


# Urbanisering og bosetting

NBBL

“Fordelene som følger globaliseringen er ujevnt fordelt. I byene kan en finne noen av de sterkeste kontrastene: Hjemløse i pappkasser rett ved siden av skyskrapere som huser selskaper med budsjetter som overstiger mange nasjonale budsjetter, økende avstand mellom lønninger fastsatt i et arbeidsmarked og boligpriser i et eiendomsmarked, enormt forbruk og store søppelhauger som truer både menneskenes miljø og helse,...”

**(Kofi Annan i Global Report on Human Settlements 2001: Cities in a Globalising World, London 2001)**

*Første side: Bilde fra Kibera i Nairobi, et av de verste slumområdene i Afrika med over 750 000 innbyggere stuet sammen på et lite area.*
*Under: Mor og barn i Kibera, Nairobi. Området mangler sanitæranlegg og "gatene" er gjørmete kloakkrenner i regntiden.*



Heftet er utgitt av NBBL med støtte fra NORAD gjennom Selskapet for Norges Vel.

| | |
|---|---|
| Forfattere: | Sven Erik Svendsen, professor, NTNU |
| | May Sommerfelt, avdelingsdirektør, NBBL |
| Redaksjonsansvarlig: | Tore Johannessen, ass. direktør, NBBL |
| Grafisk utforming: | Glød Design / Karen Merete Zernichow |
| Foto: | May Sommerfelt / Karl Henrik Børseth (side 6) |

Land i Sør: Utviklingsland
Land i Nord: Industrialiserte land

# En milliard mennesker har uakseptable boforhold.

I 1950 bodde en tredjedel av verdens befolkning i byer. Ved tusenårsskiftet bodde omlag halvparten i byer, og det blir antatt at byveksten vil fortsette inntil alle land har nådd en urbaniseringsgrad på 70-80 prosent. Ifølge UN-Habitat, FNs bosettingsorganisasjon, vil bybefolkningen i 2050 utgjøre to tredjedeler av verdens befolkning og rundt 6 milliarder mennesker.

I løpet av de neste 25 år vil verdens befolkning sannsynligvis øke med 2 milliarder mennesker. Nesten hele denne økningen vil skje i utviklingsland eller Sør, i Afrika sør for Sahara fra rundt 300 millioner i dag til 800 millioner om 20 år.

— Over 50 prosent av befolkningen i verden bor allerede i byer.

— Det er omtrent 900 millioner slumbeboere i verden i dag.

— Uten betydelig innsats for å bedre tilgangen til vann, tilfredsstillende sanitærforhold, sikre leieforhold og bedre husvære kan antallet komme til å øke til 1,5 milliarder innen 2020.

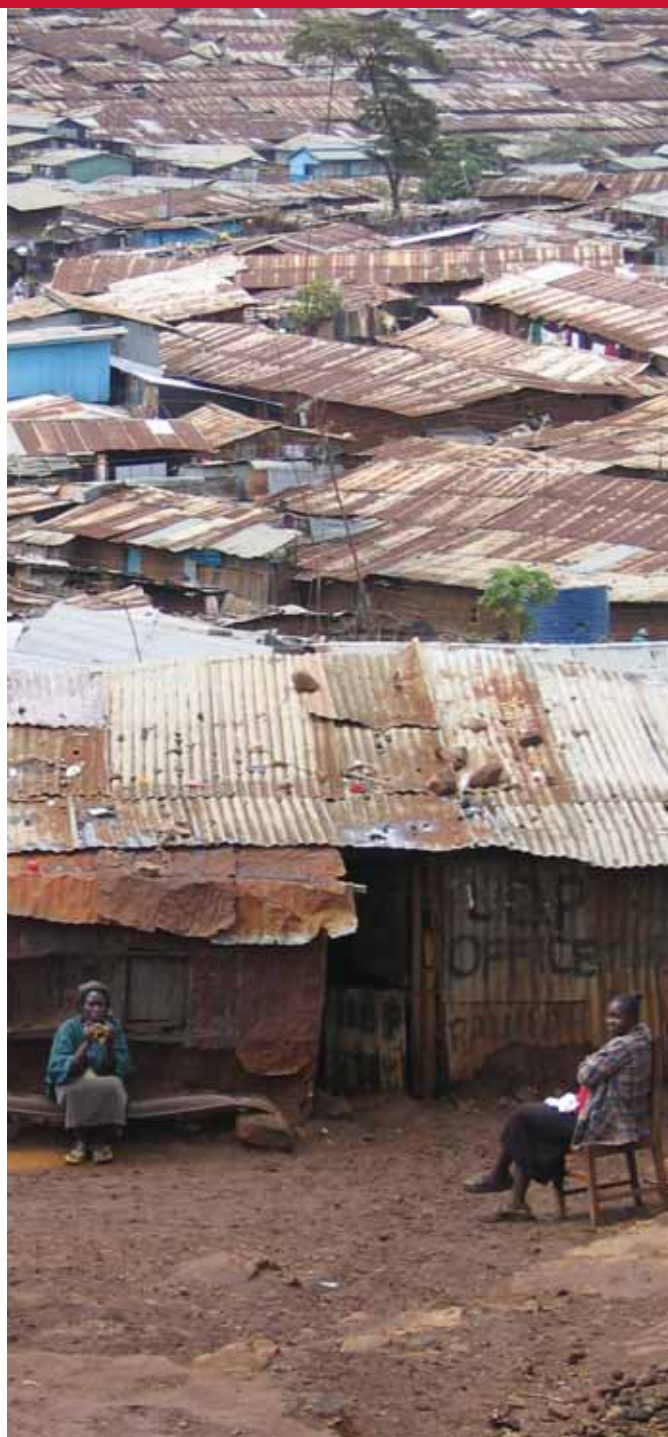
— 94 prosent av slumbeboerne i verden bor i utviklingsland.

— Mellom 60 og 70 prosent av bybefolkningen i Sør lever i uformelle bosettinger eller det som ofte karakteriseres som slum-bebyggelse.

— I Afrika bor de fleste fremdeles på landsbygda, men i de kommende ti-årene vil også mesteparten av befolkningen her bo i byer.

— Urbaniseringen i Afrika sør for Sahara skjer raskere enn den har gjort på noe kontinent tidligere. Det alarmerende er at byveksten ikke går parallelt med økonomisk vekst, slik den har gjort på andre kontinenter.

— Ett av FNs tusenårsmål er at 100 millioner slumbeboere skal få bedre levekår innen år 2020.



*Kibera i Nairobi med typisk bebyggelse i såkalte uformelle bosettingsområder - bølgeblikkskur tett i tett.*

I Sør - som i Europa og USA - bor både den fattigste og den rikeste delen av befolkningen i storbyene.

## Ukontrollert byvekst

For mange mennesker i Sør er det å flytte til byen et spørsmål om å overleve. Flyttingen eller migrasjonen blir forklart med en kombinasjon av skyve- og dra-faktorer; det vil si dels de kreftene som skyver folk vekk fra landsbygda, som mangel på overlevelsesmuligheter i landbruket, og dels de kreftene som drar folk mot byen, som håpet om arbeid og et bedre liv. Natur- og menneskeskapte katastrofer, som flom og jordskjelv samt etniske konflikter og borgerkriger, er også en type skyve-faktorer som øker urbaniseringen.

Ettersom urbaniseringen etterhvert vil ha sin hovedårsak i befolkningsøkning i byene og ikke i migrasjon, vil veksten vanskelig la seg stoppe eller bremse.

## Urbanisering av fattigdommen

Urbanisering fører til økning og konsentrasjon av fattigdom. Dette omtales som urbanisering av fattigdommen! Undersøkelser viser at fattige grupper i storbyene i Sør er mer utsatt for sykdom og har høyere dødelighet enn fattige på landsbygda. I tillegg er de også mer utsatt for vold og kriminalitet. Ettersom store deler av bybefolkningen bor i uformelle bosettinger og ofte ikke er registrert, har statistikken en tendens til å skjule de store ulikhetene som faktisk eksisterer i disse byene. Som i Europa og USA er nå både den fattigste og den rikeste delen av befolkningen i Sør å finne i storbyene.

Den kraftige byveksten og de stadig voksende uformelle bosettingene representerer en stor utfordring for verdenssamfunnet. Til nå har byveksten i andre verdensdeler gått hand i hand med nasjonal økonomisk vekst. I Afrika er det vanskelig å påvise en slik sammenheng. Om 15-20 år vil over halvparten av befolkningen på dette kontinentet befinne seg i byer, og en stor del av disse vil bo i slumområder.

## Vertikalisering av slummen

Situasjonen i de uformelle bosettingene i Sør preges av fortetting, med til dels grov utnytting av fattige boligsøkere fra "landeiere". Spekulanter og "slumlords" kan operere nærmest fritt i et planmessig vakuum. I bydelen Mathara Vally i Nairobi gror det for eksempel opp flere-etasjes utleieprosjekter bygget på spekulasjonsbasis, med meget høy utnyttelse og hvor folk stues sammen uten brannsikring, forsvarlige adkomster og sanitæranlegg. Det snakkes om en vertikalisering av slummen. Prosjektene inngår ikke i overordnete planer og blir oppført uten faglig bistand og politisk godkjenning. De er resultatet av det store behovet for boliger, muligheten for profitt og mangel på kontroll og oppfølging fra det offentlige.

## Tidlig utviklingshjelp - teknologisk satsing

Begrepet utviklingshjelp ble funnet opp av den amerikanske presidenten Harry Truman i 1949. Han introduserte et program som med vitenskap og teknologisk innovasjon skulle bidra til økonomisk vekst i det han kalte underutviklete områder. Denne strategien ble i stor grad fulgt når det gjaldt å løse utfordringene i boligsektoren. Således ble etterkrigstidas løsninger på bolignøden med masseproduksjon etter en forsyningsmodell forsøkt også i land i Sør. Staten skulle også her spille en viktig rolle. Men mens en i Nord fikk en rivende økonomisk utvikling praktisk talt uten arbeidsledighet, var situasjonen i Sør svært annerledes. Den økonomiske utviklingen lot vente på seg og i mange land gikk det nærmest i motsatt retning. Mange var og er fremdeles uten lønnet arbeid.

## Boligforsyning etter vestlig modell

I landene i Sør startet byveksten for alvor etter frigjøringen fra kolonistyret, og har siden vært akselererende. Resultatet av å satse på boligreising etter en vestlig forsyningsmodell ble som en dråpe i havet: Produksjonen kom aldri opp på et slikt nivå at den maktet å ta av for alle som flyttet inn til byene. En annen utilsiktet situasjon var at boligene ikke tilkom de fattige, men endte i stor grad opp hos eliten i statsadministrasjonen.

## Totalsanering i Nord og i Sør

På 60- og tidlig 70-tallet var totalsanering av eldre bo-områder for å gi plass til moderne bebyggelse, gjengs byplanpraksis i Nord. Riving av uformelle bosettinger med skurlignende bolighus, ble også vanlig i landene i Sør. Men kritikken mot disse metodene kom etterhvert begge steder, og i diskusjonen påpekte mange fagfolk at det å rive slumbebyggelsen og bygge nytt etter vestlig mønster aldri ville løse boligproblemene for de fattige.

## Hjelp-til-selvhjelp og medvirkning

På den første Habitat-konferansen (Habitat I) i FNs regi i Vancover i 1976 bidro denne kritikken til et skifte i tilnærming. Erfaringer, spesielt fra "selvgrodde" byområder gjennom landokkupasjoner i Sør-Amerika, ga anerkjennelse til folks egne evner til å organisere utbyggingen, og til beboerenes kompetanse i å bygge sin egen bolig. Med Verdensbanken i spissen ble selvhjelps-prosjekter og såkalte sites and service - utparsellering av tomter og tilrettelegging med enkel infrastruktur for selvbygging, hovedtilnærmingen i bistandsarbeidet. Samtidig ble rasering og bruk av bulldosere i de selvgrodde områdene og i slumbebyggelsen ansett som mer og mer uakseptabelt. Erklæringen fra Habitat I konferansen viste klart hva en nå skulle satse på: Folks egen deltagelse og medvirkning kombinert med nedenfra-og-opp (bottom-up) planlegging. Tilnærmingen var i prinsippet lik det som kom på mote i byutvikling også i Nord.

## Tilrettelegging

Det viste seg at heller ikke dette løste boligproblemene for de fattige som strømmet inn til byene i økende grad. Utover på 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet vokste det fram en tilnærming som er blitt kalt tilrettelegging eller muliggjøring (enablement). Myndighetene skulle nå tilrettelegge slik at folk selv kunne løse sine boligproblemer gjennom utvikling av gode rammebetingelser. Verdensbanken var tidlig ute og sammenfattet denne nyliberalistiske politikken i sin veiledningsbok fra 1993: "Housing - Enabling Markets to Work". En mer nyansert utgave ble resultatet av FNs andre bosettingskonferanse (Habitat II) i Istanbul i 1996. Det er omdiskutert i hvilken grad denne reviderte strategien har gitt konkrete og bedre resultater, utover en strøm av dokumenter og utredninger.



*Medlem av Nalamakasi boligkooperativ i Dodoma foran jord-sement stein, som hun skal bygge huset sitt med.*

**Erklæringen fra Habitat I konferansen i 1976 viste klart hva en nå skulle satse på: Folks egen deltagelse og medvirkning kombinert med nedenfra-og-opp planlegging.**

En må våge å utforske nyskapende bolig-løsninger som i større grad går utover det å forbedre falleferdige skur.



**Boligsamvirket i Norge**

Det norske boligsamvirket vokste fram i etterkrigstida som svar på en akutt bolignød og er til dels basert på industrialiserte byggemetoder og masseframstilling. Boligutviklingen representerer en forsyningsmodell, som var en del av etterkrigstidas oppbygging og utvikling. Samtidig blir det hevdet - i den nasjonale rapporten til Habitat II - at den norske boligmodellen er en muliggjøringsmodell (enabling model), da staten aldri selv sto for selve boligreisingen, men nettopp la forholdene til rette for utbygging. Husbanken bidro med rimelige lån og kommunene med tomter og infrastruktur. Innenfor dette rammeverket kunne boligsamvirket bidra til å løse boligproblemet for folk flest.

Det norske boligsamvirket fikk hovedsakelig fotfeste i byene i Norge. Boligmassen består for det meste av fleretasjes bygg i form av boligblokker og bygårder. Dette er en tett og konsentrert boligform som er velegnet i en urban situasjon. Den tette formen bidrar til lavere kostnader til infrastruktur som vei, vann og kloakk og danner et godt grunnlag for en mer bærekraftig byutvikling med redusert energiforbruk og transportarbeid.

Borettslagformen medfører også opplæring i demokrati. Tilrettelegging av boforhold hvor beboerne har innflytelse og er beslutningstakere,  er viktig for mange lands omstilling til reelle demokratier med folkelig deltagelse og utvikling av det sivile samfunn.



*Arkitekt og teknisk fagkyndige i NACHU inspiserer prøvehus med vegger i en ny type betongstein laget av sementstøv, et avfall fra sementproduksjonen.*

### Dette mener NBBL:

I diskusjonen om boligbistand blir de tidlige forsyningsmodellene satt opp som motsetninger til strategiene som kom seinere med "hjelp til selvhjelp" og tilrettelegging. NBBL ser imidlertid ikke de ulike strategiene som et enten eller, men som et både og.

Den ukontrollerte byveksten med uformelle utflytende bosettinger i en etasje, medfører til dels store miljøproblemer med lange transportveier og tilsvarende store utgifter til infrastruktur. Det blir nødvendig å finne fram til mer urbane boligtyper som bidrar til en mer bærekraftig byutvikling. En må våge å utforske nyskapende boligløsninger som i større grad går utover det å forbedre falleferdige skur, og som samtidig kan føre til en mer planmessig fortetting og opprusting. Her har boligsamvirkemodellen mye å tilby.

## Målsetting

— NBBLs visjon er å bidra til at folk får akseptable levevilkår gjennom bedring av deres bolig- og bosettingsforhold.

— NBBLs misjon er å bidra med erfaring og kompetanse i samhandling med lokale partnere.

NBBL ønsker i boligrettet bistandsamarbeid å støtte lokale og nasjonale organisasjoner som har som hovedformål å bidra til å forbedre folks boligforhold. Dette innebærer bl.a. støtte til låne- og spareordninger som gjør at lavinntektsgrupper uten muligheter til banklån kan investere i egen bolig. Dessuten vil NBBL sammen med samarbeidspartnere i Sør sette boligsak på den nasjonale politiske dagsorden.

NBBLs boligrettet bistandssamarbeide står på tre bein:

— tilpassing av samvirkemodellen i land med en viss økonomisk utvikling, for eksempel Sør-Afrika

— støtte til lokal organisering i selvhjelpsprosjekter og forbedring av uformell boligbebyggelse, for eksempel Zambia, Tanzania og Kenya

— utvikling av boligforvaltning i forbindelse med privatiseringen av boligmassen i tidligere Øst-Europa; for eksempel i Bosnia og Nordvest Russland.

## Nødvendige rammebetingelser - Sør-Afrika

Sør-Afrika er det landet i Sør som det siste tiåret har satset sterkest på å skaffe den fattige delen av befolkningen et bedre boligtilbud. Det er etablert gunstige låne- og støtteordninger for boligreisning. Det satses også på å utvikle allmennyttige boligselskaper som kan planlegge og forvalte byboliger for lavinntektsgrupper. Sør-Afrika stiller imidlertid i en særklasse sammenlignet med andre afrikanske land - både når det gjelder økonomisk nivå og et relativt velfungerende offentlig forvaltnings- og styringsverk. Samtidig er Sør-Afrika et foregangsland og en motor for andre land i Afrika. Kanskje kan de på sikt også være det for boligforhold og boligløsninger?

## Minst utviklede land

I MUL-land (minst utviklete land) som Tanzania, er det i utgangspunktet mest realistisk med oppgradering av slumområder og tilrettelegging for selvbygging over tid, sammen med støtte til låne- og sparetiltak gjennom mikrofinansordninger. Dessuten er det aktuelt å styrke folks eierskap og rettigheter til en trygg bolig.

## Kenya - i en mellomsituasjon

I forhold til Sør-Afrika og Tanzania er Kenya på mange måter i en mellomsituasjon. Landet har en markedstilpasset økonomi og en relativt kraftig urbanisering med over halvparten av befolkningen boende i byer. I hovedstaden Nairobi, bygges det fler-etasjes utleieboliger ulovlig og på spekulasjonsbasis i de uformelle bosettingene. Det er stort behov for alternativ byutvikling, for eksempel som regulerte og demokratiske boformer i tette og mer bymessige løsninger.

Gjennom utviklingssamarbeid ønsker NBBL å støtte lokale/nasjonale organisasjoner som har som hovedformål å bidra til å forbedre folks boligforhold.






*Borettslagsformen er en opplæring i demokrati. Her fra en generalforsamling i Newtown borettslag.*



*Fra boligkooperativet i Dodoma hvor de lager jord-sement blokker som er billigere enn betongstein.*



*Ansatte i NACHU og representant fra NBBL på befaring til fundamentet for prøvehus utenfor Nairobi.*

# Sør-Afrika

NBBL hadde fra 1997 til 2004 et samarbeid med organisasjonen Cope i Johannesburg. Målet var å utvikle et boligsamvirke med boligbyggelag og borettslag. Sju borettslag med 700 leiligheter er etablert, ved nybygging og ved rehabilitering av eksisterende bygårder. NBBL har fortsatt et samarbeid med den halvstatlige institusjonen Social Housing Foundation om utvikling av en kooperativ boligsektor på nasjonalt plan. Myndighetene satser på en sosial boligsektor med allmennyttige utleieboliger og kooperativt eide boliger. Satsingen er et ledd i å skaffe befolkningen anstendige boforhold, samt i å snu en uheldig utvikling med forslumming av indre byområder.

# Tanzania

NBBL startet et samarbeid med WAT (Human Settlement Trust) i 2003 som i dag ledes av en tidligere kvinnelig boligminister i Tanzania.

WAT har som mål å bedre levekårene for fattige, og særlig kvinner, gjennom støtte til forbedring av bolig- og boområder. De driver informasjon og lobbyvirksomhet som særlig tar opp kvinners rettigheter til å arve og eie land og bolig. WAT bidrar med teknisk kompetanse, låne- og spareordninger til lavinntektsgrupper som gjennom kooperativ organisering søker tilgang på boligtomter. WAT støtter også registrering av eiendomsrett og boligutbedring i det uformelle bosettingsområdet Hanna Nassif i Dar-es-Salaam.

# Kenya

NBBL startet samarbeidet med NACHU (National Co-operative Housing Union) i 2004. NACHU er en demokratisk styrt medlemsorganisasjon for 2000 lokale boligkooperativer med over 15 000 medlemmer. NACHUs visjon er å ha en ledende rolle i tilrettelegging av lavinntektsgruppers tilgang til gode boliger. NACHU's misjon er å gi råd, teknisk ekspertise og økonomisk bistand gjennom låne- og spareordninger. NACHU var i 2004 med å utforme Kenyas nye boligpolitikk. Sammen med UN-Habitat og Ministry of Land arbeider NACHU med å finne løsninger på Kibera-slummen i Nairobi. NACHU arbeider også med å utvikle konsepter med lavblokker, og har under bygging et prøvehus med bruk av en ny type betongstein.

# NBBLs øvrige utviklingssamarbeid

**Mellom-Amerika - Guatemala:** Utvikling av samvirkeskoler i Mellom-Amerika og boligsamvirke i Guatemala, gjennom Norges Vel/Norcoop.
**Zambia:** Utvikling av uformelle bosettingsområder i Lusaka (1991-2004), gjennom Norges Vel/Norcoop.
**Sri Lanka:** Gjenoppbygging etter tsunamien, samarbeid med Forut.

**Bosnia:** Utvikling av boligforvaltning ved privatisering av blokkområder, samarbeid med Norsk Folkehjelp, (1997-2000, 2004 -).
**Nord-vest Russland** Utvikling av boligforvaltning ved privatisering av blokkområder i Murmansk fylke, samarbeid med Husbanken Hammerfest og russiske myndigheter.

# NBBL ettelyser et tydeligere fokus på urbanisering av fattigdommen, og spesielt bosettingsproblemene som følger av dette.

**(Fra NBBLs kommentar til St. Meld. nr 35 - 2003 - 2004)**

**St. Melding nr 35 (2003 - 2004) - Felles kamp mot fattigdom - En helhetlig utviklingspolitikk**

Meldingen, som ble behandlet i Stortinget i januar 2005, tar i det innledende kapittelet "Fattigdommens topografi" tak i de enorme utfordringene som ligger i urbanisering av fattigdommen. Det framgår at:

— Så godt som hele den globale befolkningsveksten framover til 2030, hele 95 prosent - vil komme i byene i utviklingsland.

— Mange av beboerne i storbyene fødes til et liv i ekstrem fattigdom, preget av blant annet dårlige boforhold

— Verden må forberede seg på en tiltakende urbanisering av fattigdommen

— "Regjeringen vil i denne sammenheng forberede seg på at problemene i byene i utviklingslandene får større oppmerksomhet, og legge vekt på tiltak mot urban fattigdom i bistanden som ledd i oppfølgingen av tusenårsmålene."

Meldingen refererer til at:

> "Under toppmøtet i Johannesburg forpliktet landene seg til å støtte afrikanske land i gjennomføringen av Habitat-agendaen, bl.a. på områdene bærekraftig urbanisering, bolig og effektivt styresett i byene".

Dette lover godt. Imidlertid er det svært lite i meldinga som støtter opp om dette perspektivet mer konkret. I en uttalelse til meldinga etterlyste NBBL et tydeligere fokus på problemkomplekset med urbanisering av fattigdommen, og spesielt bosettingsproblemene som følger av dette. NBBL etterlyste også et større engasjement med konkretisering av handling og involvering av norsk kompetanse. I Stortingets endelige innstilling står det dessverre svært lite om dette.

Norad utarbeidet i 2002 et såkalt posisjonsnotat: "Norads perspektiv - Fattigdom og urbanisering - utfordringer og muligheter". Svenske SIDA kom med en urban strategi allerede i 1996 til FNs annen bosettingskonferanse (Habitat II) i Istanbul. NBBL mener Norge trenger en tilsvarende strategi og vil fortsette å arbeide for at urbaniserings- og bosettingsspørsmål får en bredere plass i norsk utviklingssamarbeid. NBBL synes at det er på høy tid med en slik fornyelse av norsk bistands- og utviklingspolitikk.

"Den største fordelen med borettslags-formen er at beboerne får tilgang til en bolig med god standard i indre by i Johannesburg gjennom felleslånet i "Husbanken". Dette gir tilnærmet de samme rettigheter som eierbolig og en boligstandard som den enkelte husstand ikke ville ha tilgang på som privatperson, fordi lavinntektsgrupper ikke får lån til boligkjøp i banker."

**(Fra evalueringsrapport om Copes borettslag i 2001, av: Directorat for International Development (DIFID) - det britiske "Norad".)**

**Samarbeid**

Nasjonalt samarbeider NBBL med NORCOOP, Norsk Folkehjelp og Forut. Internasjonalt samarbeider NBBL med boligrettede bistandsorganisasjoner fra ulike land som Rooftop (Canada), Co-operative Housing Foundation (CHF) (USA), samt kooperative organisasjoner som Swedish Co-operative Centre. NBBL deltar også aktivt i ICA (International Co-operative Alliance) og har god kontakt med FNs bosettingsorganisasjon: UN-Habitat i Nairobi.

**Noen referanser**


— Posisjonsnotat april 2002 - Norads perspektiv: fattigdom og urbanisering - utfordringer og muligheter. Norad, Direktoratet for utviklingssamarbeid.
— St. Meld. nr 35 (2003 - 2004) - Felles kamp mot fattigdommen - En helhetlig utviklingspolitikk.
— Sida (1995), Towards an Urban World: Urbanisation and Development Assistance Swedish International Development Co-operation Agency, Stockholm.
— UN-Habitat/ICA (2001),: Shelter Co-operatives in Eastern and Southern Africa. (Basert på nasjonale rapporter fra Kenya, Sør-Afrika, Tanzania, Uganda and Zimbabwe).
— UN-Habitat 2001, Global Report on Human Settlements 2001 - Cities in a Globalising World, London.
— UN-Habitat 2003, Global report on human settlements 2003 - The Challenge of Slums, London.






*AIDA RAJABU foran huset sitt som hun arbeider med å fullføre. Hun er styreleder i Nalamakasi boligkooperativ med 100 medlemmer i Dodoma.*

**A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund**
Øvre Vollgate 11, Postboks 452 Sentrum, 0104 Oslo

Telefon: 22 40 38 50
Faks: 22 40 39 20
E-post: nbbl@nbbl.no
www.boligsamvirket.no