

# Kollegial granskning mellan kommuner avseende hanteringen av fysiska förändringar och kopplingen till folkhälsa och sociala aspekter. Pilotrapport från Malmö och Helsingborg

## BAKGRUND

Healthy Cities WHO nätverk är en samling länder, städer och regioner som tillsammans hjälps åt att skapa bra strukturer för en god och jämlik hälsa hos befolkningen och därmed bättre förutsättningar för en social hållbarhet. Det Europeiska nätverket arbetar för att Health 2020, Health in all policys, ska genomföras, och har en lång tradition i arbetet med Healthy Urban Planning och sedermera Healthy Urban Environment & Design. Nätverket har både gett ut skrifter och utvecklat ett antal verktyg för detta. (se exempelvis Hugh Barton & Catherine Tsourou Healthy Urban planning 2000)

Vårt svenska nätverk har under ett antal år i en temagrupp samlat politiker och framförallt professionella aktörer från fysisk och social planering med betoning på hälsans sociala bestämningsfaktorer. Nätverket har publicerat en idéskriftskrift kring detta (Hälsofrämjande samhällsplanering, [www.healthycities.se](http://www.healthycities.se)). Styrning, ledning, organisering och genomförande utifrån ett tvärsektoriellt besluts- och arbetssätt har varit vårt sätt att bemöta den ojämlika hälsan. Vi arbetar för att skapa långsiktiga, medskapande och utjämnande resultat. Se nätverkets programförklaring till höger.

Vi har därför valt att initiera ett konkret arbete där två medlemsstäder åt gången tillsammans granskar både varandras nuläge och därefter det önskade läget utifrån den fysiska planeringsprocessen. Vi lät för att få ett bra underlag för dessa kollegiala granskningar Helsingborg och Malmö agera pilotkommuner.

## Vad vill vi belysa

Genom den kollegiala granskningen tänker vi oss att belysa vilka förutsättningar som bäst gagnar syftet att få in sociala och hälsomässiga aspekter bland de övriga hållbarhets-kriterierna i den fysiska planeringsprocessen.

Förutsättningarna definieras som förutsättningar för att i planeringen och genomförandet få in ett tvärsektoriellt, utjämnande, medskapande och långsiktigt besluts- och arbetssätt.

### Programförklaring

Vi påstår att den troligt största utmaningen är att klara av att lämna stuprörens ineffektiva styrnings och organisationsstrukturer på såväl lokal, regional som nationell nivå. Detta tar tid men är nödvändigt för att möta en framtid som inte kommer att bry sig om gränser eller svara på dellösningar när det kommer till våra invånares behov. Vi tror helt enkelt inte att vi kan fortsätta med de organiseringsformer vi har idag. Kommuner och regioner måste för att mena allvar med att medborgarna skall vara medskapande sända ut signaler om inkludering. Det innebär på sikt en organisering där invånare, politik och profession samlas kring uppdrag som bottenar i uppfattade behov som behöver tillgodoses. Samlingen lär ske långt bort från den nutida stuprörsfixeringen.

*Nationella Healthy Cities*

*Nätverket Fas VI*

## Upplägg generellt

### Tillfälle ett: DAGSLÄGET

Introduktion: Vad menar vi med folkhälsa och sociala aspekter – vi lägger folkhälsomålet och dess målområden på bordet som gemensam definition och utgångspunkt. Det första tillfället berör i huvudsak befintliga processer inför och under planprogram och detaljplaner.

### Inför planarbetet

Har kommunen definitioner för sociala aspekter och/eller hälsa? Var?

Finns i övergripande dokument tillräckligt med direktiv för sociala och hälsosamma aspekter för att de ska få a) genomslag i prioritering och b) gehör i processen?

Brukar aktörer redovisa sociala och hälsomässiga grunder redan vid sin intresseanmälan? Kräver kommunen att något sådant ska redovisas?

Hur/vad/vem bestämmer vilken *process* som ska väljas? (både vilket planförfarande som väljs och vad som görs utanför den regelstyrda processen, exempelvis kring medborgar-dialoger)

Blir tillvägagångssättet annorlunda om det handlar om kommunens egna projekt (skolor, parker etc)?

Vem (vilka aktörer) kommer vanligtvis med initiativ till den fysiska förändringen?

### Under planarbetet

Hur ser uppstarten ut för planprogram och detaljplaner? Vilka aktörer blir inblandade? (inte inblandade)

- Hur blir de "mjuka" frågorna belysta? Uppsöks speciell kompetens för dessa frågor? (barns uppväxt miljöer, tillit och trygghet, kultur, sysselsättning, service, utbildning...)
- Hur säkerställs sociala och hälsomässiga aspekter? Vem blir inblandad i säkerställandet? Finns indikatorer och uppföljningssystem?

Ansvar - Politik, planerare, folkhälsostrateg (eller motsvarande)

- Vilket inflytande har din (grupps) roll i planarbetet?
- Har ni en gemensam bild av hur planförfarandet bedrivs?
- Vad ser du för besvärligheter/hinder när sociala och hälsomässiga aspekter ska prioriteras?

### Tillfälle två: FRAMTIDEN

Inför tillfälle två har deltagarna fått en sammanställning av resultatet från första mötet. Nya frågor skräddarsys efter svar och kommentarer, men kommer i princip hantera ordningen enligt nedan.

### Processen

- Hur skulle du vilja att din (grupps) roll i planarbetet förändrades?
- Hur skulle du vilja att processen förändrades?
- Vilka frågor tycker ni borde beaktas mer?

## Metod

### **Vi har genomfört en pilotomgång och använt kollegiegranskning som metod.**

Vi önskade en grupsammansättning på tre individer enligt: En stadsbyggnadspolitiker, en "fysisk" planerare samt en "social" planerare från respektive kommun. Granskningen genomfördes med medlemmarna Malmö och Helsingborg. De träffades hos en tredje medlem i Lund. Vid pilotgranskningen hade Malmös politiker i stället en koppling till kommunstyrelsen.

Kollegiegranskningen har skett vid två tillfällen: först utifrån nuläget (hösten 2015) och därefter vid andra tillfället utifrån framtid och önskat läge (senhöst 2015).

Marianne Dock har varit intervjuare och Kerstin Månsson protokollförare.

## RAPPORT - Nuläge och önskat läge

### Definitioner och målbilder

Båda kommunerna uppger, att tydligare definitioner kring hälsa och sociala aspekter har gjorts i samband med Kommissionsarbetet och folkhälsopolicys (Malmö) och arbetet med livskvalitéprogrammet (Helsingborg).

För båda städerna finns dessa definitioner i olika grad med i de övergripande visions- och måldokument. Det finns däremot ändå inte en tydlig målbild på vad en hälsofrämjande och socialt hållbar stadsplanering är. Det blir svårt att veta vad som är "rätt eller fel".

Det önskade läget är att en tydlig målbild finns som en naturlig del i planprocessen. Många fler behöver ha en konkret förståelse för vad det faktiskt innebär att tillämpa hälsomässiga och sociala perspektiv i den fysiska planeringen.

### Styrdokument och styrsignaler

#### Generellt

Ambitionen är hög och frågorna finns med i styrande visions- och måldokument. Malmö har ett uppföljningsarbete efter Malmkommissionen som återspeglas i stadens nya övergripande mål. Helsingborg har en politisk beredning direkt under kommunstyrelsen, ett livskvalitéutskott.

Båda medlemmarna uppfattar att de styrdokument som finns egentligen är tillräckliga för att kunna både besluta, styra och arbeta tvärasektoriellt. Styrsignalerna är m.a.o. skickade. Mer behöver däremot göras även i dokumenten för att i tillräckligt hög grad få fram ett långsiktigt, utjämnande och medskapande besluts- syn- och arbetssätt. Det finns ingen garanterad koppling hela vägen. Båda har påbörjat arbetet med att ta fram konsekvensbeskrivningar vilket deltagarna tror kan vara början till att få ett utvidgat synsätt.

Ett önskat läge är att styrsignalerna resulterar i att politiken verkligen efterfrågar vilka vinster/nyttor städerna kommer att få i ett socialt hållbarhetsperspektiv. Mer konkret menas att styrsignalerna faktiskt resulterar i att man exempelvis garanterar en bredare blandning när man förtätar.

### **Genomslag i prioriteringar**

Båda städerna menar att styrsignalerna åtminstone inte ännu har fått tillfredsställande genomslag i prioriteringarna. Styrsignalerna täcker mycket och ger alldeles för lite konkret inriktning för att kunna fungera som prioriteringsunderlag.

Stadsbyggnadsnämndernas mål blir lättare att följa utifrån de oprecisa målen, men innebär samtidigt att det saknas tydliga riktlinjer som tillgodoser sociala och hälsomässiga behov.

### **Gehör i planprocesserna**

Inte heller i planprocesserna finns ett tydligt gehör för aspekterna. En del i att få gehör i processerna tror städerna är att utveckla konsekvenstänkandet. Ett utvecklat arbete med sociala konsekvenser som genomsyrar all planering saknas än så länge. Arbetet sker fortfarande mestadels utifrån miljökonsekvenser.

Malmö arbetar med att utvärdera ett års försök med sociala konsekvensbedömningar. Helsingborg undersöker en modell och kommer att försöka få in även ekonomiska konsekvenser i sin sociala beskrivning.

Deltagarna frågar sig hur blandade och heterogena planberedningar är idag och ger exempel på ett önskat läge där ett mångfaldsperspektiv på deltagarna och ett adekvat mångfaldsperspektiv på kunskapskompetenser i arbetsgrupper och beredningar skulle kunna vara en framgångsfaktor.

### **Externa aktörers intresse för sociala och hälsomässiga aspekter vid intresseanmälan**

Byggherrar visar ett visst intresse. Många har insett att det efter miljöcertifieringar och klimatfrågor är sociala aspekter som gäller. Främst är det frågor om blandade upplåtelseformer och sociala klausuler i upphandlingen när det gäller nya områden. I befintliga områden är intresset för blandade upplåtelseformer inte lika frekvent. Att se till att ha dialog med byggherrarna tidigt i planeringen ser bägge kommunerna som en självklarhet, men även andra aktörer som boende, skolelever etcetera kan bidra till stadens utveckling. Detta sagt inte minst ur ett demokratiskt perspektiv.

Det önskade läget kan här uttryckas som att samtliga som behöver involveras också är med mycket tidigt för att planeringen ska garantera en genomförbarhet utifrån de perspektiv som nämnts inledningsvis. De bör definitivt vara involverade vid framtagandet av en konsekvensbeskrivning.

### **Planprocessens benägenhet att ställa krav på externa aktörer**

Planeringen ger förutsättningar och genomförandet finns ofta i andra(s) händer. I första hand är det främst vår egen kunskap och förståelse som behöver fördjupas innan vi i vår tur ställer krav på andra (gemensamt svar) exempelvis genom en stark social konsekvens-beskrivning vars mall kan vara grund för att ställa krav vid exploatering upphandling m.m.

Ett önskat läge vore att alltid kunna ställa krav och få ett genomförande som gagnar städerna som helheter inte bara de delar som är aktuella för planprocessen.

## Organisering

### Generellt

Ingen av deltagarna uppehåller sig vid organisationsstrukturer. Istället talar man om tilliten emellan och kunskapen om varandra och varandras kompetenser. I Helsingborg där man har en samlad nämnd för fysisk planering är detta dock lättare än i Malmö. I Malmö har man istället två nämnder; en stadsbyggnadsnämnd och en teknisk nämnd.

Önskat läge är att ha en organisation som underlättar gemensamt arbete varje gång detta behövs. Gemensamt arbete bygger i sin tur både kunskap förståelse och tillit.

### Genomförande

#### Initiering, inblandade aktörer och prioriteringsunderlag

Initiativ kommer oftast externt genom intresseanmälningar och hamnar i den ordinarie linjeverksamheten. Stadens ansvar för service (förskolor, skolor, bibliotek etc.) följer samma linje men drivs lättare sedan tekniska och stadsbyggnad slagits samman till en förvaltning (Helsingborg).

I Malmö har områdesprogrammen bidragit med en bra arena för att ta ett helhetsgrepp redan från början där många aktörer inklusive boende och verksamma involveras. Ett brett deltagande mellan förvaltningar tidigt i planeringen underlättar för en gemensam bild av vilka behov som behöver tillfredsställas. Demografi och annan statistik (inklusive analysen av dessa) underlättar för att en bredare förståelse för behov blir tydlig. Svårigheten är att utåt visa en gemensam bild av stadens viljeinriktning. Nya sätt att planera kan betyda nya samverkansformer där byggherrar, näringsliv, medborgare etc. kan få nya roller. (exempel från Helsingborg där konkurrerande byggherrar deltog i ny samverkansform)

Helsingborg uppfattar även att planhandläggarna numer har mer med andra professioner att göra.

Att från kommunens sida visa på flexibilitet i detaljplaneringen genom att exempelvis ha mycket bredare beskrivning av vilka funktioner som får ingå i byggnader och på platser (så kallade A-tomter) är ett sätt att möta samhällets allt snabbare förändring.

Valda processer blir inte annorlunda för att kommunen själv står bakom beställningen, men känsliga projekt som lokalisering av LSS-boende behöver alltid extra dialoger.

Förståelsen för vilka behov som följer ett hälsofrämjande arbete och som gynnar invånare från förskolebarn till äldre behöver breddas. Med breda kompetenser i diskussionsgrupper kan både planeringen och slutresultatet bli mycket bättre. Även här nämns betydelsen av folkhälsodata och ett behov av att närma sig planeringen från ett mer socialt präglat håll.

Helsingborg testar först med andra professioner innan man blandar in byggherren. Den blandade förgruppen testar platsens lämplighet innan gestaltning påbörjas. En stadsdels-analys ligger till grund för lämplighetstesten. I Malmö har man startat en politisk stads-utvecklingsberedning där även förvaltningschefer ingår, för att bredda och förbättra beslut kring stadens fysiska planering.

Prioriteringsunderlag är dels de klara basala prioriteringar som inte alltid finns nedtecknade, (ex. vid planering av skola och förskola), dels riktlinjer av laglig karaktär som måste följas. Några direkta bindande prioriteringsanvisningar därutöver finns inte eftersom översiktsplanen enbart är förpliktigande och inte juridisk.

Önskat läge skulle vara att ta sig an ett planprogram "från sidan snarare". Det är diskussionen under tiden som är viktig i processen när det gäller det sociala sammanhanget. När det gäller prioriteringar är det önskade läget från politiken att man i mycket högre utsträckning diskuterar framtiden på sammanträdena. Det vore även bra att använda de olika civila yrken/bakgrunder som finns representerade i en stadsbyggnadsnämnd vid gemensamma möten.

Slutligen önskar samtliga att klargörande prioriteringar formuleras i tydliga kvalitetskriterier framtagna i samverkan utifrån samtliga perspektiv.

## **Sociala och hälsomässiga aspekter - en fördjupning**

Sociala och hälsomässiga aspekter uppfattas av båda som en Svår fråga. Utredningar och konsekvensbedömningar är en del av svaret. Ju tidigare en bredd av kompetenser kommer in, ju större är chansen att frågorna kommer upp på agendan. Transparensen blir viktig när inte alla kan delta på alla planeringsmöten. Att tydligare peka på vilka effekter man vill åstadkomma och beskriva konsekvenser av planarbetet, kan var bättre än att beskriva de aktuella förutsättningarna. Hur vi säkerställer den demokratiska processen och deltagandet från både politik och allmänhet är viktiga frågor.

Planmonopolet ger en självklar och tydlig påverkansmöjlighet. Bristen på tydliga direktiv om vem som ska vara med i olika typer av planer försvårar inflytandet. Tidsaspekten, att faktiskt ha tid att delta i breda och tidiga överläggningar, innebär också ett mindre inflytande. Kommer man in för sent i ett planarbete där exempelvis redan exploateringsplan har bestämts har man inte mycket inflytande. Här behövs också en tydlighet vad respektive grupp kan kräva och hur man kan synka folkhälsofrågorna. Från politikens sida känns det svårare att påverka. Mycket är redan fastställt när det kommer till nämnden men basala hållbarhetsfrågor brukar kunna få fokus. Planhandläggarna uppfattar att de har stora möjligheter att påverka och ser därför att det viktigaste i denna roll är att bejaka ett så högt inflytande som möjligt från andra.

### **Hinder när sociala och hälsomässiga aspekter ska prioriteras**

Ekonomiska ramar, exploateringsfinansierade planer, strukturella problem i våra processer, barriärer mellan förvaltningar och organisationer, olika språkbruk, svårigheter att mäta utfall och långsiktiga förändringar är några hinder man stöter på i planeringen. Svårigheten ligger i att få in sociala och hälsomässiga aspekter naturligt i processen och inte behandla frågorna som ytterligare en sak som ska beaktas, d.v.s. de är ännu inte mainstream. Konkreta nedbrytbara verktyg efterlyses och möjlighet att följa små förändringar hos de indikatorer som väljs. Det behövs även värdeomätare på hur saker genomförs. Slutligen ser man även de hinder som ligger hos oss själva på individnivå.

Önskat läge är att ha allt ovan på plats, framförallt det gemensamma arbetet, kriterier och uppföljningsverktyg som gör att vi planerar med fokus på genomförbarheten i alla perspektiv.

## **Gemensam kunskap och förståelse**

Kunskap och förståelse kan bara fås genom att arbeta tillsammans. Det poängteras gång på gång under hela granskningen. Så skapas kunskap och efterhand förståelse. Vi har ingen kultur där vi systematiserar det gemensamma kunskapsintaget.

En viktig utgångspunkt är konkreta genomförbara mål som gäller för alla. Det behövs givetvis också tydliga gemensamma uppdrag men det är först i det gemensamma arbetet som kunskap och förståelse byggs. Kunskapsarbetet kan med fördel utgå från ett gemensamt arbete med konsekvenser eller förändringsuppdrag i hela eller delar av staden. Vi måste exempelvis om vi arbetar med miljonprogramsområden ha representation från dessa. Sätter vi fokus på hyresrätter kan vi inte ha möten utan personer som bor i hyresrätter o.s.v.

**Det blir lätt att de mjuka frågorna faller bort när vi har konstaterat att ledningsdragning, vägnät, parkering, ekonomisk kalkyl etcetera fungerar.**

Båda kommuner beskriver att det finns tydliga ambitioner att involvera betydligt fler när en planeringsprocess skall till att starta och genomföras. Det finns en rad mycket goda exempel på hur man på ett nydanande sätt har arbetat med hög involveringsgrad från andra förvaltningar och olika befolkningsgrupper.

## Sammanfattning önskat läge

I den bästa av världar hur skulle det se ut då:

**Politiken för mer framtidsdiskussioner och möts över nämnds- och bolagsgränser. Politiken efterfrågar sociala konsekvensbeskrivningar och underlag till beslut som beskriver alla adekvata perspektiv samt dilemman och målkonflikter. Helhetsseende stöds med hjälp av många aktörer. Genomförbarheten kopplas till ekonomi som kopplas till målbilden. Glappet från vision till verklighet har minskats.**

Lika självklart som ett helhetsseende är det att många aktörer finns med i processen hela vägen, för att uppgifter och problem ska lösas av de som kan lösa dem.

Det gemensamma arbetet - med olika uppdrag och olika kompetenser och förståelse i planeringsprocessen - ses som lösningen

Det gemensamma uppdraget(n) tydliggörs, förankras och är genomförbara.

Kunskap har blivit förståelse. Barnperspektivet exempelvis förstås på samma självklara sätt som vi förstår varför vi inte röker inomhus.

Organisationsstrukturerna understödjer, istället för att hindra, att det är processen i sig d.v.s. att VÄGEN FRAM ÄR DEN SOM GER LÄRPENGARNA

Tydlighet finns med vad man vill när man involverar invånare. Samtliga aktörer som berörs och/eller har kunskap bjuds in och deltar i arbetet med konsekvensbeskrivningar i planprocessen.

**"Om man verkligen vet vad man vill åt kan man vara hur många kockar som helst."**

## Från nuläge till önskat läge - vad behöver hända

Tjänstemännen måste tydligt redovisa vilka överväganden som gjorts.

Vi måste börja beskriva konsekvenser istället för förutsättningar.

Vi måste finna processer där sociala aspekter kommer in naturligt.

**Tanken måste vändas så att ingångarna blir:**

Vad behöver hela staden? Var ska vi lokalisera vad? Vad har vi till barnen, de äldre m.m.?

Byggherrar, förvaltare och invånare deltar i arbetet med sociala konsekvenser.

Klagra om syftet med varför vi vill ha med olika aktörer och vara "hur många kockar som helst".

Tiden kan inte ses som ett hinder utan "tiden läggs bara i ett annat skede än tidigare". Vi måste i alla gemensamma arbeten ställa oss frågan vad händer om vi inte gör något. Vi måste se identifierade målkonflikter och dilemman som nycklar till lösning och utveckling.

## Analys

Den kollegiala granskningen visar att mycket är på gång men ännu inte är tillräckligt motståndskraftigt i vardagen.

Det finns absolut vissa gemensamma uppdrag utifrån övergripande struktur men inte tillräckligt tydligt.

En reell organisering som stödjer hälsomässiga och sociala aspekter saknas liksom oftast tydlighet i varför involvering sker.

### **De mjuka värdena som tas fram som framgångsfaktorer är:**

Processen som ett lärande i sig.

Målkonflikter och dilemman som utgångspunkter som när de synliggörs och diskuteras leder till en utveckling.

Det räcker inte med styrdokument, styrsignaler m.m. utan det behövs att man gör ett gemensamt arbete, det är så kunskap, förståelse, tillit och förtroendet byggs.

De mjuka värdena är ännu inte placerade på ett hållbart sätt i den fysiska stadsplaneringen.

Det framgår tydligt att det finns gott om styrsignaler i form av styrdokument och målbilder. Signalerna har skickats ut. Detta gör dock på intet sätt att de sociala och hälsomässiga aspekterna dyker upp i planprocessen. I stället kan politikens tydliga efterfrågan på bra underlag med konsekvensbeskrivningar göra skillnad.

Organisationsstrukturen är kanske inte fel och inte heller avgörande utan det är kunskap, förståelse, tillit och göra tillsammans som behövs. Gemensamt uppdrag och gemensamma målbilder beskrivs som viktiga men inte tillnärmelsevis lika avgörande som upplevelser och lärdomar i det gemensamma arbetet.

*Detta innebär att vi när det gäller organisation och styrning av densamma bör identifiera strukturer som hindra respektive underlättar just det gemensamma arbetet. Det framgår tydligt vid granskningen att kunskap och förståelse byggs under det gemensamma arbetet.*

*Det innebär att man behöver fundera över hur denna förståelse och kunskap kan systematiseras och vad som underlättar respektive hindrar att så sker.*

Sociala konsekvensbeskrivningar föreslås av de granskade som underlag och utgångspunkt i gemensamma arbeten.

*Det innebär att här bör goda erfarenheter tas tillvara liksom lärdomar. Även här måste hinder och möjligheter utifrån organisation och styrning tydliggöras.*



## Avslutande frågor

Frågor som kan diskuteras är:

Behövs mer tvingande regler för att vi ska bli tillräckligt motståndskraftiga i vardagen när det gäller de mjuka aspekterna i planeringen?

Behövs en annan struktur/organisering kring de gemensamma uppdragen i sig. I så fall hur då?

Sista reflektionen i analysen:

Det är planeringsprocessen som är avgörande. Hela genomförbarheten och den slutliga designen avgörs i planprocessen.

## Inför fortsatt kollegiegranskning

Vissa frågor i grundkonceptet behöver formuleras om då de inte gav relevanta svar. Några frågor kan strykas, andra behöver vi bevaka och fördjupa. Här har tiden varit knapp.

Av sammansättningen på gruppen har vi lärt oss vi helst bör vara fyra från respektive medlem. Tillkommer gör en politiker från övergripande nivå motsvarande Kommun- eller regionstyrelse.

En kvarstående fråga som måste behandlas är hur resultatet av granskningen ska behandlas i respektive kommun.

Slutligen ett varmt tack till deltagarna som verkligen delat med sig i samtalet på ett mycket prestigelöst sätt och därmed skapat förutsättningar för detta lärande.

Er starka vilja att göra det bästa följer med oss i arbetet framöver.