

**Vidareutvecklad analys efter
uppdraget ”Särskilt prioritera
investeringar i
socioekonomiskt svaga delar
av staden”**

- Följduppdrag efter återrapportering
av nämndsuppdraget 2023

Fastighets- och gatukontoret

Ver_2024-05-31



Innehållsförteckning

Vidareutvecklad analys efter uppdraget ”Särskilt prioritera investeringar i socioekonomiskt svaga delar av staden”

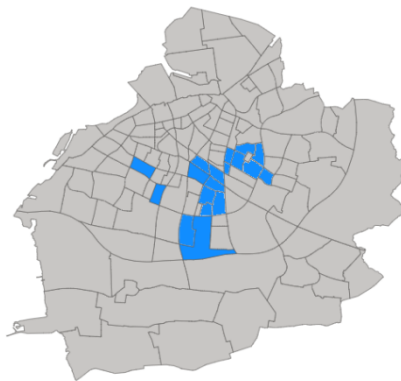
- Följduppdrag efter återrapporering av nämndsuppdraget 2023	
Sammanfattning - Inledande översyn 2023	4
Nuvarande investeringsplanering.....	5
Möjliga åtgärder efter djupare analys	6
Slutsats	11

Uppdraget

I samband med nämndens godkännande av årsanalysen vid mötet den 26e februari 2024 återrapporterades nämndsbudgetuppdraget *"Tekniska nämnden ger fastighets- och gatukontoret i uppdrag att i sin investeringsverksamhet särskilt prioritera satsningar i socioekonomiskt svaga delar av staden"*. Vid samma nämndsmöte beslutades att förvaltningens inledande översyn och analys ska vidareutvecklas ytterligare under 2024, då förslagen till omprioritering ska konkretiseras och tillföras konsekvens- och kostnadsanalyser, inför politisk avvägning under våren.

Sammanfattning - Inledande översyn 2023

Under 2023 definierades socioekonomiskt svaga områden där 18 områden identifierades, vilka var: Almgården, Almhög, Almvik, Apelgården, Augustenborg, Bellevuegården, Gullviksborg, Heleneholm, Hermodsdal, Herrgården, Holma, Kryddgården, Lindängen, Nydala, Persborg Södra Sofielund, Törnrosen samt Örtagården.

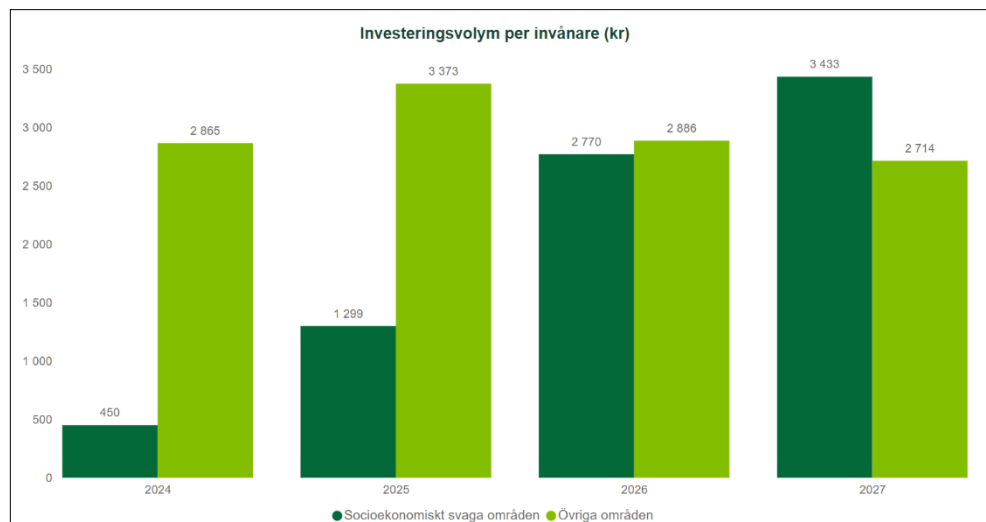


Kartbild över Malmö där de idag socioekonomiskt svaga delarna av staden har markerats i blå färg.

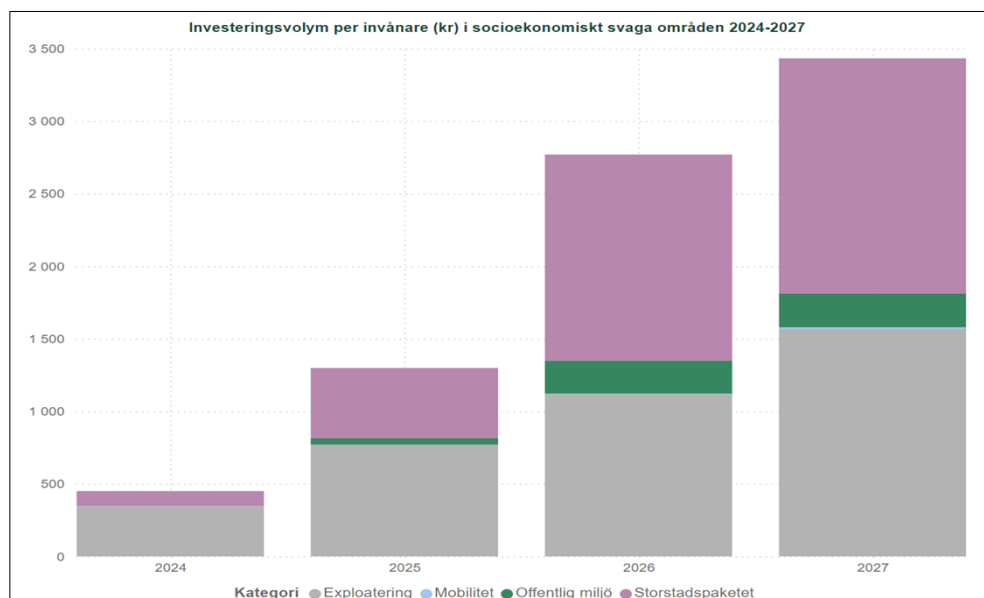
Ett antal åtgärder föreslogs vilka potentiellt innebär en högre prioritering av investeringar i socioekonomiskt svaga områden. De större åtgärderna som föreslogs berörde strategiska markinköp, utvidgning av relevanta exploateringsprojekt samt utförande av fler åtgärder kopplade till Rosengårds och Holmas respektive planprogram. Ytterligare några mindre åtgärder föreslogs som berörde investeringskategorierna Mobilitet, Offentlig miljö samt Fastigheter och byggnader. Utöver detta föreslogs även en ny struktur för att bättre inhämta information om statusen i de utpekade områdena. Vidare rekommenderades även ett stort antal planerade investeringar att inte omprioriteras, av olika anledningar.

Nuvarande investeringsplanering

Baserat på liggande planering så kan nuvarande investeringsutveckling betraktas utifrån följande diagram:



Utvecklingen visar en investeringstakt där allt fler investeringar sker mellan år 2024 och 2027 i de 18 områden vilka anses vara socioekonomiskt svaga, av de totalt 136 områdena i Malmö. För åren 2028, 2029 och 2030 är den hittills planerade investeringsverksvolymen betydligt lägre, så mönster för dessa år är ännu svåra att urskönja. På så vis *kan* investeringar i dessa områden redan anses prioriteras under närliggande år, då investeringar i dessa områden väntas öka markant relativt övrig stad, även utan ytterligare förändringar.



Det som ökar i de socioekonomiskt utsatta områdena är framför allt exploateringsprojekt (huvudsakligen i Holma och Rosengård/Lindängen) samt

Storstadspaketets entreprenader, främst kopplade till linje 2 men även till linje 6, 8 och 10. Under 2024 och 2025 sker flera entreprenader kopplade till linje 4 och bland annat därför väntas först åren 2026 och 2027 innebära ett ordentligt genomslag i de socioekonomiskt utsatta områdena.

Cirka 30% av investeringsvolymen utgör idag projekt som saknar tydlig geografisk koppling, där åtgärder är behovsstyrda. Även dessa projekt kommer givetvis de socioekonomiska områdena till gagn, men syns inte som del i diagrammen ovan. Flera reinvesterings- och underhållsprojekt rekommenderas även fortsatt att utföras i områden utanför de socioekonomiskt utsatta, för att undvika underhållsskulder, upprätthålla kapitalvärden samt för att säkerställa viss säkerhet och funktion inom staden. Dessutom anses vissa investeringar som inte ligger i de socioekonomiskt utsatta områdena att ändå gynna dessa områden, så som etapper och knutpunkter vilka möjliggör infrastruktur till/från dessa områden.

Möjliga åtgärder efter djupare analys

Under våren 2024 har en fördjupad analys av de tidigare framtagna åtgärderna skett, vilka vid en första överblick ansågs potentiellt kunna öka investeringarna ytterligare i de socioekonomiskt utsatta områdena. I den här nya analysen har åtgärdernas konsekvenser och kostnader beaktats noggrannare. De föreslagna åtgärderna har analyserats inom investeringskategorierna för exploatering, mobilitet, offentlig miljö samt fastigheter och byggnader. Även strategier för markförvärv och tomträtter samt för informationsinhämtning har analyserats.

Investeringskategori exploatering

Gällande investeringskategori exploatering har en djupare analys skett där möjligheterna till omprioriteringar och till att utvidga exploateringsprojekt inom de utpekade områdena främst har beaktats. Utökad omfattning för exploateringsprojekt innebär att nämnden behöver besluta om större medel i de aktuella objektsgodkännanden, än vad som föreslås i normalfallet. De tillkommande åtgärderna kan i praktiken exempelvis innebära att ett projekt går lite utanför en detaljplan för att ta med en längre sträcka gångbana/cykelbana, att projektet kompletteras med mer träd eller att det läggs till extra möblering. Det skulle också kunna innebära att man tidigarelägger vissa delar av utbyggnaden för att skapa en bättre närmiljö under resterande byggtid. Exploateringsprojekt löper under många år och har en utdragen utbyggnadstakt vilket innebär att flera ytor inom allmän plats ibland färdigställs flera år efter att inflyttning har skett. Tillfällig mellan användning är mycket värt för nyinflyttade och inte minst för de redan boende i området, men åtgärderna rymmer idag oftast inte inom beslutade ramar. Denna typ av åtgärder kan belasta driftbudgeten men om behovet av anläggningen är mer än 3 år så är det att ses som en investering.

Om nämnda åtgärder ska genomföras så kommer projektens utgifter i de allra flesta fall att vara större än intäkterna och exploateringen i sig finansierar då inte investeringen till fullo. För de pågående projekten där ramarna redan är satta innebär det i vissa fall att ansökningar om utökade objektsgodkännanden behövs. Att bedriva exploateringsprojekt som har ett negativt projektnettö är inte helt ovanligt i de områden som utpekats i detta uppdrag. Markvärdena i dessa områden är betydligt lägre än i andra delar av staden samtidigt som det kostar lika mycket att bygga, både byggnader och anläggningar, på allmän plats var man än befinner sig. En satsning i linje med detta uppdrag kan således innebära att det negativa projektnettöt blir större än i dagens beräkningar. Utan bortprioriteringar av andra investeringsprojekt blir följderna att nämndens totala investeringsram höjs samtidigt som den totala exploateringsvinsten minskar. En utvidgning av detta slag får även konsekvenser för personella resurser då större projekt kräver fler mantimmar. Även driftskostnaderna beräknas öka i samband med större projekt.

I vilken omfattning det går att utöka projekten i de utpekade områdena och vilken kostnadsökning dessa åtgärder innebär är i dagsläget inte möjligt att bedöma, då man i varje enskilt projekt behöver analysera möjligheter och avväga rimlighet innan ett förslag kring omfattning och kostnad kan presenteras inför beslut i tekniska nämnden. Bortprioriteringar av redan inplanerade investeringar i andra delar av staden till förmån för investeringar i de utpekade områdena är inte heller enkelt. Detta eftersom exploateringsverksamheten ofta är uppbundna gentemot tredje part genom avtal, kontrakt och tidsplaner. Till viss del går det däremot att nedprioritera tillkommande projekt i andra delar av staden. Svårigheterna med detta är dock att det finns andra mål/uppdrag som då blir svårare att svara upp mot samt att planeringen till stor del är beroende av Stadsbyggnadskontorets planprioritering och utbyggnadsstrategi enligt översiktsplan.

Investeringskategori mobilitet

Inom mobilitet är det svårt att se hur en möjlig omprioritering av liggande fem-års-planering effektivt skulle gynna de socioekonomiskt svaga områdena ytterligare. Det är missvisande att endast se till andelen mobilitetsinvesteringar som utförs inom de socioekonomiskt svaga områdena, då mobilitetsprojektens syfte ofta är att tillgängliggöra staden genom att förenkla rörelse mellan områden. Denna typ av investeringsprojekt, som exempelvis återfinns inom Storstadspaketet, anses därför gynna de socialt utsatta områdena även om de inte utförs i de utpekade områdena och bör därför ej nedprioriteras. Flera projekt inom Storstadspaketet är dessutom långt komna i sin process, vilket innebär att de ofta är bundna till avtal samt förväntas bidra till stadens planerade åtagande för bostadsförsörjande och infrastruktur.

Flertalet projekt som är inplanerade fram till 2029 ligger redan inom de utpekade områdena, och de som inte gör det anses efter noggrannare analys ej möjliga att planera om, av olika individuella anledningar. Investeringsprojekt

som potentiellt skulle kunna vara aktuella att planera om är de utan förutbestämd geografisk koppling, så som satsningar inom trafiksäkerhet, trafiktrygghet, tillgänglighet och cykelparkering. Huruvida en ändrad planering är önskvärd i dagsläget är dock tveksamt då analyserat behov idag styr åtgärderna som genomförs, vilket anses rimligt. En intressant aspekt i sammanhanget är således hur dagens behovsanalys är uppbyggd, vilken potentiellt kan förbättras. Detta då kunskapen om behoven i de socialt utsatta områdena är lägre än kunskapen om behoven i övriga Malmö. En bidragande anledning till detta är att de utpekade områdena mottar färre felanmälningar, inskickade frågor och Malmöinitiativ. Därför skulle en förbättrad systematik för informationsinhämtning skapa en bättre behovsanalys och således möjliggöra för fler behovsstyrda investeringar inom mobilitet i de utpekade områdena. Mer om möjliga åtgärder kring detta finns längre ner i rapporten.

Investeringskategori offentlig miljö

Möjligheterna att omprioritera investeringsverksamheten inom offentlig miljö är relativt goda. Inom offentlig miljö återfinns flertalet investeringar utan geografisk specificering, vilka potentiellt kan riktas mot de socioekonomiskt svaga områdena. De investeringsprojekt som ansetts aktuella att analysera djupare berör; trädplanteringar, lekplatsupprustning, stadsmiljöåtgärder kopplat till Storstadspaketet, stadsmiljö mötesplatser och stråk, aktiva mötesplatser, beläggning, trygghet samt åtgärder mot svårskötta ytor.

Gällande trädplantering och lekplatsupprustning så kan omprioritering av liggande planering medföra negativa konsekvenser, då lekplatsbehov analyseras utifrån säkerhetsbesiktningar och trädplanteringar utifrån ett antal parametrar så som kron täckningsgrad. Lekplatsupprustningar prioriteras idag till viss del utifrån geografisk rättvisa och ofta prioriteras de socioekonomiskt svaga områdena utifrån faktumet att de har jämförelsevis stora behov.

Projektet Stadsmiljöåtgärder kopplade till SSP, Stadsmiljö mötesplatser och stråk och Aktiva mötesplatser är lättare att omprioritera inom. Idag prioriteras åtgärder utifrån politiskt beslutade mål och strategier, allmänhetens önsknings och förvaltningens kompetens och bedömningar. Om man fortsättningsvis i dessa tre projekt främst prioriterar åtgärder inom de socioekonomiskt svaga områdena så skulle troligtvis inga uppenbara brister/konsekvenser uppstå på kort sikt.

Projekt som rör beläggningsarbeten, trygghet samt arbete mot svårskötta ytor anses också kunna fokusera mer på de utpekade områdena. Åtgärder kan ske som enskilda arbeten eller i samband med andra projekt. Om ingen budgetförstärkning tillförs projekten så finns dock risk att andra planerade åtgärder i staden inom dessa projekt uteblir eller blir uppskjutna.

I liggande femårsplanering så skulle planerade projekt inom de utpekade områdena kunna tidigareläggas, så som Lindängelund rekreativ område etapp

1, Ögårdsparken etapp 1 och Temalekplats Trafik. Om nuvarande investeringsramar och personalkostnader ska kvarstå så behöver dock andra projekt samtidigt senareläggas, som exempelvis Friisgatan etapp 2 och 3 samt den permanenta ombyggnaden av Davidshallstorg.

Om personalresurser och investeringsbudget utökas finns även möjligheter till att starta upp flertalet redan framarbetade förslag på satsningar i de socioekonomiskt svaga områdena. Förslagen som har framarbetats är främst kopplade till planprogrammets mål och visioner för Holma och Rosengård och ska locka till rörelse och besök, genom att skapa nya mötesplatser och utveckla grönytor. Åtgärderna som framarbetats är flera, stora och små, men har gemensamt att de alla idag saknar investeringsbudget och personalresurser. Vilka exakta åtgärder som är lämpliga är avhängigt Stadsbyggnadskontorets aktuella planering. Även ett tidigare planerat investeringsprojekt kring att tillgängliggöra stadsnatur kan återupptas och riktas mot de utpekade områdena, om projektet tillförs en budget.

Investeringskategori fastigheter och byggnader

De åtgärder som initialt ansågs aktuella att utreda inom Fastigheter och byggnader var projekt kring offentliga toaletter och trädplanteringar, vilka potentiellt kan riktas mot de socioekonomiskt svaga områdena. Samtidigt ansågs projekt kring solceller och kafébyggnad i Hyllieparken kunna bortprioriteras för att frigöra resurser vid behov.

En risk med att rikta trädplanteringarna mot de socioekonomiskt svaga områdena är att lämpliga trädplanteringsplatser eventuellt inte återfinns i samma utsträckning som i ursprunglig planeringsplan, vilket kan leda till att färre träd planteras totalt under året. Det innebär i sin tur konsekvenser för klimatomställningsarbetet och för trädplanteringsåtagandet.

När det gäller åtgärder kring nya offentliga toaletter så följer den planeringen stadens utbyggnad i övrigt, vilket också anses eftersträvarvärt. Det innebär att fler toaletter kommer att uppföras i de utpekade områdena i takt med att andra investeringar tillkommer där.

Bortprioritering eller senareläggning av solceller kan innebära en viss konsekvens för klimatomställningsarbetet, men bedöms som ringa. Senareläggning av kafébyggnaden i Hyllieparken innebär såklart en viss konsekvens för parkens användning, men kan även i ett utökat resonemang vara negativt för besöksmålsutbudet och den sociala integrationen, då Hyllievångsparken kan ses som ett attraktivt besöksmål för boende i omkringliggande bostadsområden.

Strategi för markförvärv och tomträtter

Åtgärder för ökad åtkomst till mark i de 18 utpekade områdena anses vara vägvinnande för att kunna öka investeringstakten inom dem. Markåtkomst kan nås genom förvärv eller uppsägning/vinstdelning av tomträtter.

Förvärv bör i första hand göras på marknadsmässiga grunder. Fokus bör vara på en aktiv marknadsbevakning i de utpekade områdena och att ta vara på de möjligheter som dyker upp. Riktade förvärv riskerar att försäljningen sker på säljarens villkor, dvs att priset kommer överstiga marknadsvärdet. I vissa fall kan det bli aktuellt med riktade köp, exempelvis om nyttan för utvecklingen i ett område bedöms bli stor och den privata fastighetsägaren inte bedöms kunna/förmå driva utveckling i linje med stadens visioner. I dessa fall kan det vara motiverat av exempelvis sociala skäl eller för att säkerställa ett genomförande. Detta får initialt ekonomiska konsekvenser men kan få långsiktigt positiva samhällsekonomiska vinster.

Inom de 18 områdena finns det mycket tomträtter, dvs att staden äger marken. Utredning pågår just nu på förvaltningen kring möjligheten att utveckla stadens mark som upplåts med tomträtt genom uppsägning eller en frivillig uppgörelse som bygger på en vinstdelning av exploateringsvinsten vid förtätning.

Om marknadsbevakningen i dessa områden ökar kommer troligtvis fler intressanta objekt identifieras. Om dessa ska förvärfvas samtidigt som förvärv i andra delar av staden fortsatt prioriteras kan det få ekonomiska konsekvenser, i form av behov av ökad budget för förvärv. Hur behoven påverkas är mycket svårt att prognostisera då marknadsmässiga förvärv inte går att förutse, utan sker i regel när tillfälle ges.

Utökade förvärv i dessa områden får även konsekvenser för driftbudget och personalkostnader.

Strategi för informationsinhämtning

En mer uppsökande och proaktiv verksamhet för informationsinsamling har potential att bidra till mer effektfulla åtgärder i de socialt utsatta områdena. Detta eftersom behovsanalysen för dessa områden är sämre än för övriga Malmö, till följd av bland annat färre felanmälningar till kontaktcenter, färre ställda frågor samt färre Malmöinitiativ.

Det finns flera sätta att förbättra behovsanalysen för dessa områden. Ärenden hos Kontaktcenter kan analyseras för att spåra förändringar i anmälningsbenägenhet och i upplevda kvaliteter i det offentliga rummet. En eventuell jämförelse mellan Kontaktcenterärenden och polisens ”Prio 5-ärenden” kan hjälpa oss att identifiera vilka som är de åtgärder med störst potential att ge värde för invånarna. Insikterna skulle särskilt kunna bidra till att åtgärda trygghetsbrister innan de ens blir till potentiella felanmälningar. Prio 5-ärenden är ärenden hos polisen som inte är pågående, och som inte påkallar åtgärd omedelbart för polisen. Typiska Prio 5-ärenden är hittegods av olika

slag, tips om vägar där det körs för fort samt annat som är ett problem i lokalområdet. En återkommande kvalitativ analys skulle innebära en uppskattad tidsåtgång på mellan 500 och 600 timmar och undersökningen skulle kunna göras vart fjärde år.

Inom ramen för den föreningsdrivna samverkansplattformen ”Rosengård samverkan och mobilisering” (som Tekniska nämnden under 2023 beviljade ekonomiskt stöd för) har det genomförts tester av en metod i syfte att förbättra det offentliga rummet i Rosengård och öka områdets drifts- och investeringsåtgärder. Detta genom att satsa på inspektionsrundor som sedan resulterar i fler felanmälningar vilket i sin tur gör det möjligt att få in mer data som kan ligga till grund för en tydligare behovsanalys inför investeringar. Metoder som den inom ”Rosengård samverkan och mobilisering” är ett möjligt arbetssätt för bättre inhämtning av information i alla de socialt utsatta områdena.

I kombination med föreslagna metoder för bättre informationsinhämtning så kan även en bättre åtgärdsuppföljning förbättra behovsanalysen. Investeringsmedel med direkt koppling till Kontaktcenterärenden kan därför märkas och registreras för att på så sätt möjliggöra uppföljning av förändringar i mottagna ärenden och attityder kontra utförda åtgärder.

Slutsats

I den här rapporten har en djupare analys kring konsekvenser och kostnader redogjorts för, gällande de investeringsåtgärder som initialt ansågs genomförbara och som presenterades i samband med återrapportering av 2023 års budgetuppdrag *”Tekniska nämnden ger fastighets- och gatukontoret i uppdrag att i sin investeringsverksamhet särskilt prioritera satsningar i socioekonomiskt svaga delar av staden”*. I den här vidareutvecklade analysen går det fastslå att vissa av de presenterade åtgärderna innebär större omställningar av verksamheten, medan andra är av betydligt mindre karaktär. Vissa av åtgärder är relativt enkla och effektiva, andra komplicerade och komplexa. Vissa åtgärder svarar upp väldigt bra gentemot ambitionen att prioritera investeringar i socioekonomiskt svaga områden, men försämrar samtidigt den planerade styrningen som skett utefter andra mål och styr signaler. Den här rapportens ambition är att skapa en förståelse och nyanserad bild som underlättar för ett politiskt vägval, där förvaltningen sedan står redo att fortsätta arbeta utefter vald inriktning. Eftersom alternativen är många och innehåller för- och nackdelar beroende av politisk viljeriktning så presenteras inget förslag till beslut av förvaltningen.