



# ORIENTERING

INTERNASJONAL ORIENTERING – NY TIDS FASTE BILAG (HØST 2022)

«Det tradisjonelle konseptet med sentrum og periferi er ikke lenger tilstrekkelig.»



KATHRIN GOLDA-PONGRAT

## En planet av slum

- områdeutvikling
- krig og konflikt
- retten til byen
- urbane elver
- befolkning
- urbanisme
- bærekraft
- fattigdom
- pandemi
- kvinner
- klima
- bolig





# Periferien urbaniseres

**Bilaget:** Artikkene i dette bilaget av Orientering viser hvilke problemer som er knyttet til byer og fattigdom, pandemi, krig, konflikt, energi, mat, flukt, flom og frykt.

Av Erik Berg

erikberg@yahoo.com



Vi står overfor en situasjon med en planet av byer hvor periferien urbaniseres. Systemet er relativt enhetlig, komplekst og sammenhengende. Vi kan glemme dikotomien by-land og konsentrere oss om å utnytte synergien blant annet i våre urbane elver. Med en universell definisjon av by som 5000

innbyggere, har EU og Verdensbanken konkludert med at det bor langt flere urbant – ca. 80 prosent – enn de 55 prosent FN anslår basert på medlemslandenes indikatorer. Anslaget må få konsekvenser for hvordan vi innretter globalt utviklingsarbeid og følger opp bærekraftmålene (se side 5).

Artikkene i dette nummeret av Orientering viser en verden i krise. Problemer knyttet til fattigdom, pandemi, krig, konflikt, energi, mat, flukt, flom og frykt preger folk. Problemene utvikler seg samtidig på alle kontinenter, men de møtes og utspiller seg i byene. Spørsmålet som må drøftes, er hvordan vi kan utvikle byer, gater og nabolag på tryggest og sikrest måte med hensyn til utfordringene. Fellestrekket i et by-, klima- og fattigdomsperspektiv som er presentert av FNs klimapanel, er at store multilaterale programmer ikke når ekstremt fattige som lever utenfor byenes grenser.

## Uformell sektor

Norsk utviklings samarbeid kan ikke fortsette å late som om denne megatrenden av urbanisering ikke finnes. I en av våre artikler nyanseres imidlertid påstått «urban blindhet». Norge har gjennom femti år vært en del av en internasjonal diskurs, særlig i FN. Men man har ikke sett utfordringene og mulighetene i en uformell sektor der ekstrem fattigdom florerer. Kunnskap og analyse mangler. En av Verdensbankens fattigdomsforskere reflekter i fem punkter over viktige tilnæringer. En er å styrke det lokale styresettet for å sikre alle innbyggere rett til byen. Dette perspektivet er gjennomgående i flere av artiklene.

Det dreier seg om makt. Det er i byer de uten makt møtes. Når forskere i Women in Informal Economy: Globalizing and Organizing lykkes med å bistå arbeidere i uformell sektor med anerkjennelse i ILO, er det et eksempel på at organisering nytter. «Gig» – uregulerte arbeids- og miljøforhold – brer om seg også i norske byer. Polske arbeidere organiserer interessekampen for bolig – i samarbeid med norsk fagbevegelse. At det nytter, er BZ-«besættelses-bevegelsen» i København ett eksempel på (s. 28). Aktivister som har søkt makt, besitter i dag viktige stillinger i politikk og akademia. Resultat: en ny lov som begrenser boligspesulasjonen til transnasjonale selskaper som Blackstone, hvor Oljefondet er aksjeeier.



## Orientering

Kjære leser. NY TID har med bilaget Orientering denne gang valgt et samarbeid med styreleder Erik Berg i Habitat Norge og deres nettverk. Dette miljøet er opptatt av byplanlegging og urbanitet, slik vår redaksjon også er. For hva er fremtiden, en ny tid, for områder som er oversett og stemoderlig behandlet, der fattigdom og slum hemmer boligspesulasjonen til transnasjonale selskaper som Blackstone, hvor Oljefondet er aksjeeier.

Truls Lie, ansvarlig redaktør

## «Special Development Area»

Boligbygging spiller en avgjørende rolle for å redusere fattigdom. Dynamikken i sektoren hemmes imidlertid av utdatert lovgivning, korrupsjon, maktovergrep og eienomsspekulanter. NY TIDS bilag presenterer utfordringene fra ulike synspunkter: ny lovgivning som gjør gammel praksis ulovlig (Argentina, s. 26), migrasjon og befolkningsvekst som sprenger byens ramme (Karachi, s. 16) og raserer uformell bosetting, grønne områder og landsbyer. Eller Nigerias byer som er verst i verden på tvungne utkastelser og slumrasering. Mekanismer i FN som kunne varsle, overvåke og gripe inn, er dessverre nedlagt (s. 20).

Det finnes lyspunkter i Nairobis slumområder blant «slumlords» og bänder som hemmer folks initiativ, men sikrer et minimum av forutsigbarhet (s. 25). Håpet gjenspeiler seg i planleggingsmodellen «Special Development Area» og dens samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter, globale forskere, næringsliv og folkelige organisasjoner. Oslo med Grønland og Tøyen anvender også integrerte områdetilnæringer (s. 16). Behovet for strukturer for gjensidig læring mellom globale aktører etterlyses.

## «World Urban Forum»

Sikkerhet og trygghet for kvinner er et by-problem. I India (Safetipin) bidrar datateknologi til å øke kvinners vern mot overgrep. Det skjer gjennom apper for trygge «sites» og «travels» basert på løpende oppdateringer via mobil. En inspirasjon for arbeidet med bilaget har nylige «World Urban Forum» i Katowice vært. For norske kommuner som ikke deltok, tilbys en idéoppsummering knyttet til kvinners sikkerhet og trygghet. Både om dagen og om natten. Mennesker verden over skygger unna åpne plasser og forsamlings av folk. De lider av *agorafobi*. I enqueteen (s. 16–17) fortelles det om utvikling av virtuelle redskaper i behandling av dette.

Flere artikler er skrevet av doktorgrads- og masterstudenter. Noen er vinnere av Habitat Norges stipend. Spennende, nye perspektiver presenteres om monobyer på Kola (s. 8), migrantarbeideres kamp for hjem i Trondheim (s. 9), ombruk i stedet for riving i Oslo (s. 15) og strukturelle overgrep i en favela i Rio (s. 14). Det spores når bærekraftig faktisk er bærekraftig, der to briter, en urbanist og en arkitekt, mener begrepet er utdatert og presenterer fem prinsipper for «regenererende» design (s. 20). Konklusjonen er at «quick fixes» ved hjelp av av teknologi ikke innebærer reell utvikling. Som påpekt innledningsvis i bilaget er det utfordrende å forholde seg til sammenhengende by-land. Få har aktivert perspektivet mer enn slik Bondepartiet slo an tonen allerede i den første «rød-grønne» regjeringen i 1935. Det bør også vår utviklingspolitiske Sp-ledelse gjøre.

Erik Berg er styreleder i Habitat Norge.

# Bykrig og manglende sosial stabilitet

**Konflikt:** At arbeidsledig urban ungdom går inn i narkotikaomsetning, gategjenger, milits og sekteriske politiske organisasjoner, overrasker ikke. Likevel kan noe annet være viktigere enn kriminalitetsforebygging og kontraterrorisme.

Av Erik Berg

erikberg@yahoo.com

Byer er nåtidens og særlig fremtidens slagmark. Krigen i Ukraina dreier seg om kontroll over byer. Terrorangrep på kjøpesenter i Nairobi, luksushotell og jernbanestasjon i Mumbai, regjeringskvartalet i Oslo, en folkeskole i Beslan og boligkvarterer i Aleppo peker alle mot urbane «krigssoner» som sentrale.

Antallet væpnede konflikter mellom stater er vesentlig redusert de siste tiårene, selv om det pågår krig mellom Russland og Ukraina. 70 prosent av dagens konflikter utspiller seg i urbane områder med slum som utgangspunkt. Det er en global tendens som verken organisasjoner for militærstrategi eller utvikling har tatt innover seg. Konflikter oppstår der menneskene er. Det vil si i byer.

«Den totale krigen» tilhører historien. Det var NATOs og Warszawa-paktens paradigme og innebar kamper i åpne landskaper med infanterienheter, panserkjøretøyer, artilleri og jetfly. Mye av det man trodde man skjønte i Afghanistan eller Iraks fjell- og slette-landskap, gjelder ikke nå. Fremtidens konflikter vil ikke finne sted på bygda i landlåste stater, men i tett befolkede byområder, ofte med en kystlinje. Mariupol er et tragisk eksempel.

## Borgerkriger

Ni av ti konflikter er borgerkriger, og de har store regionale konsekvenser. FNs mål er å begrense antall drept og sårede og å unngå langvarige urbane geriljakriger. Vold mot lokalbefolkning skal holdes på lavt nivå. Det betyr oppmerksomhet på kirurgiske punktangrep, der en bygning, en etasje eller en leilighet er målet. Internasjonale medier er ofte til stede og rapporterer løpende med lokalbefolkningen som ofre eller tilskuere.

Gitt denne utviklingen blir det nødvendig å rette oppmerksomheten mot menneskers sikkerhet – som består av et spenn av biologiske, sosiale, økonomiske og politiske behov.

Urban fattigdom er avgjørende for folks sårbarhet og evne til å stå imot interne og eksterne sjokk. Slummen er fattigfolks

slagmark i den daglige kampen for å overleve. Internasjonale og norske utviklingsorganisasjoner har nok ikke tatt innover seg at denne fattigdommen er farligere, men også forskjellig fra den rurale de har vært vant til å møte. Urban fattigdom er i dag ulikhetenes fremste ansikt. Den skaper flere marginaliserte.

## Pentagons doktriner

Ifølge FNs bosettingsprogram vokser verdens slumbefolkning med 25 millioner mennesker per år. Bare i Kina flytter årlig ti millioner mennesker fra bygda til storbyene langs kysten. I motsetning til i tidligere migrasjonspunkt. Det er en global tendens som verken organisasjoner for militærstrategi eller utvikling har tatt innover seg. Konflikter oppstår der menneskene er. Det vil si i byer.

## USA støtter en «langvarig verdenskrig mot kriminaliserte segmenter av urbane fattige.»

Amerikanske og europeiske utenrikspolitiske institutter og tankesmier har nok så langt lukket øynene for planetens slumområder. FNs organisasjoner, Bretton Woods institusjoner og utenriksdepartementer viser liten interesse for smugene, kloakkene, leilighetskompleksene og de falleferdige bygningsene som utgjør verdens slum – en elendighet som logisk sett er resultat av manglende urban planlegging og reform. Men Pentagons doktriner er blitt omformulert slik at USA kan støtte en «langvarig verdenskrig mot kriminaliserte segmenter av urbane fattige», ifølge FN.

## Nairobi

Angående det nylige terroran-



NAIROBI, FRA FN COMPOUNDEN GIGIRI

grepet i Nairobi: Dette er en storby med ekstrem befolkningsvekst og manglende sosial stabilitet. Det åpner for «konfliktentreprenører» (gjengledere, mafiabosser og militante ekstremister). Deres mulighet til kontroll ligger i å skape forutsigbare regler som gjør at folk føler seg trygge. Klarer de å bygge ro og orden gjennom overtalelse, administrative virkemidler eller tvang, oppnås lojalitet uavhengig av folks sympati. I Nairobi har

gjenger som Mungiki over år arbeidet frem en kontroll av slummen – som huser 60 prosent av befolkningen på 6 prosent av byens område. Kenyas senter for kriminalitetsforskning identifiserte for noen år tilbake 46 slike gjenger over hele landet. Mange er like voldelige som Al Shabaab – «bevegelsen for unge krigrere» – som har sitt utgangspunkt i Somalia, men som nå opererer i flere land i Afrika. At arbeidsledig ungdom orien-

terer seg mot jihadisme eller går inn i urbane «selvforsynings-økonomier» som narkotikaomsetning, gategjenger, milits og sekteriske politiske organisasjoner, overrasker ikke. For å unngå dette er det mer enn noen gang nødvendig å investere i ungdom som positivt aktive og produktive samfunnsmedlemmer. For ungdom i slummen ser desperat etter muligheter som kan bidra til normalitet, struktur og regularitet, men finner dem i stadig mindre grad.

## Sivilsamfunnet

Angrepet i Nairobi viser en tendens der væpnede terrorgrupper har tatt i bruk virkemidler som er forbeholdt statlige militærenheter. Men teknologien benyttes også av organisasjoner som arbeider for menneskers utvikling. Eksempelvis brukes mobil- og satellitt-telefoner av bevegelse som Slum Dwellers International til å bygge nettverk og sosial kapital, til sparing og mikrokreditt, til kartlegging av tomter og andre aktiva. Fattigfolk har ingenting å miste. De ønsker ikke konflikt, men økonomiske utviklingsmuligheter, trygghet og sikkerhet. Kan ikke dette være viktigere enn kriminalitetsforebygging og kontraterrorisme?

Som følge av globalisering, demokratisering og flerpartistyre vokser det for tiden frem utviklingsaktører på nabo- og gatenivå. Dette er grupper og initiativer som NGOer og internasjonale givere særlig av formelle grunner ikke når frem til. Men halvparten av slummens beboere er under 18 år. Og ukoor-dinerte prosjekttilnæringer leder til fragmentering og konflikt.

Som ordstyrer i Sikkerhetsrådet i januar holdt Norge ved statsminister Støre under «Åpen debatt» et viktig innlegg med tittelen «Krig i byer. Beskyttelse av sivile under væpnet konflikt». Men hvorvidt bytematikken – ikke minst utfordringene knyttet til kvinner og barns situasjon – blir et prioritert temaområde innenfor vår humanitære politikk – har ikke det norske utenriksdepartementet gitt noe svar på.





© EDUARDO L. MORENO. GOMBE, CONGO DR.



## EDUARDO L. MORENO

**Foto:** Hovedtyngden av fotografiene i dette bilaget er av Eduardo L. Moreno. Han har gitt NY TID og Habitat Norge / Erik Berg tillatelse til å trykke bildene.

Moreno er en prisbelønnet fotograf fra Mexico. Blant annet vinner av den prestisjefulle Cartier Bresson Award; førstepremie i New York Photo+PDN; og «35 Awards -100 Best Photos of the Year 2017».

Moreno har en doktorgrad fra Sorbonne og er tidligere direktør for forskning og kapasitetsbygging i FNs bosettings-program (UNHabitat).

Han er nå pensjonist.

Se [eduardolopezmorenophoto.com](http://eduardolopezmorenophoto.com)

(Samtlige av Morenos bilder har svart ramme.)

# Planeten er urbanisert

**By og land:** Antall land med mer enn 90 prosent av befolkningen i urbane områder er fordoblet fra 16 til 32 siden 1975. Urbanisering er i dag ikke lenger begrenset til byer.

Av Erik Berg  
erikberg@yahoo.com

Befolkning er nevneren i enhver bærekraftligning. Det betyr noe for utviklingen hvor mange vi er, alders- og kjønnsfordeling, hvor vi bor, og hva vi driver med. Slike data avgjør hvordan myndighetene skal møte klimakrisen og levere helsetjenester i fremtidige pandemi-situasjoner.

I de fattigere, folkerike landene i sør er det heftet store svakheter ved rapportering til FN, blant annet av befolkningsdata. Valg av indikatorer varierer fra land til land. I norsk bistand er nylig fakta blitt makta. Utfordringen er at det ofte er makta som bestemmer fakta. FNs fremstilling av 55 prosent av verdens befolkning i dag lever i byer, en andel som vil nå 70 prosent i 2050, er trolig en alvorlig under-vurdering av fakta.

I hvert fall hvis man fester tillit til siste *Atlas of the Human Planet* (EU/JRC, 2020) som har kommet til at over tre fjerdedeler av verdens befolkning allerede lever i urbane områder. Det fremkommer ved at eksperter har brukt kunstig intelligens til å analysere flere terabytes av høyoppløselige satellittbilder. Fra 1975 til 2015 har følgende andelen mennesker i urbane områder økt fra 69 prosent til 76 prosent. I samme periode har også antall land og territorier med mindre enn 50 prosent av totalbefolkningen i byer falt fra 48 til 36, mens antall land med mer enn 90 prosent av befolkningen i urbane områder er fordoblet fra 16 til 32. Planeten blir altså mer og mer urbanisert som følge av raske befolkningsvekst i byer og tettsteder sammenlignet med landsbygda.

### 5000 innbyggere

Det er landene i Afrika, Asia og Latin-Amerika som opplever sterkeste urbanisering. I Øst-Europa krymper befolkningen i byene raskere enn på bygda. Ifølge «atlasen» er det mest urbaniserte EU-landet Malta, der 95 prosent av befolkningen i byer. På andre- og tredjeplass finner vi Storbritannia før Brexit (85 prosent) og Nederland (82 prosent). «Atlasen» inneholder en kort beskrivelse for alle land og territorier – mer enn 200 – slik at ulike urbaniseringstendenser kan sammenliknes.

Det er EU-definisjonen av by og landsbygd som er lagt til grunn for dets konklusjoner. Definisjonen skiller mellom byer, tettsteder, forsteder og landsbygdområder basert på befolknings tetthet og størrelse. Ifølge definisjonen blir en menneskelig bosetting «urban» når den når 5000 innbyggere.

Med en global befolkning som



© EDUARDO L. MORENO. SKYSCRAPERS AND CONSTRUCTION, SHANGHAI, CHINA

bare vokser, og mange uforutsigbare konsekvenser av klimaindringene vil innsikt om byer og befolkning være viktig for å fatte informerte beslutninger om hvor man skal flytte, eventuelt bygge nye bosettinger. Når enkeltland samler og tolker urbanisering på ulikt vis, kan utfordringer som flom, havstigning, tørke og brann bli fatale.

### India og FN

Neil Brenner og Christian Schmidt kritiserer i boken *The Urban Age in Question* (2014) FNs tradisjonelle måte å samle inn befolkningsdata på for å vise hvor urban verden egentlig er. Et halvt hundreår gammelt system – hevder de – baserer seg på tvilsomme metoder «for å homogenisere en heterogen urban kohort». Som eksempel viser de til India. Landet bruker følgende kriterier for å kategorisere en by: en minimumbefolkning på 5000; minst 75 prosent av samlet mannlig befolkning sysselsatt i ikke-jordbruksrelaterede aktiviteter; en befolknings tetthet på minst 400 personer per kvadratkilometer.

Det som blinker rødt, er kriteriene knyttet til 75 prosent og til kjønn. Når verdens nest folkerike land ikke klassifiserer et stort antall små og middelstore byer med over 5000 innbyggere, får det konsekvenser for planleggingens forståelse og tilnærming til befolkningsvekst og prosessene knyttet til den. Urbaniseringsprosesser eksisterer utenfor tilfeldig plasserte bygrenser.

Spørsmålet må stilles: Hvorfor baserer India og andre folkerike stater sin rapportering til FN på slike kriterier? I tiåret 2001-11 ble 90 prosent av et raskt økende antall bosettinger i landet ikke anerkjent som by. Konsekvensen blir at innbyggerne – i stor grad fattige migranter fra landsbygda – ikke får adgang til det administrative og institusjonelle apparatet som sikrer et minimum av sosiale tjenester og rettigheter. Og lokale myndigheter sparer betydelige beløp.

### Periferien

Siden slike peri-urbane områder ikke anerkjennes (noen steder finnes de knapt på kartet), retter ikke Verdensbankens og FNs store globale helse- og utdanningsprogram seg – også finansiert med milliarder av norske bistandskroner – mot innbyggerne her. Det er alvorlig når forskere henter frem Friedrich Engels 1800-talls karakteristikk fra industrialismens England om «socialistisk mord».

Multilaterale aktører har for lengst avvist dikotomien by/land. Det er interaksjonen mellom «leading and lagging places» som er nøkkelen til økonomisk utvikling (World Development Report, World Bank 2009). Vi trenger en fremtidig rapportering basert på «territorielle» indikatorer som nettopp reflekterer hvordan periferien urbaniseres.

# Planetær urbanisering

**Globalisering:** Villmark forsvinner; kontinenter knyttes sterkere til hverandre; skillet mellom by og bygd blir mer uklart; og urban ulikhet tiltar.

Av Erik Berg  
erikberg@yahoo.com

Vi lever under forhold som urbanistene Neil Brenner og Christian Schmid («Towards a new epistemology of the urban?», 2015) har betegnet som «planetær urbanisering». Denne prosessen har fundamentalt endret maktforholdene i verden. Uttrykket viser til langt mer enn et demografisk skifte. Det urbane i dag er mer enn bare et sted. Vi befinner oss i en verdensomspennende situasjon hvor alle forhold – politiske, økonomiske, sosiale og økologiske – møtes uavhengig av sted eller morfologi. Områder som vanligvis ikke betraktes som urbane per se, slik som handelsruter, deler av Amazonas eller Sahara-ørkenen, er i dag deler i en integrert, global urbaniseringsprosess.

Den «planetære urbaniseringen» som Brenner og Schmid beskriver i sin forskning, er omdiskutert. Utgangspunktet var data som viste at de siste tiårenes byvekst har spredt seg over hele verden. Bybefolkningen, særlig i Afrika og Asia, «eksploderer» og legger i økende grad beslag på nye områder til lands, vanns og i luften (flyplasser). Nye former

for byutvikling skyter fart i villmarks- og havområder, men også på landsbygda. Med det utfordres forståelsen av byen som et avgrenset område med tett befolkning. For å tolke de nye, «muterende» landskapene som vokser frem, trengs nye begreper til å hjelpe oss til analysere.

«Planetær urbanisering» er tett forbundet med kapitalismens globalisering. Fire hovedprosesser er identifisert. De utfyller hverandre: Villmark forsvinner; kontinenter knyttes sterkere til hverandre; skillet mellom by og bygd blir mer uklart; samt at globaliseringen av urban ulikhet tiltar. La oss se nærmere på disse prosessene.

### Villmarken

Over hele verden er områder som anses som uberørt, i ferd med å bli omformet og degradert av urbanisering. Det bygges nye byer og gruve- og plantasjeindustri ekspanderer på mange kontinenter. Økosystemer utfordres og det utvikles nye former for kontakt mellom fauna, flora og mennesker. Fremveksten av covid-19 demonstrerer også hvor lett gjennomtrengelig grensen

mellom natur og kultur er. Urbaniseringen tiltar.

Det ble den langt mer bofaste arbeiderklassen i jetsetternes tjeneste som betalte høyeste pris for pandemien.

### Korona og økonomi

Et viktig trekk knyttet til teorien om «planetær urbanisering» er at dette spiller sammen over hele verden nesten samtidig. Men samspillet er undervurdert – slik vi så da regjeringene i de fleste land var dårlig forberedt på spredningen av korona. Måten covid-19 utviklet seg på, gjenspeiler også hvordan planeten styres.

Den gjensidige avhengigheten mellom steder, regioner og territorier har for lengst overskredet nasjonale grenser. I tillegg har internasjonal kommunikasjon og varebytte blitt mer kompleks og covid-19 demonstrerer også hvor lett grensen mellom forret-

ningskvarterene i de større byene. Den skjer også mellom de mindre produksjonsstedene:

Eksempelvis forklarer en sterk forbindelse mellom Kina og tekstilfabrikkene i Val Seriana nordøst for italienske Bergamo hvorfor dette peri-urbane området ble stedet for et av de første italienske utbruddene. I Tyskland ble smitten først oppdaget i Starnberg, en kommune med 23 000 innbyggere 26 kilometer fra München – et sted knyttet til verden gjennom produksjon av bildeler.

Dessuten er et sentralt element knyttet til hypotesen om «planetær urbanisering» at en storby ikke lenger er en avgrenset, tett befolket, vertikalt by. Den økonomiske finansmakten har historisk sett befundet seg i dens forretningsstrøk – en samling av sammen-vevde globale nettverk.

### Overklassens nettverk

«Planetær urbanisering» karakteriseres også av hvordan ulikheter ordnes romlig sett. Pandemier bryter ut når sosiale ulikheter øker. Peter Turchin (russisk-amerikansk forsker på dynamikken i historiske

samfunn) har funnet en historisk korrelasjon mellom nivå på ulikhet, intensitet i kontakten mellom fjerne steder og en pandemis ondarterhet. Jo mer en klasse bekrefter sin rikdom, og jo mer den bruker på skrytekonsum ofte i form av luksusprodukter fra fjerne strøk, desto sterkere blir smitteeffekten.

Sosial omgang på vintersportssteder, båtcruise, strandklubber og femstjerners hoteller.

Dette er ulikt tuberkulose eller kolera, som først og fremst dreper i fattige land eller slumområder. Pandemien rammet ikke arbeiderstrøk til å begynne med. Den spredte seg gjennom overklassens nettverk som følge av intens, kortvarig sosial omgang på vintersportssteder, båtcruise, strandklubber og femstjerners hoteller. Det var gruppene med mest å tjene på «planetær urbanisering» som

først ble truffet av viruset. Det spredte seg «nedover» på grunn av deres høye globale mobilitet.

Det ble den langt mer bofaste arbeiderklassen i jetsetternes tjeneste som betalte den høyeste prisen for pandemien. Bydelene deres ble episentre til tross for betydelig avstand fra utbruddsstedene. I Europa og USA dreide det seg om vintersportssteder. Mens Seine-Saint-Denis, det fattigste fylket i Frankrike, og Detroit, en av de fattigste byene i USA, ble episentre. Fattigfolk var definitivt ikke immune mot covid-19 slik en guvernør i Mexico hevdet.

Den franske urbanisten Henri Lefebvre framhever i boka *La Revolution Urbaine* (1970) at dersom samfunnet blir fullstendig urbanisert så trenger vi en ny definisjon av byen. En som beveger seg fra å se den som urbane former til å fokusere på urbane prosesser. Covid-19 har bidratt til å sette søkelyset på hvordan «planetær urbanisering» ikke bare har endret bysamfunnets karakter, men også dets forhold til verden mer generelt.

Er en ny «statsløs politikk» under utvikling? Spørsmålet som må stilles, er hvordan man skal

styre når staten ikke er den suverene politiske aktøren som den pleide å være. Hvem fyller vaku-umet? Et voksende gap har utviklet seg mellom avgjørende globale utfordringer som klima, pandemi og konflikt og viljen blant FNs medlemsland til å søke løsninger og finansiere dem. Hva blir implikasjonene for mellomstatlige systemer som FN?

### FN

Den globale arkitekturen er under omforming. Nye «grupper» som G20, regionale organisasjoner, lokale myndigheter, sivilsamfunnet og næringslivet «spiser» seg i dag gradvis inn i arenaene til FN. Covid-19 pandemien viste med all tydelighet at det er nødvendig for FN å gi mer handlingsrom og stemme til lokale og regionale myndigheter. Risikoen er stor for at mange flernasjonale organisasjoner og institusjoner som ikke tilpasser seg en «planetær urbanisering», innebærer å bli feid bort med historiens flombølger.

Se også artikkelen «It's the Geography Stupid! Planetary Urbanisation revealed» av Eric Charmes & Max Rosseau, Public Books (2020).



# Finnes en fremtid for fattigfolk i byen?

**Urbanisering:** Å flytte fra landsbygda til byen har løftet mange mennesker ut av fattigdom, særlig i utviklingsland. Byen gir bedre tilgang til arbeid, tjenester og frihet fra hemmende sosiale normer. Samtidig kan livet for byens fattige være vanskelig.

Judy Baker

jbaker2@worldbank.org



Mens globale overslag fra FN viser at flertallet av fattige fortsatt bor på landsbygda,

kan problemene og utfordringene i byene, særlig de med rask befolkningsvekst, være betydelige. De fleste av de fattige her bor i uformelle bosettinger og slumområder, ofte i overbefolkede boliger av dårlig kvalitet. Samtidig har de begrenset tilgang til grunnleggende tjenester og betaler høye priser for de få som de har tilgang til. Det er anslått at en milliard mennesker i dag bor i uformelle bosettinger, og at antallet forventes å øke til mer enn 3 milliarder for 2050. Naturskapt risiko som flom og miljøforurensning, kan forsterke fattiges utfordringer. Mange fattige i byene arbeider i den uformelle sektoren uten jobbsikkerhet eller sosial beskyttelse. Slike forhold kan føre til økende ulikhet og skape sosiale skiller i samfunnet. Dette er spesielt akutt i byer der konsentrasjonen av mennesker er høy. Hvis den ikke bekjempes, kan økende ulikhet hemme vekst, levekår og føre til problemer som sosial uro.

Flertallet av fattige fortsatt bor på landsbygda.

Utfordringene er knyttet til rask urbanisering, ineffektiv arealbruk og manglende byplanlegging. Samt urettferdig politikk og ressursbegrensninger. Mange byer har ikke klart å holde tritt med etterspørselen etter boliger og tjenester. Det gjør at de fattige har få muligheter til å skaffe seg trygge boliger i nærheten av arbeidsplassene sine. I stedet må de vurdere om de vil bo på utsatte steder, som falleferdige områder i sentrum, på lavtliggende flomsletter eller vanskelig tilgjengelige bosteder. Det vil si i byens utkanter, åssider, nær søppelplasser eller andre områder med høy risiko. Slike steder er ofte langt unna offentlig transport, noe som gjør det

vanskelig å få tilgang til jobber og tjenestetilbud. Det forverrer fattigdommen ytterligere. Mens kjennetegnene på fattigdom i byene ikke har endret seg vesentlig de siste tiårene, har virkningene av klimaendringer, økende ulikhet og covid-19 skapt nye utfordringer. covid-19 rammet by-befolkninger særlig hardt ved at arbeidsplasser gikk tapt under nedstengninger. Forskning viser at mange av de «nye» fattige befinner seg i urbane områder. For fattige som bor i slummen, ble virkningene av covid-19 forverret av vanskelighetene som oppsto på grunn av sosial distansering, mangel på tjenester og sikkerhetsnett.

## Et holistisk perspektiv

Mange tiårs arbeid med urbane fattigdomsspørsmål har lært oss hvilke forhold som er viktige for politiske tilnæringer og prosjektinvesteringer. Et holistisk perspektiv til økonomisk, romlig og sosial inkludering i byer vil kunne adressere de mange «berøvelsene» (multiple deprivations) som urbane fattige møter og som er gjensidig forsterkende. Vi vet at de fleste byer vil fortsette å vokse og kan ha stort potensial for fattigdomsbekjempelse, hvis de planlegges og administreres godt. Det innebærer at vi må prioritere en byutvikling som fremmer effektive og rettferdige tiltak for inkludering, jobbskaping og overlevelse. Blant slike prioriteringer kan nevnes:

## Å investere i integrert byplanlegging for å redusere ulikheter i tilgang til fasiliteter og muligheter.

Å knytte arbeidsplasser, markeder, offentlig transport, helse- og utdannings-tjenester, rekreasjonsområder og rimelige boliger sammen gjennom arealplanlegging for å påvirke vekst-mønstre. I raskt voksende byer kan investeringer i grøntområder ved å tilrettelegge infrastruktur-tjenester og styrke folks rettigheter bidra til økt etterspørsel etter boliger. Derved skapes et alternativ til uformelle bosettinger. Å fremme bærekraftige og robuste tilnæringer kan bidra til å dempe fremtidig klimapåvirkning.

## Å sikre rimelige tomter og boliger

## for innbyggerne, inkludert de fattige, fremmer inkludering og levedyktige samfunn.

I noen byer kan dette oppnås ved å beskytte folks eiendomsrett og gjøre noe med årsakene til høye tomtepriser. Viktige faktorer er minimumsstørrelse på tomter, maksimalt antall etasjer og revisjon av reguleringsplaner. Programmer og retningslinjer som fremmer registrering av landområder, eiendomsrett og tildeling av skjøter kan også forbedre sikkerheten og øke markedsverdien. Å reformere utdaterte, restriktive lov- og regelverk kan åpne for at flere får tilgang til tomter. Offentlige ordninger som tilbyr bolig til en overkommelig pris, finnes i flere land basert på ulike modeller. Inkludert målgruppet rettet lånebistand, tilgang til finansiering for gradvis utbygging, subsidiert leie og langsiktige leieavtaler som over tid kan gi folk mulighet til å bygge egenkapital.

## En rettferdig tilgang til infrastruktur og grunnleggende tjenester gjennom investeringer i rent vann, sanitæranlegg og innsamling av avfall har enorm virkning på helse og produktivitet.

Etter hvert som byer vokser, gir rimelig transport lavinntektsgrupper tilgang til arbeid og inntekt samt sosiale tjenester som skoler, klinikker og sykehus. Det kan også redusere ulikheter mellom bydelene.

## Målgrupperettet lånebistand, tilgang til finansiering for gradvis utbygging, leiesubsidier og langsiktige leieavtaler.

Nabolagsoppgradering gjennom integrerte programmer der et bredt spekter av tjenester er med, vil ha stor betydning for innbyggerne og ikke minst fremme økonomisk, sosial og romlig inkludering. Erfaringer fra land som Brasil og Indonesia viser hvordan slike investeringer skaleres opp fra nabolag til nasjonalt nivå.



## Å anerkjenne alle innbyggeres rettigheter til byen er avgjørende for å bygge på inkluderende vis.

Uavhengig av identitet, kjønn, inntekt eller fødested vil lik tilgang til tjenester og kjøp av eiendom fremme rettferdighet og sosial samhörighet. Det vil også kunne bidra til å fjerne begrensninger som tvinger marginaliserte grupper til fattigdom. De som ikke kan delta i arbeidsmarkedet trenger målgrupperettede sikkerhetsnett for å møte deres

behov. Egne tiltak for eldre, funksjonshemmede, fordrevne befolkningsgrupper og kvinner med lav inntekt – vil kunne redusere deres sårbarhet.

**Til slutt:** Å styrke et lokalt styresett og bruke innbyggernes interesse for åpne og rettferdige beslutninger, inkludert de fattiges deltakelse, er viktig for å stimulere fordelingspolitikken, forbedre tjenesteleveringen samt sikre sosial stabilitet.

## Rask urbanisering, ineffektiv arealbruk og manglende byplanlegging.

Å gi innbyggere i byer mulighet til å engasjere seg og bidra til utviklingen er avgjørende for å fremme sosial inkludering. Mange utviklingsprogrammer bruker nå deltakende metoder for

å identifisere prioriteringer i lokalsamfunnet, bedre relasjoner til lokale myndigheter og planlegge og gjennomføre tiltak. Slike muligheter er særlig viktig for urbane fattige som ofte verken har mulighet til å stemme eller bli valgt.

Alle slike prioriteringer er avhengig av engasjement fra sentrale myndigheter for å gjennomføre en rettferdig politikk som sikrer at fattige i byene får delta. De siste årene med klima-

endringer, en global pandemi og økende sosial uro viser at det er avgjørende å handle nå.

## To eksempler

I Brasil satset programmene «Aksellerert vekst for slum» (2007–2018) og «Mitt hjem – mitt liv» (2009–2018) på infrastruktur og å redusere bolig-mangelen. Positive resultater ble oppnådd over hele landet, også med hensyn til å skape syssel-

setting. Et politisk systemskifte og høye kostnader førte imidlertid til stans i programmet.

I Indonesia lanserte regjeringen i 2016 samarbeidsplattformen «Det nasjonale slumoppgraderingsprosjektet» (NSUP), populært også kjent som KOTAKU. Det bygger på erfaringene fra flere tilsvarende prosjekter. Frisk kapital er stilt til disposisjon for det som har utviklet seg til å bli en bred programinnsats. Her vektlegges

bærekraft (resilience), samt viktige tiltak der lavinntekts-områder knyttes sammen med utviklede bydeler. Med oppskaleringen følger utprøving av nye tiltak med nøye overvåking og evaluering av resultater for å bedre tilpasningen til lokale behov.

Baker er Global Lead i Verdensbanken.





NKEL. FOTOGRAF. KIRSTI STUVØY

# Hvem er det egentlig omformingen av Nikel gjennomføres for?

**Russland:** Nikel er historisk sett en «monotown» – en by skapt og drevet av en by-dannende industribedrift med ett eneste formål: å utnytte industriell arbeidskraft.

Av Elina Turbina  
elina.turbina@nrmbu.no

For oss mennesker er vårt forhold til endring kompleks og ofte delikat. Noen endringer er enkle å akseptere, kanskje på grunn av at de er ubetydelige, men selv endringer som vi anser som gode og verdifulle, kan framstå som utfordrende. Når det så kommer til endringer i ens omgivelser, for eksempel slike som er plutselige og fundamentale som i byen Nikel i Russland, oppstår spørsmålet: hva betyr endringen for dem den er laget for?

## Nikels mange identiteter

Nikel er et særegent sted: Gruvebyen som ligger på tundraen på Kolahalvøya like over polarsirkelen, grenser til Norge og er bare 50 kilometer unna Kirkenes. I tillegg til å være en grenseby er Nikel også historisk sett en såkalt monotown – en by skapt og drevet av en by-dannende industribedrift med ett eneste formål: å utnytte industriell arbeidskraft. Først etablert av det finske styret med kanadisk nikkelindustri-teknologi, endte Nikel i hendene

på Sovjetunionen i 1944 etter at en fredsavtale ble undertegnet med Finland. Sovjetisk planøkonomi og rik forekomst av et strategisk viktig metall gjorde Nikel ledende innenfor næringen. Det bidro til at byen utviklet seg, at arbeiderne ble betalt godt nok til at de ble i området til tross for det harde klimaet, og ikke minst, at rikdommen til Pechenganikel Mining Combine økte. Men desto mer produktiv bedriften var, jo mer forurenset ble området rundt.

## «Sovjetiske dødsskyer»

Som svar på den ekstreme forurensningen startet nabolandet Norge med en stor miljøkampanje for å stoppe «de 'sovjetiske' dødsskyene». Men dette endret seg da Sovjetunionen kollapset. Markedet ble ikke lenger kontrollert av staten, Pechenganikel ble privatisert, og miljøskadene fra smelteverksdampen kunne ikke lenger fjernes av det post-sosialistiske Nikel.

Tiår med forhandlinger stilte selskapets nye eier Normickel overfor et dilemma som måtte løses: skulle Nikels smelteverk fortsette å sysselsette en god del av innbyggerne og sørge for økonomisk trygghet i hverdagen, eller burde det stenges ned for å stoppe den alvorlige forurensningen? Nesten 30 år etter at Sovjetunionen ble oppløst, i 2020, annonserte Normickel nedleggelsen av smelteverket.

## World of New Possibilities

Som følge av at byens hjørne-

steinsbedrift la ned produksjonen, gikk flere økonomiske og politiske aktører inn for å bote på det plutselige tapet av arbeidsplasser. De ville skape en ny visjon om Nikel som en mer uavhengig, konkurransedyktig og attraktiv markedsstyrt by. Normickel tok på seg det meste av arbeidet og gjennomførte blant annet idekonkurransen World of New Possibilities. Pechenga kommunes utviklingsbyrå Second School ble også holdt i gang for å fremme innbyggernes kreative innsats.

## En masterplan om diversifisering av Nikels økonomi, fortetting av byen og utvikling av reiselivssektoren.

Som følge av samarbeidet mellom kommunale og regionale myndigheter begynte nye småbedrifter, arrangementer, kreative prosjekter og et «forskjønnet» Nikel å tre frem. Det kulminerte med at Second School og konsulentbyrået URBANpro laget en masterplan om diversifisering av Nikels økonomi, fortetting av byen og utvikling av reiselivssektoren. Målet var å gjøre Nikel til en leder innen bærekraftig utvikling i Russland. Flere prosjekter ble vurdert for gjenbruk av smelteverksområdet, inkludert ideer

om ny industri og økoturisme. Omformingen av Nikel endret seg imidlertid vesentlig i mars 2020.

## Et isolert Nikel

Som de fleste andre steder i verden endret covid-19-pandemien livet i Nikel betydelig. Grensene til Norge var ikke lenger åpne for lokalbefolkningen – med mindre de hadde dobbelt statsborgerskap. Det påvirket ikke bare hverdagen til grenseområdets innbyggere, men også det internasjonale samarbeidet som mange i Nikel hadde satt stor pris på. Hyppige vennebesøk til Kirkenes i Norge og kulturutveksling ble erstattet med nettkommunikasjon, mens store prosjekter og virksomheter rettet mot internasjonal handel måtte omstille eller legge ned. Selv de som ikke brydde seg så mye om Norge endte opp med å savne mulighetene som livet ved grensen ga. Byen, som trivdes både med industriell produksjon og utlendinger, endte opp med å miste begge deler på kort tid.

Så, 24. februar 2022, begynte den russiske invasjonen av Ukraina. Dermed ble grensebyens offisielle samarbeid med Norge og resten av verden frosset på ubestemt tid.

## Fremtiden

Nikels buket av identiteter, som er blitt opprettholdt i flere tiår, er igjen gjenstand for omforming. Først, som sovjetisk monotown, hadde den lite miljøansvar eller konkurranse. Deretter som

postsovjetisk grenseby, fjernet Nikel seg fra sine industrielle røtter, og prøver nå å høste fordelene av internasjonalt samarbeid og en mulig, unik rolle i Arktis.

Endringene i Nikel så langt har imidlertid ikke innfridd innbyggernes forventninger. Arbeidsledigheten er fortsatt et stort problem. Konkurransen om offentlige tilskudd for endringer legger ansvaret for den økonomiske utviklingen av byen på innbyggerne fremfor de styrende lokalpolitiske myndighetene. Forskjønnelsen av byrommet, selv om de fleste innbyggere gleder seg over det, blir sett på som utilstrekkelig uten skikkelig tilgang til helsetjenester, oppvarming og vann. Hvis endring for innbyggerne skal bety å få trygghet i hverdagen gjentar vi: hvem er det egentlig omformingen av Nikel gjennomføres for?

Grensen mellom Nikel og Kirkenes åpnet endelig i midten av juli 2022, og ble en høyt feiret begivenhet blant lokalbefolkningen. Mens masterplanen og noen av dens prosjekter allerede er godt i gang (Normickel har vært fritatt for sanksjoner), lurer innbyggerne på om de får den lyse fremtiden som er lovet hjemstedet. Kan Nikel kvitte seg med sin sovjetiske monotown-identitet og gjenoppstå som en bærekraftig, attraktiv og blomstrende grenseby?

Turbina er mottaker av Habitat Norge masterstipendiat 2021.

# Mellom bolig og hjem

**Trondheim:** Transmigranter befinner seg i en sårbar arbeidssituasjon. Boligalternativene som er tilgjengelige for transmigranter, inkluderer sovesaler, private boliger omgjort til kollektiv, telt, varebiler og mest populært: brakker.

Av Gunhika Rishi  
gunika.rishi@nrmbu.no

Siden tidlig på 1960-tallet har Norge vært kjent med begrepet «migrasjon». Opp gjennom årene har imidlertid migrasjonsmønsteret endret seg betydelig som følge av norsk medlemskap i EØS (1994) og utvidelsen av EU (2004). Da ble til sentral- og østeuropeiske (CEE) land lagt til unionen. EUs frie flyt av arbeidskraft og tjenester gjorde tilgangen til arbeidskraft enklere for Norge uten komplikasjoner med grensekontroll eller oppholdstillatelser. Følgelig mottok Norge et stort antall innvandrere i forhold til antall egne innbyggere og størrelsen på landet. Norges attraktivitet som ankomstland relaterer direkte til avhengigheten av utenlandsk arbeidskraft.

Endringen i arbeidsflyten til Norge førte også til et skifte i det nasjonale arbeidsmarkedet. Arbeidsintensive industrier som olje, landbruk samt bygg og anlegg har vært avhengig av utenlandsk arbeidskraft for sesongmessig eller sykdisk arbeid. Med fysisk nærhet til eget hjemland kombinert med billige flyreiser og midlertidige arbeidskontrakter er det blitt lettere for arbeidere å erstatte den tradisjonelle enveisreisen med kontinuerlige reiser frem og tilbake. Et fenomen også kjent som *transnasjonal migrasjon*.

Arbeidsinnvandrere (transmigranter) er hyppig ansatt i sektorer med stor variasjon i etterspørselen etter arbeidskraft. De blir ofte sett på som en buffer i arbeidsmarkedet med mindre kontraktsmessige forpliktelser. Følgelig befinner mange transmigranter seg i en sårbar arbeidssituasjon og blir ofte nektet tilgang til det lokale boligmarkedet på grunn av sosiale barrierer som språk, fremmedfrykt og andre stereotypier.

Min forskning er rettet mot boligerfaringene til transmigranter fra CEE-land i Trondheims bygg-industri – en industri som er sterkt avhengig av utenlandsk arbeidskraft. Jeg har analysert boligmarkedet for å få frem de sosiale realitetene som transmigranter erfarer i Trondheim

## Boligen

Arbeidsmigrantenes reise starter når de forlater hjemlandet. De fleste som etterlater seg familie, har en klar forestilling om hva



«Hjemme er der jeg har familie, venner og naboer som jeg kan snakke med – og mat jeg liker. Hjemme er dit jeg vil dra for å dø. Dette landet er bare arbeidsplassen min.»

Respondent fra Polen som har jobbet i byggebransjen i Trondheim de siste åtte årene.

som egentlig er «hjem». Til Trondheim kommer de for å jobbe, de reiser frem og tilbake under prosjektets varighet for så til slutt å vende «hjem». For noen har denne midlertidige tilstanden vart så lenge som i ti år. Likevel er «hjem» et uttrykk som forbindes med familie, mat og fortrolighet. Trondheim forblir dermed kun en arbeidsplass.

## «Hjem» er et uttrykk som forbindes med familie, mat og fortrolighet.

Boligalternativene som er tilgjengelige for transmigranter, inkluderer sovesaler, private boliger omgjort til kollektiv, telt, varebiler og mest populært: brakker. Brakkerigger er ofte godt synlige da de ser annerledes ut enn andre boliger. Noen ganger er de inngjerdet og symboliserer midlertidighet. Slike boligalternativer har vært beryktet for å være overbefolket, strukturelt utrygge og ha dårlig levestandard. Det gjenspeiler

transmigrantenes ikke-permanente liv i Trondheim.

Bolig er mer enn bare husly og fungerer som mer enn en vare. Den er farget av faktorer som sosiale relasjoner, tilpasning, motstandskraft, identitet og prioriteringer. Som en nøkkelkomponent blant grunnleggende menneskelige behov blir bolig en avgjørende indikator på arbeidstakernes levekår, muligheter og samspillet de har med det norske samfunnet. Hvilken type bolig arbeideren velger for seg selv, avhenger av mange faktorer som inntekt, alder, sivil status og opprinnelsesland.

## Utsatt for svingninger

Dessuten viser eksempelvis forskningsfunn hvordan arbeidere er villige til å leie leiligheter til en lavere pris i bytte mot gratis oppussings- og renovasjonsarbeid. Slik byttehandel tillater ikke bare arbeiderne å leie private hus til en rimelig penge, men fører også den renoverte eiendommen tilbake til leiemarkedet til en høyere pris. Ettersom de fleste arbeidstakerne er avgrenset til midlertidige, atypiske og uforutsigbare anset-

telser, er de ekstra utsatt for svingninger i etterspørselen etter arbeidskraft. Mange arbeidsinnvandrere ser bolig som noe midlertidig som lett kan nedprioriteres til fordel for investeringer som venter i hjemlandet. Oppfatningene av å være sosialt ekskludert sammen med at man ikke «føler seg hjemme», bidrar til at arbeiderne «frakobles» livet de lever i Trondheim. Arbeiderne har som følge av dette kun et kontraktsforhold til byen. I realiteten går de på akkord med levekårene her til fordel for dem i hjemlandet. Til slutt, å migrere er et resultat av kjønnsbestemte valg med hensyn til arbeid, sosiale nettverk i utlandet og beslutningen om å bli eller reise tilbake til hjemlandet. Det er behov for å ta hensyn til kvinners narrativ for å sette deres opplevelser og reiser i sammenheng. Kjønnsbestemte ulikheter i maktforhold fører til ulike erfaringer for menn og kvinner.

## «Hjem» er et romantisert konsept basert på egen opprinnelse, familie, fellesskap og kanskje ens hjerte.

De siste årene har det dukket opp nye muligheter i flere europeiske land som har vist seg mer attraktive med hensyn til kontrakter, lønn og følelse av tilhørighet. Selv om Norge har bestemmelser som garanterer inkluderende boliger, er ikke fagarbeidere fra sentral- og østeuropeiske stater – i en overgangssituasjon mellom Norge og hjemlandet – kvalifisert til å dra nytte av dem. Bolig blir stadig viktigere for folk i valget om å returnere til Norge for å jobbe. Og etter hvert som lønningene øker i andre deler av Europa, blir det vanskeligere for næringsmiddelindustrien samt bygg- og anleggssbedrifter her til lands å tiltrekke seg transmigranter.

Det er derfor et økende behov for hvordan regionenes bolig-, velferds- og næringsstrategier kan kombineres for å sikre forutsigbarhet. Private næringer, offentlige virksomheter og arbeidsmigranter trenger dette. Slik vil man sikre at boligerfaringene til arbeidsinnvandrere i Trondheim gjenspeiler den norske velferdsstatens verdier og kvaliteter.

## Velferdsstat og boligpolitikk

Meningen med ordspillet i tittelen «Mellom bolig og hjem» er å rette oppmerksomhet mot

Rishi er mottaker av Habitat Norges masterstipend i urbanisme 2021.



# Urbaniseringens konsekvenser for bistandspraksis

**Fattigdom:** Over en milliard mennesker, 24 prosent av verdens urbane befolkning, regnes i dag som slumbeboere. Og flykninger flest havner ikke i overfylte leire i Europa, men som fordrevne migranter i mellomstore og små byer i Asia og Afrika. Bistanden har i dag en motvilje mot å engasjere seg innen byområder og urbaniseringstematikk.

Av Eilert Berre Ellefsen  
eilertmannen@gmail.com

Det finnes en myte om at norske bistandsaktører verken har engasjert seg i eller søkt å forstå storbyene i det globale sør. Svært få offisielle dokumenter tar opp den eksponentielle urbaniseringen av fattigdom, ulikhet og andre utviklingsutfordringer. Enda færre sier noe om urbaniseringens konsekvenser for bistandspraksisen. Har utviklingspolitikken forholdt seg «blindt», slik tidligere fagdirektør i NORAD Arve Ofstad beskriver, for å unngå enda en sektor på budsjettet? (Ofstad 2019) Men om denne myten ikke er direkte feil, beskriver den kun én del av bildet. Nyansering er nødvendig.

Gjennom etterkrigstiden har norske aktører hatt gjennomgående engasjementer knyttet til «habitat», som er det internasjonale politikkfeltet som er relatert til menneskelige bosetninger og planlegging (Richard Sennett, 2018). Allerede i de første bistandsprosjektene i Tanzania var bosetningsplanlegging viktige temaer for statsbyggingen og det norske samarbeidet, begrunnet blant annet i hovedstadens vekst. Norske byråkrater og politikere har vært til stede på de tre internasjonale Habitat-verdenskonferansene og følgelig vært bidragsytere under Habitat I i Vancouver, Habitat II i Istanbul og Habitat III i Quito.

Byveksten ble et eget kapittel i Brundtland-kommisjonens rapport *Vår felles framtid* fra 1987. I 2015 ble «bærekraftige byer og lokalsamfunn» anerkjent som FNs bærekraftsmål 11, dog med noe nøling fra vestlig og norsk side. Norge var en viktig rådgiver forut for opprettelsen av FNs bosettingsprogram, som er spesialisert på urbanisering og bosettingsproblematikk. Fra norsk side er det gitt *årlige tilskudd* – som det siste tiåret ble



reduert, for til slutt å bli strøket i 2020. En skjebne andre urbane utviklingsaktører også har lidd.

## Urbanisering i sør fremstilles fremdeles primært som risiko og et faretruende element for mottakerlandene.

Engasjementene synliggjør norske perspektiver på urbanisering i sør og særmorske begrensninger. To overordnede faktorer peker seg ut. Det er antagelser om urbaniseringsprosesser og storbyers egenskaper som i dag fortsetter å innskrenke Norges handlingsrom i møte med vår tids store utviklingsutfordring.

## Veksten av urbane uformelle bosetninger

Innen utviklingsforskning så vel

som urbanisme finnes et utopisk ideal som omhandler «det rurale», en historisk kritikk mot byenes vekst på bekostning av landsbygda. I etterkrigstiden ble voksende storbyer i partnerland i sør tolket som avleggere fra kolonitiden – noder for vestlig imperialisme i form av markedsøkonomien med senter rundt urbane eliter (Gunder Frank, 1966; Johan Galtung, 1971). Mer enn 50 år etter fremstilles urbanisering i sør fremdeles primært som risikabelt og et faretruende element for mottakerlandene og for rettferdig fordeling av bistandsmidler. Begge risiko-forestillingene bygger på antagelser om hva storbyveksten innebærer sammenlignet med andre typer bosetninger. Dett er skildret i Brundtland-rapporten (1987) på følgende måte: «Store byer er per definisjon sentraliserte, menneskeskapte miljøer som hovedsakelig er avhengig av mat, vann, energi og andre varer utenfra. Mindre byer kan derimot være hjertet i samfunnsbasert utvikling og tilby tjenester til det omkringliggende landskapet.»

Det altoverskyggende bildet er de miljømessige, sosiale og sikkerhetsbaserte risikoene som assosieres med urbanisering. Melding til Stortinget 33 (2011–12) presenterer urbanisering utelukkende som en trussel mot økosystemer og klimastabilitet. Den overser samtidig totalt hvorvidt urbane områder eller de mange millionene av beboere her kan være en del av løsningen: «Vi enn 50 år etter fremstilles urbanisering i sør fremdeles primært som risikabelt og et faretruende element for mottakerlandene og for rettferdig fordeling av bistandsmidler. Begge risiko-forestillingene bygger på antagelser om hva storbyveksten innebærer sammenlignet med andre typer bosetninger. Dett er skildret i Brundtland-rapporten (1987) på følgende måte: «Store byer er per definisjon sentraliserte, menneskeskapte miljøer som hovedsakelig er avhengig av mat, vann, energi og andre varer utenfra. Mindre byer kan derimot være hjertet i samfunnsbasert utvikling og tilby tjenester til det omkringliggende landskapet.»

Melding til Stortinget 37 (2014–15) knytter sosial og miljømessig forverring direkte an til veksten av urbane uformelle bosetninger (les: slum). Over en milliard mennesker, 24 prosent av verdens urbane befolkning, regnes i dag som slumbeboere, et tall som bare øker på grunn av covid-19. I stedet for å nærme seg uformelle bosetningsområder som steder med varierte sosioøkonomiske karakteristikk og økende behov

for grunnleggende tjenester og planlegging, blir de fremstilt som selve årsaken til kriminalitet og miljødeleggelse. Dette er en geografisk determinisme vi ikke har råd til å holde oss med.

## Bistandsmidler

Risikoteknikken om storbyer innebærer også en antatt trussel mot fordelingen av bistandsmidler. Kort fortalt: Bistand til storbyene vil primært gagne de urbane eliten og innebære en ineffektiv forvaltning på de fattiges bekostning. Som også Millstein påpeker, legger «urban bias-tesen» som benyttes, ensidig vekt på hvordan bønder ikke får fordeler av økte matvarerpriser grunnet prisregulering og urbane subsidier. Analyse av byområdene neglisjeres følgelig (Millstein 2013). Uformelle områder og nettverk presenteres likeledes ensidig gjennom styresett-utfordringer. Antagelsen om at veksten i uformelle bosetninger skaper byer på randen av kaos, har en langt sterkere plass enn uformelle urbane nettverk og

lokalt funderte organisasjoner, som kan være nøkkelen til lokalt tilpassede løsninger: «På mange områder har kriminelle nettverk territorial kontroll. De styrer byer, distrikter og grenseområder. De samler inn skatte- eller beskyttelsespenger, yter offentlige tjenester og har egne sikkerhetsstyrker og rettsvesen.» Melding til Stortinget 37 (2014–2015).

Med risikobildenes ensidige motiver overser man at en økende andel av befolkningen i utviklingsland er avhengige av byene som sin primære inntekts- og ressurskilde. Migrasjonen på kryss og tvers av bygrensene er en essensiell del av folks livsgrunnlag – en hverdag som verken er ensidig «uformell» eller «formell».

## Howdan lokalisere fattigdom?

Bekjempelse av fattigdom har historisk vært bistandens hovedmål. På tross av ny kunnskap har imidlertid fattigdom forblitt et primært ruralt

fenomen i bistanden. Dette er ikke kun et særmorsk fenomen. Den mye brukte «Multidimensjonal Poverty Index» (MPI, UNDP) konkluderte i 2020 med at fattigdom i alle utviklingsland var høyere i rurale enn i urbane områder. Dette bekrefter imidlertid ikke at tilstanden er bedre i byområder, men reflekterer snarere hvilke typer fattigdom som tillegges vekt.

Tilgangen på grunnleggende tjenester som sanitærtibud, rent drikkevann eller tak over hodet arter seg annerledes i byområdene, og statistikken fanger opp lite av den relative ulikheten siden tilgang er én ting, mens å ha råd er en annen. Som David Satterthwaite har påpekt, reflekterer et «ja» på et spørreskjema om latrinetilgang i byområder verken «the quality of the latrine, the ease of access, the cost (many urban dwellers only have access to local public toilets with charges they cannot afford) or the provisions for hand washing» (Satterthwaite 2003).

Offentlig tilgjengelige data om husholdningsinntekt refererer

ofte tilbake til målinger som ikke tar hensyn til forskjeller i prissetting og forbruksmønstre mellom by og land. Byboernes nærhet til ulike grunnleggende tjenester og generelt høyere relative inntekt gir dermed et misvisende bilde av tilgangen til ulike tjenester. Samtidig inkluderes beboere som bor under midlertidige og/eller uformelle forhold, sjeldnere i statistikk. Og bygrensene som benyttes, tar i liten grad hensyn til uformelle bosetninger og husholdninger på landsbygda som innlemmes i bymiljøene (Rakodi, 2014). Over 90 prosent av smittetilfellene under koronapandemien fant sted i byene. Likevel anerkjennes ikke de økende behovene til dem som bor i slumområder og urbane lavinntekts-husholdninger.

UD og NORAD har i motsetning til for eksempel SIDA i Sverige ikke innlemmet metoder og datasett som fanger urbaniserings-trender og sosiale forhold i storbyområdene. Hvor er erkjennelsen av at de fleste flyktninger ikke havner i overfylte

leire i Europa, men som fordrevne migranter i mellomstore og mindre byer i Asia og Afrika?

## Bistand på sviktende grunnlag

Den økende urbaniseringen av fattigdom globalt truer livet, velferden og naturgrunnlaget til milliarder av mennesker på alle kontinenter. I Melding til Stortinget 24 (2011–2018) anerkjente regjeringen Solberg behovet for endret praksis: «Urbanisering og det faktum at fattigdomsreduksjon, inkludert innsats for klima og miljø.»

I den øvrige delen av meldingen nevnes imidlertid «urbanisering» kun to ganger. Erkjennelsen følges verken opp i øvrig analyse eller politikkfor-slag. Det eksisterende kunns-kapsgrunnlaget om byer i bistanden er tynt, og det som finnes, bekrefter historiske anta-gelser som bidrar til å redusere

behovet for handling. Problemet er ikke at UD og NORAD har opptrådt helt i «blinde», men at det historisk oppbygde kunns-kapsgrunnlaget og utviklings-praksisen har forsvart manglende innsats på et sviktende faktagrunnlag. Med bistandens motvilje mot å engasjere seg innen byområder og urbaniseringstematikk blir utfordringene igjen overlatt til underfinansierte byer, lokale bevegelses og sivilsamfunnsor-ganisasjoner. Storbyer i sør representerer de fleste utviklingsutfordringene i kombi-nasjon, men krever oppbygging av fagkompetanse innenfor urbanisering, urbanisme, og deltakende utvikling – også i Norge.

Det er ikke lenger et alternativ å se den andre veien.

Se også masteroppgaven *Norwegian Habitat Policy: Perspectives on urbanization, the city and human settlement patterns in Norwegian development aid* (duo.uio.no). Ellefsen er samfunnsgeograf og styremedlem i Habitat Norge.





© EDUARDO L. MORENO. SIDADAAB KENYA, OG SDG 11 - TIT 5 DISASTER

# Er klima og fattigdomsbekjempelse hovedmål for norsk bistand?

**Fattigdom:** Norsk utviklingssamarbeids svake by-innsats gjennom 60 år – i gjennomsnitt fem prosent av årlig bistandsbudsjett – er vanskelig å forstå. For det er i byene «milliarder på bunnen» lever. Mange etterlyser tiltak innen for eksempel skog og klima, plast og marin forsøpling, transport, energi, matvaresikkerhet og områdeplanlegging.

Av Anna Malena Giske Skibeveag  
skibeveag@googlemail.com

Menneskene her står for 70 prosent av klimautslippene, forbruker 70 prosent av energien og skaper 70 prosent av lands bruttonasjonalprodukt. I tillegg utspiller to tredjedeler av verdens kriger og konflikter i tilknytning til byer. 90 prosent av all befolkningsvekst i dette århundret skjer i byer i Sør, ifølge Scanteam (2007) og «Verden av byer» (2020). Det er i fattige bysamfunn i Afrika og Asia (særlig i øst og sørøst) at «kaskadene» av klimaangrep vil ramme særlig hardt. Det er en sterk sammenheng mellom økt urbanisering og klimaendring.

Når seniorrådgiver Heidi B. Bade og direktør Bård V. Solhjell i Norad i en kronikk i Klassekampen 25.10.21 konkluderer med at «byen er en sentral arena for fattigdomsbekjempelse, klimakutt og klimatilpasning», er det en viktig erkjennelse. I 60 år har norsk bistandspolitik og praksis vært kjennetegnet av en konsekvent neglisjering av by- og regionutvikling. Kronikken baserer seg på rapporten *Bistandens bidrag til å redusere*

*klimagassutslipp: løsninger for mennesker, klima og natur.* Den er én av flere Norad-rapporter i arbeidet med å utrede nye innsatsområder for norsk bistand mot 2030.

Rapportene er i ferd med å bli mange og dyre. Spørsmålet stadig flere stiller seg, er: Når vil Utenriksdepartementet og utviklingspolitisk ledelse gi grønt lys for oppfølging av rapportene og en fornyelse av norsk utviklingssamarbeid? Dette er sårt nødvendig.

## Mer klimarobust verden

Alvoret i sammenhengen mellom byer, klima og fattigdom kommer frem i FNs klimapanels (IPCC) andre delrapport i sjettede hovedrapport. Den slår fast at så mange som 3,3–3,6 milliarder mennesker lever under forhold som gjør dem spesielt sårbare for klimaendringer, og at de fleste av disse bor i byer. Med det har #IPCC beveget seg inn i sitt tredje hovedperspektiv. Fra først å rapportere at verden står overfor en klimakrise, har de påpekt betydningen av å trekke naturen inn i analysen – for så å understreke de sosiale

utfordringene. Et neste steg blir å utrede mer konkrete tiltak som kan sikre overgang til en mer klimarobust verden, siden både byen, klimaet og fattigdommen er sektorer med behov for integrert handling. Når kommer IPCC på banen med slike forslag?

Den siste rapporten (særlig kapittel 6) er basert på en mer helhetlig og grundig forskning enn forrige rapport, som begrenset seg til helse-systemer, infrastruktur og landbruk. Særlig sårbarhetsutfordringene fremstår som mer konkrete og gjennomanalysert. Samtidig ser den også mulighetene i den raske urbane veksten til å planlegge og bygge ny fysisk infrastruktur. Hovedkonklusjonen skremmer: De neste 10–15 årene med rask urbanisering særlig i Afrika og Asia utgjør kun en tidsbegrenset mulighet til å tilpasse og redusere utslipp. Vi vet hvordan vi skal redusere klimarisiko og ulikhet, sier rapporten. Men tiltakene settes ikke ut i livet – særlig sosialpolitiske og økosystembaserte tilpasninger vil kunne løse mange begrensninger knyttet til fysisk infrastruktur med mulighet for en gradvis tilpasning.

## I Stortinget

Andreas S. Unneland (SV) fremmet 18. mars et skriftlig spørsmål i Stortinget til utviklingsminister Anne B. Tvinnereim om hvordan regjeringen vil følge opp Norad-rapporten om «bistandens bidrag» med hensyn til fattigdomsbekjempelse, klimakutt og -tilpasning i byer – hvor det foreslås å dreie flere pågående programmer mot byer. Det gjelder tiltak innen skog og klima, plast og marin forsøpling, transport, energi, matvaresikkerhet og områdeplanlegging.

«Byer og urbane områder er ikke definert som eget innsatsområde for norsk bistand.»

24. mars svarte Tvinnereim til Unneland at «byer og urbane områder ikke er definert som eget innsatsområde for norsk bistand». Det ble vist til at norsk bistand til robuste og bærekraftige byer nå

ivretas ved en integrert tilnærming gjennom multilaterale utviklingsbanker. Neksusen byer, klima og fattigdom som er foreslått i Norad- og IPCC-rapportene, er oppsiktvekkende nok allerede operasjonalisert. Tiltakene som er nevnt innen arealbruk, planlegging, skattlegging, infrastruktur og samfunnsikkerhet, fremstår imidlertid ikke i en integrert, flersektoriell program sammenheng. De er enkeltstående, adskilt og forekommer i ulike kontekster. Integrasjonen skjer i beste fall i utviklingsbankenes planverk eller på deres bankkonti i Washington DC. Der står de generelt lenge før de blir brukt. Tvinnereim viser til Det grønne utviklingsfondet. Det er i hovedsak et klimafond som knapt har sosial utvikling som mål. Så langt er lokale myndigheter og sivilsamfunns organisasjoner tilgode sett med kun fem prosent av fondsmidlene. Det må spørres: Er fattigdomsbekjempelse fortsatt hovedmålet for norsk bistand?

## Fattigdomsprofil

Det er avgjørende hvordan norske midler

gjennom utviklingsbankene fremstår som utviklings tiltak i mottakerlandene. Integrering dreier seg om å kombinere flerspektorielle plan- og utviklingsprosesser i sammenhengende tjenester for å bedre folks liv. Det som i dag finansieres gjennom bankene, er storbyfornyelse i den moderne sektoren. Mellomstore og mindre byer neglisjeres, og det er vanskelig å se en fattigdomsprofil. Gode tiltak for folk flest initieres oftest «nedenfra» i regi av deres egne organisasjoner, som områdeutviklingen i #Mukuru (Nairobi) eller Monrovia (Liberia). Siden verken byen, klimaet eller fattigdommen er sektorer, er det behov for integrert handling.

Moderniseringen fortrenget store befolkningsgrupper til byenes periferier.

Ser vi noen tiår tilbake, er Verdensbankens «Sites and Services»-program (1972–90) med 116 prosjekter i

55 land et eksempel på hvordan banksystemet integrerer. Programmet overstyrte nasjonale og lokale utviklingsaktører fullstendig ved at internasjonale og nasjonale NGOer ble etablert og kontrahert som utbyggere. Boligene som ble finansiert, lå utenfor vanlige folks kjøpekraft. Moderniseringen fortrenget store befolkningsgrupper til byenes periferier med sosial marginalisering som resultat. Et nylig eksempel er hvordan 20000 innbyggere i Badia East i Lagos fikk rasert hjemmene sine gjennom det verdensbankfinansierte «Metropolitan Development Project». Bare fem prosent av innbyggerne er tilstrekkelig kompensert.

## Byenes fattigste

Problemet med FN, multilaterale utviklingsbanker og store utdannings- og helsefond er at de ikke når byenes fattigste. Disse lever i økende grad utenfor bygrensene i uformelle bosettinger som er ekskludert fra myndighetenes ansvar. Folk her har ikke adgang til institusjoner som sikrer et minimum av sosiale tjenester og

rettigheter. Covid-19-erfaringene viser at strukturer som leverer til fattige i uformelle områder, knapt finnes.

Ifølge et evalueringspanel som ble oppnevnt av generalsekretær António Guterres etter Habitat III-konferansen i 2016, trenger vi en utviklingstilnærming som favner videre enn byen, slumområdene og den uformelle økonomien. Det er behov for en integrert territoriell tilnærming hvor rurale og urbane sammenhenger utnyttes. Verken FNs eller medlemslandenes utviklingspolitikk, inkludert Norges, reflekterer slike perspektiver.

Der internasjonale tankesmier gang på gang har understreket sammenhengen mellom by og land – «the interaction between leading and lagging places is the key to economic development» (World Development Report, 2009) – har norsk bistand lukket øynene.

Skibeveag er tidligere ansatt i UN Habitat og NORCAPS i Sør-Sudan. Styremedlem i Habitat Norge.





# Sikkerhet og vold i Rocinha – en favela i Rio de Janeiro

**Brasil:** Sikkerhet i Rio Janeiro dreier seg om mye mer enn politioperasjoner.

Det dreier seg om mennesker som bor der, utenforskap og hvordan de lever i et samfunn hvor de nektes offentlige tjenester.

Av **Tore Øvstebo Næss** (tekst/foto)  
tore.ovstebo.nass@inmbu.no

«Vi har viktigere ting å snakke om enn våpen og politi. Det er ulikhet og mangel på tilgang til ressurser og muligheter som er våre problemer, siden en penn dreper mer enn våpen.»

Dette svarte en innbygger i en av Rio de Janeiros favelaer, Rocinha, da jeg spurte hvordan det var å bo i en bydel med voldelige sammenstøt mellom ulike gjenger og/eller byens politi. For dem var ikke det ikke *a segurança pública* (offentlig sikkerhet) som var det viktigste sikkerhetsmaet, det var derimot *a segurança humana* (menneskelig sikkerhet) og *violência cotidiana* (hverdagsvold).

Jeg spør hva han mener med et pennestrøk, og han utdyper: «Vi får ikke vann og kloakk. Det er gjort med pennestrøk at vi ikke får dette, av de som har makt som velger oss bort. De kommer aldri til Rocinha og ser selv!»

## Urban krigføring

For jeg i mai 2022 reiste til Rio for å gjøre feltarbeid til en masteroppgave i internasjonale relasjoner og sikkerhetsstudier, forberedte jeg meg på temaer som politivold og sikkerhetsreformer i byen. Innen dette fagfeltet finnes det flere tilnæringer for å undersøke spørsmål rundt sikkerhet og vold. Tradi-

sjonelt har fagkretsen vært opptatt av krig mellom stater, mens nedslagsfeltet har i senere tid blitt utvidet til urbane områder og mennesker.

Det finnes mye forskning på konflikter mellom stater, militærpolitiet og kriminelle narkotikabander i Rio. Og det er ikke uten grunn: Byen sliter med store utfordringer og et brutalt militærpolitiet, som driver urban krigføring. Bare i 2019 drepte politiet i byen minst 1813 personer, og over to tredjedeler av ofrene hadde en annen hudfarge enn hvit.<sup>1</sup>

De jeg intervjuet var derimot mest opptatt av de daglige truslene og valgene de tar for å navigere i hverdagen.

## Feltarbeid i Rio de Janeiro

Jeg bor i Humaitá, som er et av de privilegerte nabolagene i den sørlige sonen av byen. Hver dag sykler jeg langs Lagoa Rodrigo de Freitas, et vann i den sørlige sonen av Rio, med tropiske trær som henger over sykkelstien. Jeg tar undergrunnen fra Leblon til Rocinha. Det er kun ett stopp.

Idet jeg går ned på perrongen i Leblon, forlater jeg det som minner om en urban og tropisk versjon av en bydel vest i London. Cirka ti minutter senere er jeg i Rocinha, og det oppleves som å være i et helt annet land, til og

med i en annen verdensdel.

Merkelig nok heter ikke undergrunnsstoppet Rocinha, det heter São Conrado, et sted som ligger kun 100 meter fra Rocinha. Det er et av de dyreste nabolagene i Rio. Det kan nesten virke som om noen ønsker at Rocinha ikke eksisterer offisielt på undergrunnskartet.

Jeg tar rulletrappen opp, går ut av stasjonen og blir møtt av en enorm fjellside, med mange ulike hus som henger sammen vegg i vegg på den ene siden, og boligblokker på den andre siden. Sola steker. Det er en varm sensommerdag i mai med 32 varmegrader. Jeg går gjennom et lite marked hvor det selges alt fra mobiltelefoner, vesker, sko og klær til mat. I hovedgaten, Via Ápia, finnes det dessuten banker, restauranter, barer og kafeer.

I Rocinha er det lettest bare å nikke til en taxisjåfør på motorsykkel for å få skyss. Jeg får kontakt, hopper bakpå og blir kjørt oppover en smal vei med folk som går i alle retninger. Medtatte personbiler og lastebiler kommer kjørende ned med liten klaring, og taxisjåførene kjører sikksakk mellom alle sammen. Og av en eller annen grunn har de det veldig travelt.

Frem av prosjektdeltakerne flrehever statens fravær. Mangelen på adekvate offentlige tjenester, som for eksempel grunnleggende sanitære forhold gir dem større sikkerhetsutfor-

dringer enn konfrontasjoner mellom politiet og bander i nabolaget. Dette bestemmes av en penn (personer med makt) som kanskje aldri har vært i Rocinha. Andre aktivister har invitert kommunale myndigheter og delstatsmyndigheter på besøk, men må konkludere med at de ikke kommer. Derfor oppleves det som et fravær av staten og tjenester de har rett på – formelt sett er dette et strøk med en juridisk eksistens der beboerne er medborgere av samme by som folk i andre nabolag. Men det er ikke likhet for loven.

## Overlevelsesteknikker

Innad i Rocinha navigerer de fleste prosjektdeltakerne kun i hovedgatene og kjente *becos* (smug) siden favelaen er enorm, med et sted mellom 100 000–250 000 innbyggere, delt inn i 16 kvartaler.

Selv om det skjer sjeldnere i Rocinha enn i mange andre brasilianske favelaer, pleide en av deltakerne høsten 2017 å dra på universitetet klokken seks om morgenen for å unngå politioperasjoner. En annen deltaker, ung mann, fortalte at han måtte unngå at politiet assosierte ham med bandemedlemmer. Han fant derfor på unnskyldninger for hvorfor han ikke kunne gi dem skyss på sin egen motorsykkel. Utenfor Rocinha fortalte andre deltakere at de på arbeidsplassen

eller universitetet unngikk å si de bodde der siden de fryktet stigmatisering. De uttrykte bekymring for dårligere lønn og lavere sjanse for opprykk i gradene og oppgå å ha postadresse i et annet, lavere middelklassestrøk. For en annen deltaker var ikke dette noe problem, siden alle på jobben hans kom fra «drittstrøk», som han selv kalte det, før han korrigerte ordbruken.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. (2019). [https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf).

Rodrigues, M. og H. Coelho. «Pretos E Pardos São 78% Dos Mortos Em Ações Policiais No RJ Em 2019: 'É O Negro Que Sofre Essa Insegurança'». Diz Mãe De Ágatha. Globo, 6. juni 2019. <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/06/pretos-e-pardos-sao-78percent-dos-mortos-em-acoes-policiais-no-rj-em-2019-e-o-negro-que-sofre-essa-inseguranca-diz-mae-de-agatha.ghtml>.

Wibben, A.T.R. *Feminist Security Studies: A Narrative Approach*. Routledge, 2011.

Næss er mottaker av Habitat Norges masterstipend i urbanisme 2021.

# Bærekraft er ikke lenger bærekraftig

**Oslo:** En studie av bevaringspotensialet ved Oslos ikke-vernedede bygninger viser at 13 millioner tonn CO<sub>2</sub> ligger bundet i Oslos ikke-vernedede bygninger. Hva med pragmatisk vern, der eksempelvis en gårdeier må kunne bevise at riving av slike eksisterende bygg er en riktig beslutning – også i et klimaperspektiv?

Av Kim Pløhn og Daniel Larsen  
kim.plohn@stud.aho.no,  
daniel.larsen@stud.aho.no

Arkitekturfaget står overfor en historisk problemstilling: Hvordan kan vi tegne nye bygninger når vi vet at byggebransjen har blitt en av de største bidragsyterne til utslipp av klimagasser? På grunn av høye utslipp i produksjonsfasen bringer hvert «bærekraftige» nybygg oss lenger og lenger unna de politisk vedtatte klimamålene.

Med dagens teknologi for ekstraksjon, prosessering og transport av byggematerialer er bevaring av eksisterende bygningsmasse det mest effektive tiltaket byggebransjen kan innføre for å redusere egne CO<sub>2</sub>-utslipp. Det fordrer at vi må se nøye og med nye briller på arkitekturen som havner under radaren til dagens vernepraksis. Denne artikkelen er et sammendrag av en masteroppgave ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, hvor vi gjennom tre ulike skalatrinn – fra Oslo via nabolaget Bryn til en konkret bygning som planlegges revet – har undersøkt bevaringspotensialet ved Oslos ikke-vernedede bygninger.

## Grønn liste

Problemstillingen er etter hvert kjent, men fortjener en kort oppsummering. Byggebransjen står ansvarlig for 16 prosent av norske klimagassutslipp.<sup>1</sup> 70 prosent av disse er indirekte utslipp knyttet til produksjon av

<sup>1</sup> Asplan Viak (2019). *Bygg- og anleggssektorens klimagassutslipp. En oversikt over klimagassutslipp som kan tilskrives bygg, anlegg og eiendomssektoren (BAE) i Norge*. Rapport.

[https://www.bnl.no/siteassets/dokumenter/rapporter/klimautslipp\\_bae\\_2019.pdf](https://www.bnl.no/siteassets/dokumenter/rapporter/klimautslipp_bae_2019.pdf)



nye bygninger, selv om tilfanget av nybygg kun er 1–2 prosent per år.<sup>2</sup> Det som i mange sammenhenger presenteres som bærekraftig arkitektur, innebærer ofte å rive eksisterende bygningsmasse og erstatte den med nye, høyteknologiske og godt isolerte konstruksjoner, som vil ha et lavt netto energi-forbruk i drift, selv om dette øker utslippene på kort og mellomlang sikt.<sup>3</sup> Bærekraft er ikke lenger bærekraftig. Hvert år river vi i Norge 000 22 bygninger, det vil si omtrent 60 hver dag.<sup>4</sup>

Bygninger som har såpass gode og fleksible strukturer at det ikke vil være forsvarlig å rive dem.

At bevaring er et effektivt klimatilskudd, blir artikulert av stadig flere i bransjen. I Oslo har det fra flere hold blitt foreslått å utarbeide en «grønn liste», som et supplement til byantikvarens gule liste over verneverdige bygninger. Dette forslaget ble blant annet nevnt i høringsutkastet til Oslos kulturmiljømelding 2021–2031.<sup>5</sup> Listeføringen er som regel tenkt som en selektiv utvelgelse av

<sup>2</sup> Grønn Byggallianse (2021). *Klimakur for bygg og eiendom*. <https://byggalliansen.no/kunnskapssenter/publikasjoner/infopakke/klimakurbygg/>

<sup>3</sup> Fuja, S.M., Flyen, C. & Venås, C. (2020). *Grønt er ikke bare en farge: Bærekraftige bygninger eksisterer allerede*. SINTEF akademisk forlag. <https://hdl.handle.net/11250/2719890/SF-agurrosent2b68.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>4</sup> SSB (2021, 31. mars). *Avfall fra byggsektivet*. <https://www.ssb.no/avfallbygging>

<sup>5</sup> Oslo kommune (2021). *Kulturmiljømelding 2021–2031*. [Høringsutkast.]

bygninger som har såpass gode og fleksible strukturer at det ikke vil være forsvarlig å rive dem. Et problem med denne tilnærmingen kan være at den vil gjøre det enda lettere å rive dem. Dersom bygningsvern som miljøtiltak virkelig skal monne, må det gjelde et stort flertall, ikke et begrenset utvalg, av eksisterende bygninger. I vår oppgave tok vi derfor for oss alle bygningene som ikke er vernet, altså hele skyggesiden av byantikvarens gule liste.

Vi kartla denne bygningssmassen, som utgjør 89 prosent av adressene i Oslo, for å belyse mengden bundet energi bygningene besitter. Begrepet «bundet energi» har blitt brukt for å beskrive den mengden ikke-fornybar energi som er benyttet i utvinning av råmaterialer, prosessering, frakt til byggeplass og konstruksjon. Hver ikke-listeførte adresse i bygningsmatrikkelen har i vår kartlegging en verdi i kg CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, som representerer forventet utslipp dersom man skulle oppføre bygget i dag med konvensjonelle bygningsmaterialer. Kartet er tilgjengelig på nettsiden [www.gronnlise.no](http://www.gronnlise.no). I sum viser det at 13 millioner tonn CO<sub>2</sub> ligger bundet i Oslos ikke-vernedede bygninger. Det tilsvarende det totale utslippet fra norsk olje- og gassproduksjon gjennom ett år.

## Et motforslag til de pågående planene for Bryn

Tall fra bygningsmatrikkelen viser også at spesielt kontorbygninger fra 1950–80 er utsatt for riving. Derfor har vi valgt å analysere ombrukspotensialet til denne bygningskategorien på nabolags- og bygningsnivå. Vi har tatt utgangspunkt i området Bryn, som har blitt utpekt som et kollektivknutepunkt, hvor 32 eksisterende bygninger står og skjelver i påvente av en byutvikling som sikter på høyere tomtetrytelse.

Planene for «Nye Bryn», som ligger ved Alnaelva øst i Oslo, innebærer at de fleste av de eksisterende bygningene skal rives og erstattes med omtrent

<https://byantikvaren.files.wordpress.com/2021/05/horingsutkast-kulturmiljome melding-2021-2031-1.pdf-1>



70 000 m<sup>2</sup> boliger og 240 000 m<sup>2</sup> kontor. For å undersøke ombrukspotensialet av de eksisterende 150 000 m<sup>2</sup> har vi tegnet opp og analysert 9 utvalgte bygninger som representerer spennet av bygningstyper og oppføringsdatoer. En vanlig oppfattelse er at fysiske begrensninger hindrer ombruk av ikke-vernedede bygninger. Nye og strengere forskrifter antas å gjøre eksisterende planer, takhøyder, rømningsveier og isolasjons-

egenskaper utilstrekkelige. Vi har gjort en presis optegning av eksempelbygningene for å finne ut av hva disse problemene eventuelt består av i målbare og sammenlignbare størrelser. Med utgangspunkt i arkivmateriale og våre egne optegninger har vi sett på aspekter som bygningsstruktur, gjenstående bæreevne, mulighet for å skjære hull i dekket, plandybde, takhøyde samt utforming av rom, vertikale sjakter og kommunikasjonsveier. Analysene viser vanlige problemer som mangel på universell utforming, dårlig forbindelse mellom ute og inne på bakkeplan, og dype planer. Typiske kvaliteter som peker i retning av ombruk, er generelle og overdimensjonerte bygningsstrukturer, frie planer og fasader som bæres av betong-søyler, og mange muligheter for innpassing av nye, vertikale kommunikasjonsveier og sjakter. Trapper, heiser og rømningsveier er dimensjonert over dagens krav, og det samme er takhøyden dersom man fjerner nedsenkede himlinger. Mange av bygningene i kategorien som ofte rives, kjennetegnes av lignende konstruksjonsprinsipper, tekniske detaljer og materialer, som derfor kan gjøre det mulig å jobbe systematisk med transformasjon og bygningsvern.

Basert på analysen av eksisterende bygningsmasse har vi tegnet et skjematisk motforslag til de pågående planene for Bryn. Primært gjennom ulike former for påbygg og tilbygg av eksisterende bygningsmasse har vi fått til å romme 310 000 m<sup>2</sup>, som kun er 50 000 m<sup>2</sup> mindre enn de pågående planene. Selv om arealet til forslaget og motforslaget er av sammenlignbar størrelse, innebærer bygningsvernet en reduksjon i klimagassutslipp på over 55 prosent. Den sosiale sammensetningen påvirkes også, ved at flere av dagens aktører innen lett produksjon, kontor,

næring og lager ikke presses ut av nabolaget.

## Pragmatisk vern

Med prosjektet har vi forsøkt å stille spørsmål ved om det er et behov for et utvidet spenn av kriterier for verdisetning av bygninger. Måten antikvarisk bygningsvern har blitt praktisert på i Oslo, har blitt kalt narrativt vern.<sup>6</sup> I stedet for at vernekriteriene har lagt vekt på bystruktur og bygningsstyper, har hensikten vært å ta vare på og gjenfortelle historier. Selv om dette ikke lenger er en presis beskrivelse av byantikvarens virke, er man med bygningsvern fortsatt opptatt av å bevare det representative. Ved ekskludering av ca. 10 000 bygninger i Oslo impliseres samtidig at de resterende 89 prosent har lavere verdi og kan erstattes av nybygg. Denne logikken kan videreføres gjennom opprettelse av en selektiv grønn liste.

Et pragmatisk vern underlagt alle oppførte bygninger vil flytte bevisbyrden fra byantikvaren, som i dag må argumentere for bevaringsverdien av sine utvalgte bygningsobjekter, over til gårdeier, som må kunne bevise at riving av eksisterende bygg er riktig beslutning også i et klimaperspektiv. Dette kan for eksempel gjøres ved at man stiller krav til et klimaregnskap som dokumenterer miljøeffekten av riving, eller at konstruksjonen ikke er i stand til å videreføres. Når bevaring blir utgangspunktet, vil verne diskusjonen knyttet til hvert enkelt prosjekt samtidig kunne bli mer interessant og gi større rom for byantikvarens faglige vurderinger, og for arkitekten, som kan utforme dialog med den eksisterende bygningen.

Vår studie av ombrukspotensialet ved ikke-vernedede bygninger viser at bygningsmassen er tilpansningsdyktig, og at ombruk ikke trenger å gå på bekostning av arkitektonisk kvalitet. I tillegg til at bevaring er det mest effektive klimatilskuddet byggebransjen kan iverksette.

Forfatterne er mottakere av Habitat Norges masterstipend i urbanisme 2021.

<sup>6</sup> Ellefsen, K.O. (2008). *Narrativt vern*. *Arkitektur N*, 7, 52–59.



# Fem urbanister – byutviklere

**Urbanisme:** NY TID har spurt fem urbanister – alle kjent for norske byutviklere – om noen av hovedtemaene i dette bilaget: global urbanisering og feminisering av fattigdom, drivkrefter og motkrefter, ny teknologi, og organisering i kampen for et tryggere og sikrere samfunn.

Av Erik Berg

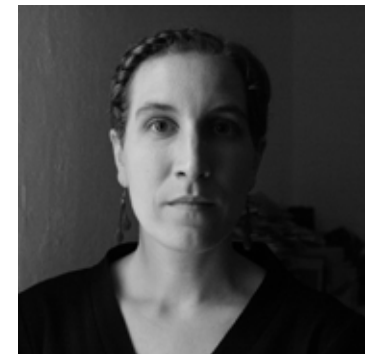
erierikberg@yahoo.com

World Urban Forum (WUF) er FN's største folkelige arrangement. Dette er primært en arena for sivilsamfunn, forskere, næringsliv, lokale myndigheter og media, men medlemstatene deltar også. Det arrangeres hvert annet år av FN's bosettingsprogram i samarbeid med vertslan-dets og -byens myndigheter. Vi deltok i det 11., som ble avholdt i Katowice i Polen 26.-30. juni i år.

## I det globale sør

**Kathrin Golda-Pongratz**, professor ved UIC Barcelona School of Architecture (kathrin@pongatz.org):

– Konseptet «perifer urbanisering» blir i økende grad brukt for å beskrive ukontrollert og uplanlagt byvekst, spesielt i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Hva innebærer konseptet?



– Den brasilianske antropologen Teresa Caldeira, som jeg intervjuet i 2017, omtaler «perifer urbanisering» som «en måte å lage byer på». Caldeira har nøyte studert hvordan byer, spesielt i det globale sør, vokste i løpet av de siste tiårene, hovedsakelig gjennom innbyggernes gradvise «autokonstruksjon». Ikke bare av egne hus, men også av hele nabolag. Selv om de omgår offisielle planleggingsbestemmelser og myndighetskontroll, og derfor ofte betegnes som «uformelle», tilpasser de seg logikken til kapitalistiske markeder og opererer ofte bevisst innen deres nisjer. Mange av grunnleggerne av disse urbane utkantene – migranter er i fler-

tall – blir borgere med egne rettigheter og framstår som politisk relevante aktører. De gjør krav på byen som sin egen.

Vi hevder at slike periferier faktisk viser at det tradisjonelle konseptet med sentrum og periferi ikke lenger er tilstrekkelig. Den tradisjonelle urbane kjernen, den hurtigvoksende urbane utkanten og andre subalterne byrom, er økonomisk og sosialt absolutt gjensidig avhengig og innebygd i en global dynamikk.

Jeg har studert slik gjensidig avhengighet og nye relasjoner mellom bystrukturer i Lima i Peru, der urbanisering gjennom landbruk, kollektiv plassbygging og en gradvis toleranse av staten overfor landokkupanter (*barriadas*), har bidratt til viktige, utfordrende spørsmål. Hva utgjør for eksempel forskjellen mellom bosetting og by og hvor begynner det urbane.

– Hvordan kan man sikre innbygges grunnleggende behov?

– Til tross for den gjensidige avhengigheten og en økende bevissthet om de politiske og økonomiske kreftene i de selvbygde byene i det globale sør, er perifer urbanisering klart preget, om ikke produsert, av sosiale og romlige ulikheter. Ulikhetene genererer, interessant nok, nye mønstre, nye økonomiske aktiviteter og nye landmarkeder, men skaper og opprettholder også et vedvarende fravær av bypolitikk som kan sikre deres integrering. Samtidig står mange av byens selvbyggere i dag overfor store vanskeligheter når det gjelder utbygging og *land-trafficers*. Nisjene er ofte omstridt, og innbyggernes grunnleggende behov og sikkerhet er ikke garantert. Det er her det er et presse-sakelig gjennom innbyggernes gradvise «autokonstruksjon». Ikke bare av egne hus, men også av hele nabolag. Selv om de omgår offisielle planleggingsbestemmelser og myndighetskontroll, og derfor ofte betegnes som «uformelle», tilpasser de seg logikken til kapitalistiske markeder og opererer ofte bevisst innen deres nisjer. Mange av grunnleggerne av disse urbane utkantene – migranter er i fler-

Mange slike «periferier» i en prosess med kontinuerlig forbedring, er veldig ofte selvorganisert og samfunns- eller NGO-drevet. En realistisk strategi er å gi støtte til å utvikle

verktøy og metoder for en deltakende nabolagsoppgradering. Og samtidig muliggjøre og juridisk støtte innbyggerne som ansvarlige aktører og beskyttere av sin kulturarv og økologisk likevekt i eget habitat.

## Grønland og Tøyen

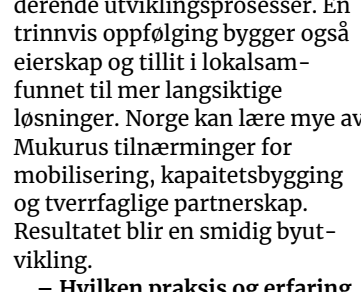
**Kjersti Grut**, Programleder Områdeløftet Grønland og Tøyen (kjerstigrut@gmail.com):

– I byer verden over øker antall utviklingstiltak for marginaliserte – betegnet som «områdeutvikling (area development)». Hva kan vi lære av det som gjøres?



– Erfaringene fra Mukuru Special Planning Area (SPA) – en stor uformell bosetting i Nairobi – viser hvordan innbyggere, sivilsamfunn, myndigheter, akademia og næringsliv kan finne sammen for å oppgradere og forbedre levekårene for de mest utsatte delene av befolkningen. Frivillige organisasjoner inntar en nøkkelrolle hvor de bidrar til åpen kunnskapsutveksling som både innbyggere og samarbeidspartner er del av. Det gir felles begreper, metoder og kapasitetsbygging. Dette virker igjen mobiliserende og gir inkluderende utviklingsprosesser. En trinnsvis oppfølging bygger også eierskap og tillit i lokalsamfunnet til mer langsiktige løsninger. Norge kan lære mye av Mukurus tilnærminger for mobilisering, kapasitetsbygging og tverrfaglige partnerskap. Resultatet blir en smidig byutvikling.

– Hvilken praksis og erfaring kan for eksempel Områdeløftet på Grønland og Tøyen tilby byer i det globale sør?



– Den enorme økningen er særlig en følge av migrasjon fra

– Grønland og Tøyen i bydel Gamle Oslo har sammensatte levekårsutfordringer og en beliggenhet som øker behovet for å styrke bo- og oppvekstmiljøene, øke trivselen i nabolagene og offentlige byrom. Områdeløftet henter ressurser og løsninger på tvers av ulike fagområder i statlige og kommunale virksomheter – i en helhetlig områdepolitikk. Satsingen skal gjøre nærmiljøene triveligere og de kommunale tjenestene bedre.

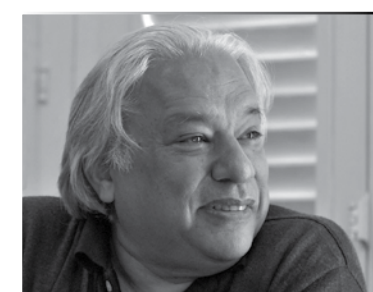
Innbyggerne deltar aktivt i nærmiljøet gjennom områdeløftet, eksempelvis ved å medvirke til jobbtillbud for unge, i oppgradering av parker og i utarbeidelse av det årlige plangrunnlaget. Frivillige organisasjoner bidrar til varierte fritidstilbud og aktiviserte offentlige byrom gjennom folkebudsjett, tilskuddsmidler eller partnerskapsavtaler med bydelen. Ved å samarbeide får kommunen flere ideer og ressurser til å løse utfordringer som innbyggere kjenner best. Norge kan internasjonalt dele kunnskap om slike levekår i utsatte områder gjennom aktiv innbygger-involvering og partnerskap med lokalt organisasjons- og næringsliv.

– Hva er Safetipin, hvorfor er initiativet nødvendig og hvordan forholder det seg til trygghet i hverdagen for kvinner og jenter?

– Safetipin er et viralt foretak som stiller teknologi og data til disposisjon for kvinner, særlig fra ekskluderte og sårbare miljøer, for å gjøre byer og offentlige rom tryggere og mer inkluderende. Det gir mer mobilitet for kvinner, som kan utøve sin «bruksrett til byen» ved økt tilgang til arbeid og utdanning. Og derved påvirke deres livssituasjon. I løpet av de siste 9 årene har Safetipin jobbet i 50 byer i India og også globalt.

– Hvilken rolle har den formelle eiendomssektoren og dens nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere spilt?

– Utfordringen er at landei-



– Den enorme økningen er særlig en følge av migrasjon fra



FOTO: EDUARDO L. MORENO

– Hele Sør-Asia. Staten har ikke klart å skaffe land eller bolig til de fattigere delene av migrant-befolkningen. Et resultat er at 62 prosent av Karachis befolkning bor i uformelle bosetninger opprettet ved siden av sentrum da byen var liten. Slik bodde de nær arbeidsplasser og sosiale fasiliteter. Imidlertid har byen vokst, og i dag er rimelig land for fattige kun tilgjengelig i utkanten av den utvidede byen. Pendling til jobb og tilgang til sosiale fasiliteter koster mye tid og penger.

For å møte utfordringen har de gamle uformelle bosetningene, som vanligvis besto av en 80 kvadratmeter tomt med en familie, begynt å bli høyhus på fire – fem etasjer. Det har fortettet området, skapt leietakere, fratatt kvinner og barn gatemiljøet, samt skapt infrastruktur-problemer knyttet til vann- og avløpshåndtering. Utviklingen drives av uformelle utviklere og kapital. Tettheten i slike bosetninger kan være så høy som 3000 personer per hektar.

62 prosent av Karachis befolkning bor i uformelle bosetninger.

– Hvilken rolle har den formelle eiendomssektoren og dens nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere spilt?

– Utfordringen er at landei-

– Hvilke løsninger har Nordic Neurotech for å behandle agorafobi? Hva er «innovative virtual reality»-redskaper?

– Nordic Neurotech jobber systematisk med løsninger gjennom virtuell virkelighet, hvor en person blir eksponert for sin frykt gjennom en 360 graders filming/simulering. Det betyr at NNT bruker kameraer som filmer 360 grader i høy oppløsning – slik at brukeren kan ta på seg en VR-brille og oppleve situasjoner under trygge omstendigheter hjemme i sofaen. Brukeren kan dermed venne seg til å møte sin frykt og forstå mer av hvordan man reagerer i slike situasjoner – og at de ikke er så farlige. Dette gjøres med gradvis tilpasning i forhold til vanskelighetsgrad basert på hvor ekstreme eksponeringene er.

Når NNT lager simuleringer gjøres dette sammen med psykologer, hjerneforskere, sosiologer og behandlere som jobber med personer som har slike utfordringer.

I kampen for bedre mental helse er det viktig å lage verktøy som er skalerbare og gir hver enkelt muligheten til å selv trene på situasjonene. Noe som i dag kun kan gjøres i det fysiske rom. Vi er en av de ledende innen eksponeringsterapi i Europa. Vi bygger i dag et forskningscenter (NNT Science Lab) på 1000 kvadratmeter for å gjøre mer anvendbar forskning. Målet er å sikre at fremtiden ser lysere ut for mennesker som har utfordringer med blant annet agorafobi.



– Symptomene på agorafobi kan være mange, og det er mye vi ikke vet i forhold til hvor mange

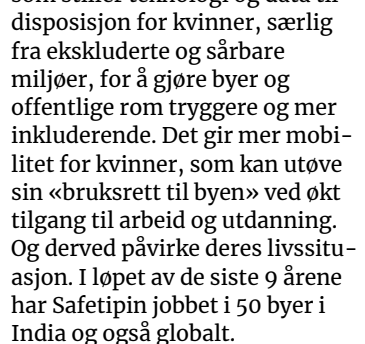
– Hvilke løsninger har Nordic Neurotech for å behandle agorafobi? Hva er «innovative virtual reality»-redskaper?

– Nordic Neurotech jobber systematisk med løsninger gjennom virtuell virkelighet, hvor en person blir eksponert for sin frykt gjennom en 360 graders filming/simulering. Det betyr at NNT bruker kameraer som filmer 360 grader i høy oppløsning – slik at brukeren kan ta på seg en VR-brille og oppleve situasjoner under trygge omstendigheter hjemme i sofaen. Brukeren kan dermed venne seg til å møte sin frykt og forstå mer av hvordan man reagerer i slike situasjoner – og at de ikke er så farlige. Dette gjøres med gradvis tilpasning i forhold til vanskelighetsgrad basert på hvor ekstreme eksponeringene er.

Når NNT lager simuleringer gjøres dette sammen med psykologer, hjerneforskere, sosiologer og behandlere som jobber med personer som har slike utfordringer.

I kampen for bedre mental helse er det viktig å lage verktøy som er skalerbare og gir hver enkelt muligheten til å selv trene på situasjonene. Noe som i dag kun kan gjøres i det fysiske rom. Vi er en av de ledende innen eksponeringsterapi i Europa. Vi bygger i dag et forskningscenter (NNT Science Lab) på 1000 kvadratmeter for å gjøre mer anvendbar forskning. Målet er å sikre at fremtiden ser lysere ut for mennesker som har utfordringer med blant annet agorafobi.

– Symptomene på agorafobi kan være mange, og det er mye vi ikke vet i forhold til hvor mange



De siste 9 årene har Safetipin jobbet i 50 byer i India.

Vi tror at urbane systemer

(politikk, tjenester, praksis, programmer) kan gjøres mer kjønnsvennlige hvis de forholder seg til data som gjenspeiler den levde virkeligheten til ulike grupper av kvinner. Vi har fulgt en tredelt tilnærming – utplasing av teknologiverktoy, deltakende datainnsamling og integrering av kjønnsindikatorer. Informasjon samles inn gjennom ulike teknologiverktoy og deles med myndighetene, som så gjennomfører våre anbefalinger om endringer i fysisk infrastruktur som belysning, gangavstand, mobilitet og offentlig transport, samt utforming av offentlige rom. Konkret og daglig tilbyr vi folk data gjennom appene Safetipin Nite og Safetipin Site slik at de kan gjøre trygge valg mht. reiseruter, fremkomstmidler og så videre.

Vi prøver å endre kvinners opplevelse av byen fra frykt, vold og ekskludering til handlefrihet og myndiggjøring, samt øke bevissthet og fremme handling hos lokale og nasjonale myndigheter samt sivilsamfunnet.

– Kjønnsbasert vold reflekterer en dyper form for manglende respekt for kvinner og jenter. Hvordan fremmer «Safetipin» mer langsiktige og gjennomgripende endringer i forhold til kvinner og jenter?

– For å oppmuntre kvinner til å delta må byene våre utformes som kjønnsvennlige, kjønnsresponsive og kjønnsinkluderende trygge rom. Kjønnsbasert vold og seksuell trakassering i offentlige rom og offentlig transport er en

hverdagsrealitet for kvinner over hele verden. Manglende sikkerhet, frykt og følelsen av å være ekskludert i slike sammenhenger påvirker kvinner på tvers av sosiale skiller. Utfordringene er størst for kvinner i lavinntektssamfunn som lever i den uformelle sektoren.

Byplanlegging og design er fortsatt mannsdominerte disiplin, og en del av vårt arbeid er derfor rettet mot å endre holdningene til både profesjonen og politikerne. Det gjør vi gjennom workshops, opplæring og interaktive tiltak som avdekker skjevheter og diskriminerende holdninger. Mangfoldet i den urbane opplevelsen må erkjennes.

## Agorafobi og eksponeringsterapi

**Kim Lien**, direktør Nordic Neurothec (NNT) (kim@nnt.no):

– Hva er agorafobi og hvor utbredt er den?



– Symptomene på agorafobi kan være mange, og det er mye vi ikke vet i forhold til hvor mange

mennesker som sliter med dette. Agorafobi omhandler frykten for å forlate hjemmet sitt, være på åpne plasser, gå over en bro, besøke et handlesenter, være alene i en sosial setting – og å miste kontrollen i et offentlig rom, være på et sted hvor man ikke har muligheten til å rømme. Dette er mange av symptomene vi finner i PTSD (posttraumatisk stressyndrom) og andre angstlidelser. Agorafobi påvirker mange mennesker i større eller mindre grad og ofte i kombinasjon med frykt som igjen skaper angst.

Frykten for å forlate hjemmet sitt, være på åpne plasser, gå over en bro, besøke et handlesenter.

– Hvilke løsninger har Nordic Neurotech for å behandle agorafobi? Hva er «innovative virtual reality»-redskaper?

– Nordic Neurotech jobber systematisk med løsninger gjennom virtuell virkelighet, hvor en person blir eksponert for sin frykt gjennom en 360 graders filming/simulering. Det betyr at NNT bruker kameraer som filmer 360 grader i høy oppløsning – slik at brukeren kan ta på seg en VR-brille og oppleve situasjoner under trygge omstendigheter hjemme i sofaen. Brukeren kan dermed venne seg til å møte sin frykt og forstå mer av hvordan man reagerer i slike situasjoner – og at de ikke er så farlige. Dette gjøres med gradvis tilpasning i forhold til vanskelighetsgrad basert på hvor ekstreme eksponeringene er.

Når NNT lager simuleringer gjøres dette sammen med psykologer, hjerneforskere, sosiologer og behandlere som jobber med personer som har slike utfordringer.

I kampen for bedre mental helse er det viktig å lage verktøy som er skalerbare og gir hver enkelt muligheten til å selv trene på situasjonene. Noe som i dag kun kan gjøres i det fysiske rom. Vi er en av de ledende innen eksponeringsterapi i Europa. Vi bygger i dag et forskningscenter (NNT Science Lab) på 1000 kvadratmeter for å gjøre mer anvendbar forskning. Målet er å sikre at fremtiden ser lysere ut for mennesker som har utfordringer med blant annet agorafobi.

– Symptomene på agorafobi kan være mange, og det er mye vi ikke vet i forhold til hvor mange



# Elvenes rolle i Oslos byutvikling

**Byutvikling:** Oslo har i over 30 år fokusert på byens 10 elver. I dag er de åpne eller lukkede elvene blant de viktigste strukturerende elementene i byutvikling. Dessuten er bruk av naturbaserte systemer for å løse våre klimautfordringer avgjørende for å oppnå varig bærekraft.

Av Ellen de Vibe  
ellendevice@gmail.com

Over hele verden gjør klimaendringene det nødvendig å fokusere på byer og tettsteders vannveier. Vann er nødvendig for byens naturgitte og menneskelige liv, men også en trussel i form av styrtregn og flommer.

Under UN Habitats verdensforum i Katowice i Polen i juni, bidro Habitat Norge med innlegg om elvenes rolle i Oslos byutvikling. Eventet «New Community Knowledge and Practice on People Centered and Resilient Spaces related to Urban Rivers» hadde flere eksempler på elveutvikling. Her snakket blant annet Regina Opondes fra NGO-en Kounkuey Design Initiative i Nairobi. Hun jobbet systematisk i Kibera (verdens største uformelle bosetting med 1 million innbyggere) for koordinert utvikling og drift av vannrealene i bosettingene.

Systematisk kunnskapsoppbygging og evaluering av prosjekter ble delt med innbyggerne som grunnlag for allmenn deltagelse. «Data is the new gold!», sa Opondes.

Fra Indonesia presenterte Vanessa Manuturi fra KotaKITA (NGO med slagordet: «A City for All») som gjennom stedsutvikling med flytebrygger (board walks) utvidet byrommet. Hun viste hvordan oppgradering og utvidelse av flytebrygger håndterte utfordringer knyttet til avfall og behovet for offentlige tjenester.

## Klimabudsjettt og klimaforvaltning

Den engelske økonomen Kate Raworth argumenterer i sin «smultringøkonomi» [modell som balanserer mellom menneskelige behov og planetens tålegrenser, red.anm.] godt for at alle bærekraftsdimensjonene må håndteres helhetlig og samtidig.

Sosial bærekraft er like viktig ute som hjemme, og indirekte klimagassutslipp forårsaket av Norge utenfor landets grenser er like viktig å begrense som direkte utslippene her til lands. For å håndtere klimautfordringene trenger vi helhetlige klimabudsjetter, noe Oslo kommune har utviklet og brukt de siste 6 år, og som nå skal innføres på statlig nivå. Klimabudsjetttet er en del av de årlige, kommunale budsjettprosessene, og dekker alle sektorer. I motsetning til «forecasting»/scenarieteknikk, der ulike trender fremskrives i fremtiden, er «backcasting» – hvor et fremtidig ønsket resultat fast-



GANGSTI BYGGET LANGS ALNAELVA. FOTO: OSLO KOMMUNE

settes og nødvendige tiltak underveis velges for å oppnå resultatet, en viktig tilnærming.

Oslo kommune leder et internasjonalt C40-nettverk for å spre best praksis og utvikle bruken av klimabudsjetter. Mumbai City har tatt i bruk verktøyet og har laget en imponerende klimaplan. Erkjennelsen av at by og land er avhengige av hverandre (elvene renner gjennom begge) har ført til at klimabudsjetttet gjelder hele Mumbai Metropolitan Region, og ikke bare Mumbai by.

## Flomrisiko

Oslo har i over 30 år fokusert på byens 10 elver. Basert på en eldre strategisk parkplan fra 1949 har elvene fått utvikle seg med ulik grad av biodiversitet og bymessighet. I dag er de åpne eller lukkede elvene blant de viktigste strukturerende elementene i byutviklingen. Kommunen har omfattende program for utbedring av vann- og avløpsnett, men like viktig er gjenåpning av vannveier lagt i rør.

Men strategien fra 1960- og 1970-tallet med å legge dem i rør er foreldet, fordi rørsystemene ikke kan håndtere vannmengdene som følger av dagens ekstremvær og fremtidens styrtregn.

Lokal overvannshåndtering kan ivareta større vannmengder og også bidra til biologisk mang-

fold og opplevelsverdier lokalt. Langs både Akerselva og Alnaelva har elvebreddene de siste 2-3 tiår blitt ervervet for allmenn ferdsel, lokale fossefall og elveparker er blitt åpnet opp og sivilsamfunnet har mobilisert til ulike aktiviteter. Historisk sett har eldre industribebyggelse ligget tett på elvebredden for å kunne utnytte energien fra vannmassene. Erfaringene fra det senere utviklingsarbeidet, som også skal ivareta flomrisiko, gjør at kommuneplanens arealdel nå stiller krav til nye byggetiltak om 20 meter avstand fra større elver, og 12 meter avstand fra bekker. Å innarbeide elver og bekker i by-veven er i dag likevel vanlig, selv om det av og til oppstår konflikt mellom sikkerhet for mennesker og behovet for urørt natur som sikrer biomangfoldet.

## Trusler og ressurser

Oslo er en relativt liten by med fallende terreng, men er likevel utsatt for flom. Adaptiv ombruk av eldre bygg hvor nye bruksbehov innpasses i eldre konstruksjoner er vanlig, for eksempel i Nydalen, på Vulkan og lignende områder. Likevel er flomrisikoen ved styrtregn for slike lavtliggende områder i byen betydelig.

Elvebredder er også ofte mørke og dårlig opplyste områder hvor det er utrygt for mennesker å

bevege seg. Overfall, voldtekter, ran, og salg av narkotika forekommer noen steder. Sårbare grupper som eldre, kvinner, jenter, innvandrere og LHBTI-grupper er særlig utsatte i slike omgivelser. Elvene krever derfor nøye planlegging og balansering av aktiviteter for å være gode arenaer for menneskers byliv.

Sårbare grupper som eldre, kvinner, jenter, innvandrere og LHBTI-grupper er særlig utsatte i slike omgivelser.

Når nye utviklingsområder planlegges nøye kan samspillet mellom elver, bekker og bebyggelse, som gir passivt tilsyn fra beboerne, gi merverdi for både naturen og menneskene. Siden 1970-tallet har prinsipper for Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) blitt utviklet. Disse prinsippene baserer seg på å holde uønskede elementer borte (jfr Oscar Newmann: *Defensible Space*) snarere enn å fremsette ønsket sosialt liv og atferd.

Senere, blant annet etter 22. juli-angrepet i Oslo i 2011, ble mer inkluderende prinsipper

utviklet (jevnfør Grunnsikringsplan for Oslo sentrum). Her er målet å gjøre de offentlige rommene åpne for allmennheten og gjennom menneskelig tilstedeværelse og aktivitet gjøre byrommene tryggere. Disse prinsippene er også relevante for å trygge elvebreddene. Gjennom differensiering av funksjoner i det offentlige rom og skjerming av ulike aktiviteter, men på en transparent måte, kan ulike brukergrupper oppholde seg trygt side om side (jevnfør Eva Storrusten og Ellen de Vibe: «Kvinnernes by er alles by», artikkel i Arkitektur nummer 3, 2022). Oslo kommune har for eksempel etablert midlertidige lekemuligheter i Ofeliagangen på Grønland og på Christian Frederiks plass ved Oslo S. Ved å introdusere helt nye aktivitetsmuligheter tar nye brukergrupper byrommene i bruk, og tidligere uønskede aktiviteter som narkotikasalg opphører.

Oslo sentrum fikk en egen belysningsplan for 20 år siden. Målet var å sikre økt trygghet samt å fremheve byens arkitektoniske kvaliteter. Belysning av parkene og elvebreddene langs Akerselva var et viktig innsatsområde. Belysningen skulle skinne både ned og opp slik at menneskeskikkelser ble godt synlige for dem som kom i motgående retning. Vi oppdaget imidlertid raskt at å belyse elvas

vannflater også hadde klare ulemper, da det kunne påvirke fiskenes parring negativt. Vi erkjente at også dyrelivet måtte ivaretas.

## Elver for rekreasjon og sosialt byliv

Elvenes verdi for rekreasjon, velferd og sosialt liv er åpenbar. Elvene vever seg gjennom byens strukturer og gir grunnlag for kortreist, urbant friluftsliv. Opplevelse av natur- og dyreliv, eller fiske til egen matauk, gir også klare gevinster. Dette er særlig viktig for mennesker uten tradisjon for markas friluftsliv. Oppgraderingen av Bjerkedalen park i Groruddalen (Oslo kommune og Dronninga Landskap AS) har visuelt åpne og trygge gangstier langs vannspeilet, lokal kafe og overvannshåndtering, alt tilpasset beboernes behov. Parken har blitt et viktig sosialt møtepunkt for beboerne rundt.

Elvene vever seg gjennom byens strukturer og gir grunnlag for kortreist, urbant friluftsliv.

Gjennom 30 år har Akerselvas utløp, som del av en langsiktig tenkning som overlever våre egne liv, blitt gravd fram med nye parker og gangstier. Elvens utløp mot havet ved halvøya Sukkerbiten, et areal med et hardt havnepreg, tiltrekker seg raskt badegjester når kaikanten åpnes for allmenn ferdsel.

Elvene kan også ha en viktig rolle som lokale identitetskappere. Gjennom frivillige organisasjoner som Oslo Elveforum, lokale idrettslag og kunstgrupper har mange ulike tilknytningspunkter blitt etablert. Uavhengig av alder, etnisitet og klasse har en tradisjon med kulturaktiviteter oppstått. Hver høst gjennomføres for eksempel elvevandring på kveldstid med ulike, belyste aktiviteter langs de ulike elvene.

## Planter gjør jobben

Bruk av naturbaserte systemer (NbS) for å løse våre klimautfordringer er avgjørende for å oppnå varig bærekraft. Land som Kina og byer som Hongkong, har forstått at byutviklingen må arbeide med og ikke mot naturen. Kina bruker begrepet «sponge



HØVINBEKKEN TRUKKET GJENNOM ENSJØ. FOTO: ELLEN DE VIBE



KONSERT OG KULTUR LANGS ALNAELVA UNDER TRONDHEIMSVÆIEN. FOTO: OSLO KOMMUNE



NATURRENSING AV FORURENSET GRUNN VED GRORUDDAMMEN. FOTO: OSLO KOMMUNE

city» for å forklare at ekstremvær må håndteres ved å la naturen, vegetasjonen og jordsmonnet selv få fordoye og håndtere store vannmengder som oppstår ved styrtregn og flom.

Biofilisk design, bruk av naturelementer for å gjøre anlegg og

bygg mer motstandsdyktige mot ekstremvær, foreslås nå belønnet i sertifiseringssystemer som BreeamNor for bærekraft i byggenæringen.

Et eksempel på NbS-design var da Groruddammen langs Alnaelva ble opparbeidet. I stedet

for klimagassutslipp fra omfattende bort-transportering av forurenset grunn i området, valgte kommunen å benytte prinsipper for naturrensing (phyto-remediation) hvor bestemte gressarter og busker ble plantet for å rense grunnen på

2-3 år. I stedet for å deponere farlig avfall eller benytte plastmaterialer for innkapsling, kan naturens egne materialer gjøre jobben.

Da Fjordbyen ble utviklet stilte kommunen og Riksantikvaren krav om vannregnskap

God elveutvikling forutsetter klare juridiske verktøy for å kunne balanseres mot andre viktige behov, som bygging av boliger. Da Fjordbyen ble utviklet stilte eksempelvis kommunen og Riksantikvaren krav om vannregnskap slik at man ikke reduserte vannflatens rolle i sentrumsutviklingen. Prinsippet var at for hver kvadratmeter som ble fylt igjen i havnebassenget skulle tilsvarende nye vannarealer skapes, jamfør oppgravingen av Akerselva inn til jernbanesporene på Oslo S.

## Blågrønn faktor

Et annet eksempel er Norm for blågrønn faktor (BGF) som skal sikre både grønne opplevelsverdier, trivselsfremmende infrastruktur og forsvarlig, lokal overvannshåndtering. Med utgangspunkt i ulike byggetetter i byområdene har BGD differensierte koeffisientkrav til vann- og grøntarealer (park: 1,0, gater: 0,2 etc.). Utbyggerne bestemmer selv hvilke tiltak de ønsker å gjennomføre. Summen for ulike tiltak beregnes ved å gange areal eller antall trær/busker for hvert tiltak, som så adderes dette til en totalsum som tilsvarer totalkravet for det enkelte området. Kravene kan oppnås på ulike måter ved bruk av store gressplener, mindre gressplener med noen store trær eller vertikale hager på husfasader. Det kan brukes vanngjennomtrengelige overflater på bakken, regnbedd eller nedskede plasser eller fordryningstanker under idrettsflater for å håndtere overvann og ekstremvær. Både byområdets flomveier, beplantning og lokal fordryning må vurderes samlet for det enkelte byggetiltak.

Oslos erfaringer med elveutviklingen bidrar utvilsomt til å sette fokus på hvordan flom- og vannveier samt grønstrukturen, som de urbane elvene inngår i, kan møte fremtidens levekårs- og klimautfordringer.

De Vibe er tidligere byplansjef i Oslo. Styremedlem i Habitat Norge.



# Fra bærekraft til en regenererende fremtid

**Naturen:** Vil enhver regjering, institusjon eller bedrift som fortsatt viser til «bærekraft» om noen år bli ansett å være på etterskudd?

Av Sarah Ichioka og Michael Pawlyn

sarah@desire-lines.com  
mwp@exploration-architecture.com

Hva observerer du når du kikker ut av vinduet? Hvis du leser en artikkel eller følger et TV-program om planeten Tellus' sørgelige tilstand og deretter ser ut, vil du kanskje føle en slags kognitiv dissonans? Bor du i en velstående del av Nord-Europa bruker du kanskje klima-anlegget litt mer fra tid til annen. Men bygningene utenfor ser sannsynligvis ut som vanlig og gatene vil være ryddige. Alt ser ut til å fungere rimelig bra og folk er i det store og hele fornøyde. Og er det så presserende og alarmerende, det journalisten eller programlederen annonserer?

Med et slikt harmonisk utsyn fra vinduet kan selv de mest bevisste av oss bli lullet inn i selvtillfredshet. Så, hvis vi skal møte utfordringene med komplekse kriser – inkludert klimastabilisering og artstap – for de blir for store eksistensielle trusler mot samfunnet, må vi se utenfor vår egen begrensede horisont både i tid og avstand. Truslene er der allerede fra mange utnyttede steder som har etterlatt sårbare. Mange av beslutningene vi tar i dag har innvirkning på landskap, livsformer og levebrot langt unna der vi sitter og for all fremtid. Slik vil måten vi lever på, påvirke livene til dagens unge og fremtidige generasjoner. Dette nødvendiggjør en umiddelbar og kritisk vurdering.

## Bygninger

For oss – en urbanist i Singapore og en arkitekt i Storbritannia – ble lanseringen av FN klimapanelens rapport i oktober 2018 en vekker. Det ble plutselig nødvendig å ta et bredere, lengre tilbakeblikk. Publikasjonen gjorde det klart at trettifem år med «bærekraftig utvikling» – fra Brundtland-rapportens lansering i 1987 – ikke har brakt oss i nærheten av å reparere skadene eller å trykke fremtiden.

Mange av feilene i bærekraft-paradigmet – eksempelvis å redusere utslipp når vi designer eller bygger – kommer nå i fokus. Hvordan kunne vi forestille oss at det skulle være nok å være litt «mindre dårlig» i alt vi gjorde? Hvor mye lenger trodde vi at vi kunne fortsette å oppføre oss som om vi mennesker på en eller



FOTO: EDUARDO L. MORENO

annen måte var hevet over fysikkens og biologiens lover?

Materialer som tar karbon ut av atmosfæren; og fjerning av motorveier for å gi elver og natur nytt liv.

Noen av de største mulighetene vi har til å redusere negative virkninger og omforme de til positive er å finne i måten vi planlegger og utvikler våre bygde miljøer på. Bygninger – med-regnet materialer, konstruksjon og drift – skaper nesten 40 prosent av det globale klimagassutslippet. Ytterligere 25 prosent kommer fra transport. Dessuten, siden vi bor i det bygde miljøet, har vi alle en forpliktelse med hensyn til dets mulige omforming.

## Paradigmeskifter

I vår bok *Flourish: Design Paradigms for Our Planetary Emergency* (1922) argumenterer vi for at vi må få til et dyptgripende, kollektivt skifte fra bærekraft til det regenererende. Og at dette krever langt dristigere handlinger enn for eksempel å prøve litt hardere med å fremme bedrifters samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility) eller

forbedre graden av resirkulering. Med «paradigme» mener vi en utbredt idé som i stor grad bestemmer hvordan et samfunn fungerer. Det ligner på det noen omtaler som «verdenssyn» eller «tankesett».

Ved å sammenstille mange ulike referanser fra tenkere og aktører som inspirerer oss, har vi satt opp fem paradigmeskifter for regenererende design og utvikling:

1. Å ta i bruk en «possibilistisk» tankegang som overskrider det todelt optimisme/pessimisme-perspektivet og i stedet utvide vår kapasitet til å både forestille seg og gjennomføre endring.
2. Å revurdere det dualistiske synet som fortsatt er dominerende i det industrialiserte Vesten. Et perspektiv som ser mennesker som atskilt fra resten av den levende verden. Som heller ser viktigheten av å bevege seg mot et nytt paradigme der mennesker utvikler seg som en fullt integrert del av naturen.
3. Tenke og planlegge over lengre tidsperioder slik at vi etterlater en arv som «gode forfedre» for alle fremtidige generasjoner, uansett art.
4. Utfordre antakelsene om menneskers medfødte egoisme og i stedet velge å handle i henhold til biologiens symbiogenese-ide om at samhandling på gjensidig fordelaktig vis kan være en kilde til sosial samhörighet og

fornyelse.

5. Definere nye mål for økonomiene våre slik at de rettes mot å optimalisere planetens helse i stedet for å fremme fantasier om endeløs vekst.

## Planetarisk bevissthet

Nå er den viktigste fellesoppgaven å integrere alt vi gjør i livsveien som vår overlevelse avhenger av. Som med mange av de historiske evolusjonene i menneskets bevissthet, trenger ikke skiftet til regenererende utvikling å innebære at vi forlater alt av dagens tilnærminger. Det krever at vi overskrider og inkluderer mye av de nåværende paradigmen i en bredere planetarisk bevissthet som ser alle i en grunnleggende sammenheng, avhengig av helsen til hele den levende verden.

Det finnes allerede mange eksempler som viser potensialet i regenererende design: installasjoner for fornybar energi som øker det biologiske mangfoldet; materialer som fjerner karbon fra atmosfæren; og fjerning av motorveier for å gi elver og natur nytt liv. Og ikke minst bygninger med generositet, som gir langt mer enn de tar i form av å være forbedrede tilholdssteder for et bredt spekter av arter – inkludert mennesker.

## Fremskritt

Faktisk har mange av endringene vi trenger for å forvalte og repa-

rere naturen også potensial til å forbedre vår egen livskvalitet. I byene kan vi legge til rette for at alle kan trives ved å leve i et samfunn uten sosiale skiller, med ren luft, sunn mat og nødvendige felles fasiliteter.

Vår oppfatning er at dette skiftet nå begynner å ta fart, og at enhver regjering, institusjon eller bedrift som fortsatt viser til «bærekraft» om noen år vil bli ansett – spesielt av de oppvoksende generasjoner – å være på etterskudd. Vi er forsiktig optimistiske at begrepet «regenerering» ikke vil lide samme nedverdiggende skjebne som begrepet «bærekraftig». Svært mange «quick fixes» omtalt som bærekraftige forbedringer har ikke gitt fremgang. Bare tiltak som gir netto positive resultater fortjener betegnelsen «regenererende».

Dette krever betydelig innsats, men vi blir oppmuntret av å se noen by- og mindre nasjonale myndigheter gjøre reelle fremskritt. Samt at mange næringslivsaktører viser regenererende lederskap. Også ved å bruke avansert ekspertise til å kartlegge veien fremover. Når vi kommer til tidspunktet hvor vi har en netto positiv utvikling innebygd i alt liv på jorden, vil det bety et vendepunkt i sivilisasjonens historie.

Et spennende perspektiv, ikke sant?

Om regenerering, se også Anders Dunders artikkel i NY TID.



# Storbyen Lagos: jordens fordømte

**Bolig:** I Lagos «uformelle bosettinger» bor mer enn 70 prosent av byens befolkning, cirka 15 millioner. Bare 40 prosent har lovlig opphold og rett til bruk av land. Her er mange av de 2 millioner mennesker i verden som årlig blir kastet ut av sine hjem med makt.

Av Peter Butenschön / Lagos  
peter@butenschon.no

Lagos i Nigeria er nå en av verdens største byer, og den største i Afrika. Statlig statistikk fra 2014 stadfester tallet til 23,3 millioner mennesker, med en årlig tilvekst på cirka 800 000. I 2022 er befolkningen trolig nærmere 30 millioner. Dette gjør Lagos til verdens raskest voksende by, kanskje sammen med Chongqing i Kina og Dhaka i Bangladesh.

Den er samtidig en av de mest forurensete, mest skitne og trafikkarfarlige, med et stort antall trafikkdrepte hvert år. 67 prosent av befolkningen lever under fattigdomsgrensen, definert som bruk av 1 US dollar per dag. Byen er tett og uoversiktlig, det finnes knapt kart, folk er presset tett sammen – i slumområdene langs vannkanten bor det, ifølge en rapport fra Verdensbanken, mellom 79 og 124 personer pr. dekar. På Grünerløkka i Oslo bor det, til sammenligning, 0,8 personer pr. dekar.

Kriminaliteten i Lagos er usedvanlig høy, og turister advares stadig mot å reise dit. UN Habitat City Prosperity Index beskrev i 2013 Lagos' problem som «lav produksjon av varer og tjenester, historiske strukturelle problemer, utbredt fattigdom med kronisk ulikhet, få muligheter og mangel på sosiale programmer for å bekjempe fattigdom».

## De 200 slumområdene

Lagos er en ankomstby (*arrival city*): Daglig kommer flere tusen inn fra landområder øst og nord i landet og fra nabolandene Benin, Togo og Ghana – med litt bagasje tullet inn i plast – til ett av busstorgene, *motor parks*, i utkanten av byen. De kommer i en sverm av overfylte små gule busser, *danfos* – kinesiske varebiler ombygget med enkle benker innvendig. Fra busstorgene kommer folk seg videre, lokale *danfos*, eller i tre-hjulde små kjøretøy, *ke-ke* (lette motorsykler med overbygget plass til to bak sjåføren), eller bak på mopeder og motorsykler. De kan manøvrere på de gjørmete veiene, smugene og stiene mellom hus og gjennom et mylder av folk (en tur med *ke-ke* eller bak på en motorsykkel koster vanligvis 100 naira, 3 kroner).

Avføring ender oftest i plastposer som dumpes i lagunen eller grøfter.

De fleste tilreisende ender opp i ett av de 200 slumområdene, hos naboer og bekjente fra landsbyen hjemmefra, hos slekt eller familie. Etnisk identitet er viktig,

det danner utgangspunkt og limet for nye nabolag. Er det ikke plass noe sted, bør mange under motorveibroer eller de slår opp plastflak mellom noen tynne stolper som ly mot natteregnet inntil de kan finne tryggere og litt mer permanente forhold – eller leie seg et rom i et hus eller skur.

## Vann og avføring

I slike «uformelle bosettinger» bor mer enn 70 prosent av Lagos' befolkning, cirka 15 millioner. Bare 40 prosent har lovlig opphold og bruksrett til eiendom. Det er vanskelig å fremskaffe gyldig dokumentasjon på eiendomsrett. Å leie et rom i en slik bosetting kan koste 10 dollar i måneden, og da er de færreste offentlige tjenester inkludert, eller tilgjengelige. Kollektive tjenester organiseres av mer eller mindre uformelle lokale beboerforeninger. Vann fraktes inn med små båter, i store plastdunker eller tanker, og selges, ofte til en flerdoblet pris av hva vann gjennom offentlige rør koster. 88 prosent av byens befolkning har ingen tilknytning til offentlig vannforsyning.

67 prosent av husholdningene har ikke tilgang til eget toalett, og avføring ender ofte i plastposer som dumpes i lagunen eller i grøfter. Dette oppfatter myndighetene som et betydelig

helseproblem. Det er få muligheter for hyppig håndvask eller annen renslighet, noe som strengt anbefales for å bekjempe pandemier og smittsomme sykdommer.

Elektrisk strøm er upålitelig, i 2019 ble jeg fortalt at man regnet med strømleveranse i fire timer hvert døgn. 76 prosent av husholdningene er ikke koblet til noe strømmett, og er avhengige av at en beboerforening eller lokal gruppe kan fordele fra nettet, ofte ulovlig tappet. Det tilbys også strøm fra små dieselgeneratorer som står og durer og dunster diesel, mot litt betaling. Soppel hentes ikke, og flyter ganske fritt. Et lokalt borgervern beskytter så godt det kan mot overfall og tyveri. Fødsler foregår stor sett helt lokalt. Skolegang organiseres i enkle rom eller ute i det fri, mot en liten elevbetaling. Dette er dagliglivet til en bybefolkning som er tre ganger så stor som hele Norge.

Søppel hentes ikke, og flyter ganske fritt.

## «Afrikas Venezia»

Slik slumbebyggelse vil lokale

FORTSETTER NESTE SIDE



FORTSETTER FRA FORRIGE SIDE

myndigheter bli kvitt, de vil «utrydde fattigdommen», som det heter i offentlige plandokumenter. Gravemaskiner og soldater settes inn for å rydde grunnen, uten at det løser så mange av problemene. I området Adidas gikk det tilsynelatende greit, i hvert fall i første omgang. Men i det store området Makoko, der det kanskje bor så mange som 300 000, er husene bygget tett i tett på pæler ute i det grunne deltaet. Toalettet er et hull i gulvet. All ferdsel i området (av utenlandsk presse banalt kalt «Afrikas Venezia») er med små trebåter. Utenfor bebyggelsen ligger det store tømmerkveiler i lagunen, fløtet inn fra skogsområder nord for byen, som små sagbruk skjærer opp, og salg av trelasten, gir området betydelig beskjeftigelse og inntekt. I tillegg er fiske en viktig inntektskilde for mange.

Vann fraktes inn med små båter i store plastdunker eller tanker og selges, oftest til en flerdoblet pris.

Området er praktisk vanskelig for myndighetene å rive, og kan uansett ikke gis noen troverdig alternativ bruk for byggespekulanter. Men stadig stikkes hele områder i brann, bygninger raseres med machete og oks, og soldater følger opp. Det er vanskelig å få noen formell begrunnelse for slik fjerning av all bebyggelse, området er uegnet som tomter for mer solid bebyggelse og det foreligger ingen planer for mer permanent bruk. Men det er litt pinlig at røyken fra utbrente skur stadig hviler over området Makoko, tett inntil den store nye motorveien og under den prestisjefylte Third Mainland Bridge, som fører besøkende inn til byen fra den internasjonale flyplassen litt lenger nord.

En av de største raseringene i Nigeria i nyere tid, foregikk trolig i Maroko øst for Victoria Island. Der bodde det som nevnt 300 000 mennesker før myndighetene en

dag i juli 1990 sendte ut grave-maskinene og raserte hele bydelen. Slik rasering fortsetter. På et område i Tarkwa Bay, ut mot en vakker strand i nærheten av Otodo Gbame, bodde det 4500. Beboerne fikk en times varsel til å pakke sammen og flytte ut for raseringen 21. januar 2020. Begrunnelsen var denne gang at det statlige oljeselskapet hadde behov for området.

#### «Forced eviction»

Organisasjoner som «Justice & Environment Initiative» i samarbeid med blant annet Slum Dwellers International samler dokumentasjon om hvem som bor hvor og hva de eier i disse områdene, hvor de kommer fra, hva de har av utdanning, arbeid og økonomi. På en workshop jeg deltok i, ute i området Mosafojo, ut mot lagunen et stykke nord for sentrum, rapporterte en lokal høvding og beboerforeningen om data de hadde samlet inn. Det ble vitnet på engelsk, Yuroba og Egun, og skrevet i store kladdet-bøker og hengt opp store dataark. Om det hjelper å stille noen myndigheter til ansvar i rettsvesenet, etter at bulldoserne har fart frem og ryddet grunnen, er mer usikkert. Erfaringene er ikke særlig gode.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter beskriver i et dokument fra 1998, «forced eviction» som ulovlig og brutt på universelle menneskerettigheter, en «permanent eller midlertidig fjerning mot sin vilje av individer, familier og/eller lokalsamfunn fra hjemmene og/eller land de bebor, uten forsyning av og tilgang til passende former for juridisk eller annen beskyttelse.» Cirka 2 millioner mennesker i verden blir årlig kastet ut av sine hjem med makt. FN har ingen overvåkings- eller varslingsmekanismer etter at UN Habitat i 2011 la ned sin «Advisory Group on Forced Eviction» hvor Norge var et aktivt medlem.

Artikkelen er et utdrag fra boken *Metropolis* av Peter Butenschøn som utgis på forlaget Press i januar/februar 2023.



## DEN UFORMELLE BOSETTINGEN – Mukuru

**Nairobi:** Hvilken rolle kan sosiale bevegelser ha i kampen for bedre levekår for innbyggere i uformelle bosettinger?

**Av Laura Marano**  
marano.laura@gmail.com

«Inkluderende utvikling» defineres som en prosess som styrker marginaliserte gruppers sosiale og politiske påvirkning av egen livskvalitet og evne til å ta kontroll over eget liv. I denne artikkelen, basert på min masteroppgave (2022), legger jeg til grunn en casestudie av den uformelle bosettingen Mukuru i Kenyas hovedstad Nairobi. Formålet er å forstå rollen sosiale bevegelser kan ha i kampen for bedre levekår for innbyggere i uformelle bosettinger.

Analysen av en syv år lang forhandlingsprosess ledet av lokale myndigheter i Nairobi gir innsikt i alternative måter å fremme inkluderende utvikling på i et omfang som aldri er forsøkt tidligere. Målet var å forstå hvordan Kenyas største sosiale bevegelse for uformelle bosettinger – Muungano Alliance – i dialog med lokale myndig-

heter oppnådde å gi mer enn 300 000 innbyggere tilgang til grunnleggende tjenester.

#### SPA

Innledningsvis undersøkte jeg hvordan datainnsamling og kartlegging av uformelle bosettinger som er gjennomført av innbyggerne selv, kan føre til bedre levekår med tilgang til tjenester for folk som bor i slummen. Det innebærer å forstå hvilke strukturelle hindringer uformelle bosettinger står overfor. Jeg brukte deres Mukuru Special Planning Area (SPA) for å få innsikt i hvordan utfordringene ble møtt. En SPA gir ifølge kenyans lov et område en juridisk status som skjermer det mot utbygging i en gitt periode. Først skal det gjennomføres en «brukerstyrt prosess for å lage en fysisk utviklingsplan» (Authority of the Republic of Kenya 2017). Kenyas regjering erklærte i august 2017 tre uformelle bosettinger i Mukuru som SPA: Kwa Njenga, Mukuru Kwa Ruben og Viwandani.

Med dette utgangspunktet ble det utarbeidet en integrert utviklingsplan (IDP) for Mukuru. Den inngår i det årlige budsjettet til de lokale myndighetene (Nairobi City Council). Planen

inngår også i Nairobi fylkes tiårige IDP og er dermed en del av en større helhet. Området ligger sør i byen på privat eiendom ved siden av Nairobi industriområde, det vil si i nærheten av flyplassen og den nye jernbanen. Området består av 100 000 husstander og dekker 2,8 kvadratkilometer. Det gjør Mukuru SPA til det største i Kenya.

#### Tilgjengelige boligtomter?

Verden over vokser uformelle bosettinger i et ukontrollert tempo. Her lever flertallet av bybefolkningen under dårlige kår. Årsakene er høye bolig- og levekostnader samt lang reiseavstand til arbeid (UN Habitat, 2016). Det uformelle markedet er viktigste tilbyder av boliger i en by med mye privat eiendom. I Nairobi, som i mange andre hovedsteder, er situasjonen svært vanskelig når det gjelder tilgjengelige boligtomter i sentrale områder med nødvendig infrastruktur. De som finnes, er svært dyre. Prisnivået på bolig ligger følgelig langt over betalingsvenn til flertallet av middel- og lavinntektsusholdninger (Kreti, Rukwaro og Olima, 2020).

Tomter som er tilgjengelige for



utvikling, mangler infrastruktur og offentlige tjenester. Sikkerhet med hensyn til landrettigheter er fraværende. Det gir raskere avkastning for investorer å satse på midlertidige bygg og uformelle boliger (Mwau, Sverdlik og Makau, 2020). Det er «big business». Avkastningen på slike bygg er fire ganger større enn i det formelle boligmarkedet (Sverdlik et al. 2020). I tillegg er ikke leieinntekter skattlagt. Etterspørselen bare vokser.

43 prosent av innbyggerne i Mukuru eier et stykke jord på landsbygda.

Forskere (Kimani et al. 2021) har fremhevet at flertallet som bor uformelt, ikke ønsker å eie bolig. De vil ha et verdig hjem som de kan leie. Det skyldes den flytende identiteten mellom rural og urban tilhørighet og det som forbindes som «hjemme». En undersøkelse viser at 43 prosent av innbyggerne i Mukuru eier et stykke jord på landsbygda. Det tyder på at mange innbyggere kun bor der midlertidig for å

jobbe. At husleien holdes på et rimelig nivå for å redusere levekostnadene, har avgjørende betydning for flertallet av innbyggerne.

#### En demokratisk prosess for produksjon av kunnskap

Følgelig utgjør antallet rimelige boliger i Nairobi en dråpe i havet i forhold til etterspørselen. I august 2020 godkjente Kenyas regjering en bevilgning på 135 millioner amerikanske dollar til et sosialt boligprosjekt med 13 000 boliger i Mukuru. Det vil sannsynligvis forbli et politisk utspill. Men uansett regjerings-skifte i høst vil regjeringen kun holdes ansvarlig for slike løfter – av bevegelser som Muungano Alliance. Imidlertid vil en slik investering kun støtte kommersielle boligbyggingsmodeller med priser som ligger langt over kjøpekraften til 90 prosent av innbyggerne.

**Slum Dwellers International**  
Mukuru SPA ledes av Nairobi City

Council, men røttene stammer fra år med mobilisering, kamp og forskningsdrevet påvirkning i regi av Muungano wa Wanavijiji (MwW, swahili for «forente slumbeboere») – den største sosiale bevegelsen for urbane fattige i Kenya. MwW er et nasjonalt forbund innen det globale nettverket Slum Dwellers International (SDI). Det bruker godt utprøvede strategier for mobilisering basert på spare-, låne- og byttegrupper i tillegg til kartlegging og analyse av boligstrøk. Formålet er å organisere en større masse av fattige for å påvirke lokale og nasjonale myndigheter gjennom dialog fremfor konfrontasjon. MwW samarbeider med SDI Kenya som teknisk rådgiver og Akiba Mashinani Trust (AMT) som finansiell partner. Sammen utgjør de Muungano Alliance.

Tiden frem til Mukuru ble erklært som SPA, var preget av en lang kamp fra alliansens side. Mye av grunnlaget for den var basert på nye data, informasjon og kunnskap fra omfattende forskning. Det ble gjort mulig gjennom utenlandske bidrag, særlig fra kanadiske International Development Research Council (IDRC). En betingelse for finansiering fra IDRC og andre tilsvarende insti-

tusjoner var åpenhet om data. Alle data er gjort tilgjengelige på internett uten finansielle, juridiske eller tekniske forbehold. Det har lagt til rette for en demokratisk prosess for kunnskapsproduksjon. Det har også bidratt til å endre fortellingen om Mukurus befolkning: fra å bli oppfattet som ulovlige husokkupanter fremstår de nå som innbyggere med rettigheter og ressurser.

I et forsøk på å skape nye modeller for slumoppgradering prioriterte planleggerne å gi økt tilgang til tjenester og fasiliteter. For å bygge tillit og samarbeid med innbyggerne ble splittende problemstillinger – som eienomsretten – utelatt i mobiliserings- og lobbyvirksomheten.

#### Celler og grupper

For å sikre deltakelse fra mer enn 300 000 innbyggere har Muungano Alliance utviklet to nøkkeltiltak i tillegg til tradisjonell organisering i sparegrupper. Det første var etablering av en struktur for innbyggerrepresentasjon. Utgangspunktet er *celler* med ti husholdninger. Ti slike celler utgjør en *gruppe*, mens åtti grupper utgjør et øverste *forum*. Fra dette oppnevnes representanter til planleggingsmøtene

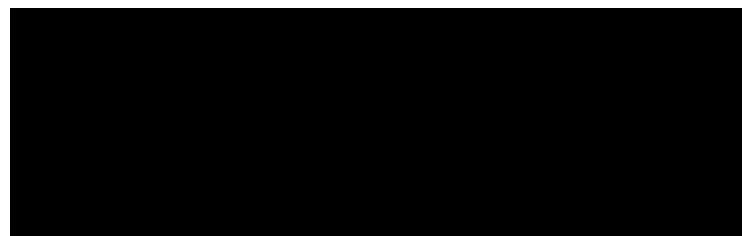
med myndighetene. Det andre tiltaket var å gi opplæring til 450 «mobilisatorer». Dette er hovedsakelig ungdom og kvinner som blant annet ble lært opp i metoder for datainnsamling og konflikthåndtering. «Mobilisatorene» ble også viktige i arbeidet med å begrense covid-19.

Dagens regjering går til privat sektor for å løse utfordringen med rimelige boliger

Nå er også to nye SPA-prosesser innledet i henholdsvis Mathare- og Kibera-slummen i Nairobi. Det gjenstår å se om man lærer av erfaringene fra Mukuru. Lærdommene vil også kunne få direkte betydning for levekårene til millioner av mennesker i uformelle bosettinger verden over.

Marano har fått Universitetet i Oslo bærekraftspris for beste masteroppgave i 2022 om Mukuru-slummen.





KIBERA-SLUMMEN I NAIROBI, KENYA. WOLLWERTH IMAGERY/ADOBE

## De fattiges byrde

**Kibera:** Hvorfor tiltar slummens elendighet i land som over tid har hatt betydelig økonomisk og sosial vekst? I dag lever 75 prosent av verdens befolkning uten sikker rett til boligen sin eller jorden de dyrker.

## Mungiki – religiøs sekt eller gategjeng?

**Kenya:** Mungiki fremmer afrikanske tradisjoner og forkaste kolonitidens påvirkning. Omskjæring er påbudt for kvinnelig medlemmer.

Av Erik Berg  
erikberg@yahoo.com

Den enorme, ukontrollerte byveksten i Asia, Afrika og Latin-Amerika – økonomisk vekst, politisk ustabilitet, militærkupp og naturkatastrofer – har åpnet for kriminell gjengvirksomhet, mafia og terrorisme særlig i «skjøre» stater. Hele byer og bydeler kontrolleres i dag av slike «organisasjoner», ofte i nært samspill med politiske og økonomiske eliter. Mellom- og søramerikanske byer er særlig utsatt, og ungdom er uansett en risikogrupper for å bli trukket med. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen anslår at ungdom mellom 15 og 24 år utgjør mer enn halvparten av alle arbeidsløse i verden. Organisert kriminalitet blir eneste utvei for mange. Når verken myndigheter eller utviklingsaktører har evne eller vilje til å tilrettelegge ungdoms deltakelse i samfunnslivet, forårsaker frustrasjon, og sosial sammenheng trues.

Mara Salvatrucha, også kjent som MS 13, utviklet seg for flere tiår tilbake i byene på vestkysten av USA. I dag utgjør de et internasjonalt nettverk av organisert kriminalitet og har den reelle makten i flere større byer i Mellom-Amerika. *Pandillas* i Nicaragua, organisert i alders- og bydelsgrupper, er kjent for å ta særlig voldelige virkemidler i bruk i forsvaret av sine områder. Et fellestrekk for slike grupper er

at de tilbyr beskyttelse og skaper stabilitet og forutsigbarhet. Vanlige folk verdsetter dette når rettssystemene de befinner seg i, har minimal funksjonskraft.

### Mungiki og Mau Mau

*Mungiki* i språket kikuyu betyr «et forent folk». Det er opprinnelig en religiøs gruppe i Kenya med doktriner som har røtter i afrikanske mysteriereligioner. Hovedmålet er å fremme afrikanske tradisjoner og forkaste kolonitidens påvirkning. Omskjæring er påbudt for kvinnelig medlemmer. Gruppens ideologi har tidvis vært preget av revolusjonær retorikk.

Mungiki ble etablert sent på 1980-tallet som en lokal milits i «det hvite høylandet» for å beskytte kikuyu-bønder som lå i krangel med masaai og kalenjini-stammene, som var lojale overfor president Arup Moïse regjering. Den organiserte seg i tråd med prinsippene til 1950-tallets Mau Mau-bevegelse med avleggelse av troskapsed som basis for lojalitet. «May I die if I desert or reveal our secrets.»

Mau Mau sloss mot det britiske kolonistyre og dets afrikanske samarbeidspartnere. Kampen dreide seg primært om retten til jord – et ledemotiv i moderne kenyansk historie. Mau Mau ble fra 1950-tallet i økende grad

organisert fra Mathare-slummen i Nairobi. Den er senere blitt hovedbasen og kjerneområdet for Mungikis virksomhet. Her har de organisert seg i en cellestruktur med 50 medlemmer – fem lag à ti personer.

Beskyttelse mot tyveri, skade på eiendom, skattlegging av elektrisitet, vann og sanitærtjenester.

Mathare er godt kjent i Norge gjennom sine ungdoms- og idrettsorganisasjoner – Mathare Youth Sports Association. Særlig har den omfattende fotballvirksomheten (lag i Kenyas eliteserie med flere landslagsspillere og utenlandsprofitter) for arbeidsløse gutter og jenter samt ungdom som har falt ut av skolen, vært et alternativ til Mungikis kriminelle virksomhet.

### Drap og halshogging

Med buss- og transportsektoren (*matatu*) som utgangspunkt har Mungiki gradvis sikret seg

kontroll over byggevirkosomhet og søppelinnnsamling i Nairobi. Med anslåtte 500 000 til 2 000 000 medlemmer er den blitt en politisk faktor å regne med. Flere ledende kenyanske politikere har søkt samarbeid for å sikre oppslutning ved valg.

I 2002 støttet Mungiki tapende kandidater, noe som førte til betydelig vrede fra regjeringen. Etter voldelige sammenstøt med matatu-eiere samme år og drap og halshogging i betydelig omfang ble sekten forbudt. Slik aktivitet har også forekommet senere – særlig i forbindelse med nasjonale valg. Man kan imidlertid vanskelig snakke om systematisk og langsiktig terrorvirksomhet med angrep mot offentlige bygninger etc.

Mungiki sikrer seg fortsatt betydelige inntekter fra innbyggerne i Mathare ved å yte beskyttelse mot tyveri og skade på eiendom. Skattlegging av elektrisitet, vann og sanitærtjenester (avgifter på offentlige toaletter) i Mathare er også utbredt. En forutsetning for virksomheten er nært samarbeid – med lokale politikere, politi og «slumlords». Etter det uavklarte presidentvalget i Kenya i august 2022 er det meldt om flere voldelige overgrep og drap på valgkommisjonærer hvor Mungiki er antatt involvert.

Av Erik Berg  
erikberg@yahoo.com

Som utviklingsarbeider i NORAD og UD med særlig interesse for landene i Afrika sør for Sahara har jeg i 50 år både besøkt og arbeidet i mange av subkontinentets byer. Slumområder eller «uformelle bosettinger», som noen betegner dem, er interessante for en som er opptatt av fattigdomsbekjempelse. Kibera- og Mathare-slummene i Nairobi er fulgt med særlig interesse. Her har jeg blant annet lett etter svar på følgende «gåte»: Hvorfor tiltar slummens elendighet i land som over tid har hatt betydelig økonomisk og sosial vekst?

I Afrika vokser slummen for tiden dobbelt så raskt som byene. Utrolige 85 prosent av Kenyas befolkningsvekst mellom 1989 og 1999 skjedde i uformelle, urbane områder. Noen er knapt på kartet og strekker seg utenfor bygrensene, hvor myndighetene verken tar ansvar for folks ve og vel eller rettighetene deres. Det gjenspeiler en situasjon hvor 75 prosent av verdens befolkning lever uten sikker rett til boligen eller jorden de dyrker. Alvoret reflekteres i FNs bærekraftsmål 1.4: «Innen 2030 sikre at alle kvinner og menn, særlig fattige og sårbare, har lik rett til økonomiske ressurser og tilgang til grunnleggende tjenester, til å eie og å kontrollere jord og andre former for eiendom [...]»

I Afrika vokser slummen for tiden dobbelt så raskt som byene.

I Kibera (Kenya) bor mer enn 700 000 innbyggere (Habitat for Humanity, 2017) på noen få kvadratkilometer. Over halv-

parten er barn og ungdom under 20 år. Kvinner er særlig utsatt for mafiagrupperes kriminalitet, vold og overgrep. Slummen er en av Kenyas eldste, største og med verst levekår. Inntektene for folk flest er under to dollar om dagen. Forurensningen av luft, vann og jord er betydelig. Sykdom gjør livet livsfarlig og hiv og tuberkulose er særlig utbredt. Boligskurene er oftest av jord eller plast med bølgeblikktag – og tettheten gjør brannfaren enorm. Husholdene består som regel av fire personer eller flere og har kun et rom til disposisjon. Det mangler innlagt vann, toalett og avløp. Strømforsyning er begrenset og utdannings- og helsetjenestene av dårlig kvalitet. Sikkerhets-situasjonen er spent også på grunn av etniske motsetninger som politikere pisker opp når det er tjenlig for dem.

### Mangel på varig bolig

En visuell observasjon på et senere besøk viser at lite har endret seg i Kibera siden 1980. Med årene har FNs fem slumkriterier bare fremstått tydeligere: mangel på varig bolig, tilstrekkelig boområde, tilgang til rent vann og sanitære tjenester samt trygg bolig.

Situasjonen i dag er at mer enn 90 prosent av innbyggerne leier bolig av en «slumlord». Det er to typer «lord»: små lokale og store fraværende. Den siste kategorien er verst. De kan eie hundrevis av skur, men ingen vet hvem de er. De tar ikke ansvar for leietakernes ve og vel. Det dreier seg om forretningsfolk, byråkrater og politikere som har sikret seg tomter ved å bestikke myndighetene. Vennskap, slekt og etnisk tilhørighet er viktige forutsetninger for korrupsjon. «Lordene» utnytter desperat boligmangel. Brutale utkastelser av familier som ikke kan betale, hører til



© EDUARDO L. MORENO

dagsordenen. Men det er forskjell mellom de to kategoriene, for folk vet hvem de små utleierne er. Disse leietakerne kan forholde seg til dem enten det gjelder utsettelse av husleie eller takreparasjoner.

Mer enn 90 prosent av innbyggerne leier bolig av en «slumlord».

Utleiemarkedet i Kibera har stor verdi. Månedslønnen for et skur på 20 kvadratmeter er vanligvis 2000 Ksh (cirka 200 kroner). Samlet

betaler da 150 000 hushold 30 millioner kroner i månedsløse. Det er inntekter som ikke beskattes til tross for at staten eier tomteområdene. Siden utleier ikke eier dem, blir det å investere i å bygge boliger risikabelt. Myndighetene kan når som helst kreve arealene tilbake til utbyggingsformål. Raserings av eksisterende infrastruktur blir da resultatet. Person- og politiske skifter på myndighetshold får også konsekvenser. Profitten må derfor hostes raskt. Det fører til høy husleie og mange og kjappe utkastelser av folk som ikke kan betale. I juli 2018 ble 30 000 mennesker gjort hjemløse i Kibera uten lovpålagt varsel og erstat-

ningsbolig. 2000 barn mistet muligheter til skolegang. Bymyndighetene og staten skulle bygge ringvei. I det minste oppsto en allianse mellom folk som fikk hjemmet sine rasert, og de små utleierne som også ble rammet.

### Kibera-gåten

Det er strukturelle grunner som forklarer hvorfor slumområder forblir urbane fattigdomsrommer. Svaret på den såkalte Kibera-gåten ligger i at ingen er tjent med å oppgradere bebyggelse og nabolag. Når kun åtte prosent eier boligen sin på permanent basis, flytter folk i gjennomsnitt hvert fjerde år. De har ingen interesse av å investere i å forbedre elektrisitetsforsyning, vann og sanitærforhold eller slå røtter og investere i nærmiljø og sosiale relasjoner.

I Nairobi, som alle andre steder, får den som eier eiendom og bolig, direkte konsekvens for den enkelte leietaker og for markedet. Åpenhet om reelt eierskap har konkrete følger for folks liv. Den har også betydning for beskatning og kampen mot hvitvasking. Kunnskap om reelt eierskap er derfor viktig for utforming av boligpolitikk og lovverk. Det har også effektiv offentlig registrering – et innsatsområde for norsk bistand (men ikke gjort i Kenya). Landreformer til fordel for folk flest genererer samtidig kapital for sosial utvikling.

Det som i dag bygges av boliger i slummen i Nairobi, skjer for en kjøpekraftig øvre middelklasse. Det er et ledd i president Kenyattas «Big Four Agenda Plan» om å bygge 1 million nye boliger innen 2023. Senest i november fikk vanlige folk i deler av Kibera hjemmet sitt rasert for å muliggjøre dette. Men i Kenya har disse ofrene ikke engang råd til depositumet for en erstatningsbolig.





# Urbanisering med «folketomter»

**Argentina:** I forrige århundre kunne drømmen om å bli huseier i Buenos Aires virkeliggjøres gjennom en lovlig og formell type urbanisering kalt *loteos populares*, eller «folketomter».

Av Marcin Sliwa  
marcin.sliwa@sosgeo.no



Det er lovbrudd når noe ulovlig gjøres. Men nye og endrede lover kan også skape kriminalitet. Eksempelvis når det er stor etterspørsel og lavt tilbud av vare, som tomte- og bolig markedet hvor folks manglende kjøpekraft er et økende globalt problem. Eksempler fra Argentina viser hvordan ulovlige landokkupasjoner og utvikling av et piratmarked fulgte som resultat av en lovendring. Den begrensede tilgangen til rimelige byggetomter for folk flest. For å dempe kriminell aktivitet og sikre effektiv byplanlegging, bør vi revurdere krav om urealistisk høye boligstandarder og tenke nytt. Spørsmålet til syvende og sist blir: bør bolig behandles på samme måte som andre varer?

**Utbygging av infrastruktur**  
I forrige århundre kunne

drømmen om å bli huseier i Buenos Aires virkeliggjøres gjennom en lovlig og formell type urbanisering kalt *loteos populares*, eller «folketomter». Denne utviklingsmodellen ble tatt i bruk på 1930-tallet og varte i ca. fire tiår. Forutsetningen som gjorde den mulig var at utbygging av infrastruktur kom etter innflytting. Under *loteos populares* ble større forstads-eiendommer delt opp og solgt til arbeiderklassefamilier før bygninger, veier, vann, elektrisitet og kloakk kom på plass. Kjøperne tok opp rentefrie lån som ble nedbetalt månedlig og bygde husene sine på fritiden. Det skjedde gradvis, i tråd med behov og preferanser. Skjøter, samt infrastruktur, offentlig transport, parker og fasiliteter som skoler og helsesentre ble etterhvert levert av lokale myndigheter. Gradvis utviklet de fleste av nybyggerområdene seg til vanlige middelklassebydeler.

Denne lovlige folketomtmodellen ble stanset i 1977 på provinsnivå gjennom «dekret 8912» – ratifisert av det daværende militærdiktaturet. Denne nye, omfattende arealreguleringen forbød salg og okkupasjon av små tomter uten tilknytning til infrastruktur. Den stilte også høye krav til hvordan utbyggingen ble foretatt. På den ene siden oppmuntret dekretet til utviklingen av inngjerdede samfunn. På den andre siden de-legaliserte den i praksis en av hovedmetodene for lovlig tilgang til tomter og boliger for fattige husholdninger. Den så for seg en

Større forstads-eiendommer ble delt opp og solgt til arbeiderklassefamilier før bygninger, veier, vann, elektrisitet og kloakk kom på plass.

ideell, men likevel urealistisk byutvikling. Selv om noen viktige endringer og unntak fra den upopulære forskriften er innført, er den fortsatt gyldig i dag.

For den store mangelen på rimelige boliger vedvarte, hadde en ny generasjon arbeiderklassefamilier, som ikke lenger kunne kjøpe billige tomter uten infrastruktur, ingen andre alternativer enn å okkupere land ulovlig. Eller kjøpe tomter uformelt fra «piratutviklere».

### Falske eiendomsinvestorer

Det uønskede resultatet av «dekret 8912» ble fremveksten av helt nye metoder for å sikre tilgang til land og boliger og et nytt parallelt, uoffisielt og illegalt eiendomsmarked.

Noen landokkupasjoner ble drevet av grådigheten til mafiaer, kriminelle grupper og politiske opportunister som stjal land og opptrådte som falske eiendomsinvestorer eller eiere. De overtok ofte land med våpen i hånd, stykket det opp og solgte tomten til lave priser. Kundene var desperate mennesker som ble ført bak lyset med hensyn til eier eller hvem som sto bak det opprinnelige landranet. I ekstreme tilfeller beskyttet mafiaen kun kjøperne som betaler avdragene sine i tide. Mens de som ikke klarte å betale ble kastet ut eller til og med drept for å frigjøre plass til en annen familie. Slik «piratutvikling» var på den tiden blant de mest lønnsomme eiendomsoperasjonene som fantes.

Ulovlig tomtedeling gjøres også av eiendomsseiere som ikke ønsker å tilby infrastruktur på forhånd eller når utbyggingsforlaget deres ikke oppfyller kravene fastsatt i «dekret 8912». For eksempel manglende veiadkomst eller tiltak mot flomrisiko. Derfor sikrer eierne seg inntekter ved å selge enkelttomter i det uformelle markedet og derved kvitte seg med land de har lite bruk for.

### Uformelle okkupasjoner

De fleste landokkupasjoner er imidlertid planlagt og gjennomført av fattigfolk som vil ha land til seg selv. De er organisert av ulike politiske, religiøse eller sosiale organisasjoner og grassrotbevegelser hvor medlemmene

kjenner hverandre og deler samme verdigrunnlag. Andre typer ulovlige okkupasjoner er mer spontane og individuelle, som *tomas hormigas* eller «maurinvasjoner». De skjer vanligvis i de minst attraktive områdene, for eksempel i avfallsdeponier. Spørsmål som hvem som flytter inn ved siden av, er viktige for å sikre at området forblir fritt for mafia eller kriminelle. Når flere familier slår seg ned etableres et nytt nabolag, og en lokal komité tar ansvar for nabolagsplanlegging, infrastruktur og sikkerhet.

Størrelsen på nye uformelle okkupasjoner varierer fra noen få familier til 20 000 personer. Ulovlige okkupasjoner på private eiendommer ender ofte i retten og resulterer som regel i voldelige utkastelser. Noen kommuner fjerner inntrengere med det samme de ankommer, mens andre forhandler med beboerne om å trekke seg frivillig i bytte mot økonomisk kompensasjon eller boligstøtte. Slik praksis bidrar lite til å stoppe ulovlige landokkupasjoner og fører snarere til at de flyttes til andre områder. Derfor er ofte det mest pragmatiske valget for myndighetene å akseptere, integrere og formalisere ulovlige okkupasjoner, særlig når de allerede følger eller ligner på de formelle plan- og byggeforskriftene.

Tilgangen på rimelige boliger for arbeiderklassen ble i praksis gjort ulovlig ved en regjeringsslutning. Det er viktig å erkjenne at graden av det som ble til kriminalitet varierer. Men

uavhengig av hvor voldelig eller fredelig okkupasjonen skjer, er alle slike handlinger ulovlige. Enten det er enkelte «opportunist» som stjeler land og deler det opp for å tjene penger ved tomtsalg til fattige familier. Eller det er innbyggere selv som bestemmer seg for å okkupere og kreve tomter for å bo og leve på. Spørsmålet blir om vi kan legitimere slike ulovlige strategier i en kontekst hvor både eiendomsretten og retten til bolig er sikret i ulike artikler i den argentinske grunnloven? For å illustrere dilemmaet vil jeg presentere to eksempler på nylige landovertakelser i landet.

Sett fra perspektivet til en som forsvarer bolig som en grunnleggende menneskerettighet må uformelle okkupasjoner kunne rettferdiggjøres.

### Guernica og Los Hornos

Landovertakelsen i Guernica skjedde midt under Covid-19-pandemien. Av de 10 000 som var involvert hadde de fleste mistet inntekten og slet med å betale husleie. Okkupasjonen skjedde delvis på offentlig og delvis på privat eiendom. Den nye gate- og tomtestrukturen ble

en enkel forlengelse av tilstøtende nabolag. Men for å øke sjansene for anerkjennelse av myndighetene, utarbeidet et utvalg av beboere, arkitekter og aktivister en arealplan. Den viste til lover som muliggjorde formalisering av tilsvarende typer landokkupasjon.

Innbyggere og tilhengere av Guernica liker imidlertid ikke betegnelsen landokkupasjon. I stedet sier de at det de gjorde var «å gjenopprette land» (*recuperación de tierras*). De hevder at de tok i bruk forlatt eiendom for å skape boligløsninger eller det de liker å kalle «land å leve på» (*tierra para vivir*). De hevder også at de ikke krever tomter gratis, men at de er åpne for å ta rimelige boliglån for å betale tilbake. Mot dem sto konservative politikere og grunneiere som kalte okkupantene kriminelle og krevde deres umiddelbare bortvisning. Dommerne var enige og etter 101 dager med ulovlig okkupasjon ble innbyggere kastet ut med vold. Til tross for løfter har de til nå ikke mottatt kompensasjon eller boligstøtte.

En lignende overtakelse fant sted i Los Hornos 40 km unna Guernica. Etter to år med usikkerhet falt dommen i okkupantenes favor. Ikke overraskende har konservative medier kritisert avgjørelsen. Dommeren hevdet at okkupasjonen fant sted på statens eiendom som ikke var bestemt til noe spesielt formål. Dommen viste til en lokalbefolkningsundersøkelse som bekreftet at beboerne ikke hadde råd til bolig på formelt vis. At overta-

kelsen skjedde på en fredelig måte og at bosetningen ble anlagt med ordnet gate- og tomtestruktur talte også i okkupantenes favør. Derfor bestemte dommeren at den mest rimelige og praktiske løsningen ville være å anerkjenne okkupasjonen som et nabolag, formalisere eiendomsøvertakelsen og støtte innbyggerne ved å tilby infrastruktur. Fremveksten av en uformell boligsektor, ulovlige okkupasjoner og «piratutvikling» frem-

står som et resultat av dårlig politikk og motstridende forståelse av ulike rettigheter. Eksemplene Guernica og Los Hornos viser at det er klare motsetninger mellom retten til å beskytte privat eiendom og retten til en verdig bolig. Det er følgende mye inkonsekvens når det gjelder måten politikere og dommere tolker ulike uformelle boligstrategier og eiendomsviser. Sett fra städetet til en som forsvarer retten til privat eiendom er alle landokkupa-

sjoner, uavhengig av intensjon og kontekst, kriminelle handlinger. Sett fra perspektivet til en som forsvarer bolig som en grunnleggende menneskerettighet må uformelle okkupasjoner kunne rettferdiggjøres når det ikke finnes bedre, rimeligere boligalternativer hvilket er et økende problem i hele verden.

Sliwa er PhD kandidat, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

HABITAT NORGE

Skriver du masteroppgave innen by- og bosettingsspørsmål?

**SØK STIPEND FRA HABITAT NORGE INNEN 11. NOVEMBER**

Les mer på [www.habitat-norge.org](http://www.habitat-norge.org)





ALLE BILDER FRA NØRREBRO



# Å bekjempe boligspekulasjon

**Nørrebro:** Førte 40 års tomte- og boligkamper i København har gitt resultat. En av få politikere i verden har her våget å ta et oppgjør med Blackstone – en av de største multinasjonale boliginvestorer som finnes.

**Anders Riel Müller**  
anders.riel@uis.no



Kvarteret på Nørrebro i København har vært åsted for mer enn fire tiårs kamp om tomter og boliger.

Nørrebros moderne historie er tett forbundet med den første industrialiseringsbølgen i København på slutten av 1800-tallet da området ble hjemsted for flere fabrikker. Det utviklet seg raskt til et arbeiderstrøk med den høyeste befolkningstettheten i København-området, med boliger av lav kvalitet som kjennetegnet. Området forfalt i etterkrigstiden, og på begynnelsen av 1970-tallet besluttet byrådet at en større fornyelse måtte til.

Samtidig kom to migrasjonsstrømmer til å definere Nørrebros omdømme og rolle som episer for anti-kapitalistisk og anti-rasistisk politisk aktivisme og bevegelser de kommende tiårene.

Gjestearbeidere fra Tyrkia og andre land slo seg ned her, samtidig flyttet babyboom-generasjonen til København for å studere som ledd i periodens store utbygging av offentlig videregående utdannelse.

Byens planer om å fornye kvarteret og de eksisterende innbyggeres og studenters ønsker om billige boliger førte til flere sammenstøt med politiet

Politiets handlinger ble senere ansett for ulovlige av domstolene.

på 1970- og 1980-tallet. Den første bølgen var de såkalte «slumstormere» som okkuperte tomme bygninger som skulle rives eller renoveres. Den mest berømte og varige arven fra slumstormerne er fristaden Christiania i København. De utviklet seg til den såkalte BZ-bevegelsen (en dansk forkortelse af «besætt») som primært besto av venstreorienterte unge. BZ-bevegelsen ønsket seg billige boliger, men de protesterte også mot hele det kapitalistiske samfunnet. Et sentralt krav var etableringen av et ungdomshus på Nørrebro, som ble innvilget av Københavns Kommune i 1982. Okkupasjonen av tomme bygninger fortsatte gjennom 1980-tallet som var en periode preget av høy ungdomsarbeidsløshet.

## Aktivistene bestemte seg for direkte konfrontasjon.

Sammenstøtene med politiet økte i intensitet. Den 11. januar 1983 ble ca. 1000 politibetjenter i kamputstyr ledsaget av tunge nedrivningsmaskiner satt inn for å tømme en bygning okkupert av aktivister. Men da politiet stormet bygningen, var aktivistene sluppet unna gjennom en tunnel de hadde bygget, som førte til en annen bygning på den andre siden av gaten. For aktivistene ble dette feiret som en seier, da de kom seg unna en tungt

pansret og tallmessig overlegen politistyrke. Politiets hardhendte strategier fikk derimot mange aktivister til å forlate bevegelsen etter konfrontasjonen.

De protesterte mot at mange unge sto uten bolig tross tallrike tomme bygninger i København.

En annen større konfrontasjon fant sted i 1986, hvor BZ-aktivister okkuperte en stor del av Ryegade. De protesterte mot at mange unge var uten bolig tross tallrike tomme bygninger i København. Nesten 20 000 unge søkte bolig med kun 46 til rådighet. Denne gangen bestemte aktivistene seg for direkte konfrontasjon og bygget barrikader i begge ender av gaten. Etter ni dager med hyppige, voldelige konfrontasjoner, gikk aktivistene med på å fredelig forlate bygningene. Tross denne avslutningen hadde forholdet mellom aktivister og politi nådd et nytt lavpunkt. Mens antallet bygningsokkupasjoner ble færre, ble forholdet mellom Nørrebro-aktivister og politiet forverret.

## Sarp ammunisjon direkte mot demonstranter

I 1993 godkjente et flertall av velgerne i Danmark ratifiseringen av den europeiske Maastricht-traktaten med enkelte unntak. Det førte til voldsomme protester på Nørrebro og politiets reaksjon var kraftig. For første gang siden Den andre verdenskrig brukte dansk politi skarp ammunisjon direkte mot demonstranter. 113 skudd ble løsnet og 11 demonstranter og flere politibetjenter ble såret. Dette var den første store konfrontasjonen mellom politiet og en ny anti-imperialistisk, -kapitalistisk og -rasistisk bevegelse som oppsto i kjølvannet av BZ-bevegelsen. I det kommende tiåret var det med jevne mellomrom oppgjør mellom den såkalte «Autonome bevegelsen» og politiet. Konflikten kulminerte i 2007 i voldsomme uroligheter i forbindelse med stengningen av Ungdomshuset. Bygningen var noen år tidligere solgt av kommunen til Faderhuset, en religiøs sekt. I 2006 ba Faderhuset København kommune om å rydde bygningen for folk. Den hadde siden etableringen i begynnelsen på 1980-tallet vært et viktig møtested for unge på venstrefløyet. I dagene etter ryddingen ble Nørrebro igjen et sted for gateopptøyer og voldelige sammenstøt mellom politi

og aktivister. Det førte til 714 arrestasjoner.

De voldelige sammenstøtene skjedde igjen i 2009, da København var vert for FNs klimakonferanse (COP). Nesten 100 000 demonstranter deltok i toget som gikk fra Folketinget til konferansesenteret. Blant dem var aktivister fra den Autonome bevegelsen. Politiet svarte med forebyggende arrestasjoner av nesten 1000 demonstranter, men kun fire ble senere siktet. Og politiets handlinger ble senere av domstolene ansett for ulovlige. Dette var også den første store manifestasjonen av konvergensen mellom sosiale og miljømessige «rett til byen»-bevegelser i København.

## Verdens mest spennende nabolag

Kampen fortsetter med hensyn til hva slags kvarter Nørrebro skal være og hvem det skal være for. De seneste tiårene har Nørrebro opplevd kraftig gentryfing og er nå et kulinarisk og kulturelt «hotspot» i København. Ironien ble tydelig da reisemagasinet Time Out Magazine kåret Nørrebro til verdens mest spennende nabolag. Det er nå en av de store turistattraksjonene i København, kjent for designerbutikker og Michelinstjerne-restauranter.

Boligkampene fortsetter følgelig, men fokuset er flyttet. I

2018 vedtok Folketinget den såkalte Ghetto-loven som peker ut almenntilgjengelige boligområder med en høy prosentdel av arbeidsløse og etniske minoriteter som ghettoer. Hvis et område blir pekt ut som «hard ghetto», får boligselskapene tillatelse til å rive deler av den eksisterende bygningmassen og selge deler av området til private investorer. Denne loven har resultert i en ny bevegelse kalt «Almen Motstand». Den består av aktivister og beboere som hevder at «ghettoloven» er både rasistisk og sosialt urettferdig. Nylig har de inngått et samarbeid med miljøbevegelser som den Nørrebro-baserte End Environmental Racism Collective for å hevde at loven også er miljømessig uholdbar – fordi planen er å rive gode boliger for å gi plass til private eiendomsinvesteringer og spekulasjon.

Selv om boligokkupasjon på Nørrebro er et sjeldent syn i disse dager, lever arven fra de tidligere bevegelsene videre i forskjellige politiske organisasjoner. Noen aktivister har beveget seg inn i parlamentarisk politikk og er i dag medlemmer og ledende politikere i det politiske partiet Den Rød-Grønne Alliansen. Andre har trådt inn i den akademiske verden og blitt fremtredende intellektuelle. Den Rød-Grønne alliansen er kanskje det mest betydningsfulle resultatet av

boligkampene. Ved det siste valget i København i november 2021 ble det største partiet i København med et markant flertall. De fikk mer enn 25 prosent av stemmene på en plattform som går mot eiendomsspekulasjon, for billigere boliger og for en klimanøytral by. Dette viser hvor mange av de radikale politiske krav fra de tidligere bevegelsene som i dag er gått inn i mainstream-politikken. Til tross for årtiers motstand fra offentlige myndigheter og privat kapital.

## Banebrytende lovgivning i Folketinget

Et eksempel på at gamle radikale krav er blitt politisk felleseie, er den nylige suksessen med å bekjempe boligspekulasjon. Danmarks boligminister Kaare Dybvad Bek er en av få politikere i verden som har våget å ta et oppgjør med Blackstone – en av de største multinasjonale boliginvestorer som finnes. Utgangspunktet var en situasjon hvor private investeringselskaper, pensjonsfond og andre aktivforvaltere begynte å dominere leiemarkedet i København. Leietakere ble tvunget ut av bolig og nabolag fordi husleien ble økt – ofte fordoblet – blant annet som følge av unødvendig oppussing. Kort sagt: det ble kjøpt billig, renovert og leid ut dyrt. Med den oppfatning at

vanlige folk – sykepleiere, lærere, bussjåfører o.l. – skulle ha råd til å bo i byen hvor de arbeidet, tok boligministeren saken i egne hender. Det hastet, spesielt fordi investorer var i ferd med å sikre seg det som var igjen av ledige boliger. Han oppnevnte et Folketingsutvalg for å analysere situasjonen og komme med forslag til tiltak.

Tross betydelig motstand ble det i mars 2021 vedtatt en banebrytende lov i Folketinget for å holde storfinansens ute av Københavns leiemarked (Dansk folkeparti, Sosialistisk folkeparti, Enhedslisten & Frø Grønne). Kjent som Lex Blackstone satte loven en femårsgrense for nye eiere med hensyn til å øke husleien på grunn av oppussing. Leietakernes rettigheter ble også styrket. Loven har gitt resultater som forventet: Antallet institusjonelle investorer har sunket, med en betydelig reduksjon i eiendomsprisene som følge. Danmarks lovgivning fremstår som en modell for andre land med tilsvarende utfordringer. For beslutningstakerne i Det norske oljefondet – en betydelig aksjeeier i Blackstone – bør Danmarks innovative lovgivning være et bevis på at å investere i Blackstone er etisk uforvarlig.

Müller er førsteamanuensis ved Universitetet i Stavanger



# Kvinnelige arbeidere i uformell sektor

**WIEGO:** Den uformelle økonomien stigmatiseres ofte som en «skyggeøkonomi» og karakteriseres som illegal og uetisk. Slik generalisering er urettferdig overfor den store majoriteten av to milliarder uformelle arbeidere som prøver å tjene til et verdig liv.

Av Maralyn Narayan  
maralyn.narayan@wiego.org

Det unike WIEGO-nettverket (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing), som er basert på forskere, utviklingsarbeidere og aktivister verden over i samspill med fattige arbeidere, er blitt en viktig påvirkningsagent med hensyn til lokal, nasjonal og globale makt. WIEGO er et globalt nettverk som prioriterer å styrke fattige arbeidsfolk, særlig kvinner i den uformelle økonomien, for å bedre livssituasjonen deres. Utgangspunktet er at alle arbeidstakere skal ha like økonomiske muligheter, rettigheter, beskyttelse og stemme.

WIEGO ble grunnlagt i 1997 av ti aktivister, forskere og utviklingsarbeidere. Alle var bekymret for at fattige i den uformelle økonomien ikke ble forstått, verdsatt eller støttet politisk – verken nasjonalt eller av det internasjonale samfunnet. I dag fortsetter WIEGO gjennom global politisk debatt å skape forståelse for særlig kvinners utfordringer i uformell sektor.

En av WIEGOs første bidrag var å utvikle et konseptuelt rammeverk for å muliggjøre

datainnsamling og forbedre kunnskap og forståelse om sektoren. At man lykkes med å definere og få anerkjent uformelle arbeidere i blant annet Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) betyr at vi i dag vet at 61 prosent av sysselsettingen globalt er uformell. På verdensbasis er det 2 milliarder mennesker som mangler juridisk og sosial beskyttelse, inkludert tilgang til helseforsikring og helsetjenester.

## Mangler beskyttelse

I det globale sør har bare et lite mindretall av arbeidere tilgang til slik beskyttelse. I det globale nord i det 21. århundre ser arbeidere som tidligere hadde beskyttelse, at rettighetene deres svekkes. Arbeidstakeres fremtid er at de vil møte større risiko og usikkerhet enn noen gang før. Trendene er drevet frem av globalisering, store endringer i teknologi og omorganisering av produksjonen. Mens mulighetene for interessekamp blir mindre, vokser bedriftenes innflytelse. Arbeidere trenger juridisk, regulatorisk og politisk støtte på alle nivåer – fra det globale til det lokale – for å beskytte sine grunn-

nleggende rettigheter. Utfordringen med økende risiko og usikkerhet er spesielt presserende for kvinnelige arbeidere i utviklingsland, hvorav bare åtte prosent er formelt ansatt.

Det dreier seg om hjemmebaserte arbeidere, gateselgere, markedshandlere og søppelplukkere.

Som globalt nettverk inkluderer WIEGOs medlemsmasse forskere, statistikere og politikere samt medlemsbaserte organisasjoner (MBO). Man mobiliserer medlemmer og tar til orde for bedre arbeidsforhold, sosial og juridisk beskyttelse, og for formell anerkjennelse av fattige arbeidere. WIEGO søker praktisk og bærekraftig systemendring for arbeidere i uformell sektor: ved å styrke stemmen til uformelle arbeidere i institusjoner som utformer politikk og fastsetter regler; øke deres synlighet

gjennom å utvikle offisiell statistikk, nitid forskning og offentlig profilering; samt å sikre deres anerkjennelse som legitime arbeidere og økonomiske aktører. WIEGOs arbeid er organisert i fem kjerneprogrammer med utgangspunkt i medlemmenes strategiske behov: organisasjon og representasjon, statistikk, lov, sosial beskyttelse og bypolitikk.

Programmene jobber ofte sammen for å øke virkningen. De bygger på et vell av kunnskap fra eksperter, forskere og aktivister. Alt av WIEGOs arbeid gjøres i nært samarbeid med og på basis av behovene til arbeidernes medlemsorganisasjoner. Uformelle arbeidestemmer er representert gjennom organisering i

demokratiske medlemsorganisasjoner. De muliggjør deltakelse i politikkutforming og i prosesser som fastsetter regler for arbeidslivet.

WIEGO kobler enkeltpersoner og organisasjoner av uformelle arbeidere for å bygge regionale og globale nettverk. Det dreier seg om hjemmebaserte arbeidere, gateselgere, markedshandlere og søppelplukkere. WIEGOs arbeid er basert på prinsippet om koproduksjon og avhengig av strategiske allianser. Lederne i de medlemsbaserte nettverkene og partnerorganisasjonene er fullverdige partnere i alle prosjekter fra begynnelsen av. WIEGOs nettverk inkluderer 211 medlemmer: 39 institusjonelle og 172 individuelle medlemmer fra hele verden. For tiden er over 2,4 millioner uformelle arbeidere i 91 land repre-

sentert gjennom det institusjonelle medlemskapet.

I dag vet vi at 61 prosent av den globale sysselsettingen er uformell.

Grundige og varige samarbeid med partnere i dette politiske fellesskapet har vist seg avgjørende for WIEGOs suksess. Partnerne i det politisk-strategiske samarbeidet inkluderer Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, Verdensbanken, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, UN Women og FNs utviklingsprogram blant mange andre. Og den

globale arbeiderbevegelsen. Slike allianser sikrer uformelt arbeid en plass i brede debatter, styrker felles agendaer og maksimerer påvirkning.

## Resultater og virkninger

Sentralt i WIEGOs arbeid er å styrke globale nettverk i yrkessektorer der kvinner er overrepresentert. For tiden finnes det tre slike nettverk som WIEGO har bidratt til å bygge og kontinuerlig støtter: StreetNet International (representerer gate- og markedsselgere); HomeNet International (hjemmebaserte arbeidere) og International Domestic Workers Federation (hjemmearbeidere).

På verdensbasis blir de færreste søppelplukkere anerkjent for sin innsats og har heller ikke tilgang til sosial beskyttelse

fra staten. Der de organiserer seg, endres dette. WIEGO støtter dem i arbeidet med å etablere et globalt nettverk for å styrke deres interessearbeid. I løpet av de nærmeste årene regner WIEGO med å få på plass et demokratisk, representativt nettverk av søppelplukkere slik at også de kan øke deltakelsen sin globalt.

WIEGO var blant de første organisasjonene som viste hvordan arbeidere i den uformelle sektoren ble påvirket av covid-19. De begynte raskt gjennom sitt nettverk å samle informasjon og analysere virkningene av både pandemien og reaksjonene på den. Krisen krevde umiddelbar handling. En studie av pandemiens virkninger på uformelle arbeidere ble gjennomført i tolv ulike byer. WIEGO samlet alle kravene i et eget

rammeverk. Det inneholdt konkrete eksempler på behovene disse hadde for umiddelbar bistand og mer langsiktige reformer.

## Tillit og solidaritet

WIEGO er verdens fremste ekspert på uformell sysselsetting blant kvinner. Gjennom sin 25-årige historie har WIEGO påvirket globale politiske diskusjoner og internasjonale normer som avgjør muligheten for anstendig arbeid. Grunnlaget er tillit og solidaritet med og blant arbeidere og deres organisasjoner – felles plattform og åpne politiske rom hvor kvinner som er sysselsatt i uformell sektor, kan representere seg selv og formidle sine levde erfaringer. Slik endres politikk.







WORLD  
URBAN  
FORUM

ELEVENTH SESSION

KATOWICE, POLAND | 26-30 JUNE 2022



# Et urbant verdensforum

**Forum:** Urbanisme handler gjerne om å bygge bro og fjerne motsetninger. Her er noen eksempler fra Verdensforumet i polske Katowice om hvordan byer kan ivareta kvinners sikkerhet og trygghet.

Av Ellen de Vibe  
ellendevice@gmail.com



Ordføreren i Katowice i det sørlige Polen, Marcin Krupa, slo an tonen for årets World Urban Forum (WUF) i juni allerede i sitt åpningsinnlegg. Han

konstaterte følgende: «La oss ikke skille mellom de sterke og de svake, de med evner og de uten. La oss heller skille mellom de som ønsker å lære og de som ikke ønsker.»

Mine lærdommer etter fem aktive WUF dager med mange møter og samtaler er flere. Fokuset i denne teksten er særlig på kvinners trygghet og sikkerhet.

## Trygghet etter nattens frambrudd

På nettverks-eventet om trygghet ble det understreket at trygghet og sikkerhet er to ulike begrep. Det første betyr å ha frihet til å velge det du vil. Det andre å holde uønskede elementer unna.

Europaforumet for trygghet i byen (EFUS) har laget retningslinjene «Safer Cities for All. Night Urban Audit Walks». Deres utgangspunkt er at det er viktig å fokusere på det man ønsker mer av, ikke det motsatte. Nattliv finnes for å bringe folk sammen. Følgelig må det tilrettelegges for det.

Covid-19 nedstengningene ødela mye av nattlivet verden over. I Sidney har de i etterkant forsøkt å spre nattlivet over hele sentrum. Den frivillige organisasjonen Take Care bidrar til å trygge sårbare grupper om natten.

I Montreal vil man avstigmatisere byens nattliv. De følger fire strategier: nattråd; deltakere fra næringslivet; å støtte kultur-

tiltak økonomisk; å kartlegge «best practices». De gjennomfører pilotprosjekter med 24 timers skjenkebevilling. Formål: å spre publikum og alkoholinntak over hele døgnet.

Tiltak som reduserer skade, er også nødvendig. I Vilnius har Forum for Urban Security laget en «Ikke bare en bar»-standard. Den dekker tiltak mot narkotika- bruk, tiltak for ro og orden, kulturtiltak, tilgjengelighet for alle, tiltak mot sjikane- ring med mere.

I Mannheim by har de laget en sosi- o-pedagogisk strategi for å få folk til å snakke sammen. Målet er å bygge bro og fjerne motsetninger. Eksempler på andre tiltak er «kulturtrikk» og «natteravner». Resultatet er blitt færre hendelser og mindre støy.

I Berlin er LGBTQ og svart feminisme grunnlaget for et «Bevissthets-akademi» som blant annet arrangerer «sexisme-frie netter».

I Paris er det opprettet et eget «byråd for nattlivet» som blant annet arrangerer stjerne-kikk og ulike kulturaktiviteter.

I Storbritannia har man lenge hatt en «Forening for trygg forvaltning av byen» mens i Berlin er LGBTQ og svart feminisme grunnlaget for et «Bevissthetsakademi» som blant annet arrangerer «sexismefrie netter».

Debatten etter presentasjonene viste at erfaringene fra vestlige, postindustrielle storbyer i liten grad er relevant for byer i

Latin-Amerika og Asia. Her går ikke kvinner ut om kvelden, det gir dem et dårlig rykte.

Konklusjon: «Management at night has to be very horizontal, not hierarchical. Urban design must be 'agile'.»

## «URBACT»: hva er en kjønnslikestil by?

Arrangementet med URBACT handlet blant annet om hvordan offentlige anskaffelsesprosesser tar hensyn til kjønns- dimensjonen. Baskerland og Wien er gode på dette. I Østerrikes hovedstad er utfor- dringen aktuell i forbindelse med trans- port-tjenester og friluftaktiviteter – eksempelvis utendørs gym. Det tas høyde for at tiltak skal gjelde både for brukere og tjenesteleverandører – for eksempel når det gjelder lik lønn og mulighet for avansement, samt anti- sexism/mobbing i arbeidsmiljøet. I Wien må kommunens leverandører signere en avtale. Den angir at de skal fremme arbeidsplasser for kvinner, legge til rette for kompetansebygging for kvinner og sikre balanse mellom arbeid og fritid ved å tilby deltidsarbeid. Samt å ha rutiner som forebygger hersketeknikker og mobbing. Det er avgjørende å vurdere hvilke forhold som må ivaretas i den enkeltes situasjon før anskaffelsesprosessen settes i gang. Høyt- og lavtlønte tjenester vurderes like nøye. European Institute of Gender Equality har relevant informasjon.

URBACT er et europeisk utvekslings- og samarbeidsprogram som fremmer bærekraftig urban utvikling. Det består av 550 byer, 30 land og 7000 aktive lokale aktører.

## Kvinnereformer i Bogotá

Ordføreren i Bogotá, Maria-Mercedes

Jaramillo, innledet om den nye kommuneplanen for Bogotá som er hovedstaden i Colombia. Etter mange års borgerkrig mellom ulike grupper beskrev hun den som en «hard og militær by». Da den fikk sin første kvinnelige ordfører, begynte arbeidet med ny kommuneplan basert på «omsorg for sårbare grupper». Transporttilbudet og byrommenes betydning for kvinner ble framhevet som særlig viktig.

I Bogotá har få kvinner sykkel eller tilgang på bil. Mange går mye, men også det kan være risikofyllt. Derfor har kommunen laget egne «Rundreiseruter for kvinner» for å informere om hvor og hvordan de kan reise trygt. Kommuneplanen peker ut 46 omsorgsblokker/ nabolag hvor tjenester er lagt til rette slik at det er trygt å ta seg fram til fots («walkable space»). Det vil bli «30 byer i byen» basert på sosiokulturell egenart («local heritage identities»). Fem metro- linjer og fem kabelbaner er planlagt.

Det siste som har skjedd er imidlertid at en mannlig politiker har skrinlagt hele planen. Hvilket er frustrerende både for dem som har arbeidet med den og alle i sivilsamfunnet som ønsker å få den gjennomført.

## Norge

Konklusjon: Det var få norske kommuner som deltok i Katowice. Muligens vil denne korte presentasjonen av de mange ideene og visjonene som framkom inspirere til bedre deltakelse på neste WUF i Kairo, Egypt (2024). Forumet er åpent for alle.

De Vibe er tidligere byplansjef i Oslo. Styremedlem i Habitat Norge.