

Hur förverkligas kommissionens arbete inom stadsplanering?

Marianne Dock

Arkitekt, Stadsbyggnadskontoret, Malmö Stad. E-post: marianne.dock@malmo.se.

I arbetet med Malmökommissionen gavs tillfälle att visa på de möjligheter som stadsplaneringsprocesser har för att åstadkomma mer jämlika förutsättningar för malmöborna. Utmaningarna beskrevs i detta sammanhang som förekomsten av bostadsområden som upplevs som geografiskt isolerade enklaver med bristande kontakt med övriga områden där invånare samtidigt uppvisar egna levnadsmönster och normaliteter. Stadsplaneringens möjlighet och utmaning i detta sammanhang blir att med förändringar i den fysiska miljön integrera geografiska enklaver, så att människor med olika bakgrund har större möjlighet att ta del av varandras normaliteter. Det handlar om att med den fysiska utformningen underlätta så att den egna sociala situationen får minskad betydelse, bland annat genom åtgärder som stärker socialt kapital och underlättar för både fysiska och mentala nätverk, inom och mellan områden. Stadsplaneringsprocesser har också stora möjligheter att involvera boende och andra aktörer till gemensamt medskapande, vilket i sig är hälsofrämjande eftersom det bidrar till delaktighet och inflytande i samhället.

In the work with the Malmö Commission we were given the opportunity to show how urban planning processes can be used to achieve more equal opportunities for the people of Malmö. The described challenges were the existence of neighbourhoods that are perceived as geographically isolated enclaves with a lack of contact with other areas and where residents exhibit their own lifestyles and normalities. In this context, the opportunities and challenges with urban planning is by changing the physical environment in order to integrate geographic enclaves, so that people with different backgrounds have an opportunity to take part in each other's normalities. With physical design it is possible to facilitate measures that strengthen social capital and enable both physical and mental networks within and between regions. Urban planning processes hold great opportunities to involve residents and other stakeholders in co-creation processes, which in itself is health promotion as it contributes to participation and societal influence.

Direktivet

Uppdraget från kommunstyrelsen till Malmökommissionen handlade om att se över faktorer och föreslå åtgärder som påverkar den ojämlika hälsan.

Kopplingen till den sociala hållbarheten framhölls genom titeln *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*. Ingen av de tidigare Marmotkommissionerna

hade fördjupat sig i stadsplaneringens roll, vilket för Malmös del innebar att tydliggöra vilka faktorer i den fysiska miljön som bidrar till den ojämlika hälsan och att visa på de möjligheter som stadsplaneringsprocesser och dess slutresultat har för att åstadkomma mer jämlika förutsättningar. Det nationella folkhälsomålet och de tre första underliggande målområdena kom väl till pass för att tydliggöra vad stadens utformning kan påverka; delaktighet och inflytande, ekonomiska och sociala förutsättningar och inte minst barns och ungas uppväxtvillkor.

Stödet från Healthy Cities

Kopplingen hälsa och stadsplanering är inte ny för Malmö. Redan före kommissionen deltog Malmö i WHO:s Europeiska nätverk *Healthy Cities* och engagerade sig i deras nationella arbetsgrupp för Hälsosam samhällsplanering, en grupp som numer leds från Malmö. Det var WHO som på nittioalet vände sig till arkitekter och stadsplanerare med problemet kring en allt fetare och åldrande befolkning för att få hjälp med en kartläggning av kopplingen mellan stadens utformning och invånarnas hälsa. Ett av resultaten blev boken *Healthy Urban Planning*¹, som främst betonade processer och delaktighet inom stadsplaneringen. WHO har nu utvecklat området till att även innefatta de fysiska resultaten av planeringen. Svenska Healthy Cities har efter kommissionens slutrapport sammanställt skriften Hälsosam stadsplanering som går att finna på nätverkets hemsida.²

Situationen i Malmö

Kommissionen visade med tydlighet att beroende på vilket område man bor i ser hälsosituationen olika ut. Tydligast blev skillnaden där kommissionen pekade på förväntad levnadslängd. Det är viktigt i sammanhanget att påpeka att problemet *inte* är att det i vissa stadsdelar finns något specifikt i de rumsliga förutsättningarna som gör att friska invånare får sämre hälsa. Snarare är det så att det är personers eller familjers ekonomiska resurser som avgör var de har möjlighet att bosätta sig och att hälsan samvarierar med de ekonomiska förutsättningarna. Bostadsmarknaden fungerar som en sorteringsmekanism och människor hamnar i stor utsträckning i områden med människor i samma situation. Däremot är det alldeles riktigt att ett område med exempelvis höga bullernivåer och höga halter av luftföroreningar förvärrar individens hälsotillstånd. De som redan ligger lågt på den socioekonomiska stegen är också de som påverkas mest negativt av ytterligare försämringar i den fysiska miljön. Exempelvis kan nämnas de dokumenterade effekter som finns längs bullriga gator: befinner man sig redan i en pressad social och/eller ekonomisk situation påverkar bullret mer negativt. Samma exponering ger olika effekt.³

På motsvarande sätt ligger inte problemet heller på individnivå. Det ger inte bättre resultat att flytta enskilda personer till andra områden, när vi vet att det är faktorer som utbildning och ekonomi som utgör grund för god hälsa.

¹ Hugh Barton, Catherine Tsourou, *Healthy Urban Planning* 2000.

² www.healthycities.se

³ G. Dahlgren "Strategier för en bättre och jämlik hälsa i Malmö" 8 maj 2012.

Åtgärder som kan påverka den geografiska hälsofördelningen måste framför allt sättas in på strukturell nivå, och i stor utsträckning vara rent administrativa/politiska, generella och holistiska.

Problemformulering

En arbetsgrupp ledd av stadsbyggnadsdirektör Christer Larsson bestående av kommissionärer och tjänstemän (däribland undertecknad) tittade specifikt på frågan om stadsplaneringens roll för den ojämlika hälsan. Arbetet ledde till underlagsrapporten *Stadens rumsliga påverkan på hälsa*⁴. Arbetsgruppens första uppgift blev att definiera vad som utifrån kommissionens direktiv var ett problem. Svaret som också gav indikationer på möjliga lösningar blev en beskrivning av geografiska enklaver med bristande kontakt med andra områden, och som uppvisade egna (och ibland oönskade) levnadsmönster och normaliteter. Det finns områden i Malmö där det är normalt att inte klara av skolan, normalt att vara arbetslös och normalt att kriminalitet är en del av vardagslivet. På den andra änden av skalan finns det områden där alla barn klarar grundskolan och går vidare till gymnasiet, där arbetslöshet och kriminalitet inte syns bland invånarna och där bristande ekonomi inte utgör ett hinder för levnadsväl.

Dessa geografiskt avgränsade normaliteter utgör i första hand den frågeställning som arbetsgruppen fokuserade på. Stadsplaneringens möjlighet och utmaning i detta sammanhang blir att med förändringar i den fysiska miljön integrera geografiska enklaver, så att

människor med olika bakgrund har större möjlighet att ta del av varandras normaliteter.

Vad kan stadsplanering påverka?

Att sociala bestämningsfaktorer påverkar hälsan har sitt ursprung i Dahlgrens och Whiteheads numer välkända beskrivning från 1991. Eftersom hälsan så tydligt hänger samman med den sociala miljön man befinner sig i är det stadsplaneringens uppgift att med den fysiska utformningen se till att den egna sociala situationen får minskad betydelse med en omgivning som har en mångfald av sociala sammanhang.

Den fysiska miljön är ett ramverk för alla de sociala interaktioner som sker i en stad, vilket just innebär att stadens utformning har en grundläggande påverkan för invånarnas hälsa. Stadsplaneringens roll i detta sammanhang är med andra ord att med fysiska åtgärder påverka även inre sociala sfärer. Sociala kontakter, social kontroll, trygghet och tillit kan möjliggöras (och förhindras) beroende på områdets utformning. Önskar man exempelvis en ökad fysisk aktivitet i vardagen hos medborgarna är det svårt att genomföra det om inte grannskapets utformning stöder en ökad utevistelse.

Det stadsplanering definitivt kan påverka är det nationella folkhälsomålets första målområde: *Delaktighet och inflytande i samhället*. De processer som föregår all fysisk planering har stora möjligheter att involvera boende och

⁴ Skriften finns bland andra underlagsrapporter på www.malmo.se/kommission

andra aktörer i betydligt större grad än vad den formella lagstiftningen påbjuder. Här ligger utmaningarna i att vidga medborgares inflytande så att ansvaret för den gemensamma miljön även kan vila på dem.

Vad kan stadsplanering inte påverka?

Även om stadens utformning påverkar alla de aktiviteter som ”äger rum” kan givetvis inte det fysiska rummet allena verka för att vi ska uppnå vårt folkhälsomål. Om inte det vi kallar *urban basics* fungerar, det vill säga det som utgörs av faktorer som skola, arbete, trygghet och kommunikationer, får vi svårt att förbättra individers hälsoförutsättningar. Hur väl planerad än förskolegården är, eller hur trafiksäkert än barnen tar sig till skolan är det ändå föräldrar och pedagoger som i stor utsträckning kan påverka barnens uppväxtvillkor. Hur många företagsetableringar som stadsplanering än kan göra

möjliga är det ändå andra krafter som ser till att människor är anställningsbara. Självklart måste de fysiska åtgärderna gå hand i hand, och *underlätta*, för andra stödjande åtgärder. Trygghet och tillit är exempel på sådana faktorer som kan underlättas av hur bostadsområden och kvarter är utformade, men givetvis kan inte stadsplanering ensamt förbättra sociala faktorer.

Proportionell universalism

Sir Michael Marmot instiftade begreppet *proportionell universalism* – ett begrepp som betyder att åtgärder ska vara generella men anpassas till de som har störst behov. Ett bra exempel som klargör betydelsen är det svenska systemet med barnbidrag; alla får bidrag men det gynnar mest de som har störst behov. Biblioteksverksamheten är ett annat exempel; alla kan komma och utnyttja bibliotekets tjänster men det är de som inte har plats hemma eller har råd att köpa tidskrifter eller böcker



Figur 1. Före: Gatan inbjuder inte till att varken promenera längs eller vistas vid och upplevs av många som otrugg. (Foto taget av författaren)

som gynnas mest. I stadsplanerings-sammanhang kan proportionell universalism betyda att de insatser vi gör inte ska ske begränsat från den övriga staden. Det kanske inte hjälper ett område med insatser *inom* området; att det snyggas upp på gården med nya växter och lekredskap, att fasaden blir uppsnyggad och att trappuppgången får ny färg om inte förändringen också gäller bakomliggande strukturer; i hur man kan ta sig till området, om det finns något i området som attraherar hela staden och hur man kan få ta del av och påverka besluten. För stadsplaneringen kan det handla om åtgärder som stärker socialt kapital och underlättar för både fysiska och mentala nätverk, inom och mellan områden.

Bridging

Det överbyggande sociala kapitalet, *bridging*, är det som i första hand kan

stödjas utifrån problemformuleringen att bryta isolerade enklaver med olika normaliteter. Då är det inte främst inne i områden som fysiska insatser kan göra skillnad utan i kantzoner mellan områden. I Malmö där den nya city-tunneln har möjliggjort en lokal ringlinje för den spårburna tågtrafiken är planeringen av nya tågstationer en sådan möjlighet att skapa nya samlande noder mellan olika sorters områden i staden. En ny simhall omgiven av en (avgiftsfri!) temapark placerad mitt mellan det uppväxande Hyllie och miljonprogramsområdena Holma och Kroksbäck är ett annat exempel på hur attraktiva målpunkter lokaliseras för att förändra och vidga rörelsemönster som ett led i att hela Malmö. Sedan en längre tid pågår en satsning längs Rosengårdsstråket, som tydligt handlar om att med den fysiska utformningen ge möjligheter för aktiviteter och företeelser att ta plats längs stråket och



Figur 2. Efter: En förtätning med byggnader längs gatan kan tillföra nya verksamheter och öka både trygghet och lust att röra sig i utemiljön. Förtätning som inte tar någon grönska i anspråk är dessutom alltid att föredra. (Teckning ritad av författaren)

på så sätt minska det mentala avståndet till stadens centrala delar. Ju mer segregerat boende, desto viktigare blir det att staden kan erbjuda mötesplatser och möjligheter att möta andra grupper med andra livsstilar. Speciellt viktigt blir detta intill områden med stor trångboddhet, där mötesplatsen kan erbjuda ett alternativ till hemmet och också bidra till ökad samhörighet.

Ett initiativ som ligger helt i linje med både stadens Översiktsplan och Kommissionens slutrapport är det nystartade projektet Levande Malmö. Fokus ligger just på bridging och hur fysiska förändringar kan bidra till att överbygga fysiska, sociala och mentala barriärer.

Ett tidstypiskt hinder är den tendens som finns att bygga in bostadsområden bakom låsta grindar. Den typen av områden, *gated communities*, kan skapa motsatt effekt och bidrar knappast till att överbygga socialt kapital. Snarare kan den typen av ingrepp befästa att det finns anledning till otrygghet. Den *olåsta* grinden som signalerar ansvarsområde och omhändertagande är bättre än den låsta som stänger ute.

Bonding

Det är lätt att nonchalera betydelsen av *bonding*, det andra benet inom socialt kapital som står för det sammanlänkande kapitalet mellan något sånär lika människor, när man förespråkar insatser som ska vidga individens närverk och bryta barriärer mellan enklaviserade områden. I både bridging och bonding finns dock en grund som bygger på att man har tillit till sin omgivning och det

är därför viktigt att inte tappa bort fenomenet bonding. Har man inte tillit till och känner sig trygg med sina allra närmaste, de som har samma situation som en själv och vistas på samma platser; hur ska man då kunna ha tillit till nästa nivå som överbryggar till andra sociala kontakter? Det är därför, trots önskan om universell proportionalism, som vi inte kan släppa hur det ser ut i den lilla nära skalan inne i våra bostadsområden. Det skär i mitt sociala arkitekthjärta att se hur höga bostadshus med åtta lägenheter per våningsplan placeras i ett odefinierat sammanhang som ”hus i park” utan tydliga ansvarsgränser. Man vet inte vad som tillhör huset eller var man överhuvudtaget kan tänka sig vara för att kunna göra något tillsammans med någon annan i samma trappuppgång, utan att behöva vara ute på allmän platsmark dit alla andra också har tillträde. Det är i sådana områden man klarar sig själv, sitter på sin stora inglasade balkong och måste ringa sin kompis i ett annat bostadsområde för att få hjälp med att flytta soffan till den motsatta väggen.

Underlätta för utevistelse

Stadens möjlighet att underlätta för bridging och bonding handlar mycket om att se till att utemiljöerna är inbjudande och trygga. Gatukontorets devis: *Ett Malmö där man hellre är ute än inne*, är en tydlig målinriktning för att underlätta för både utevistelse och aktiv transport. Satsning på gång- och cykelstråk som binder samman staden har både sociala och hälsosamma vinnningar. De sociala genom att underlätta för vidgade nätverk och den hälsosam-

ma genom de fysiska aktiviteter stråken alstrar. Vi vet att en stillasittande livsstil kostar både på individens hälsa och på samhällsekonomin, och tyvärr toppar Sverige listan av människor med stillasittande tid.⁵ All form av fysisk aktivitet utomhus kan underlättas av stadens utformning, det kan vara i form av lek, motion, friluftsliv och vardagliga förflyttningar.

Malmös arbete med att minska mentala och fysiska avstånd, att överbrygga barriärer och att förtäta staden utan att ge avkall på parker och träd innebär ett stöd för ett aktivt liv. Närhet till grönska har stor betydelse ur hälsosynpunkt. Studier från bland annat Lantbruksuniversitetet i Alnarp⁶ har visat att personer som bor nära ett grönområde använder det oftare och mer sällan lider av besvär relaterade till stress. Det är belagt att människor som bor i samhällen med hög täthet promenerar mer till utbud och service. De väger mindre och har lägre risk för att bli feta eller att utveckla högt blodtryck än människor som bor i utglesade områden.⁷ Promenadvänliga områden förbättrar inte bara hälsan, de främjar socialt kapital och gör människor mer benägna att känna sina grannar, att lita på människor i området och att engagera sig politiskt och socialt.⁸ En intressant undersökning visar att det var större sannolikhet att de boende var överviktiga om närområdet saknade

trottoarer eller endast hade trottoarer på ena sedan.⁹ Sådana miljöer kan se attraktiva och trevliga ut, men förlorar lite av sin charm när man benämner dem efter sin effekt; fetmaframkallande miljöer (eng. *obesogenic environments*).

Aktiv transport

Benägenheten att cykla till sin arbetsplats eller till affären, hänger givetvis samman med hur gen vägen är, vilken kvalitet den har, hur trygg den känns och hur trafiksäker den är. Dessa förutsättningar kan ibland vara motsägelsefulla: en trafiksäker miljö kan innebära ett cykelstråk i ett grönområde mellan bostadsområden eller längs en trafikled, som i sin tur inte är befolkade och alltså inte känns tillräckligt socialt övervakade och trygga. De enkla faktorerna som att kunna cykla, ha råd att ha cykel, kunna ställa sin cykel där den får stå kvar utan vandalisering eller stöld och inte minst ha möjlighet att duscha på jobbet om man cyklat långt, spelar också in för användandet.

Johan Faskunger konstaterar i ”Den byggda miljöns påverkan på fysisk aktivitet”¹⁰ att en satsning på att förbättra de boendes möjligheter till fysisk aktivitet samtidigt är en satsning på så mycket annat som är gynnsamt för folkhälsa och för samhället i övrigt, och hänvisar till minskad miljöpåverkan, ökade sociala kontakter och mer engagerade medborgare.

⁵ Global Burden of Disease 2013.

⁶ Undersökningar ledda av Grahn & Stigsdotter.

⁷ Ewing R m.fl ”relationship between urban sprawl and physical activity, obesity, and morbidity” 2003.

⁸ Leyden K.M. “Social capital and the built environment: the importance of walkable neighborhoods” 2003

⁹ Giles-Corti “Environmental and lifestyle factors associated with overweight and obesity in Perth, Australia” 2003.

¹⁰ En kunskapsupställning för regeringsuppdraget ”Byggd miljö och fysisk aktivitet” Statens folkhälsoinstitut 2007.

Speciella grupper

Marmotkommissionens slutrapport var tydlig inom ett specifikt område; om ni inte kan åtgärda allt ni vill så prioritera det som berör barnen. Den nätverkande och kopplande staden blir framför allt viktigt för barn som lever i de nämnda isolerade enklaverna och där normaliteten är ensidig. Arkitekten Louis Kahn uttryckte på sin tid att en stad ska vara utformad på ett sådant sätt att ett barn kan få framtidstro och en idé om vad man kan syssla med som vuxen. Men barn får sämre och sämre förutsättningar att röra sig på egen hand utomhus. En internationell studie som granskat trender för barns aktivitetsmönster över tid visar att samhällsliga hinder har ökat på bekostnad av barns rörelsefrihet.¹¹ Hindren består bland annat av ökad bilskjuts till skolan och till fritidsverksamheter, som i sin tur beror på ökad oro för trafik, våld och trakasserier. En undersökning med syfte att titta på hur bostadsområdets karaktär påverkade barns och ungdomars fysiska aktivitet visade att det var områdets trygghet och medborgaranda som påverkade graden av aktivitetsvanor, oberoende av socioekonomisk status, demografi och etnicitet.¹²

Ur grundskolans kursplaner för Idrott och hälsa (Lgr 11) saxas:

Undervisningen i ämnet Idrott och hälsa i grundskolan ska syfta till att eleverna utvecklar allsidiga rörelseförmågor och intresse för att vara fysiskt aktiva och vistas i naturen. Eleverna ska ges möjlighet att utveckla sin

samarbetsförmåga och respekt för andra. De ska lära sig att orientera sig i närmiljön och förstå enkla kartors uppbyggnad. I undervisningen ska ingå lekar och rörelse i natur- och utemiljö och att känna till rättigheter och skyldigheter i naturen enligt allemansrätten.

Av detta följer att varje skola bör ha ett naturområde på promenadavstånd, men att det också bör finnas fler områden i närheten av varierad karaktär och därmed en bredd av biologisk mångfald som kan användas i ett utomhuspedagogiskt arbete. En bärande tanke med att använda undervisning i naturen som en miljöpedagogisk metod, är att genom berikande upplevelser utveckla levande kunskaper om t ex ekologiska samband samt positiva attityder, framtidstro och värnads för naturen, vilket i sin tur förväntas leda till miljömedvetenhet och ett miljöengagerat förhållningssätt.¹³ Förskolegårdar som har inslag av natur ger barn bättre motorik, bättre koncentrationsförmåga och lägre sjukfrånvaro än de barn som enbart har gård med byggda inslag.¹⁴

En god fysisk miljö är särskilt viktig i stadsdelar där många invånare har begränsade resurser – detta inte i första hand för att det kommer att eliminera boendesegregationen men för att det i viss utsträckning kompenserar för dess negativa konsekvenser. Många av våra bostadsområden har brister vad gäller standard, service och slitage på utemiljön.

¹¹ Dollman J, Norton K och L, "Evidence for secular trends in children's physical activity behaviour" 2005.

¹² Molna B.E. m.fl. "Unsafe to play? Neighborhood disorder and lack of safety predict reduced physical activity among urban children and adolescents" Am J Health Promot 2004.

¹³ Dahlgren, L.O. & Szczepanski, A m.fl. Utomhuspedagogik som kunskapskälla. Närmiljö blir lärmiljö. 2007

¹⁴ Grahn P, "Ute på dagis", Stad och Land 1997.

Stadsplanering i kommissionens anda

Malmös översiktsplan har blandad stad som en övergripande intention, där blandad betyder olika sorters funktioner och bostadstyper inom samma område. Mycket av det som nämnts ovan som kan bidra till minskade barriärer och minskad segregation kan förbättras i den täta och blandade staden om planeringen sker på ett medvetet och socialt hälsosamt sätt.

Det redan nämnda projektet Levande Malmö samlar under kommande två år in kunskaper kring hur man genom förtätning, funktionsblandning, nya kopplingar och mötesplatser kan brygga över sociala, mentala och fysiska barriärer. Tanken är att omsätta direktiv och åtgärdsförslag till handlingar och att stödja pågående stadsplaneringsprojekt genom att peka på lösningar för att bemästra tänkbara (och konkreta) hinder som motarbetar idén om ett helt och mindre segregerat Malmö. Förtätning betyder här inte bara tillägg av nya byggnader utan ett bättre och mer effektivt utnyttjande av platser. Det kan lika gärna handla om en ny lekplats eller en ny park. Malmös temalekplatser är ett bra exempel på hur en satsning på högkvalitativa och unika lekplatser lockar barn och föräldrar från hela Malmö och därmed vidgar kunskap och förståelse för staden.

Många andra pågående projekt verkar i kommissionens anda. Malmös sociala situation var ingen överraskning, men det stora deltagandet i arbetsprocessen kring framtagandet av underlagsrap-

porter har lett till en bred medvetenhet och en vilja att bidra till ett mer socialt stabilt Malmö. Ett exempel på detta är att både stadens förvaltningar och privata byggherrar och bostadsföretag hör av sig till stadsbyggnadskontoret och vill ta del av arbetet med sociala konsekvensbedömningar för fysisk planering.

Indikatorer

Visst låter det som att Malmö nu är inne på en stadig väg mot en socialt hållbar framtid. Men hur vet vi vad som är rätt? Var har vi våra blinda fläckar? Bara för att ta ett exempel: När vi nu vänder på sextiotalets tro på funktionsseparerade områden och satsar på funktionsblandning - Kan vi idag se vilka oönskade bieffekter det ger i framtiden? Hur kloka vi än tycker oss vara förblir våra blinda fläckar blinda. Ett sätt att i viss mån säkra det vi vill åt är att bredda aktörsgrupperna och sätta upp politiskt förankrade mål som vi kontinuerligt kan följa och mäta. Några indikatorer som hjälper oss att se hur våra ansträngningar påverkar sociala och hälsomässiga faktorer är skolresultat, syselsättningsgrad, omflyttningar och tillitsmätningar.

Det är viktigt att redovisa utfallen i jämförelse med hela staden. Det räcker inte att ett värde visar på positiva tendenser, om övriga staden har förbättrats ännu mer, så att skillnaderna och gapen i praktiken har ökat.