

byer – håp og utfordringer
om by-utvikling og internasjonalt
samarbeid

oktober 2007



UTENRIKSDEPARTEMENTET

forord

Året 2007 markerer begynnelsen på en ny æra. For første gang i historien vil halvparten av menneskeheten bo i byer og tettsteder. I 2030 vil sannsynligvis to tredjedeler av alle jordas innbyggere bo i urbane områder. 95 % av tilveksten vil skje i utviklingsland. 2007 er også året hvor antallet slumbeboere i verden vil nå en milliard.

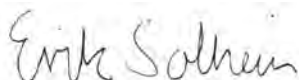
Utviklingen skaper betydelige utfordringer. Elendighetsbeskrivelsene som strømmer ut av verdens slumområder kan imidlertid ikke tilsløre at byer representerer håp. Ikke noe land har oppnådd betydelig økonomisk vekst uten urbanisering. Vekst i byer betyr vekst på landsbygda og omvendt.

Norsk og internasjonal bistand har i liten grad fokusert på urbane utfordringer og muligheter. Formålet med dette dokumentet er å begynne en prosess hvor vi gjør noe med dette. Vi skal ikke introdusere noen ny sektor i utviklingspolitikken, men vi må ta urbaniseringen av fattigdommen på alvor. En politikk som ikke tar stilling til denne prosessen vil raskt bli irrelevant og ineffektiv.

Dette dokumentet ønsker å fremme kunnskap om en global prosess som vi ikke lenger kan lukke øynene for. I første omgang dreier det seg om å skape innsikt, interesse og økt engasjement for urbane utviklingsspørsmål i det norske bistandsmiljøet, i forsknings- og høyere utdannings-

institusjoner, i kunnskapsbedrifter og næringsliv. Økt kunnskap om urbaniseringens mange funksjoner blir et premiss for å gjøre de riktige tingene.

På grunnlag av de retninger som dette dokumentet angir, vil Norge begynne et mer målrettet arbeid i forhold til problemer og utfordringer som det er tvingende nødvendig å gjøre noe med for å nå FNs tusenårsmål. Det gjelder både på den internasjonale politiske arena og i praktisk utviklingsarbeid. Gjennom vår deltakelse, økonomiske støtte og policydialog i FN ønsker vi å medvirke til å integrere, synliggjøre og samordne innsatsen for en bærekraftig urbanutvikling innen prioriterte områder for norsk bistand. Å møte sammenhengen mellom konflikt, naturkatastrofer og byutvikling med relevante virkemidler blir særlig viktig.



Erik Solheim
Utviklingsminister





Foto: Jon-Andreas Solberg

formål og bakgrunn

Vi lever i økende grad i en urban verden. Særlig i Afrika og Asia vil urbaniseringen de kommende tiårene skje i et omfang og en takt som menneskeheten aldri har sett maken til. Flertallet av befolkningen i utviklingslandene vil i løpet av 20 år bo i byer. 3/5 av disse vil være fattige sluminnbyggere. Antallet antas å bli nesten fordoblet til 1.7 milliarder før 2030. Byene utvikler seg som følge av dette på en måte som gir dårlige betingelser for bærekraftig utvikling. Ett eksempel er menneskeskapte klimaendringer. Når flertallet av verdens befolkning i økende grad lever i byer, får dette konsekvenser for utviklingspolitiske valg,

befolkning i urbane områder

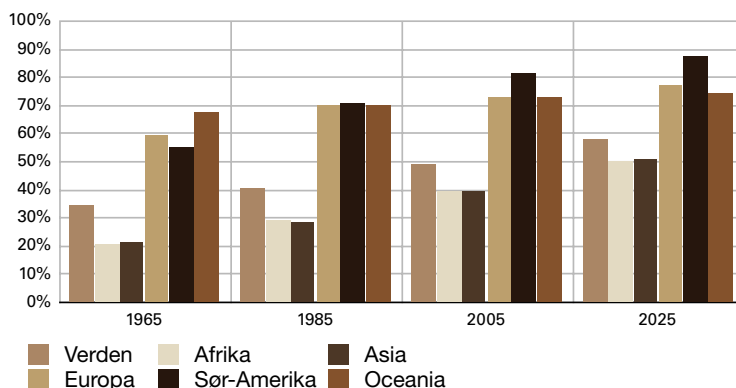


Diagram 1. World Urbanization Prospect:
The 2003 Revision. Published by UN in 2004

praktiske bistandsprioriteringer og løsninger. En politikk som ikke tar stilling til slike prosesser, blir raskt både irrelevant og ineffektiv. Men med byenes raske vekst blir samtidig betydningen av å forstå deres økonomiske, sosiale og økologiske avtrykk på omgivelsene viktigere enn noen gang. En aktiv regionalpolitikk kan bidra til å dempe presset på byene og legge til rette for en mer balansert utvikling mellom by og land.

Få giverland har til nå prioritert arbeidet med urban fattigdom. Internasjonalt utviklingssamarbeid har knapt erkjent den urbane miljø- og fattigdomskrisen. For perioden 1970-2000 ble urban utviklingsbistand anslått til 4 % av samlede overføringer (IIED, 2001). Lånene i perioden 1981 til 1998 fra Verdensbanken, Asia-banken og Japans "Overseas Economic Co-operation Fund" til det urbane utgjorde henholdsvis 11 %, 8 % og 5 % av totale utlån. Det vil få alvorlige konsekvenser for den globale utvikling om denne situasjonen får fortsette blant verdens låne- og giverorganisasjoner.

Når dette dokumentet framstår som et policydokument og ikke en handlingsplan, er årsaken at det med unntak av Sør Amerika er forholdsvis lite å hente av erfaringer. FN's "Task Force on Urbanism" peker på at "Myndighetenes mest vanlige politikk de siste 40 årene har vært å ignorere urban slum, eller når den befinner seg på verdifullt land, å jevne den med jorden med bulldosere". Bistandsaktørene vet følgelig knapt hvordan de skal begynne med de store utfordringene som ligger i å utvikle byer innen rammen av en global bærekraftig utvikling.

Byene blir i økende grad egne sosiale, økonomiske og politiske enheter som både påvirker og er avhengig av det regionale og globale omlandet gjennom en kontinuerlig strøm av varer, tjenester, penger og aktører. Det må vi forholde oss til også i norsk utviklingssamarbeid. Det innebærer at vi velger en tilnærming hvor urbane perspektiver integreres og hvor kunnskap om urbaniseringens mange funksjoner blir et premiss for

å gjøre de riktige tingene. Det betyr definitivt ikke ”en sektor til”.

Dette dokumentet tar utgangspunkt i rammene som er vedtatt for norsk utviklingspolitikk slik vi bl.a. finner dem i Soria Moria-erklæringen, handlingsplanene for miljø, for kvinners rettigheter og likestilling samt barne- og ungdomsstrategien. Formålet med policydokumentet er å identifisere et grunnlag for hvordan Norge kan bidra til at behovet for en bærekraftig byutvikling møtes. Dette skal utvikles videre og omsettes i praksis gjennom dialog med de mange interessenter som er identifisert bl.a. gjennom en egen kartlegging (Scanteam, 2007). Det vil si universitets-, forsknings- og konsulent- miljøer, frivillige organisasjoner, næringslivet og bilaterale og multilaterale partnere. Erfaringsinnsamling, kunnskapsutvikling og -spredning blir viktige første skritt i dette samarbeidet. I den sammenheng blir det også viktig å ha tett dialog med relevante miljøer i utviklingslandene for å fremme institusjonsutvikling.

Policydokumentet har FNs menneskerettighetserklæring som basis. Den slår fast at ethvert menneske har rett til en livsstandard tilstrekkelig for egen og familiens helse og velvære, inkludert mat, klær, bolig, helse og nødvendige sosiale tjenester. Det bygger også på HABITAT-agendaen

Tusenårs mål 7

”Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling”

Delmål 9: Integrere bærekraftsprinsippene i lands politikk og programmer og reversere miljøforringelsen.

Delmål 10: Halvere andelen mennesker uten tilgang på sikkert drikkevann og tilfredsstillende sanitære forhold.

Delmål 11: Forbedre levekårene til minst 100 millioner slumboere betydelig.



vedtatt på Istanbul-toppmøtet i 1996, bekreftet av FNs Hovedforsamling i 2001, samt FNs tusenårsmål, særlig mål 7, delmål 11 om reduksjon av verdens slumbeboere med 100 millioner innen 2020.

Norge har en egen tradisjon for planlegging hvor lokal beslutningsmyndighet er tung. Lokaldemokratiet med ansvarliggjøring av politikere står sterkt. Vi har generelt god planleggingskompetanse og et aktivt planapparat med for eksempel gode sosiale boligbyggingsmodeller. Disse har utviklet seg over tid forankret i demokratiske prosesser som har resultert i lovverk som Bygningsloven (1965). Denne *prosessuelle* tilnærmingen mht. byutvikling gir oss en viktig ballast mht. å møte nye utfordringer. Ett annet av Norges komparative fortrinn i forhold til situasjoner hvor fasiten og løsningene ikke er gitt på forhand, er de brede akademiske nettverk vi gjennom femti år har bidratt til å utvikle i Sør. Her ligger det en viktig kilde til inspirasjon og erfaring i møtet med de mange ulike lokale kontekstene. Kunnskapsutvikling rundt likestilling og kvinners situasjon og den betydelige kompetansen som er bygd opp rundt levekårsundersøkelser, er et annet norsk fortrinn. Våre erfaringer kan imidlertid ikke overføres direkte.



Foto: Jon-Andreas Solberg



urbanisering: utfordringene og mulighetene

Få steder er barnedødeligheten høyere, HIV/AIDS mer utbredt, vann- og sanitærsystemene dårligere, bolig og infrastrukturen mer nedslitt, tilgangen til helse- og utdanningssystemene mer mangelfulle og behovene for helsetjenester større, samt kriminaliteten og usikkerheten mer akutt enn i byslummen i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Her finner vi ifølge den martinikske forfatteren og frigjøringslederen Frantz Fanon ”jordens fordømte”. Forholdene i slummen skiller seg særlig fra den på landsbygda ved at antallet faktorer som bidrar til fattigdom er flere.

Det er blant byenes eliter at vi finner dem som skårer høyest på alle levekårsindikatorer. De fattige skårer lavest. Byene omfatter kontrastene; ett liv i luksus og ett i menneskelig fornedring. Gjennomsnittsbetraktninger har ofte tildekket de store ulikhetene og utfordringene. Byutvikling er dermed også et spørsmål om godt styresett og fordeling av økonomiske og sosiale goder.

For fattige i rurale og urbane strøk representerer byene muligheter og håp. Håpet knuses for de fleste av strukturelle og økonomiske særinteresser som effektivt hindrer mulighetene for et bedre liv. Antallet dette gjelder øker og bidrar til økt konflikt og usikkerhet.

negative
trender må
snus til positive

Befolkningsveksten i verdens slumområder vokser like hurtig som byene generelt.

Urbaniseringsprosessene har ulik historie og forløp på de forskjellige kontinentene og i ulike regioner og land. Forholdene varierer sterkt, også mellom slumområder i samme land. Mange steder er den økonomiske, sosiale og kulturelle dynamikken betydelig og slummen framstår som "engines of development". Andre steder er levekårene svært dårlige, oftest helsefarlige, preget av vold og uverdige forhold. Når urbanisering diskuteres, tenker også mange på de raskt voksende *megabyene* som for eksempel Mexico City, Calcutta, og Lagos. Størrelsen og veksten i disse byene er både fascinerende og truende, men bare 4 % av befolkningen i utviklingslandene lever i de 22 byene som i 2003 hadde mer enn 10 millioner innbyggere. Samtidig avtegner det seg på alle disse kontinentene massive ansamlinger av mennesker på over 20 millioner mennesker – *metabyer* med utfordringer menneskeheten knapt noen gang har stått ovenfor.

jorden
urbaniseres

I tiden etter andre verdenskrig har den rurale økonomi og kultur, som inntil 1945 hadde dominert den globale

rural og urban befolkning i u-land

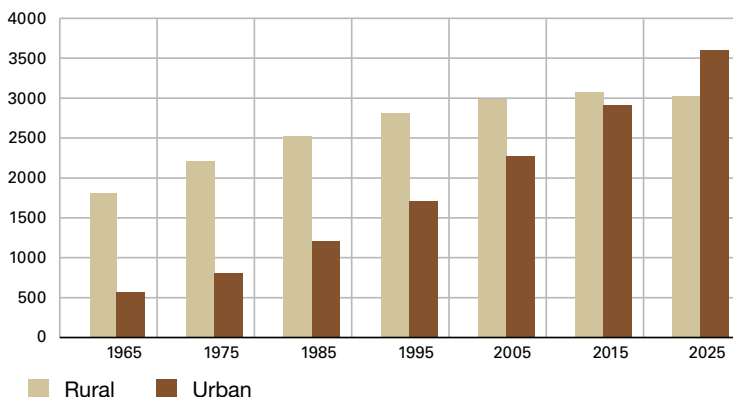


Diagram 2. Befolkning i millioner. World Urbanization Prospect: The 2003 Revision, Published by UN in 2004

historiske utvikling, blitt gradvis erstattet med en urban økonomi basert på industriell produksjon, spesialiserte tjenester, kommunikasjon og internasjonal handel. Utviklingen kom først i vår del av verden fulgt av Latin-Amerika. Mange u-land, særlig i Afrika sør for Sahara, men også i Asia, er inntil nylig forblitt landbrukssamfunn. Det er disse delene av verden som nå urbaniseres i et akselererende tempo. Om et halvt århundre er prosessen fullført og mer enn $\frac{3}{4}$ av alle mennesker vil bo i byer.

Den omformingsprosessen vi i dag ser utvikle seg er imidlertid ikke i samsvar med prinsippene for en bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Byene sprer seg uten planlegging over store arealer, ofte på produktivt land, og gir utbyggingsmønstre som er lite hensiktsmessige og effektive. Det genereres transportbehov i betydelig omfang med det resultat at framtidig energibehov og utslipp av klimagasser og lokal forurensning vil kunne øke radikalt. Samtidig blir byene sosialt segregerte og de fattige og sårbare gruppene samles i atskilte områder. Her blir de ofte utestengt fra inntektsmuligheter i byenes sentra, eller de henvises til uformelle bosettinger på utsatte områder som de når som helst kan jages bort fra. Byene blir dermed ikke bare arnested for menneskelig fornedring og miljøkriser, men utviklingen svekker også byenes mulighet til å fungere som "lokomotiver" i en økonomisk utviklingsprosess.

byveksten
er ikke
bærekraftig

Utvikling av bysamfunn økonomisk, sosialt og miljømessig utgjør selve nøkkelen til en framtidig bærekraftig verden. Befolkningskonsentrasjon, korte avstander, byers kompakte fysiske karakter og mulighetene for politisk organisering og påvirkning som ligger i dette, gjør det mulig raskt og effektivt å levere gode og billige tjenester til mange, redusere transportbehov og bruken av energi samt forbruk av naturressurser som land, vann og skog. Urbanisering er normalt en følge av, men også en forutsetning for økonomisk og sosial utvikling. Unntakene er mye av den urbanisering som finner sted i Afrika sør for Sahara. Her følges den i flere land ikke av tilsvarende

urban produktivitet

| Land | By | Andel befolkning | Andel BNP | Relativ produktivitet |
|--------|----------------------|------------------|-----------|-----------------------|
| Mexico | Mexico City | 14,2 % | 33,6 % | 465 % |
| | Andre urbane områder | 45,9 % | 46,1 % | 197 % |
| | Rurale områder | 39,9 % | 20,3 % | 100 % |
| Kenya | Nairobi | 5,2 % | 20,1 % | 489 % |
| | Andre urbane områder | 6,7 % | 10,2 % | 192 % |
| | Rurale områder | 88,1 % | 69,7 % | 100 % |
| India | Alle urbane områder | 19,9 % | 38,9 % | 256 % |
| Tyrkia | Alle urbane områder | 47,1 % | 70,1 % | 263 % |

Tabell 1. Relativ produktivitet er BNP per capita i urbane områder sammenlignet med BNP per capita i rurale områder som har blitt satt til 100%. *More Urban Less Poor*. SIDA/Earthscan (2006).

økonomisk utvikling. Årsaken er, hevdes det¹, at de internasjonale finansinstitusjonenes restruktureringspolitikk, devaluering og privatisering de to siste tiårene, har rasert importsustitusjonsindustrien og statlige arbeidsplasser i byene, samtidig som småbøndene i økende grad er blitt ofre for inflasjon, fallende råvarepriser, økte renter, tørke og militære konflikter. Urbaniseringen i deler av Afrika drives følgelig ikke av at det skapes nye arbeidsplasser i byene.

Migrasjon må ses som et dynamisk svar på endrede økonomiske realiteter i verden. Det skiller ofte mellom frastøtnings- ("push") og tiltrekningsfaktorer ("pull"). Den primære drivkraften er jakten på bedre inntekt. Immigranter fra landsbygda er ofte unge med god utdanning. Utdanning, informasjon og kommunikasjon fremmer migrasjon. Den øker i perioder med økonomisk vekst. Andre årsaker er borgerkriger, etniske konflikter, naturkatastrofer og klimaendring. I mange land er årsaken manglende dyrkbart land eller adgang til slikt land. Landeiendomsforhold er for eksempel i Latin-

1 Davies, Mike (2006): *Planet of Slums*, Verso

Amerika et hovedproblem. Globalt kommer i dag bare 1/3 av migrantene fra bygda. Implikasjonene av migrasjonen mellom byer i forhold til den fra bygda, blir ofte forskjellig.

Så vel helse, sosiale relasjoner og muligheter til inntektsgivende arbeid påvirkes av hvor og hvordan vi bor og bygger. Det er en funksjonell sammenheng mellom den fysiske plasseringen i forhold til de naturskapte forutsetningene, slik som grunnforhold, topografi og vegetasjon; plassering og utforming i forhold til andre bygninger samt hvordan tjenesteytingen er organisert på stedet. Dette kan være grunnlagsinvesteringer som vann og sanitær, men også avstand til og tilgang til veier og ulike typer transport, og dermed arbeid. I tillegg kommer øvrige offentlige og private tjenester slik som butikker, skole, og helsetjenester. Det er således nær sammenheng mellom utformingen av det fysiske miljøet og de samlede levekårene. Dette kan bare ivaretas gjennom utvikling av god og samordnet planlegging. De fleste byene i utviklingsland utvikler seg uten bevisst planlegging. De fleste slum-områder er uformelle bosettinger og per definisjon ikke planlagte. Planleggingen mangler oftest det som skal til for å skape gode løsninger: politisk prioritering, godt styresett og medvirkning, ikke minst av kvinner. Slike planer er også en forutsetning for finansiering av de omfattende grunnlagsinvesteringer som er nødvendige for å bidra til å omskape slumområder til gode lokalsamfunn med rent vann, ordnede sanitærforhold, med gode kommunikasjonsforhold og andre tjenester.

planlegging og lokalsamfunn

Utviklingen av fysiske hovedstrukturer i eksisterende byer er langt på vei irreversibel. Som ramme for miljømessig, sosial og økonomisk utvikling, vil den utbygging som skjer i dag påvirke bysamfunnene i overskuelig framtid. Myndigheter på nasjonalt og lokalt nivå i mange utviklingsland vil gjennomgående ha enda dårligere forutsetninger for å påvirke utviklingen i en gunstig retning enn vi har hatt i den vestlige verden. En innsats for en mer bærekraftig by- og tettstedsutvikling bør derfor settes høyere på utviklingsagendaen og den må settes inn nå, i forkant av de bølgene av urbanisering som vil komme i Afrika og Asia. Det blir grunnleggende å forstå de demografiske, sosiale og politiske prosessene som ligger til grunn for urbaniseringen. Planleggingsprosessene og systemene må forbedres og ha legitimitet i og medvirkning fra de miljø de gjelder samtidig som de tuftes på tilgjengelige ressurser for å kunne realiseres. Moderne byplanlegging vektlegger ”policy integrering” på tvers

påvirkningsmulighetene er nå



av sektorer, samordning mellom ulike styringsnivåer og aktiv deltakelse fra befolkningen og ulike interessegrupperinger. Planlegging blir en drivkraft i arbeidet for godt styresett med vekt på rettssikkerhet, åpenhet og ansvarlighet. En viktig forskjell mellom det å arbeide i rurale og urbane områder er at det i større grad må gjøres overordnede, strukturelle, samordnende grep særlig for den fysiske utviklingen av byen. Arealplanlegging er av stor betydning for transportbehovene og hvordan disse kan løses, mens utviklingen av transportsystemene er avgjørende for hvor tilgjengelig og beboelig forskjellige områder i byen blir. Demokratiske "ovenfra og ned" -prosesser kombinert med aktiv deltakelse "nedenfra og opp" er nødvendig.

Byer i utviklingsland vil de kommende to tiårene trolig absorbere 95 % av den globale befolkningsveksten og kan komme til å omfatte 80 % av verdens urbane befolkning. I løpet av 25 år antas det at byer i utviklingsland vil vokse med 2 milliarder. Afrika urbaniseres for tiden dobbelt så raskt som Latin-Amerika og Asia med en årlig urban vekstrate i underkant av 5 %. Den urbane veksten vil i hovedsak være synonym med slumutvikling. Asia rommer allerede halvparten av verdens slumbefolkning (581 mill), fulgt av Afrika sør for Sahara (199 mill.) og Latin-Amerika og Karibia (134 mill.). Frykten for konflikter i en rekke afrikanske land, sammen med naturkatastrofer og en feilslått landbrukspolitikk, bidrar vesentlig til den sterke urbaniseringstakten på kontinentet. Byers egen genererte befolkningsvekst og flytting mellom byer er likevel den viktigste årsak til vekst og vil etter hvert spille en stadig større rolle.

Kilde: "More Urban Less Poor". SIDA/Earthscan, 2006

Mer enn halvparten av verdens urbane befolkning lever i byer – ofte kalt sekundære – med mindre enn 500 000 innbyggere. Det er først og fremst de sekundære byene som for tiden vokser fort og uregulert. Mange av disse byene mangler fysisk, sosial og økonomisk infrastruktur som veier, vannforsyning, helse og utdanningsinstitusjoner, kommunikasjoner og banker. De er også ofte ekskludert fra tilknytning til moderne informasjonsteknologi. Dette gjør disse byene lite konkurransedyktige i en økonomisk sammenheng. Det gir lavere livsstandard og færre muligheter som resultat for innbyggerne.

urbanisering og
slumvekst

sekundærbyer
vokser og
marginaliseres

Globaliseringsprosessene fører til at det skapes et internasjonalt hierarki av byer i stadig endring med urbane vinnere og urbane tapere. Myndighetene tvinges fra å være forvaltere av sosiale goder til å bli entreprenører som ser på byen som et produkt som skal selges på det globale marked. Generelt mottar bykjerner massive investeringer i eiendom og telekommunikasjoner, mens lavinntektsområder og forsteder forsømmes. De primære ofrene for denne utviklingen er sårbare og risikoutsatte grupper som kvinner, ungdom, barn, funksjonshemmede og gamle. De fleste av byene i utviklingslandene blir samtidig de urbane tapere i internasjonal sammenheng.

Globalisering refererer til hvordan verden særlig økonomisk blir knyttet tettere sammen gjennom fri flyt av varer, arbeidskraft og penger. Prosessen har imidlertid mange andre aspekter. *Globalisme* er ett av dem. Det har også sitt utgangspunkt i migrasjon, befolkningsvekst og – konsentrasjon. Begrepet relaterer seg til den brede interessen som har vokst fram de siste tiårene mht. en felles, kollektiv aksjon for å løse globale problemer. Evnen og muligheten til vanlige mennesker over hele verden til å stille spørsmål om visse fysiske og sosiale grenser ikke er i ferd med å bli nådd i jakten på materiell vekst, innebærer også spørsmål knyttet til nasjonalstatens og ikke minst byens framtidige rolle.

utvikling i
byene og på
landsbygda
henger sammen

By og land er ofte blitt sett som motpoler. Forskning² viser snarere hvordan utvikling i byen og på landsbygda er gjensidig forbundet med hverandre: den første fremmer den andre og omvendt. Migranter til byene blir som følge av sosial og kulturell tilhørighet direkte eller indirekte agenter for innovasjon og modernisering på landsbygda. En voksende urban økonomi skaper et voksende marked for landbruksprodukter som fører til at landsbygda utvikler seg. Byer absorberer undersysselsatte fra bygda og øker

2 For eksempel i regi av "Network Association of European Researchers on Urbanisation in the South".
<http://www.naerus.net>

dermed produktiviteten og gjennomsnittsinntektene her. Det økonomiske, sosiale og kulturelle samspillet mellom by og land er således betydelig. Paradokset er at innsats for å stabilisere bosettingen på landsbygda i form av utdanning og sosiale tjenester, fører til en bedre utdannet arbeidsstyrke, hvilket igjen fremmer migrasjon til byene.

Alle byer er avhengig av økosystemer som "produserer" vann, energi og mat til en voksende befolkning. Disse befinner seg i stor grad på landsbygda selv om matproduksjonen i byer tiltar. I Ugandas hovedstad Kampala produseres så mye som 30 % av det som konsumeres av mat innen bygrensen. Dette er et trekk som er viktig når en skal forstå dynamikken og virkemidler for økt matvaresikkerhet bl.a. i Afrika.

Naturressurser overutnyttes og forurenses i økende grad, også av byer i utviklingsland. Avfall fra industri, boliger og institusjoner dumpes ofte direkte på fyllinger, i elver eller i atmosfæren med direkte konsekvenser for økonomien og livet på landsbygda. Landbruket forurenses imidlertid også det urbane miljøet ved å påvirke drikkevannskilder eller atmosfæren gjennom bruk av kjemikalier. Mye av avfallet særlig på markeds plassene i byene kommer fra landbruket.

I dagens situasjon betaler mange fattige i byer mer for varer og tjenester enn mer velstående. Dette skyldes pengeøkonomien som de nesten fullstendig er del av. Den innebærer at negative endringer i markedet gir prisøkninger og nedgang i reallønn. I tillegg har den uregulerte måten landeiendom omsettes på uheldige virkninger for de fattige som tvinges inn perifere eller marginale områder. De negative følgene av manglende bosikkerhet blir ofte større som følge av kriminalitet og manglende offentlig sikkerhet.³ De fattige rammes hardest fordi de i utgangspunktet lever under mer eller

urban fattigdom
skiller seg fra
rural fattigdom

3 Dette er problemstillinger som "Commission on Legal Empowerment of the Poor" for tiden drøfter og som vil bli behandlet i rapporten som kommer ut i 2008.

mindre lovløse tilstander og utnyttes på det groveste også fordi de har et negativt forhold til myndigheter og politi og dermed ikke har de samme mulighetene til beskyttelse. Skal en planlegge for sosial utvikling i byer, betyr det at en må forholde seg til høyere eiendomspriser, høyere tetthet mht. handels- og industriell aktivitet, flere fattige leietakere og høyere befolkningsvekst. En effektiv utviklingspolitikk krever følgelig at man bedre innser de fattiges sårbarhet. Særlig viktig er det å forstå at de ikke er en enhetlig gruppe. De kan tildels ha sterkt motstridende interesser.

arbeid og trygg bolig er sentrale virkemidler for å bekjempe fattigdom

En overordnet makroøkonomisk vekst er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å redusere den urbane fattigdommen. Arbeidsmarkedet er trolig den viktigste faktoren når det gjelder å påvirke fattigdomsutviklingen i urbane områder. De fattigste finnes blant arbeidsløse og tilfeldig sysselsatte. En effektiv fordelingspolitikk må til som tar utgangspunkt i et anstendig lønnsnivå, trygt arbeidsmiljø og sosial sikkerhet.

Et fellestrekk ved slumbeboere er utrygge boforhold.



Foto: Jon-Andreas Solberg

Dette har flere årsaker. Økonomisk ressursvake kan ikke velge hvor de vil bo og blir tvunget til de mest marginale områdene hvor situasjonen er dårligst og bokostnadene lavest. Dette er områder hvor eiendomsforhold oftest er uklare, dårlig regulert eller hvor fattige leier uten grunnleggende rettigheter med sentrale politikere og samfunnsaktører i hovedrollen. Lovreguleringer og lokal håndheving som kan sikre at folk bor trygt er generelt svakt utviklet. Taperne er de fattigste som ikke kan velge. Samtidig skapes rom for kriminalitet og manglende offentlig sikkerhet. Særlig i Latin-Amerika har problemet med gjenger økt kraftig. I mange byer er kombinasjonen kriminalitet, høyt alkoholforbruk og store mengder håndvåpen en dårlig forutsetning for deltakende, demokratiske prosesser.

Sikker bolig er en grunnleggende forutsetning for utvikling. Den består av to dimensjoner: én materiell (lokalisering, fysisk objekt, investering) og én symbolsk (hjem, status, verdighet). Dersom en har frykten for utkastelse hengende over seg, er insentivene små mht. å investere hardt arbeid og oppspart kapital i et hus eller en arbeidsplass. Formelt eierskap er ikke nødvendigvis en forutsetning. I urbane områder i utviklingsland er ulike former for leie svært utbredt. I mange slumområder, f.eks. Kibera og Mathare i Nairobi, har ofte utleierne, som er del av landenes maktelite, annektert landområder ulovlig. Ønsket om å maksimere profitt fører til at investeringer i sosial infrastruktur uteblir. I slike situasjoner er det viktig å identifisere og utvikle leie/eierformer som kan sikre de viktigste behovene til de fattige. Dette er behov som ikke å bli kastet ut, å ha adgang til grunnleggende tjenester og ha mulighet til å selge eller overføre tomt og hus.

Ett av de mest kritiske spørsmålene for fattige i voksende byområder er følgelig mangel på land for boligformål til en overkommelig pris. Utvikling av effektive land- og boligmarkeder er nødvendig kombinert med lovreformer, reguleringer og finansieringsordninger som gjør det mulig også for fattige å etterspørre.

landspørsmål er viktig

Finansiering av land, infrastruktur, bolig og grunnleggende tjenester er et sentralt spørsmål i alle utviklingsland. Mangelen på fungerende boligfinansiering er en vesentlig begrensning i kampen mot fattigdom. Forslumming lar seg ikke bekjempe dersom ikke myndigheter på alle nivå gjennomfører en systematisk boligpolitikk som retter seg mot problemene. Den må basere seg på deltakelse og mobilisering av tilgjengelige ressurser. Bærekraften i slike systemer er spesielt viktig.

boligfinansiering
for fattige må til

Finansiering av byutvikling og boligbygging er svært kapitalkrevende både for samfunnet og den enkelte. De finansierings-, låne- og garantiordningene som det internasjonale samfunn til nå har utviklet for å understøtte utløsning av nasjonal og lokal kapital og oppbygging av kredittmarkeder, er utilstrekkelige. Eksisterende finansieringsordninger når generelt ikke ut til de fattige. Tilpassede mikrokredittløsninger med sparing som basisfunksjon fyller noen behov, men møter ikke den storskalasatsning som er nødvendig. Utvikling av finansieringsordninger som effektivt kan settes inn i slumbekjempelse må derfor prioriteres høyere. Norge deltar aktivt i et slikt utprøvningsarbeid sammen med Sverige og Storbritannia i UN-HABITATs ”Slum Upgrading Facility” (SUF).



Foto: Jon-Andreas Solberg

En sårbar fase i livet er overgangen fra barn til voksen. I fattige land med stor og økende arbeidsledighet blir denne overgangen kritisk for mange. Fattig byungdom er særlig risikoutsatt. Av ca. 1 milliard sluminnbyggere i verden er 40 % under 18 år. Mange steder er ungdom i klart flertall. Ofte er det foreldreløse og særlig sårbare grupper som samles her uten eller med svært begrenset adgang til utdanning og yrkesopplæring. De er ofre for sosial utestengning og er særlig sårbare i forhold til kriminalitet, narkotika, prostitusjon og HIV/aids. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) offentliggjorde i 2004 tall som viste at ungdom mellom 15 og 24 år nå utgjør halvparten av de arbeidsledige i verden. Økningen i antallet unge arbeidsledige mennesker var på 10,5 % det siste tiåret, mens veksten i sysselsettingen bare var på 0,2 %. Unge kvinner er særlig sårbare. I Midt-Østen og Nord Afrika, Latin-Amerika og Karibia er arbeidsledigheten dobbelt så stor for kvinner som for menn.

mer enn halvparten av de urbane fattige er barn og ungdom



Foto: Jon-Andreas Solberg



fire satsningsområder – noen utfordringer

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen identifisert fire satsingsområder for utviklingshjelp. Effektiv oppfølging av disse områdene vil måtte innebære økt satsing på å tilrettelegge for utvikling av bærekraftige bysamfunn.

Utvikling av bærekraftige bysamfunn forutsetter godt lokalt styresett. Dette innebærer demokrati, rettssikkerhet og menneskerettigheter. Korrupsjon, manglende byplanlegging, dårlig styring og lokalforvaltning, der det gis lite rom for folkelig deltakelse forekommer ofte og begrenser urban produktivitet og utvikling. Like fullt klarer folk seg og overlever. Det har ofte sammenheng med lokale initiativ, mulighetersombyergir og organisering. Selvhjelpspotensialet øker imidlertid betydelig dersom statlige myndigheter legger til rette for desentralisering og lokaldemokrati. Byene er også det viktigste arnested for politisk endring. Disse faktorene gir byene en mer selvstendig rolle i forhold til statens tradisjonelle makt og myndighet. De er følgelig i ferd med å sette rammen for utvikling på en ny måte.

godt styresett
– forutsetning
nummer en

I mange utviklingsland er desentraliserte styringsmodeller lite utviklet ofte pga. manglende ressurser. Det mangler også en aktiv regionalpolitikk som kan redusere presset på noen av de mest belastede byområdene. Den regionale og lokale dimensjonen har vært lite påaktet i de fleste

giverlands utviklingspolitikk. Sterke lokale myndigheter – kommuner – er en forutsetning for at en bærekraftig byutvikling skal finne sted. Når mange utviklingsland kjennetegnes av det motsatte, utgjør dette en betydelig utfordring for bistandspolitikken. Dette er et kjernepunkt i HABITAT-agendaen. Dokumentet ble fremforhandlet på Verdenskonferansen om bosettingsspørsmål – HABITAT II – i Istanbul i 1996. ”Good urban governance” har siden vært et sentralt satsningsområde i UN-HABITAT, men har likevel fått begrenset oppmerksomhet utenfor bosettingsfaglige kretser.

På UN-HABITATs styremøte i april 2007 ble det vedtatt et sett retningslinjer ”Guidelines on Decentralisation and Strengthening of Local Government” som er et godt grunnlag for framtidig arbeid med å styrke det formelle rammerket omkring lokalt selvstyre. Retningslinjene fanger opp i seg den internasjonale forskningen rundt urban bærekraft som har ledet til en definering av byplanlegging som går ut over den tradisjonelle vektleggingen av areal- og fysisk planlegging. Moderne byplanlegging vektlegger politikk integrering på tvers av sektorer, samordning mellom ulike styringsnivåer og aktiv deltakelse fra befolkningen og ulike interessegrupperinger. Selve plansystemet i byene, som del av styresettet, må forbedres.

Utfordringer: En av de store oppgavene på dette området ligger i å skape sammenheng mellom ”top down”- og ”bottom up”- styring. I en situasjon hvor fattige slumbeboere generelt mangler organisering og penger er de også uten politisk makt. Flere latinamerikanske land har gjennomført reformer ved å åpne for organisering på og deltakelse fra grasrota i lokale beslutninger. Modeller for deltakende budsjettering og planlegging, fremme av kvinners innflytelse osv. har resultert i bedre sosiale tjenester både kvalitativt og kvantitativt. Begrepet ”nytt styresett” er blitt introdusert for å understreke også den påvirkning frivillige organisasjoner og deres internasjonale nettverk, understøttet av moderne kommunikasjonsteknologi, kan utøve i forhold til bl.a. statlige myndigheter, internasjonale organisasjoner, finansinstitusjoner, multinasjonale selskaper og privat sektor i bred forstand. Dette for at de i sin virksomhet skal ta hensyn til verdiene og interessene til marginaliserte grupper. Norske utviklingsaktører kan lære av slike modeller og tilnærminger og tilpasse dem i sitt arbeid.

Folk som søker seg til byer slår seg ofte først ned i uformelle bosettinger. Noen blir boende her resten av livet. For disse menneskene er de mest kritiske urbane miljøutfordringene på kort sikt verken global oppvarming eller regionale effekter av forurensning, men lokale helseproblemer som har sammenheng med mangel på trygt drikkevann og skikkelige sanitærforhold. De uformelle bosettingene representerer helt spesielle praktiske og økonomiske utfordringer i forhold til vannforsyning. Det er ofte vanskelig å få lagt opp en hensiktsmessig infrastruktur for vannforsyning. Beboernes evne til å betale for vannet er generelt svak, og det kan mangle politisk vilje til å forsyne uformelle bosettinger med vann. Vi ser også at de fattigste i byene ofte betaler uforholdsmessig mye per liter levert vann, sammenlignet med mer velstående deler av befolkningen.

byer betyr
en bred
miljøagenda

Ved begynnelsen av det 21. århundre har de fleste av verdens byer og landsbyer ikke kloakksystemer. Globalt går to tredjedeler av kloakken fra byområder urensset ut i innsjøer, elver og kystnære farvann. Hvert år dumpes mer enn 450 kubikkilometer avløpsvann i elver og bekker. De samme elvene og bekkene er samtidig ofte vannkilder for husholdningene. Mindre enn en tredjedel



Foto: Jon-Andreas Solberg

av kommunalt husholdningsavfall behandles på en tilfredsstillende måte. Hundretusener av byboere dør hvert år som en følge av sykdommer som et resultat av dårlige vann- og sanitærforhold. Barn og unge rammes hardest. 1,5 til 2 millioner barn dør hvert år som følge av vann- og sanitærrelaterte sykdommer. Mange studier av byer med knapphet på vann viser at dette oftere er et resultat av dårlig forvaltning enn av vannknapphet. For å bidra til bedre helseforhold er det også viktig å legge vekt på å forbedre sanitærforhold og hygienisk praksis. Handlingsplanen for miljø viser til vann, sanitær, kloakk, søppel og lokal luftforurensning som en sentral utfordring for norsk utviklingssamarbeid.

Dårlig boligkvalitet i tett befolkede områder bidrar også til store helseproblemer og tidlig død. Botetthet øker hyppigheten på overføring av smittsomme sykdommer. Luftforurensning skapt av trafikk, industri og matlaging truer helsa til mange lokalt. Ifølge WHO skyldes 800 000 dødsfall per år luftforurensning. 2/3 av disse skjer i Asia.

Utfordringer: I oppfølgingen av Miljøhandlingsplanens fire tematiske satningsområder blir det viktig at by - dimensjonen integreres. Som det framgår av dette dokumentet er de sosiale, økonomiske og økologiske problemene og utfordringene knyttet til disse temaene, dvs. forvaltning av vannressurser, vann og sanitær, klimaendringer og tilgang til ren energi samt miljøgifter, for en stor del knyttet til byers utvikling. Dette gjelder også bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser som er planens hovedfokus.

Urban kompetanse og kapasitet bør derfor trekkes inn i den konkrete oppfølgingen av planen for eksempel ved at en åpner for en konkret faglig dialog med og rådgivning fra relevante norske fag- og konsulentmiljø (NIBR, NTNU, UNB, NORAGRIC m.fl.). Likeledes at en fra norsk side utnytter det normative samarbeidet med UNEPs Global Environmental Outlook (GEO) og UN-HABITATs Global Urban Observatories (GUO). Dette for blant annet å sikre at informasjon og analyser av byers virkninger på det lokale, nasjonale og globale miljø integreres i nasjonale og urbane fattigdomsplaner. Det samme gjelder UN-HABITAT/UNEPs "Program for bærekraftig byutvikling" som også har et betydelig potensial mht. påvirke miljøhensynene i nasjonale, regionale og lokale utviklingsplaner.

Det er ikke tilfeldig at klimaendring er blitt det viktigste internasjonale utviklingsspørsmål, samtidig som verden blir mer og mer urban. Urbanisering fører til endringer i retning av mindre bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre, som det er vanskelig å snu. 80 % av CO₂ utslippene kommer fra urbane områder og 75 % av det globale energiforbruk skjer her. De direkte kildene til byers drivhusgassutslipp er knyttet til transport av mennesker og varer, bygging av infrastruktur og produksjon og indirekte til lys, oppvarming og nedkjøling i bygninger, til å lage mat osv. Klimaendring og urbanisering lar seg ikke skille fra hverandre. Økt sårbarhet for bybefolkningen overfor naturkatastrofer blir resultat. Selv om byer i de fattigste landene har bidratt mindre til de globale miljøproblemene enn urbane områder i Nord, er mønsteret nå i ferd med å endres, særlig i Latin-Amerika og Asia. Her fører rask økonomisk vekst til at et vestlig forbruksmønster og -nivå brer om seg.

byvekst og
klimaforverring
henger sammen

Samlet dekker verdens byer bare 3 % av klodens land-areal. Dette til tross, byer etterlater seg store økologiske fotavtrykk. Samtidig byr urbaniseringen på mange muligheter til å lette belastningen på de samme økosystemene. Dette er muligheter som betegnes som *urbane bærekraftsforsterkere* ("urban sustainability multipliers"). Det vil si en prosess hvor befolkningstettheten i byer kan bidra til å krympe det økologiske avtrykket ved å redusere energiforbruk og materielle behov.

Forsterkere er

- høy befolkningstetthet reduserer per capita etterspørselen etter land og gir større muligheter til å unngå nedbygging av produktiv og sårbar mark;
- lavere kostnader per capita mht. rørlagt vannforsyning, kloakk, søppelinnsamling og de fleste former for infrastruktur og offentlige tjenester;
- høy andel av flerfamiliehus som reduserer per capita forbruket av energi til oppvarming og kjøling, av byggematerialer og infrastruktur tjenester;
- økt interesse for kooperative boligløsninger som reduserer behovet for "appliances" og privatbilisme og kan gi grunnlag for effektiv transport; og
- lettere tilgang til livsnødvendigheter og urbane tjenester ved å gå, sykle og bruk av offentlig transport. Dette reduserer behovet for private biler, som igjen reduserer forbruket av fossil energi og luftforurensning.

urbane
bærekrafts-
forsterkere

kvinner og likestilling

Blant de fattige er kvinner som regel de fattigste. Det er disse kvinnene og deres barn som lider mest av mangelen på grunnleggende tjenester og farene ved å leve i slummen. Fattigdommen gjør at det knapt er mulig å overleve som enkeltindivid i byene. Nettverksbygging på nabobasis for gjensidig hjelp er nødvendig. Særlig kvinner nyttiggjør seg denne muligheten. Innslaget av hushold med kvinnelig overhode er større i byene enn på landsbygda. Slike hushold er gjennomsnittelig materielt fattigere enn hushold med mannlig overhode. Mange kvinner er blitt husholdsoverhode på mer eller mindre ufrivillig vis. De er ofte "utstøtt" fra jordbruket fordi de ikke har samme rettigheter til jord som menn. Noen er enker eller fraskilte, mens andre simpelthen har brutt ut av problematiske parforhold pga. vold, kravstore svigerforeldre eller partnerens uansvarlige sløsing med felles inntekt. Flere og flere kvinner foretrekker derfor å leve alene med sine barn i hushold hvor de selv har kontrollen. I flere byer utgjør kvinneledete hushold mellom 30 og 50 prosent. Mange forblir alenemødre også fordi de anser arbeidsløse og fattige menn som en byrde. Antallet skilsmisser øker derfor. Mange skiller seg fra sine ektefeller pga. vold, overdreven alkoholbruk eller uansvarlig bruk av husholdets inntekter. Men også menn blir sårbare i slike sammenhenger og utgjør et voksende problem som det er nødvendig å forholde seg til.

HIV/AIDS har store ødeleggende virkninger som særlig rammer kvinner. Migrasjon er en overlevelsestrategi som ofte forbindes med høyere risiko for HIV smitte fordi den innebærer at ekteskapelige relasjoner brytes opp. Sykdommens utbredelse er 3-4 ganger større i slummen enn på landsbygda. Dette fører ofte til at unge jenter må slutte på skolen for å pleie syke slektninger og ta seg av søsken.

I det uformelle markedet produseres og distribueres varer og tjenester til lavere kostnader og med større fleksibilitet. Kvinner og immigranter er viktige aktører i den nye uformelle økonomien i urbane områder. Husholdet og nabolaget gjenoppstår som rammer for økonomisk

aktivitet. Det gis muligheter for kvinnelige entreprenører og arbeidere og hierarkiene som kvinnene befinner seg i omformes. Dette gjelder særlig for kvinner i og fra land med tradisjonelle familiestrukturer. Kvinner får større kontroll, større personlig autonomi og uavhengighet mens menn mister innflytelse over familiens budsjett og beslutninger. Egen inntekt sikrer også større grad av deltakelse i den offentlige sfære og mulighet til å framstå som selvstendige aktører. Kvinner framstår som mer aktive mht. å bygge lokalsamfunn. Det ligger dynamiske muligheter i disse prosessene, men begrensningene i den uformelle produksjonen skapt bl.a. av mikrokreditt og småindustrietableringer er ofte at det kun produseres for "de fattiges marked". Betalingsevnen er liten og profittmarginene er små. Formalisering blir derfor viktig.

Nyere utviklingslitteratur tyder følgelig på

- at kvinners sosiale deltakelse i slumområder er høyere enn på landsbygda;
- mulighetene for organisering er bedre
- adgangen til sosiale tjenester innen helse, utdanning er lettere;
- mindre tid brukes på å hente vann, brensel og til huslige gjøremål
- mulighetene for lønnet sysselsetting er bedre selv om det i mange land er bunnen av den uformelle økonomien som er kvinners lodd.

Utfordringer: Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingsarbeidet 2007-2009 prioriterer fire tematiske innsatsområder: kvinners politiske deltakelse, kvinners økonomiske deltakelse, seksuell og reprodutiv helse og rettigheter og vold mot kvinner. Planen påpeker bl.a. at målrettede tiltak rettet mot henholdsvis fattige kvinner i slumområder og fattige kvinner på landsbygda må differensieres blant annet som følge av at den første kategorien lever i en pengeøkonomi og den andre i beste fall lever i utkanten av den. I oppfølgingen av planen blir det viktig gjennom samarbeid med relevante partnere å bidra til økt kunnskaps- utvikling og -spredning om fattige kvinners særlige situasjon i urbane områder i utviklingsland og utvikle tiltak som er relevante for deres utvikling. Det videre arbeidet med urbane spørsmål bør integreres i oppfølgingen av planen.

humanitære
katastrofer
– fred og
forsoning

Jo mer marginalt og risikoutsatt et område er, jo billigere er det å bosette seg der. Dermed er det på steder preget av mangelfull utbygd infrastruktur og tjenester, nedslitt og presset naturmiljø og lokalisering nær forurensingskilder at en finner byenes slumområder. Infeksjonsfaren og faren for smitteoverføringer er stor blant sårbare grupper i byslummen og kan medføre særegne, byskapte humanitære kriser. I tillegg er byggepraksis og materialbruk, korrupsjon, manglende planlegging samt ubeskyttede bolig- og eiendomsforhold blant det som gjør disse delene av samfunnet kronisk sårbare og særlig utsatt ved katastrofer. Sosiale strukturer i fattige bystrøk er ofte svake og preget av usikre og marginale levekår. Dette bidrar ytterligere til å svekke evnen til å møte krisesituasjoner. Samtidig gir en krisesituasjon også muligheter til å ”build back better”, dvs. å bidra til gjenoppbygging som gir bedre grunnlag for vekst i økonomi og velferd enn tidligere.

Den sosiale, politiske, økonomiske og strukturelle kapasiteten knyttet til håndtering av humanitære kriser er begrenset i bystrøk pga. generell fattigdom, kompliserte eiendomsforhold, sosiale og etniske relasjoner. Holdningsskapning, økt informasjon, klargjøring av ansvar og roller er viktige bidrag for å kunne yte rask respons når kriser oppstår. Behovet for reformer i styresett med vektlegging av arealplanlegging, sektorsamordning og lokal medvirkning er avgjørende for å aktivisere de menneskelige ressursene og evnen til å forebygge, samt yte rask respons og få til effektiv gjenoppbygging og økonomisk vekst etter kriser.

Byer som bygger sin utvikling på bærekraftprinsipper vil redusere sårbarheten og også gjøre at bysamfunn kan gjenoppbygges hurtigere og med færre feildisposisjoner.

Det økende antallet mennesker i slumområdene – vi snakker i flere land i realiteten om hele nye byer med slum skapt av konflikter – bidrar til ytterligere sårbarhet. Krig, konflikter og kriser resulterer ofte i masseutvandring fra

landsbysamfunn til urbane områder hvor de fleste havner i slummen. Administrasjon i lokale by- og tettsteder må forholde seg til økt press på infrastruktur som følge av strømmen av internflyktninger. De må ofte forholde seg til disse gruppene lenge etter at konflikten er over. Livet i byen innebærer nye utfordringer for mennesker som er tvunget bort fra sine hjem, adskilt fra familiene sine og uten mulighet til å livnære seg slik de har vært vant til. Internflyktninger i byer kommer ofte fra forskjellige områder, har ulike konflikterfaringer, ofte også fra forskjellige sider i konflikten. Den segregerte byen med stort spenn og spenning mellom befolkningsgrupper, sosiale lag og mellom fattig og rik er i seg selv en kilde til sosial uro. Dette gjør etablering av nye samfunn krevende.

En krise kan under visse omstendigheter også skape muligheter til utvikling. Det vil avhenge ikke bare av tilgjengelige ressurser, men i stor grad av organiseringen av respons og gjenoppbygging og at lokal kompetanse og ressurser tas i bruk på en god måte. Ikke minst i byer har det vist seg at effektiv inkludering og vitalisering av kvinners ressurser er avgjørende i de ulike fasene av respons og gjenoppbygging. Utvikling av mer sosialt inkluderende, bærekraftige bysamfunn vil være en viktig faktor for sosial stabilitet.

Utfordringer: Tiltak for humanitær forebygging behandles for tiden i en egen Stortingsmelding som er under utarbeidelse i Utenriksdepartementet. Her identifiseres endrede bosettingsmønstre i form av migrasjon, urbanisering og økt forslumming som en faktor som sammen med bl.a. klimaendringer gjør at en står overfor nye utfordringer mht. å forebygge humanitære behov. Oppfølgingen av meldingen bør knyttes direkte opp til relevant normativt arbeid i UN-HABITAT og Cities Alliance, samt forskning i regi av internasjonale sentra som f.eks. London School of Economics ("Crises State" programmet).



generelle tiltak og virkemidler

De globale urbaniseringsprosessene kan virke negative og truende. De lar seg imidlertid ikke reversere. Vi må derfor se dem som muligheter, ikke som trusler. Generelt er manglende kunnskap og vilje til å ta innover seg problemene, både i Norge og internasjonalt, en stor utfordring når det gjelder politikk og bistand til bærekraftig urbanutvikling. Norge har i utviklingssammenheng de senere årene økt sin innsats på det normative området, særlig gjennom UN-HABITAT. Skal vi i årene fremover ytterligere styrke vår innsats når det gjelder urbanisering, vil det kreve organisatoriske, administrative og utviklingspolitiske grep. I dette kapittelet vil vi særlig se på strukturelle tiltak og virkemidler vi kan legge til rette for i Norge. I kapittel 5 legges det fram konkrete forslag til hvordan utviklingssamarbeidet mht. bosetting og urbanisering gradvis kan bygges ut.

Med utgangspunkt i de urbane utviklingsprosesser som er beskrevet ovenfor, skal det arbeides for å integrere urbane bærekraftsperspektiver i norsk utviklingspolitikk i tråd med de generelle rammene og prinsippene som ligger i Soria Moria-erklæringen spesielt og norsk utviklingspolitikk generelt. Utenriksdepartementets (UD) rolle er sentral:

utenriks-
departementet

Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål har hovedansvar for å fremme og koordinere det utviklingspolitiske arbeidet knyttet til urbanisering og bosetting.

Urbane utviklingsperspektiver skal integreres aktivt i oppfølgingen av Soria Moria erklæringens fem hovedinnsatsområder for norsk utviklingspolitikk.

Det utarbeides en sjekkliste for bruk i planleggingen av utviklingstiltak for å vurdere konsekvenser for en bærekraftig byutvikling.

Det skal arbeides for å fremme økt innsikt om årsaker og virkemidler i forhold til den urbane miljø- og fattigdomsutviklingen. Normativt arbeid skal vektlegges.

inter-
departementalt
samarbeid

Som et utgangspunkt for å få til et økt fokus på bærekraftig urbanisering i norsk utviklingssamarbeid utvides arbeidsgruppen for det eksisterende samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til å omfatte Miljøverndepartementet (MD), Barne- og familiedepartementet (BFD) og Samferdselsdepartementet (SD) m.m. NORAD inngår også i gruppen. Gruppen skal drøfte hvordan urbane bærekraftsperspektiver kan integreres sterkere i norsk utviklingssamarbeid. Den skal planlegge norsk deltakelse i internasjonale konferanser og møter, inkludert World Urban Forum, som arrangeres hvert annet år i regi av UN-HABITAT.

kunnskap og
kompetanse

Kunnskap og kompetanse om urbaniseringens årsaker og virkninger globalt, regionalt, nasjonalt og lokalt er en forutsetning for at utviklingsarbeidet skal lykkes.

Følgende tiltak iverksettes:

- *kompetanseheving blant de ansatte*
- *NORADs rolle som fagbase på området styrkes.*
- *forbindelsen mellom UD/NORAD og det norske undervisnings- og forskningsmiljøet styrkes gjennom systematisk dialog, oppdrag og bevilgninger.*

- samarbeidet med internasjonale forsknings- og kunnskapssentra på feltet, særlig i utviklingslandene, fremmes som element i kompetanseoppbygging og institusjonsutvikling.
- Det opprettes et eget dialogforum mellom relevante departement (UD/KRD/MD/BFD), direktorater og andre statlige fagvirksomheter, norske frivillige organisasjoner, universitet og forskningsinstitusjoner, næringsliv m.m. for å drøfte faglige og utviklingspolitiske spørsmål knyttet til urbanisering. Forumet møtes regelmessig for eksempel i forbindelse med den årlige HABITAT- dagen. Økt og styrket koordinering og informasjon mellom norske aktører er en viktig utfordring.
- HABITAT-Norges rolle mht. formidling av kunnskap og informasjon om urbane utviklingsspørsmål i forhold til media, skole og organisasjoner styrkes. Det legges til rette for et nærmere samarbeid med FN-sambandet i forbindelse med gjennomføringen av "Internasjonale uker", HABITAT- dagen m.m.

koordinering og informasjon



Foto: Jon-Andreas Solberg



hva kan norge gjøre? – noen prioriteringer

Scanteam-kartleggingen (2007) viser at det er en betydelig interesse og aktivitet på urbanfeltet i norske forsknings- og konsulentmiljøer (for eksempel FAFO, CMI, NIBR, ECON). Også norske og lokale frivillige organisasjoner i samarbeidsland driver virksomhet på området finansiert av Norge. Dette utgjør dermed et norsk grunnlag for målrettet innsats, selv om vi må innse at andre land og organisasjoner må ta de tyngste løftene på feltet.

Det finnes på det globale, nasjonale og lokale nivå institusjoner og grupperinger som jobber direkte med bosetting og urbanutvikling. I tillegg til aktører som har urbanisering som sitt hovedarbeidsfelt, tilsier områdets brede karakter at også institusjoner som arbeider på relaterte felter kan være aktuelle samarbeidspartnere for Norge.

utviklings-
politikk og
bistand

Norge vil:

- *sammen med likesinnede arbeide for å løfte urbane spørsmål på den internasjonale utviklingsagendaen. Blant aktuelle arenaer er FN fora, "Commission for Sustainable Development", OECD/DAC, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene.*
- *bidra til at det urbane perspektiv styrkes når nasjonale og regionale fattigdomsstrategier og utviklingsplaner utarbeides.*

det
internasjonale
nivå

un-habitat



UN-HABITAT er
FNs eget program
for bosetting. Siden

den andre verdenskonferansen om bosetting – HABITAT II – i 1996, har organisasjonen arbeidet med å gjennomføre hoveddokumentet fra denne konferansen: HABITAT-agendaen som har bærekraftig by- og tettstedsutvikling som en hovedmålsetting. UN-HABITAT er ansvarlig organ i FN-systemet for gjennomføring av Tusenårs mål 7, delmål 11, om å forbedre levekårene for minst 100 mill slumbeboere innen 2020. Programmet har også viktige oppgaver knyttet til beslektede mål om vann- og sanitær-løsninger. I sin nye "Medium Term Strategic and Institutional Plan" (MTSIP) introduserer UN-HABITAT "bærekraftig urbanisering" som sitt strategiske mål.

UN-HABITAT spiller en sentral pådriverrolle for å øke forståelsen for å ta de urbane utfordringene på alvor og kan gjennom et fortsatt og utvidet samarbeid gjennom partnerskap med andre sentrale aktører innen det internasjonale samfunn, spille en avgjørende rolle for økt innsats på urban- området.

Norge vil

- prioritere UN-HABITAT som den framtidige hovedaksen i Norges innsats for urban utvikling. Støtten skal være resultatbasert. Organisasjonens egne prioriteringer skal legges til grunn for norsk støtte.
- bygge videre på erfaringene fra gjeldende samarbeidsavtaler med UN-HABITAT.
- normative tilnærminger skal prioriteres. Det skal oppmuntres til utprøving av ny metodikk og generell innovasjon.
- bidra til at urbane utviklingsperspektiver fremmes i FNs virksomhet på landnivå og integreres i "Ett FN"-pilotene.
- arbeide for at UN-HABITAT sammen med andre relevante organer får ansvar for å følge opp anbefalingene fra "Commission on the Legal Empowerment of the Poor".
- støtte UN-HABITATs arbeid med data og informasjonsinnsamling på bynivå
- arbeide for å fremme deltakelsen til norske forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og privat næringsliv i programets virksomhet.

Med utgangspunkt i UN-HABITATs 6 års-strategi og foreliggende norske prioriteringer, kompetanse og interesse peker følgende områder seg ut for støtte:

1. godt styresett,
2. slumoppgradering, urban infrastruktur og boliger for fattige,
3. urbant miljø inkludert landspørsmål, vann og sanitær, klima/energi og evt. miljøgifter,
4. kjønnsdimensjonen,
5. forebygging av humanitære katastrofer,
6. ungdom,

Flere andre FN-organisasjoner – for eksempel UNDP, UNEP, UNFPA, ILO, UNESCO, UNICEF, UNIDO har etablert samarbeid med UN-HABITAT og er sentrale i arbeidet for å få til en global, bærekraftig urbanutvikling.

andre fn-organisasjoner

verdensbanken
og de regionale
utviklingsbankene

Norge vil

- gjennom sin deltakelse, økonomiske støtte og policydialog i FN medvirke til å integrere, synliggjøre og samordne innsatsen for en bærekraftig urbanutvikling innenfor prioriterte sektorer som helse, utdanning, miljø, næringsliv etc. Sammenhengen mellom konflikt, naturkatastrofer og byutvikling skal vektlegges.



Den prioritering Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene legger på løsningen av de urbane utfordringene vil være av særlig betydning. Bosettingsutvikling er kapitalkrevende. Bistanden må derfor innrettes slik at den kan aktivere de nasjonale kapitalmarkedene og mobiliserer lokale ressurser som kan fylle de finansieringsgap som eksisterer når det gjelder de fattigste.

Norge vil

- arbeide for økt finansiering og hensiktsmessige finansieringsmekanismer i forhold til bosettings- og urbanutvikling i Verdensbanken og regionale utviklingsbanker, bl.a. ved å styrke forbindelseslinjer til UN-HABITATs arbeid på feltet.
- arbeide for økt kompetanseutveksling mellom forsknings- og undervisnings-institusjoner Nord-Sør og Sør-Sør.

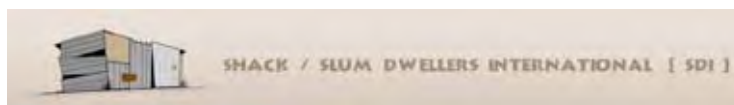
cities alliance



Cities Alliance (CA) ble etablert i 1999 gjennom et felles initiativ i regi av Verdensbanken og UN-HABITAT. Hensikten med alliansen er å samordne urban - innsatsen mellom disse to partene og de viktigste giverlandene i byer i utviklingsland. CA har et betydelig potensial til å spille en viktig rolle for slumbekjempelse og utvikling av bærekraftige byer gjennom helhetlig og strategisk planlegging ("City Development Strategies") knyttet til arealbruk, transport, energi og mobilitet.

Norge vil

- støtte arbeidet til CA med å utvikle og følge opp byutviklingsstrategier.
- utvide avtalen med CA for å styrke funksjoner knyttet til kunnskapsutvikling, rettighetsarbeid, urbant miljø, fred og forsoning, kjønnsdimensjonen og forebyggende humanitær katastrofe.
- Legge til rette for bruk av norske undervisnings- og forskningsinstitusjoner og konsulenter i CA sitt arbeid.



internasjonale
frivillige
organisasjoner

I UN-HABITATs og i CAs virksomhet spiller enkelte internasjonale frivillige organisasjoner (INGOs) en viktig rolle – både i forhold til å fremme bestemte interesser i de to organenes policyutvikling, men også som formidlere av normativ og praktisk kunnskap til sine medlemsorganisasjoner i de enkelte land. Slum Dwellers International, Habitat International Coalition og Huairou Commission (overbygning for en rekke kvinnenettverk) er blant de mer sentrale av disse aktørene. Forståelse av mulighetene i disse og andre organisasjoners virksomhet er viktig både fordi de formidler interessene til svake og utsatte grupper og fordi de bidrar til å styrke lokal deltakelse.

Norge vil

- støtte relevante internasjonale frivillige organisasjoner slik at de kan spille en pådriverrolle og bidra til kapasitetsbygging og folkelig mobilisering på nasjonalt og lokalt nivå.

internasjonale
kommune-
organisasjoner



De internasjonale sammenslutningene av kommuneorganisasjoner har for å styrke sin internasjonale rolle slått seg sammen til UCLG (United Cities and Local Governments). Kommunenes sentralforbund er medlem av UCLG som framstår som en stadig viktigere organisasjon. Den samler blant annet fremtredende borgermestere som i et globaliseringsperspektiv ønsker å spille aktive roller og som samtidig er opptatt av å styrke lokale myndigheters muligheter for å utvikle byene i en bærekraftig retning.

Norge vil

- *prioritere UCLG som en samarbeidspartner*

det nasjonale
nivå – stat til
stat

Utgangspunktet i norsk utviklingssamarbeid er at det enkelte samarbeidsland selv skal bestemme anvendelsen av bistandsmidler. Prioritering og samordning skjer gjennom nasjonale fattigdomsstrategier og andre offisielle dokumenter utformet av mottakerlandet. I noen få land har de urbane utfordringene etter hvert kommet til uttrykk i disse dokumentene, men generelt er de fraværende. Bilateralt bistandssamarbeid omkring urbane spørsmål vil først kunne skyte fart når mottakerlandene selv prioriterer området.

Norge vil (i relevante land)

- *inkludere den urbane utfordringen i sitt planleggingsarbeid og i dialogen med mottakerlandets myndigheter og frivillige organisasjoner.*
- *bruke policy – dialogen med myndighetene for å bedre situasjonen for de fattige i byene.*
- *støtte nasjonale frivillige organisasjoner og institusjoners arbeid og kompetanseoppbygging om urban fattigdom og slumproblematikk*
- *arbeide for å sette søkelyset på byenes utfordringer og muligheter*

Utvikling av sterke, kompetente og demokratisk baserte lokale myndigheter er en grunnleggende forutsetning for bærekraftig utvikling. UN-HABITAT har vært en pådriver for økt desentralisering og har lyktes i å engasjere kommuneverdenen for en aktiv innsats i denne retning.

det lokale nivå

Norge vil

- *arbeide for at beslutninger fattes på lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet). Desentralisering skal fremmes sammen med reelle, økte ressursoverføringer til lokale myndigheter.*
- *UN-HABITATs arbeid med å utvikle retningslinjer for desentralisering skal støttes*
- *arbeide for at lokale frivillige organisasjoner brukes til boligbygging og gjenoppbygging etter konflikt og katastrofer og som sosiale endrings- og påvirkningsagenter.*
- *bidra til økt samspill og bedre kommunikasjon mellom det nasjonale og lokale nivå, inkludert siviltt samfunn.*
- *styrke og videreutvikle institusjonssamarbeid, vennskapsgrupper og faglig utveksling. "Twinning" mellom norske byer og byer i Sør kan være viktige tiltak.*

Bistand gjennom norske NGOer vil kunne være særlig effektivt i en lokalsamfunns kontekst dersom dette fører til en oppbygging og styrking av aktive og skolerte lokale organisasjoner og initiativ som evner å delta i de politiske prosessene som driver fram utviklingen i byene og på lokalt nivå. Det arbeid som frivillige norske organisasjoner driver i forhold til særlig sårbare og risikoutsatte grupper i en del større byer i Latin-Amerika, Afrika og Asia har et betydelig endringspotensial dersom det kobles opp mot slike prosesser.

norske ngo-er
og siviltt
samfunn

Dette kan også effektivt skje gjennom forskningsbaserte tilnærminger der norske forskningsmiljø kan bistå med å innhente lokale data, bl.a. om levekår som grunnlag for politikkutvikling. Anvendelse av kunnskaper om forutsetninger for utvikling av bærekraftige lokale samfunn vil måtte ta utgangspunkt i lokale forhold, både fysisk, miljømessig, sosialt, kulturelt, økonomisk og politisk. Norske miljø kan spille en viktig rolle i Sør med å bistå med oppbyggingen av lokal og nasjonal kompetanse på disse tverr- og flerfaglige områdene. I den sammenheng er universitet og høyskoler sentrale som hovedaktører for forskning og forskerutdanning på master- og doktorgradsnivå. De er også viktige som partnere for kompetanse- og kapasitetsbygging ved institusjoner i Sør.

Tiltak for å sikre nyrekruttering gjennom å utvikle relevante trainee- og juniorekspert-stillinger i FN-systemet er viktig. Dette vil bidra til å styrke norske kunnskapsmiljø og frivillige organisasjoner i forhold til egne fagområder. Oppbygging av nettverk for langsiktig kompetanseutvikling og utveksling nasjonalt og internasjonalt må prioriteres.

Norge vil

- *stimulere til kunnskapsutvikling om urbane utviklings-spørsmål*
- *fortsette støtte til frivillige norske organisasjoner som kan gi bidrag til bredere urbane utviklings- og endringsprosesser.*
- *vurdere kompetanseoppbyggende tiltak for yngre fagfolk inkludert mulighet for å skaffe seg nødvendig "ute-erfaring".*
- *bidra til nettverksutvikling nasjonalt og internasjonalt*



definisjoner⁴

Urban

betyr by, tettsted eller annen bosetting hvor et flertall av befolkningen har inntekt fra aktiviteter i den urbane økonomien. Dette betyr andre aktiviteter enn jordbruk, skogbruk, jakt og fiske. Noen ganger relaterer urban til store byer, men her inkluderer definisjonen små byer også.

Urbanisering

er et begrep som lider under en forvirrende mengde definisjoner eller som ikke defineres. Blant de vanligste definisjonene finner vi følgende:

- 1.a. andelen (prosent) av den totale befolkning som lever i urbane sentra eller
- 1.b. antallet mennesker som lever der;
- 2.a. veksten i andelen (prosent) av den totale befolkningen som lever i urbane sentra;
- 2.b. veksten i antallet mennesker som lever der;
- 3. den sosiale prosessen som fører til at en befolkning tilpasser seg til den urban måten å leve på
- 4. den fysiske spredningen av bebygde landområder

I denne sammenhengen brukes begrepet først og fremst i 2.a og 2.b men også i betydningen som i 3. med økonomiske, sosiale og kulturelle implikasjoner.

Urbaniseringsnivå

brukes i denne publikasjonen i meningen andel (prosent) av den samlede befolkning i et land som lever i urbane sentra.

Urban vekst

betyr i denne sammenheng netto økning av den urbane befolkning.

Sekundær by

har mindre enn 500 000 innbyggere og er ofte preget av rask befolkningsvekst, dårlig utbygd infrastruktur og sosiale tjenester.

Slum

På et ekspertgruppemøte i UN-HABITAT i november 2002 kom en opp

4 Definisjoner er i hovedsak hentet fra "More Urban Less Poor", Tannerfeldt og Ljung 2006.

med følgende definisjoner på en slum: en bosetting i et urbant område hvor mer enn halvparten av innbyggerne lever i utilstrekkelig bolig og mangler grunnleggende tjenester. Eller: et hushold i slummen er en gruppe individer som lever under samme tak i et urbant område som mangler en eller flere av følgende fem forutsetninger: varig bolig, tilstrekkelig bo-område, adgang til rent vann, adgang til sanitære tjenester, trygg bolig.

Urbane fattigdomsdimensjoner er bl.a:

- utilstrekkelig og ustabil inntekt;
- bolig av dårlig kvalitet, risikoutsatt, overbefolket og utrygg;
- utilstrekkelig leveranser av grunnleggende tjenester (rørlagt vann, sanitære tjenester, kloakk, veier som øker helse og arbeidsbelastninger);
- utilstrekkelige, ustabile eller risikoutsatte aktiva;
manglende offentlig infrastruktur,
- begrensede eller manglende sikkerhetsnett (gratis helsetjenester, offentlige boliger);
manglende rettighets/rettsbeskyttelse;
- et politisk og administrativt system som ikke responderer.

Bærekraftig byutvikling

Målet med bærekraftig utvikling er levedyktige, produktive og inkluderende byer, tettsteder og landsbyer. Det omfatter forholdet mellom alle menneskelige bosettinger fra små byer til metropoler, mellom urbane sentra og den omliggende bygda samt bosettinger i krise. Som en prosess fanger det visjonen om vekst og utvikling for alle mennesker med basis i sosial harmoni, økonomisk levekraft og miljømessig bærekraft (UN-HABITAT, 2007).

Urbane miljøproblemer

Dette er trusler mot menneskers nåværende eller framtidige velvære som et resultat av menneskeskapte skader på det fysiske miljø som har sitt opphav i eller er skapt i urbane områder IIED (2001)

Trygg bolig (secure tenure)

Alle enkeltmennesker og gruppers rett til effektiv beskyttelse fra staten mot tvungen utkastelse (UN-HABITAT)

Tvungen utkastelse (forced eviction)

Permanent eller midlertidig flytting mot enkeltpersoners, familiers og/eller samfunns vilje fra hjem og/eller landområder de bebor uten tilgang til hensiktsmessige former for legal eller annen beskyttelse.

litteraturliste

Enhancing Urban Safety and Security – Global Report on Human Settlements 2007, United Nations Settlements Program, 2007

State of the World Population 2007 – Unleashing the Potential of Urban Growth, United Nations Population Fund, 2007

State of the World's Cities 2006/7 – The Millennium Development Goals and Urban Sustainability, United Nations Settlement Program/Earthscan, 2006

State of the World's Cities 2004/2005 – Globalization and Urban Culture, United Nations Settlement Program/Earthscan, 2004

Cities in a Globalizing World – Global Report on Human Settlements 2001, United Nations Centre for Human Settlements/Earthscan, 2001

Water and Sanitation in the Word's Cities – Local Action for Global Goals, United Nations Human Settlements Programme,Earthscan, 2003

The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements 2003, United Nations Human Settlement Programme/Earthscan, 2003

Slums of the World – The face of urban poverty in the new millennium? United Nations Human Settlements Programme/Earthscan, 2003

Sustainable Urbanisation – Bridging the Green and Brown Agendas. The Development Planning Unit, University College London, 2002

“Our Urban Future”, **2007 State of the World**, W.W. Norton&Company, 2006

The World Goes to Town, A Special Report on Cities, The Economist, 5-11 May, 2007

“Poverty of the Urban Environment”, **Cities Alliance, 2006 Annual Report**

“Empowering Cities to attract Finance”, **Cities Alliance, 2005 Annual Report**

“**More Urban, Less Poor, More Liveable: How to Integrate Environment into City Planning**”, ICLEI, UNEP, Cities Alliance, 2006

Christine Kessides, **“The Urban Transition in Sub-Saharan Africa – Implications for Economic Growth and Poverty Reduction”**, SIDA, The World Bank, Cities Alliance

Tannerfeldt Gøran, Ljung Per; **More Urban, Less Poor**, SIDA/Earthscan 2006

“Policy – Fighting Poverty in an Urban World – Support to Urban Development”, SIDA, 2006

Development and the Next Generation, World Development Report, 2007, The World Bank, Washington D.C. 2006

Mike Davies, **The Planet of Slums**, Verso, 2006

Saskia Sassen, **The Global City** (Sec. edition), Princeton University Press, 2001

”Tre milliarder grunner – Norsk utviklingsstrategi for barn og ungdom i sør”, Utenriksdepartementet, 2005

Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid, Utenriksdepartementet, 2006

Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet 2007-2009, Utenriksdepartementet, 2007

forkortelser

CMI – Chr. Michelsens institutt

FAFO – Fagbevegelsens forskningsinstitutt

IIED – Det internasjonale instituttet for miljø og utvikling

ILO – Den internasjonale arbeidsorganisasjonen

NIBR – Norsk institutt for by- og regionalforskning

NORAD – Direktoratet for utviklingssamarbeid

NTNU - Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

OECD /DAC – Utviklingskomiteen i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

UMB – Universitet for miljø og biovitenskap

UNDP – FNs utviklingsprogram

UNEP – FNs miljøprogram

UNESCO – FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur

UNFPA – FNs befolkningsprogram

UNICEF – FNs barnefond

UNIDO - FNs organisasjon for industri og utvikling

WHO – Verdens helseorganisasjon

