

التَّخْطِيطُ الحَضْرِيّ لِإِسْكَانِ اللّاجِئِينَ: اسْتِجَابَةٌ لِلحَاجَاتِ المُلْحَّةِ

جِسْكَ سَيِّدِي وُلْف

يُقَدِّمُ هُوَذَجُ التَّخْطِيطِ الحَضْرِيّ فِي هَمْبُرْغِ، الَّذِي نَشَأَ وَتَطَوَّرَ اسْتِجَابَةً لِمَقْدَمِ أَعْدَادٍ عَظِيمَةٍ مِنْ طَالِبِي اللّجُوءِ عَامَ ٢٠١٥، بَيْنَ يَدَيْنَا عَدَدًا مِنَ الدَّرُوسِ فِي رَسْمِ سِيَاسَاتِ إِسْكَانِ اللّاجِئِينَ.

ومواطني البلد المضيف. وعلى الرغم من مقارنة المدينة الجديدة بالاهتمام، لا يخلو الأمر من التحديات.^٢

الموضع والاندماج

نظراً إلى الحاجة الملحة إلى بناء إضافي، وإلى اليأس الذي تثيره الفقرة الجديدة في قانون البناء الوطني، التي أجازت بناء مساكن للاجئين في المناطق غير السكنية، نظراً إلى كل ذلك، تزايد بناء حكومة المدينة في هَمْبُرْغِ لمواقع إسكان في أمكنة بعيدة حوالي المدينة، كل مكان أبعد من الآخر. فعلى سبيل المثال، بُني موضع إسكان، مساكنه من صفيح، ليستوعب من الناس ٧١٢، واسمه كِرْخِنْبُورْشْتَرَأْسَا (Kirchenpauerstrasse)، في حي اسمه هَافِنْسِتِي (HafenCity)، يقع على بُعد عشرين دقيقة من محطة لوسائل النقل، في وسط موضع بناء حضري، ليس فيه من الجيران الساكنين أحد. ثم موضع آخر، يستوعب ٧٠٠ إنسان، اسمه أم إشنلند الثاني (Am Ashenland II)، أقيم في أرض زراعية، مفصولة من الأحياء السكنية المجاورة، وفصلها سلك حديد غير مُمكن اجتيازها.

ومن التحدّث إلى اللاجئين، كان من الواضح أنهم يفضلون الإقامة في مناطق حضرية أكبر من مناطقهم، لأن فيها قدراً من المساكن والوظائف أعظم، وقرباً من ضروب ناس أكثر تنوعاً، ومدّاً للأحياء الاجتماعية إلى المعارف المقيمين هناك من أصدقاء وأفراد أسرة. ففرص الاندماج تقل على حسب بُعد إنشاء مواقع الإسكان الجديدة عن الأحياء السكنية الأخرى، والتصميم الذي عليه الموضع. فكثير من المواضع غير موصولة بشوارع، وقصداً بتصميمها إلى أن تكون مؤقتة. ومجاورة مواقع الإسكان الأحياء السكنية يُيسرُ التفاعل، بين اللاجئين وبين اللاجئين والسكان المحليين، وكلّما بُعدت مواقع الإسكان من المناطق السكنية وأسباب الراحة التي فيها، كان الاندماج على اللاجئين أصعب. أضف إلى ذلك، أن تحديداً مواضع الإسكان هذه بعد زمنّي يعني أنها ستُعَادُ في آخر المطاف إلى ما كانت عليه في الاستعمال، فيضطر ساكنوها إلى أن يجدوا لأنفسهم مساكن غيرها.

بين شهر يناير/كانون الثاني من عام ٢٠١٥ وشهر ديسمبر/كانون الأول من عام ٢٠١٩، قدّم هَمْبُرْغُ في شمالي ألمانيا ٨٢ ألف لاجئ، وهَمْبُرْغُ مدينةً عديد ناسها مليون وسبعة أعشار المليون وسبعة أعشار العُشْر (١,٧٧). ويوكّل أمر اللاجئين في ألمانيا إلى ١٦ ولاية، وفق نظام توزيع قائم على عدد السكان والإيرادات الضريبية، فبرد على المَدُنِ المُكْتَظَةِ بالسكان من اللاجئين عدداً كبيراً، على حسب مساحة الأراضي القابلة للبناء والتنمية. وقد وُكِّلَ إلى هَمْبُرْغِ، عملاً بما يوجب نظام التوزيع، أمر إقامة نحو من ٤٦ ألف لاجئ فيها. فأدّت الزيادة السريعة في عدد سكان هَمْبُرْغِ إلى أن تستفعل قلة قدرة الإسكان الاجتماعي التي كان قليلة أصلاً (ففي شهر ديسمبر/كانون الأول عام ٢٠١٤ لم يتجاوز عدد مرافق الإسكان ٧٩ مرافقاً، فيها ١١ ألف مسكن على التقريب^١)، وأيضاً كان في المدينة مواضع قاصرة عن التنمية الجديدة لاستيعاب من قَدِمَ من اللاجئين.

ولإخلاء السبيل لتنمية الإسكان المُسرَّعِ فيها، اقترح رئيس بلدية هَمْبُرْغِ تعديلاً لقانون البناء الاتحاديّ لسمح ببناء مساكن للاجئين مؤقتة في مناطق غير سكنية، ومنها المناطق الصناعية، ومواقف السيارات، والمواضع التجارية، وذلك لمدة تقع بين ثلاث سنين وخمس سنين. وقصد بهذه الخطة إلى تمكين بناء مساكن مؤقتة وإلى جَبْرِ النقص الواقع في الإسكان الاجتماعي. وقد وافقت الحكومة الاتحادية على الخطة في عام ٢٠١٤ فأقرت أن تعمل بها حكومات المدن في البلاد، ثُمَّ وَسَّعَتْ في عام ٢٠١٥. فاستفادت حكومة هَمْبُرْغِ من الخطة الجديدة تمام الاستفادة؛ إذ فتحت أكثر من ٥٠ موضعاً جديداً منذ انقضى عام ٢٠١٤.

هذا، وتتيح مقاربات التخطيط الحضري في هَمْبُرْغِ بديلاً من التيار الرئيسي لخطط إسكان اللاجئين وسياساته، وذلك من خلال ما يلي: (١) إنشاء مساكن مؤقتة أمدها قصر، (٢) وتيسير انتقال بين المراحل المُقسَّمة -منذ ابتدائها- للإسكان الطارئ والتنمية الطويلة الأمد، وذلك بزيادة قدرة الإسكان الاجتماعي، فينتفع كل من اللاجئين



صَجَرٌ مُقِيمٌ

وفي إنشَاء مواضع الإسكان بهمُرُغ اليَوْم ارتدادٌ عريضٌ عن وجهه لسببَيْن: الأول، أن السكان المحليين لا يريدون بُنياناً كبيراً يُقَام في أحيائهم للاجئين (وتعريف 'الكبير' عند الجمعيات السكانية هو أن يَسَعُ موضعٌ أكثر من ٣٠٠ إنسان)، والثاني، أن اختيار تلك المواضع لم يتضمّن المشاركة العامة التي عليها العادة (والمشاركة العامة هي أن تُعَارَ آراءُ المختصين وغير المختصين في المسائل أدناً صاغية). إذ أنشأت أحياء

كثيرة جمعيات سكانية جديدة أو حشدت حلقات من الناس مؤلفة من قبل، أنشأتها لرفع دعاوى على المدينة. وفتح في كثير من الحالات بعض السكان المحليين لخطط البناء بقناع دعاوى قانونية تدافع عما أبهم من سياسات المحميات الطبيعية وعما هُددَ بالإنقراض من أنواع الشجر. وقد فازت المدينة بقریب من كل الدعاوى العالمة المرفوعة عليها، إلا أن الإجراءات القانونية أخرت البناء في كثير من المواضع إلى ما بين ستة شهور و١٨ شهراً. ولما كان اللاجئين يقدّمون كل يوم، كان لا يسع الحكومة المحلية مزيداً من التأخير. ثم جاء في مقابلات أجريت مع مهندسي تخطيط المدينة أن من نتيجة ما سبق ذكره، بدؤوا يقصدون إلى تحديد كثير من مواضع إسكان اللاجئين في الأحياء الأكثر فقراً، وهم راجون أن يكون السكان المحليون إما لا يقدرون على الاعتراض قانونياً أو لا يرغبون في ذلك. وأمّا عند غير هؤلاء من مهندسي تخطيط المدينة، فكان من نتيجة ما سبق ذكره، أن تحديد مواضع إسكان اللاجئين في الأحياء الأكثر فقراً هو أمر ليس من التناسب في شيء.

تُحَجَرَ الوحدات للاجئين حصراً ١٥ سنة، فبعد ذلك الوقت سيصبحون جزءاً من كتلة الإسكان الاجتماعي في المدينة، ثم بعد ٣٠ سنة يجوز لمنشئها أن يبيع ما فيها من الشقق. ورداً على ذلك، حشدت مجموعة من ١٣ منظمة من منظمات الأحياء السكنية لئيشئوا فريقاً اسمه 'همرغ لجعل الاندماج أفضل' (Hamburg für gute Integration)، فالتمس من الحكومة أن تحدّد عدد اللاجئين المقيمين في كل موضع من مواضع الإسكان. وقال قادة الفريق مؤكداً إن دفعهم خطة الإسكان لم تكن اعتراضاً على استقبال اللاجئين، بل كانت مبادرة أهلية لمساندة الاندماج. ثم جاء شهر يوليو/تموز من عام ٢٠١٦، فأبرمت الحكومة المحلية اتفاقات بينها وبين ١٣ جماعة سكانية، أن لا يسكن أكثر من ٣٠٠ لاجئ في كل موضع من مواضع إسكان اللاجئين.

دروسٌ مُستقاةٌ من سياسة الإسكان الحضريّ

استعمال همرغ أنظمة التخطيط الحضريّ لتهيئة مساكن مؤقتة وبعيدة الأمد أمر يستحق الاهتمام، إن هو قيس إلى غيره من برامج إسكان اللاجئين الحضريّة التي تتيح إعانات الإيجار والحوافز في بغية التنمية الترابية. إذ تبين الدروس المستقاة من مقارنة في المدينة لم يسبق لها مثيل، لإدماج إسكان اللاجئين في التخطيط الوطني والخاص بالأحياء، أساليب جديدة قابلة للتحويل في ردم الهوة بين مراحل العوثة والتعمير المنفصل بعضها من بعض مذ كانت. ولطبيعة سياسات

ولما كان في شهر أكتوبر/تشرين الأول من عام ٢٠١٥، وكان الضغط على إسكان اللاجئين قد زاد، أعلنت الحكومة المحلية عزمها على إنشاء وحدة سكنية دائمة في كل حي من أحياء همرغ، كل وحدة منها تسكن نحواً من ٣ آلاف إنسان. وأريد لبناء هذه الوحدات أن يكون وفق معايير الإسكان الاجتماعي الفدرالي وأن

شأنٌ. إذ أحبالُ الوصلِ وثيقةٌ بين مكان الفردِ وتجربته وتعرُّضه لثقافةٍ جديدة، وقدرته على الوصول إلى أنظمة الدعم القائمة وإلى الفرص التعليمية والاقتصادية. ولذا يُقعُ مركز تأثير مهندسي التخطيط الحضري في مرحلة اختيار موضع الإسكان. فعظيمٌ هو شأنُ أن يؤقِّ بأدلةٍ مكانيةٍ إضافية، موصولة بتجربة الاندماج-كالتقرب من المناطق السكنية والدراسات الإحصائية السكانية في الأحياء- التي قد تزيد تحسين اختيار موضع الإسكان، ومشاركة



مسكن مؤقتة من صفح لطالبي اللجوء، تقع في مَوْضِعٍ تَعْمُرُ حَضْرِي (النظر مَنظَرُهُ من الجوّ في الصفحة المقابلة) في حيِّ هَامْبُورْجِ بِهَمْبُرْجِ، لَيْسَ بِجَاوِرِهِ شَيْءٌ من أسباب الراحة والخدمات، وليس فيه من الجيران الساكنين أحد.

المجتمع المحلي، وتُهيئُ لمهندسي تخطيط المدينة أن يُقدِّموا في الأولوية المواضيع التي تُخَلِّي أمامَ اللاجئين سبيلَ الاندماج الذي هو أسهل.

ومن المهم ذكرُ أن هَمْبُرْجَ خصوصاً مدينة غنية، قد رتت على تمويل مشاريع تنمية جيدة بفائض ميزاتيتها، مع دعم من الحكومة الاتحادية. نعم، قد لا يكون لكثير من البلديات التي تستقبل اللاجئين ما لهَمْبُرْج من موارد مالية، ولكن نتائج سياسة هَمْبُرْج تقدم دروساً بين يدي البلاد التي تطلب طرُقاً مُبدعة، لبدء بناء وحدات سكنية جديدة ميسورة الكلفة، لإسكان المهْمَشِينَ في المناطق الحضرية التي تقل فيها الأراضي القابلة للبناء والتنمية.

جِسْكَا سِيدِي وُلِفَ jswolff@stanford.edu

مديرة برامج، في مختبر سياسة الهجرة، بجامعة ستانفورد <https://immigrationlab.org/> وباحثة، في مشروع اللاجئين في المدن (Refugees in Towns)، بجامعة تفتس

١. من شاء الوقوف على معطيات الواصلين إلى هَمْبُرْجِ كلِّ شهر، ومعطيات بناء المسكن الجديدة فيها، فليَنظُرْها في: www.hamburg.de/sfa-lagebild
٢. هذه المقالة مبنية على بحثٍ مؤلفتها عنوانه: التخطيط للاستفادة من الأراضي في عَمْرَةِ أزمَةِ الهجرة: إنشاء تعريفٍ مكاني لاندماج اللاجئين.

Wolff J S (2018) Land Use Planning Innovations in the Midst of a

'Migration Crisis': Developing a Spatial Definition of Refugee Integration

<https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/118228>

اللاجئين الأخيرة، في هَمْبُرْجِ التقدُّمية، وللابتكار الذي فيها، أن يكونا مثالين للسنن الحسنة الجديرة أن تُتَّبَعَ في المنظمات الإنسانية الإيوائية وفي الحكومات المحلية التي تسعى إلى توسيع رُفَعِ الإسكان لتشمل المجتمعات المحلية المهمشة.

وإنَّ إسكانَ نحو من ٣٨ ألفَ لاجئٍ في أقل من سنتين لإنجازٍ عظيم، ويُضَافُ إلى ذلك أن الأحاديث التي أجريت مع اللاجئين والسكان المحليين ومهندسي تخطيط المدينة، تُشيرُ بالسَّوءِ إلى أن أحداث التحسينات أمرٌ ممكن. هذا، ويحتاج تطبيق هذه الخطط الجديدة لاستعمال الأراضي إلى الروية، والتوافق في الطبقتين المحلية والاتحادية، والاستمرار في رصد الأحوال. ولكن قد يؤدي إهمال المشاركة العامة المعتادة التي تُبَسِّرُ سرعة التنمية إلى تأخير بعد ذلك. وأما فضلُ مساكن اللاجئين من المناطق السكنية وأسباب الراحة في الأحياء فيُبيِّنُ تحديات إضافية، تقع على اللاجئين الساعين إلى إرساء عيشهم في مدينة جديدة.

ففي النظام الذي يكون فيه أكثر اللاجئين معلولين في إسكانهم على الحكومة، كالنظام الذي في هَمْبُرْجِ، يمكن أن يكون لمهندسي التخطيط الحضري أثرٌ حسنٌ في تجربة الاندماج، وذلك من خلال تأثيرهم في توزيع المساكن المكاني. فللمكان في الاندماج والاكتفاء الذاتي