

Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

Rapport
Region Gotland

KPMG AB

2022-12-20

Antal sidor 29

Antal bilagor 1

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Organisation, rutiner och processer för mark- och exploateringsverksamheten i regionen	8
3.1.1	Organisation för mark- och exploateringsverksamheten	8
3.1.2	Rutiner och processer för mark- och exploateringsverksamheten	9
3.1.3	Region Gotlands exploateringsverksamhet riktad mot externa byggaktörer	10
3.1.4	Markanvisningar	11
3.1.5	Bedömning och kommentarer	12
3.2	Styrande och stödjande dokument	12
3.2.1	Exploateringsplan och budget 2023–2027	12
3.2.2	Prioritering för exploateringsprojekt	13
3.2.3	Riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal	13
3.2.4	Riktlinjer för bostadsförsörjning	14
3.2.5	Riktlinjer för försäljning och köp av fastigheter, tomträtt och arrende	14
3.2.6	Bedömning och kommentarer	14
3.3	Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper	16
3.3.1	Riktlinjer för redovisning och budgetering av markexploatering	16
3.3.2	Exploateringsplan och budget 2023-2027	17
3.3.3	Bedömning och kommentarer	19

3.4	Utvalda mark- och exploateringsprojekt	20
3.4.1	Visby Annelund	20
3.4.2	Kvarteret Järnvägen	20
3.4.3	Kvarteret Brodösen	26
3.4.4	Bedömning och kommentarer	27
4	Slutsats och rekommendationer	28
	Bilaga A - Referenser	30

1 Sammanfattning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Region Gotland fått i uppdrag att granska rutinerna kring regionens mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att granska om regionstyrelsen säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

För att ytterligare utveckla mark- och exploateringsverksamheten rekommenderar vi dock regionstyrelsen att:

- Aktualisera regionens övergripande riktlinjer för exploateringsprocessen då de antogs 2014-12-15 och inte har reviderats sedan dess.
- Revidera och aktualisera sina riktlinjer angående mark och exploatering med tanke på den nyligen genomförda omorganisationen för dessa frågor i regionen för att säkerställa att riktlinjerna fullständigt återspeglar nuvarande arbetssätt vad gäller de delar som ingår i mark- och exploateringsprocessen.
- Noga följa konjunktrens och marknadens utveckling och vad dessa innebär för kvadratmeterpriser m m. Detta är speciellt viktigt med tanke på den kommande omfattande exploateringen i regionen.
- Löpande se över kalkyler, tidsplaner och riskanalyser vad gäller de olika exploateringsprojekten i regionen. Vi bedömer det som viktigt att ta hänsyn till förändrade villkor i de olika projektens kalkyler. Kvalitetssäkring ska också ske av dessa. Förändrade tidsplaner har stor betydelse för budget och har även påverkan på likviditet och finansieringen av investeringarna.
- Överväga om ett särskilt system eller projektverktyg ska införskaffas vad gäller mark- och exploateringsverksamheten och då särskilt handläggningen av enskilda exploateringsprojekt.

2 Bakgrund

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Region Gotland fått i uppdrag att granska regionens mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Av beslutad **Strategisk plan och budget 2022–2024** framgår att befolkningen i Region Gotland ökar och att prognoser framåt visar på en fortsatt tillväxt. Under 2025 väntas Region Gotlands befolkning uppnå 65 000 invånare. En befolkning som växer innebär ett stigande exploateringsstryck som ska mötas med en ändamålsenlig mark- och exploateringsverksamhet i form av bland annat bostäder och infrastruktur. Med att vara en expansiv region följer att det blir mer och mer aktuellt med exploateringar av olika slag.

Med exploateringsverksamhet avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningsställa råmark för att kunna bygga bostäder, affärer, kontor eller industrier. Det kan även avse privatägd mark inom område med kommunalt huvudmannaskap. I exploateringsverksamheten ingår därmed också att bygga kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, VA- och elanläggningar med mera. Exploatering är en process som löper från inledande idé och initiativ till ny bebyggelse fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda. Exploateringsverksamheten har stor betydelse för regionens utveckling och totala ekonomi och eftersom det rör sig om stora investeringar är det viktigt att det finns tydliga beslut kring markexploateringen i regionen samt att det finns tillräckliga kalkyler och tydliga avtal med exploitören för samtliga markexploateringsprojekt. Även redovisningen av exploateringsverksamheten har stor betydelse för regionens ekonomi.

I lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899) och i plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) definieras markanvisning som en överenskommelse mellan en region/kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med regionen/kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av regionen/kommunen ägt markområde för bebyggande. Enligt lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en region/kommun anta riktlinjer som innehåller utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, men även handläggningsrutiner och andra grundläggande villkor för markanvisningar.

Regionrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om Region Gotland säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ändamålsenligt sätt.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Region Gotland säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har regionen säkerställt en tillräcklig styrning av mark- och exploateringsprocessen?
 - Hur är regionen organiserad gällande exploateringsverksamheten?
 - Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer vad gäller mark och exploatering och är dessa tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs?
 - Finns förteckning och tydlig prioriteringsordning över regionens exploateringsområden?
 - Vilken koppling finns mellan regionens planer för bostadsbyggande och det sätt på vilket mark- och exploateringsprocessen bedrivs?
 - Vilka delar består regionens planprocess av? Bedöms planprocessen som ändamålsenlig utifrån regionens planer för såväl bostadsbyggande som iordningställande av mark som till sin karaktär ska ha formen av industriområde etc.?
- Har regionen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med markanvisning och markexploatering?
 - Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, vilka även omfattar principerna för redovisning av exploateringsverksamheten?
 - Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna?
 - Sker tilldelning av markanvisningar i enlighet med riktlinjerna?
 - Vilka avstämningar sker löpande gentemot externa aktörer vad gäller markanvisningar i syfte att säkerställa att olika typer av åtaganden utifrån avtal fullföljs?
 - Finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning?
 - Finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (KL 2017:725). Av 6 kap 6 § framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.
- Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Av 2 § framgår att en region/kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla regionens/kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.
- Plan- och bygglag (2010:900). Av 6 kap 39 § framgår att regioner/kommuner som avser ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplan. Riktlinjerna ska även ange grundläggande principer för medfinansieringsersättning och andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna att ingå exploateringsavtal.
- När det gäller de rutiner och redovisningsprinciper rörande exploateringsredovisning som tillämpas av regionen har vi bedömt om de uppfyller: Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, RKR:s praktiska vägledning **Redovisning av kommunal markexploatering** samt interna regelverk.
- Eventuella övriga tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner. Inom ramen för granskningen har även ett urval exploateringsprojekt granskats mer i detalj.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade tjänstepersoner.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation, rutiner och processer för mark- och exploateringsverksamheten i regionen

3.1.1 Organisation för mark- och exploateringsverksamheten

Region Gotland har nyligen genomfört en omorganisering av mark- och exploateringsverksamheten. Från och med första oktober 2022 är mark- och exploatering en enhet under samhällsbyggnadsförvaltningen i Region Gotland. Mark- och exploateringsenheten rapporterar främst till tekniska nämnden och regionstyrelsen men har också ärenden via miljö och byggnadsnämnden.

Mark- och exploateringsenheten består av en enhetschef, en mark- och exploateringsstrateg, tre heltidsanställda och två timanställda markingenjörer, en miljöingenjör, en verksamhetsutvecklare, en programledare för stadsutveckling Visborg samt en controller för stadsutveckling Visborg. Enheten ska även rekrytera en mark- och exploateringsingenjör till stadsutveckling Visborg och en controller med fokus på mark och exploatering rekryteras till samhällsbyggnadsförvaltningen på central nivå.

Av intervju framgår att inom mark och exploatering finns det en exploateringsgrupp bestående av enhetschefen, mark- och exploateringsstrategen, en av vatten- och avloppscheferna från teknikförvaltningen, en stadsarkitekt, en planchef, enhetschefen för samhällsplanering och en controller. Vid tidpunkten för intervju finns det en vakant plats i exploateringsgruppen gällande avdelningschef för gata, trafik - och parkverksamheten på teknikförvaltningen. Rekrytering av en ny avdelningschef pågår. Vid behov kan även andra tjänstepersoner kallas in till gruppen såsom lokalförsörjnings-, näringslivs-, landsbygds- eller bostadsstrateg. Utöver exploateringsgruppen finns även ett ledarforum där chefer inom berörda förvaltningar kan föra dialog och följa upp ärenden. I detta forum ingår bland annat samhällsbyggnadsdirektör, regiondirektör och teknisk direktör samt avdelnings- och enhetschefer från regionstyrelseförvaltningen, teknikförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen. Vid exploateringsprojekt konstrueras även en styrgrupp som ska följa projektet. Styrgruppen består vanligen av medlemmarna i den tidigare nämnda exploateringsgruppen, chefen för projektavdelningen, chefen för fastighetsförvaltningsavdelningen samt hamnchefen om det bedöms finnas behov av detta. Vid sidan om tjänstepersonerna finns även en politisk samhällsbyggnadsberedning där presidierna för tekniska nämnden, miljö och byggnadsnämnden samt regionstyrelsen finns representerade. Till samhällsbyggnadsberedningen kan frågor inom samhällsbyggnadsprocessen lyftas och där ingår mark- och exploateringsfrågorna.

3.1.2 Rutiner och processer för mark- och exploateringsverksamheten

I följande avsnitt beskrivs regionens mark- och exploateringsprocesser. Regionen bedriver egen exploateringsverksamhet samt erbjuder markanvisningar och marköverlåtelseavtal till byggaktörer. Vid en exploateringsprocess inkluderas bl a parterna exploatörer, fastighetsägare, regionstyrelseförvaltning, samhällsbyggnadsförvaltning och teknisk förvaltning vid Region Gotland, andra myndigheter och den beslutande politiska nivån i regionen.

Region Gotlands webbplats samt övergripande riktlinjer för exploateringsprocessenⁱ redogör för exploateringsprocessen från idé till färdigställande. Av webbplatsen framgår att exploateringsprocessen kan delas in i fyra övergripande steg: förstudie, planering, genomförande och drift. Den första fasen av ett exploateringsprojekt inleds när en idé om exploatering inkommer till eller uppstår inom Region Gotland. Regionen värderar idéns ändamålsenlighet och genomför en bedömning enligt en fastställd kriteriemodell innehållande tio kriterier. Om projektet bedöms vara lämpligt utifrån kriteriemodellen ska en översiktlig förstudie genomföras. Förstudien kan även hänvisas till som start-PM. Förstudien ska bland annat redogöra för förutsättningar för detaljplan, markanvisning, tidplan samt en exploateringskalkyl. Nästkommande fas, planeringsfasen innehåller ett flertal steg. För det första ska ett förslag till prioritering av exploateringsförslag upprättas. Denna prioritering ska vara baserad på förstudien. Det efterföljande beslutsunderlaget som skapas ska vara baserat på förstudien och tidigare avväganden. Om ett projekt bedöms vara strategiskt viktigt kan det lyftas fram för diskussion och vägledning i ovannämnda grupper/konstellationer.

Regionstyrelsen ska besluta om exploateringsförslagets inriktning, godkänna exploateringskalkylen och infoga projektet i exploateringsplanens projektkatalog. Om projektet bedöms vara prioriterat ska regionstyrelsen uppdra miljö- och byggnämnd och teknisk nämnd att genomföra planläggning respektive markanvisning. Miljö- och byggnämnden ska genomföra planläggning enligt särskild process och tekniska nämnden ska genomföra markanvisning enligt uppdrag.

Regionstyrelsen ska besluta om utnämningen av exploatör och teckna markanvisningsavtal, om inte marken redan ägs av extern exploatör. Projektledare ska bearbeta exploateringskalkylen och andra relevanta beslutsunderlag och upprätta ett exploateringsavtal. Projektledare ska även bereda ärendet inför hantering i regionstyrelsen. Regionstyrelsen fattar beslut om att godkänna exploateringsavtal och detaljplan medan regionfullmäktige fattar beslut om budget för nödvändiga kommunala investeringar som till exempel park, gator eller vatten och avlopp.

När projektet kommit till genomförandefasen ska ett köpekontrakt för marken upprättas. Även en fastighetsbildning ska genomföras. Vid denna tidpunkt i projektet ska även

nödvändig utbyggnad av kommunaltekniska anläggningar och infrastruktur såsom vatten, avlopp, parker, gator, gång- och cykelvägar ske. Exploatören ska ansöka om bygglov och genomföra aktuellt byggprojekt. Alla exploateringsprojekt ska slutredovisas i en promemoria. Slutredovisningen ska vara baserad på en avstämning mot ursprunglig exploateringskalkyl och budget. Regionstyrelsen, alternativt regionfullmäktige fattar sedan beslut om att godkänna slutredovisningen.

När exploateringen är genomförd övergår projektet i drift- och förvaltningsfasen. Region Gotland ska förvalta allmänna anläggningar som till exempel gator, vatten och avlopp samt park- och grönområden. Om exploateringen medför ett utökat ansvar för drift och underhåll för ansvarig nämnd ska behovet av utökat anslag för detta beaktas i budgetprocessen. Fastighetsägaren/exploatören ska vidare förvalta byggnader och mark med tillhörande anläggningar.

De övergripande riktlinjerna för exploateringsprocessen följer samma struktur som beskrivningen på webbplatsen men delar upp processen i 23 steg och har ett mer detaljerat fokus. De 23 steg de övergripande riktlinjerna behandlar är förhandsbedömning, upprätta start-PM, bedömning och prioritering, upprätta beslutsunderlag, principiella överväganden, beslut om inriktning och uppdrag, upprätta samrådsförslag, beslut om samråd med detaljplan, kriterier och avtal samt samråd gällande detaljplan, markanvisning, beslut om markanvisning, upprätta granskningsförslag, beslut om granskning, granskning, exploateringskalkyl och avtal, godkänna exploateringsavtal och detaljplan, antagande av detaljplan och exploateringsavtal och budget, projektering och fastighetsbildning samt köpeavtal, eventuell utbyggnad av infrastruktur och byggande, försäljning, slutredovisning, godkänna slutredovisning och slutligen: fastställa slutredovisning.

3.1.3 Region Gotlands exploateringsverksamhet riktad mot externa byggaktörer

Av riktlinjerna för markanvisnings- och exploateringsavtalⁱⁱ framgår att exploateringsavtal ska upprättas vid de tillfällen då regionen inte äger den mark eller delvis äger den mark som ska exploateras. För att säkerställa genomförandet av en detaljplan ska avtalet upprättas mellan regionen och en exploatör. Avtalet ska reglera genomförandet, respektive parts åtaganden, gemensam målsättning, ansvarsfördelning gällande kostnader samt projektspecifika angelägenheter. Avtalsförhandlingarna ska inledas under upprättandet av detaljplanen och inför antagandet av detaljplanen ska förhandlingarna vara slutförda och avtalet undertecknat av exploatören. Exploatören har en skyldighet att följa de, vid den tiden, gällande och av regionen beslutade styrdokumentet och generella krav. Ett exploateringsavtal ska normalt godkännas av regionstyrelsen för att vara giltigt. Senast före behandling i regionstyrelsen ska behörig firmatecknare för exploatören ha undertecknat avtalet.

Avtalet villkoras även av att den detaljplan som exploateringen avser antas och vinner laga kraft.

Den exploatör som omfattas av detaljplanen ska finansiera de medföljande utredningarna och planläggningen. Exploatören ska även gemensamt betala för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt andra åtgärder som är nödvändiga för detaljplanens genomförande. Utöver detta har exploatören även en skyldighet att bekosta nödvändiga åtgärder utanför detaljplaneområdet om det är att anse som ändamålsenligt för den kommande exploateringen. Avtalet får även omfatta ersättning eller avgifter för åtgärder som genomförts före avtalets ingående om detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Kostnadsfördelningen ska baseras på plan- och bygglagens bestämmelser. Exploatörens åtagande ska stå i skäligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen och kostnaderna ska fördelas väl avvägt mellan regionen och exploatören.

För genomförande av detaljplaner med enskilt huvudmannaskap är det fastighetsägarna inom detaljplaneområdet som är ansvariga för genomförandet av planen. För att säkra utbyggnaden av infrastruktur och bildande av gemensamhetsanläggningar för bostadsområden ska exploatörens ansvar regleras i ett avtal med regionen. I avtalet ska ett vite fastställas till ett belopp motsvarande kostnaden för utbyggnaden av infrastruktur. Anläggningarna ska vara utbyggda inom avtalad tid, om detta ej sker ska vitet betalas. Exploatören ska lämna en ovillkorlig bankgaranti för att säkerställa vitesbeloppet.

3.1.4 Markanvisningar

Av riktlinjerna för markanvisnings- och exploateringsavtal framgår att den huvudsakliga regeln gällande försäljning av regionens mark ska ske i konkurrens och på marknadsmässiga villkor för att generera högsta möjliga köpeskilling. Däremot kan andra kriterier än pris vara avgörande för försäljning. Regionen tillämpar en prisnivå som lägst ger täckning för de kostnader regionen har för att iordningställa marken inklusive infrastrukturkostnader. Riktlinjerna anger även att regionen ska sträva efter att fördela mark för byggande till olika aktörer/byggherrar i syfte att främja konkurrensförhållanden. Vid urval av aktör/byggherre ska dennes tidigare prestationer samt framtidsvision beaktas.

När mark säljs eller reserveras inom Region Gotland måste den tilltänkta verksamheten överensstämja med de ändamål för området som bestämts i översikts- och detaljplaner. Vid markanvisning eller försäljning kan regionen använda sig av följande metoder: markanvisningstävling, anbudsförfarande, direktanvisning eller dubbel markanvisning. Riktlinjerna anger att regionstyrelsen ska fatta beslut om hur

markanvisning ska ske. Regionen använder sig av en extern värderare/konsult när det blir aktuellt med markförsäljningar.

3.1.5 Bedömning och kommentarer

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att regionen organiserat mark- och exploateringsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer även att de politiskt antagna styrdokumenterna i huvudsak är tydliggjorda på tjänstemannanivå. Till bedömningen bör även tilläggas att mark- och exploateringsverksamheten i Region Gotland från oktober 2022 varit föremål för en organisationsförändring.

3.2 Styrande och stödjande dokument

Regionstyrelsen beslutar enligt sitt reglementeⁱⁱⁱ för de ärenden som gäller exploatering och om tidsbegränsade markoperationer, med den begränsningen att detaljplan i förekommande fall ska beslutas av regionfullmäktige.

I regionens översiktsplan, Bygg Gotland^{iv}, framgår övergripande målsättningar och vägledningar vad gäller användning av mark- och vattenområden samt bebyggelse. Planen gäller fram till 2025 men regionen arbetar nu med en ny översiktsplan^v som förväntas bli färdigställd år 2024. Arbetet med markanvisning och exploatering styrs även av Region Gotlands regionala utvecklingsstrategi^{vi} som anger mål och prioriteringar för en långsiktigt hållbar regional utveckling. Regionen har även fördjupade översiktsplaner för Fårö 2025^{vii}, Fårösundsområdet^{viii} hela Visby/Visbyområdet 2025^{ix}, Storsudret och Burgsvik 2025^x, Östergarnslandet och Katthammarsvik 2025^{xi}. Följande översiktsplaner har antagits med stöd av Vision Gotland 2010 men bedöms av regionen vara fortfarande aktuella i den nuvarande översiktsplanen: Ronehamns samhälle^{xii} samt Dalhem samhälle^{xiii}.

Varje mandatperiod ska det antas riktlinjer för planeringen av bostadsförsörjning. Region Gotlands riktlinjer^{xiv} gäller för perioden 2020 till 2023. Av dokumentet framgår regionens bedömda bostadsbehov samt målsättningar och vision för bostadsbyggnationen.

I följande avsnitt beskrivs Region Gotlands styrande och stödjande dokument som berör mark- och exploateringsverksamheten.

3.2.1 Exploateringsplan och budget 2023–2027

Exploateringsplanen^{xv} definierar ett exploateringsprojekt som ett sammanhängande projekt med regional ekonomi, en planprocess samt utbyggnad som avser allmänna anläggningar. Ett exploateringsprojekt innebär även i regel ett genomförandeavtal med extern part. Avsikten med exploateringen ska vara att förädla marken för olika ändamål

som till exempel bostäder, affärer, kontor eller industrier. Ett exploateringsprojekt kan påbörjas efter att en förstudie har genomförts och efter att regionstyrelsen fattat beslut i ärendet. Medel till exploateringsprojektet äskas i exploateringsbudgeten som beslutas av regionfullmäktige. Exploateringsplanen ska bidra med en översiktlig bild av de projekt som direkt påverkar regionens ekonomi och som är pågående eller planeras under den kommande femårsperioden.

Pågående exploateringsprojekt i regionen är: stadsutveckling Visborg, samordning kvarteret Järnvägen, stadsbyggnadsprojekt inom delar av Gråbo/Yttre Furulund i Visby och verksamhetsområde Annelund. Exploateringsprojekt som är beslutade men inte påbörjade är: Sotaren Terra Nova, industrimark Visby samt Visby Hamn stadsutveckling. Den beslutade exploateringsbudgeten för år 2023–2027 är på totalt 322 100 tkr. Driftbudgeten ska finansiera projektstart gällande de exploateringsprojekt som det ännu inte har fattats beslut om. Förstudier har antingen planerats eller inletts för följande projekt: Torslunden, Syren 1 och Cypressen 3, genomförande planprogram Klintehamn, Hemse Mullvalds 1:9, Östercentrum och Klinte Sicklings.

En modell för prioritering har tagits fram av exploateringsgruppen för att säkerställa samsyn av prioritering och förutsägbarhet för exploatören och berörda förvaltningar.

3.2.2 Prioritering för exploateringsprojekt

I rapporten för prioritering av exploateringsprojekt^{xvi} presenteras en modell för prioritering. Modellen ska appliceras på beslutade projekt i syfte att åskådliggöra hur kriterierna påverkar prioriteringsordningen. Beslut om prioritering ska ske i regionfullmäktige i samband med beslut avseende exploateringsbudget. För att avgöra ett exploateringsprojekts prioritet använder sig modellen av ett antal kriterier som berör projektets planerings- och genomförandefas. Varje kriterium har fasta svarsalternativ som genererar olika poäng. Poängen för samtliga kriterier räknas sedan ihop. Modellen gynnar bostadsprojekt framför planläggning av mark för enbart verksamheter. Av rapporten framgår att modellen bör uppdateras i takt med att förutsättningarna förändras för att prioriteringen korrekt ska spegla politikens synsätt.

3.2.3 Riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal

Regionen har mot bakgrund av den lagstiftning som trädde i kraft vid årsskiftet 2015 (Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar och Plan och bygglagen (2010:900) (§ 4:40-4:42, 6:39) tagit fram riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för exploateringsavtal. Riktlinjernas syfte är att skapa en tydlighet vid försäljning av kommunens mark och vid exploatering av annans mark. Riktlinjerna för markanvisnings- och exploateringsavtal anger vad markanvisning/exploatering är för någonting, inom vilka områden och på vilka förutsättningar sådana avtal kan upprättas

samt vad som kan regleras i sådana avtal. Riktlinjerna ska klargöra för byggherrar vilka förutsättningar och krav som regionen ställer på dem.

Riktlinjer för markanvisning beskriver vad en markanvisning är för något, prissättning, hur markanvisningsprocessen går till, vilka former av markanvisning regionen använder sig av, förutsättningar för val av byggherre samt villkor för markanvisning.

Riktlinjer för exploateringsavtal beskriver vad ett exploateringsavtal är för något, inom vilket område exploateringsavtal kan tecknas, hur handläggningen går till, vad som regleras i avtalet, ekonomiska principer samt hur avtal godkänns.

3.2.4 Riktlinjer för bostadsförsörjning

Riktlinjerna^{xvii} redogör för Region Gotlands inriktning, mål och ambitioner för de kommande årens bostadspolitik och bostadsbyggande. Riktlinjerna ska också fungera som underlag för samhällsplaneringen och i dialogen mellan regionen och exploitörer. Av riktlinjerna framgår att Region Gotland ska arbeta för en hållbar utveckling utifrån ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt perspektiv. Regionen har upprättat fyra övergripande mål för bostadsförsörjningen samt vilka insatser som ska genomföras för att uppfylla dessa målsättningar. Av riktlinjerna framgår även vem/vilka som är ansvariga för varje specifik insats.

3.2.5 Riktlinjer för försäljning och köp av fastigheter, tomträtt och arrende

Riktlinjerna^{xviii} behandlar förfarandet vid försäljning och köp av fastigheter samt upplåtelse av tomträtt och arrende för mark som är i Region Gotlands ägo. Av riktlinjerna framgår ekonomiska principer för försäljning av regionens fastigheter, undantag kopplade till landsbygdsutveckling, handlägningsprocessen, regler för dokumentation samt köpeskilling.

3.2.6 Bedömning och kommentarer

Vi gör bedömningen att Region Gotlands politiskt antagna styrande dokument som berör mark- och exploateringsverksamheten är i huvudsak tillräckliga vad gäller intern styrning och kontroll. Vi bedömer att det finns tydlig prioriteringsordning vad gäller regionens mark- och exploateringsprojekt. Vi bedömer att regionens riktlinjer för bostadsförsörjning är i överensstämmande med exploateringsplan och budget 2023–2027 samt prioriteringar vad gäller markexploatering. Vi bedömer att regionen har säkerställt att arbetet med markanvisning och markexploatering är ändamålsenligt.

Vi bedömer dock att regionens övergripande riktlinjer för exploateringsprocessen bör aktualiseras, då de antogs 2014-12-15 och inte har reviderats sedan dess.

Vi bedömer även att regionen bör revidera och aktualisera sina riktlinjer angående mark och exploatering med tanke på den nyligen genomförda omorganisationen för dessa frågor i regionen för att säkerställa att riktlinjerna fullständigt återspeglar nuvarande arbetsätt vad gäller de delar som ingår i mark- och exploateringsprocessen.

3.3 Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper

3.3.1 Riktlinjer för redovisning och budgetering av markexploatering

Riktlinjerna för redovisning och budgetering av markexploatering^{xix} beskriver hur exploatering skall redovisas och budgeteras i Region Gotland. De anger att beslutsattestant har en skyldighet att, på ett korrekt sätt, redovisa projektets intäkter och kostnader. Av riktlinjerna framgår att exploateringsprojekt kan delas in i olika faser beaktat utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Riktlinjerna anger principer för vilka utgifter under projektets gång som ska klassificeras som till exempel driftkostnader, investering i anläggningstillgång eller omsättningstillgång. Riktlinjerna anger även bland annat hur utgifter ska redovisas och fördelas under projektets gång, hur kommunala anläggningstillgångar kan finansieras, vad som ingår i anskaffningsvärdet, hur omsättningstillgångar och försäljningsomkostnader redovisas samt vad som ingår i markreserven och hur försäljning av denna redovisas.

Enligt riktlinjerna förenklas ett exploateringsprojekt i fyra faser som redovisas enligt följande:

- i. Planering och förstudie kan bestå av framtagande av översiktsplan och detaljplan samt förstudier/utredningar. Samtliga utgifter redovisas som driftkostnad löpande.
- ii. Projektering sker efter att man bestämt vad som ska byggas, och då redovisas utgifterna som investering i anläggningstillgång eller omsättningstillgång. Projektering delas upp i två delar; förprojektering och detaljprojektering.
- iii. Genomförande av projekten redovisas enligt följande:
 - a. Investeringar i infrastruktur som ska ägas av regionen redovisas som anläggningstillgångar.
 - b. Tomtmark avsedd för försäljning ska redovisas som omsättningstillgång. Ifall det inte är möjligt eller lämpligt att särredovisa utgifter per tomt kan redovisningen ske kollektivt för flera tomter och sedan fördelas schablonmässigt.
 - c. Det kan även förekomma att bidrag behöver lämnas till Trafikverket för anslutning till det statliga vägnätet. Sådana redovisas enligt reglerna för bidrag till infrastruktur (2009:47).
 - d. Finansiering av de kommunala anläggningstillgångarna kan förutom traditionell finansiering med egna medel eller lån, ske genom inkomster från: framtida mark- och tomtförsäljningar, exploateringsersättning, gatukostnadsersättningar och anläggningsavgifter.

- iv. Försäljning ska redovisas enligt följande:
- a. Exploaterad tomtmark ska redovisas som omsättningstillgång. Vid försäljning av omsättningstillgångar ska försäljningsintäkten redovisas bland verksamhetens intäkter.
 - b. Mark som inte är exploaterad ingår i markreserven och redovisas som anläggningstillgång. Försäljning av mark ur markreserven till extern exploatör redovisas som realisationsvinst (försäljningspris minus bokfört värde och försäljningsomkostnader) bland verksamhetens intäkter.
 - c. Fastighetsförsäljningar ska redovisas när intäktskriterierna är uppfyllda, vilket i normalfallet är när köparen får tillträde till marken.
 - d. Försäljning av fastigheter redovisas centralt under regionstyrelsens finansförvaltning.

Efter färdigställandet av ett exploateringsprojekt ska projektet slutredovisas. Slutredovisningen ska genomföras i en enhetlig redovisningsmodell, där inkomster/intäkter respektive utgifter/kostnader grupperas till olika delar: aktivitet, projekt, verksamhet och objekt, men man särskiljer även driftkostnad, investeringsutgifter och exploateringsutgifter.

3.3.2 Exploateringsplan och budget 2023-2027

Regionstyrelseförvaltningen tog 2022-10-14 fram en exploateringsplan med budget^{xx}. I planen redogörs för budget vad gäller pågående samt beslutade men ej startade exploateringsprojekt. Exploatering genomförs projektbaserat, och kostnader och intäkter beräknas och redovisas på årsbasis. Exploateringsplanen ger en översikt över de exploateringsprojekt som direkt påverkar regionens ekonomi och som är pågående eller planeras under den kommande femårsperioden.

Exploateringsbudgeten för den nästkommande perioden 2023-2027 är fastställd av regionstyrelseförvaltningen och innehåller bl a följande:

Typ av uppgift	2023	2024	2025	2026	2027	Summa
Summa Visborg	0	0	0	0	0	0
Summa Järnvägen	3 000	5 700	0	0	0	8 700
Summa Gråbo/Yttre Furulund	3 000	7 000	10 300	12 300	0	32 600

Summa Annelund	0	4 200	31 500	7 300	0	43 000
Summa Sotaren Terra Nova	0	2 000	26 000	0	0	28 000
Summa Industrimark	3 100	12 700	0	0	0	15 800
Summa Visby hamn	0	0	3 000	28 000	163 000	194 000
Totalt investeringar Exploatering	9 100	31 600	70 800	47 600	163 000	322 100
Summa Exploateringsbudget	9 100	31 600	70 800	47 600	163 000	322 100

Ekonomiska effekter av exploatering blir belysta i exploateringsplanen. Detta framkommer i form av exploateringskalkyler. Inkomster och utgifter följs upp enligt ordinarie uppföljningsprocess och också enligt anvisningar för delårsrapporter och årsredovisning.

I samband med granskningen framgår att intäkter från mark- och tomtförsäljningar sker i samband med att alla delar av överlåtelsen är klar/då köparen får tillträde. I vissa fall tas exploateringsersättningar/exploateringsbidrag ut av aktuella exploatörer. Kostnader då ny detaljplan behöver upprättas eller då ändring behöver göras av befintlig detaljplan regleras gentemot exploatören för de projekt som är aktuella.

I samband med exploateringsersättningar/exploateringsbidrag tar regionen även ut s k gatukostnadsersättningar utifrån reglerna kring dessa. Vid markanvisningar ingår detta i köpeskillingen.

I samband med granskningen framgår att regionen för närvarande inte använder något speciellt system/projektverktyg för de olika mark- och exploateringsprojekten men att diskussioner kring detta pågår. Det finns dock ett tidredovisningssystem kopplat till ekonomisystemet där handläggare registrerar den tid de lägger ned på de olika mark- och exploateringsprojekten.

3.3.3 Bedömning och kommentarer

Vi gör bedömningen att det finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, vilka även omfattar principerna för redovisning av exploateringsverksamheten.

Regionen anlitar en extern värderare (konsult) vid de tillfällen då försäljning ska ske av mark eller tomter som regionen äger.

Uppföljning av aktuella mark- och exploateringsprojekt sker löpande utifrån ordinarie rutiner och processer. En mer formell uppföljning sker i samband med delårsbokslut och årsredovisning samt vid det tillfälle då projektet är klart och ska slutredovisas. Bl a sker en uppföljning av respektive projekts utfall jämfört med budget/kalkyl samt även en uppföljning utifrån såväl praktiska som tidsmässiga aspekter.

Vi bedömer att regionstyrelsen noga ska följa konjunktorens och marknadens utveckling och vad dessa innebär för kvadratmeterpriser m m. Detta är speciellt viktigt med tanke på den kommande omfattande exploateringen i regionen. Regionstyrelsen bör dessutom löpande se över kalkyler, tidsplaner och riskanalyser vad gäller de olika exploateringsprojekten i regionen. Vi bedömer det som viktigt att ta hänsyn till förändrade villkor i de olika projektens kalkyler. Kvalitetssäkring ska också ske av dessa. Förändrade tidsplaner har stor betydelse för budget och har även påverkan på likviditet och finansieringen av investeringarna.

Vi bedömer även att regionen bör undersöka möjligheten att införskaffa ett speciellt system eller projektverktyg för de olika mark- och exploateringsprojekten och vi ser positivt på att diskussioner kring detta pågår.

3.4 Utvalda mark- och exploateringsprojekt

Nedan redovisas tre särskilt utvalda mark- och exploateringsprojekt.

3.4.1 Visby Annelund

Industriområdet är utpekade som ett verksamhetsområde i den fördjupade översiktsplanen för Visbyområdet 2025, KS 2009-12-14. 2019-06-12 godkände regionstyrelsen samhällsbyggnads- och teknikförvaltningens bedömning att området Visby Annelund 1:39 är lämpligt för etablering av industriverksamheter. I samband med godkännandet fick miljö- och byggnämnden i uppdrag att genomföra planläggningen av området i enlighet med upprättat Start-PM.

Projektdirektiv finns upprättat och exploateringsprojektet påbörjades 2020. Av intervju framgår att planen är att samråd ska gå ut våren 2023. Planenheten är i samråd med projektet för att komma överens om när detaljplanen ska gå ut på samråd. Vi har inte tagit del av dokumentation att detta genomförts.

3.4.2 Kvarteret Järnvägen

2016-04-06 upprättades ett start-PM^{xxi} för stadsbyggnadsprojekt inom kvarteret Järnvägen Visby. PM:et behandlar förutsättningarna för markanvisning och exploatering för byggande av bostäder inom Järnvägen 4 samt delar av Hällarna 1:7. Av detta dokument framgår att förutsättningarna för att detaljplanelägga aktuella områden redan är klarlagda i program för kvarteret Järnvägen som byggnadsnämnden godkänt 2013-12-12^{xxii}.

Av intervju i samband med granskningen med en representant för styrgruppen framgår att kvarteret Järnvägen är ett projekt som är uppdelat på tre områden, område A, B och C. I skrivande stund är område A genomfört och färdigställt, Område B är pågående och ett beslut om förlängning av markanvisningsavtal för område C har fattats i juni 2022. PM:et behandlar avgränsningen av område, intressen för riket och regionen, kommunala planförutsättningar, vilka funktioner områdena A, B och C fyller vid tidpunkten, ekonomisk kalkyl och avslutningsvis samhällsbyggnadsförvaltningens och tekniska förvaltningens bedömning. Förvaltningarnas bedömning är att PM:et ska godkännas samt att direkt anvisa mark i den del som har ett ägarförhållande (område C) och att anvisa marken i den del som ägs av regionen (område A) enligt den av regionfullmäktige fastställda huvudprincipen, markanvisningstävling. Förvaltningarna föreslår vidare att budgeten för projektet justeras till totalt 6,3 mkr i den kommande budgetprocessen samt att en del av budgeten tilldelas för nödvändiga

markundersökningar. Förvaltningarna föreslår vidare att detta plangenomförande ska prioriteras framför all annan planläggning som inte avser permanentbostäder samt att samhällsbyggnadsförvaltningen uppdras att påbörja detaljplaneläggningen i enlighet med byggnadsnämndens beslut 2013-12-12, § 278.

2016-04-06 har en tjänsteskrivelse, RS 2016/185 upprättats av ledningskontoret. Tjänsteskrivelsen föreslår regionstyrelsen att godkänna förslag till startpromemoria för kvarteret Järnvägen samt att uppdra ledningskontoret att markanvisa område A i konkurrens genom en markanvisningstävling, överföra område B till regionens intilliggande fastighet samt att direkt anvisa del av område C till fastighetsägaren i öster med tillämpande av marknadsmässiga principer och värdering av mark.

2016-04-28, § 95 har regionstyrelsen fattat beslut om att godkänna startpromemorian för kvarteret Järnvägen samt uppdra ledningskontoret att utföra uppgifterna som beskrivs i ledningskontorets tjänsteskrivelse. Nedan följer en kronologisk beskrivning av de avtal som upprättats mellan regionen och externa exploatörer i samband med exploateringen av området.

3.4.2.1 Område A

2016-12-14, § 309 fattar regionstyrelsen beslut om att Gillöga AB utses som vinnare i markanvisningstävlingen för det aktuella området inom Järnvägen 4 Visby. Ledningskontoret ges i uppdrag att ta fram ett markanvisningsavtal med företaget och återkomma till regionstyrelsen.

2017-08-29 har Gillöga AB undertecknat markanvisningsavtalet. Markanvisningsavtalet innehåller tolv paragrafer som anger förutsättningarna för anvisning, planering, exploatering, hållbarhet, förvärv, genomförande, återtagande, förlängning, avbrutet projekt, villkor, kostnader samt överlåtelse.

2017-10-26, § 252 fattar kommunstyrelsen beslut om att godkänna markanvisningsavtalet.

2018-01-18 har Gillöga AB undertecknat ett exploateringsavtal. Exploateringsavtalet innehåller 22 paragrafer som anger information respektive förutsättningar gällande bakgrund, avtalets giltighet, målsättning, överlåtelse av fastighet, servitut, bebyggelse och liknande inom kvartersmark, hållbarhet, tillträde, undersökningar, utbyggnad och genomförande, anläggningsarbete, programhandlingar, kontroll och besiktning, säkerhet, upplagsplats och vegetation, tidplan, kontaktorganisation, ersättning och tillstånd, garanterad byggrätt, överlåtelse, bilpool samt tvist.

2018-01-22 har en tjänsteskrivelse, RS 2018/112 upprättats av regionstyrelseförvaltningen. Av tjänsteskrivelsen framgår att förvaltningen föreslår

regionstyrelsen att godkänna förslaget till exploateringsavtal med Gillöga AB. I tjänsteskrivelsen bifogas förslag till exploateringsavtal och genomförandeplan.

2018-01-30 har Tassarö AB undertecknat genomförandeplanen som bifogas i regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse, RS 2018/112.

2018-02-22, § 44 har regionstyrelsen fattat beslut om att godkänna exploateringsavtalet. Av beslutet framgår att detaljplanen för kvarteret Järnvägen 4 ska fastställas av byggnadsnämnden 2018-03-14. Av beslutet framgår även att planen följer intentionerna i "Program för Järnvägen" som godkändes av byggnadsnämnden 2013-12-12.

2018-04-03 har Gillöga AB undertecknat ett köpekontrakt. Kontraktet innehåller tretton paragrafer som anger förutsättningarna för överlåtelse/köpeskilling, tillträde, köpeskillingens erläggande, köpebrev och lagfart, inskrivningar och dylikt, avgifter och dylikt, försäkring, fastighetens skick, detaljplanebestämmelser, exploateringsavtal, markåtgärder och miljöansvar, servitut eller liknande/inskrivningsrätt, köparens garantier samt villkor.

2018-04-26, § 110 har regionstyrelsen fattat beslut om att föreslå regionfullmäktige att godkänna köpeavtalet. Av beslutet framgår att Visby Järnvägen 4 ska anvisas till exploatören 2018-12-31 i enlighet med tidigare beslutade markanvisnings- och exploateringsavtal. Av beslutet framgår även att regionstyrelsens bedömning är att de köpehandlingar som har upprättats och godkänts av exploatören är i enlighet med regionstyrelsens beslut om markanvisning från 2016-12-14 samt att köpehandlingarna följer tidigare markanvisnings- och exploateringsavtal.

2018-10-25 respektive 2018-11-07 har Gillöga AB respektive Region Gotland undertecknat ett köpebrev. Av köpebrevet framgår att Region Gotland överlåter och försäljer fastigheten Gotland Visby Järnvägen 4 för en köpeskilling av 12 800 000 kronor med tillträde 2018-10-17

Av intervju i samband med granskningen framgår att exploateringsavtal har använts som ett genomförandeavtal innan markanvisningsavtalet upphört och innan köpeavtal tagit över. Numera upprätts markgenomförandeavtal eftersom exploateringsavtal tillämpas då regionen inte är fastighetsägare.

3.4.2.2 Område B

2019-05-06 har regionstyrelseförvaltningen upprättat en tjänsteskrivelse. Av tjänsteskrivelsen framgår att förvaltningen föreslår regionstyrelsen att godkänna upprättat ramavtal mellan Region Gotland och KÅCU AB. Av skrivelsen framgår att regionstyrelseförvaltningens bedömning är att upprättat ramavtal styr den fortsatta

exploateringen av aktuellt område i enlighet med intentionerna för området i den kommande detaljplanen samt tidigare fattade beslut.

2019-05-13 respektive 2019-06-24 har KÅCU AB respektive Region Gotland undertecknat ett ramavtal avseende samverkan för detaljplaneläggning och efterföljande exploatering av del av kvarteret Järnvägen i Visby. Avtalet har 19 paragrafer som anger information, villkor och förutsättningar gällande område, bakgrund och förutsättningar, syfte, avtalshandlingar, giltighet, detaljplan, volym- och gestaltungsstudie, hållbarhet, principer för marköverlåtelse, fastighetsrättsliga åtgärder, bebyggelse och allmänna anläggningar, ersättningar för mark och fastigheter, plankostnad/planavgift och bygglovavgift, övriga avtal, avbrytande av detaljplanarbetet, tvist, ändringar och tillägg, överlåtelse samt tidplan.

2019-06-12, § 207 har regionstyrelsen fattat beslut om att godkänna det upprättade ramavtalet mellan Region Gotland och KÅCU AB.

2019-11-12 har en dagvattenutredning gällande Visby Järnvägen 2 och 3 upprättats. Av utredningen framgår att dagvattnet beräknas minska efter nybyggnationen och nybyggnationen skapar möjligheter till rening och fördröjning av dagvattnet. De föreslagna metoderna för fördröjning bedöms motsvara kravet för rening.

Sedermera har en huvudtidplan för projektet upprättats. Huvudtidplanen anger flertal aktiviteter, planerat tillfälle samt aktör med ansvar för aktiviteten.

2020-03-03 har en detaljplan för Visby Järnvägen 2 och 3 samt del av Visby södra Hällarna 1:7 granskats.

2020-05-14 har ett e-registreringsbevis för aktiebolaget KÅCU Aktiebolag tagits fram.

2020-05-15 har KÅCU AB undertecknat en överenskommelse för hantering av skyddsvärda träd rörande Gotland Visby Järnvägen 2 och 3 samt Visby Hällarna 1:7.

2020-05-15 har KÅCU AB undertecknat ett exploateringsavtal. Avtalet anger förutsättningarna för exploateringsområde, detaljplanekostnader och policyer, marköverlåtelser och rättighetsupplåtelse, utförande och bekostande av allmänna anläggningar, utförande och bekostande av övriga anläggningar kopplat till byggnation på kvartersmark, villkor under byggtiden, viten och säkerhet samt övriga villkor.

Av intervju i samband med granskningen framgår att ett exploateringsavtal har upprättats för område B eftersom avtalat område består till större delen av exploaterägd mark.

2020-06-17, § 190 har regionstyrelsen fattat beslut om att godkänna det föreslagna exploateringsavtalet. Av beslutet framgår att planerad byggstart för bostäder är kvartal 1 2021 och planerad inflyttning är kvartal 1 2022.

Sedermera har en överenskommelse och ansökan om fastighetsreglering upprättats mellan Region Gotland och KÅCU AB för Gotland Visby Järnvägen 2 och Visby Hällarna 1:7. Dokumentet anger förutsättningar för ansökan, fastighetsreglering, ersättning, tillträde, förrättningskostnad samt aktmottagare.

Även en överenskommelse och ansökan om fastighetsreglering har upprättats mellan Region Gotland och KÅCU AB för Gotland Visby Järnvägen 3 och Visby Hällarna 1:7. Dokumentet anger förutsättningar för ansökan, fastighetsreglering, ersättning, tillträde, förrättningskostnad samt aktmottagare.

Efter detta har ett servitutsavtal upprättats mellan Region Gotland och KÅCU AB gällande Visby Järnvägen 2 och Visby Hällarna 1:7. Av avtalet framgår att servitutsavtalet har upprättats i syfte att trygga överflyttning av den allmänna gång- och cykelvägen till den plats som anges i detaljplaneförslaget. Avtalet anger vidare förutsättningarna för utrymme och ändamål, befogenheter, ersättning samt inskrivning.

Processen har sedan löpt på i o m att en principskiss för exploateringsersättning upprättats. Skissen anger uppskattade kostnader för det planerade torget.

Slutligen har ett köpekontrakt upprättats mellan Region Gotland och KÅCU AB. Av kontraktet framgår att det finns ett ramavtal mellan parterna som regionstyrelsen fattat beslut om att godkänna 2019-06-12, § 201. Ramavtalet reglerar vilka fastigheter och markområden som ska överföras till köparen och överenskommen ersättning. Köpekontraktet anger även förutsättningarna för överlåtelseförklaring, köpeskilling, köpebrev, tillträdesdag, erläggande av tomträttsavgäld, dödning av tomträtt och lagfart, fastighetens skick, penningssinteckningar, belastningar, skatter med mera, handlingar samt villkor.

Av intervju i samband med granskningen framgår att område B är ett pågående projekt. I skrivande stund pågår uppföljning och genomförande av angivna åtgärder i exploateringsavtalet och tillhörande huvudtidplan.

3.4.2.3 Område C

2018-06-25 har en genomförandeplan för Visby Hällarna 1:7 upprättats. Planen redogör för en beskrivning av projektet samt förutsättningarna gällande organisationsplan, hållbarhet, miljö, energi samt trafik.

2018-06-27 har Centralen Fastighets AB undertecknat ett markanvisningsavtal för del av fastigheten Gotland Visby Hällarna 1:7. Avtalet innehåller tolv paragrafer som anger förutsättningarna för anvisning, planering, exploatering, hållbarhet, förvärv, genomförande, återtagande, förlängning, avbrutet projekt, villkor, kostnader samt överlåtelse.

2018-06-31 har regionstyrelseförvaltningen upprättat en tjänsteskrivelse, 2018/731. Av tjänsteskrivelsen framgår att regionstyrelseförvaltningen föreslår regionstyrelsen att godkänna upprättat markanvisningsavtal för fastigheten Visby Hällarna 1:7 med Centralen Fastighetsförvaltning AB.

2018-08-30, § 221 har regionstyrelsen fattat beslut om att godkänna upprättat markanvisningsavtal för fastigheten Visby Hällarna 1:7 med Centralen Fastighetsförvaltning AB.

2020-06-17, § 189 har regionstyrelsen fattat beslut om att förlänga upprättat markanvisningsavtal med 12 månader. Förlängningen gäller till och med 2021-08-30. Av beslutet framgår att det framkommit faktorer under projektets gång som inte varit kända vid projektstart. Bland annat önskar exploitören en högre exploateringsgrad än vad som kan tillåtas enligt gällande planprogram, markundersökningar måste utföras samt att förutsättningarna för att flytta va-, el- och fjärrvärmeledningar måste utredas innan det är möjligt att ta fram ett samrådsförslag. Region Gotland har även låtit utföra en utredning och inventering av allé- och parkträd. Av denna utredning har det framkommit att det finns träd inom det markanvisade området som är att anse som alléträd och därmed är skyddade enligt miljöbalken. Alléträden får inte avverkas utan dispens av Länsstyrelsen. För att inhämta ett formellt besked från Länsstyrelsen behöver planen gå ut på samråd. Det blir inte möjligt att genomföra ett samråd under den tid som kvarstår av markanvisningen. Mot bakgrund av ovanstående har projektgruppen med representanter från tekniska förvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen framfört önskemål om att förlänga markanvisningen med 12 månader.

2021-06-16, § 211 har regionstyrelsen fattat beslut om att förlänga upprättat markanvisningsavtal med 12 månader. Förlängningen gäller till och med 2022-08-31. Av beslutet framgår det att planen varit ute för samråd under våren 2021 men att Länsstyrelsen på grund av resursbrist har begärt en förlängning av samrådstiden till 2021-05-12. Därefter ska samrådssynpunkter hanteras och sammanställas och eventuella justeringar göras innan planen går på granskning. Av beslutet framgår även att markanvisningsavtal ska ersättas av ett exploateringsavtal under processen. Exploateringsavtalet ska tecknas och godkännas av regionstyrelsen innan detaljplanen antas, men efter det att granskning av densamma har skett.

2022-06-16 har regionstyrelsen fattat beslut om att förlänga upprättat markanvisningsavtal med 12 månader. Förlängningen gäller till och med 2023-08-31. Av beslutet framgår att Länsstyrelsen avslag dispensansökan avseende avverkning av alléträden i februari. Ny ansökan om att flytta alléträden inom planområdet har sedermera beviljats av Länsstyrelsen. Detaljplanearbetet kan gå vidare till granskningskede under hösten 2022. Projektets styrgrupp anser det befogat att förlänga markanvisningen med ytterligare ett år för att skapa rimliga förutsättningar för projektet att genomföras på bästa sätt.

Av intervju i samband med granskningen framgår att detaljplan har varit på samråd och planeras att komma ut på granskning våren 2023.

3.4.3 Kvarteret Brodösen

2017-12-20 antog byggnadsnämnden detaljplanen^{xxiii} gällande Visby Brodösen 1:11 samt Visby Terra Nova 1:1, enligt delegation från regionfullmäktige^{xxiv}. Nedan följer en kronologisk beskrivning av de avtal som upprättats mellan regionen och externa exploatörer i samband med exploateringen av området.

2018-10-19 påbörjades projektet kvarteret Brodösen genom ett projektdirektiv. Projektet bestod av upprättandet av 38 byggklara tomter för småhus med tillhörande infrastruktur. Exploateringsprojektet har genomförts genom två delprojekt.

2018-11-09 upprättades en delprojektplan av det första projektet av projektledaren. Det första delprojektet avsåg framtagande av en dagvattenutredning. Utredningen bestod av utformningen av förfrågnings-/beställningsunderlag, beställning av utredning, utvärdering av utredning, val av alternativ för omhändertagande av dagvatten, presentera förslag för andra parter som miljö- och hälsoskydd, Länsstyrelsen m.fl. för godkännande samt söka ev. bidrag för det alternativ som väljs.

2018-12-05 godkändes projektplanen av projektägaren och projektledaren. Enligt projektplanen består projektorganisationen av en projektledare, VA-planerare, planerare för gata, gc-väg samt dagvatten, planerare för naturmark samt två delprojektledare.

Tidsplanen för båda delprojekten enligt projektplanen var följande:

- Dagvattenutredning, oktober 2018 – januari 2019
- Infrastruktur, januari 2019 – våren 2020
- Försäljning våren 2020

2019-01-16 upprättades en projektplan av det andra delprojektet av projektledaren. Det andra delprojektet avsåg infrastruktur vilket omfattade:

- Direktupphandling av skogsavverkning.
- Inhämtande av underlag för projektering.
- Utförande av projektering.
- Upprättande av förfrågningsunderlag för upphandling.
- Upphandling av anläggande av infrastrukturen inom kvarteret Brodösen innefattande gator, gc-vägar, gatubelysning, VA inkl. dagvattenhantering inom området och gatuområdena samt trafikreglering i form av skyltning inom kvarteret.
- Utvärdering av inkomna anbud med tillhörande administrativ hantering liksom ärendeberedning.
- Vara regionens genomförandepart gentemot upphandlande entreprenörer vid anläggandet av infrastrukturen med tillhörande slut- och garantibesiktning.
- Markberedning av ytor för gator, gc-vägar och kvartersmark enligt detaljplanen.
- Anläggande av lekplats inom den gemensamma gården som har reserverats enligt detaljplanen.
- Upprättande av ekonomisk slutredovisning samt slutrapport av genomförandet.

2022-05-19 hade köpeavtal för samtliga fastigheter tecknats med köpare^{xxv}.

2022-05-25 framställdes slutrapporten av projektet av styrgruppen i vilket projektets resultat framgår. Slutrapporten^{xxvi} godkändes 2022-09-19. I slutrapporten framgår det att det första delprojektet följde den uppsatta tidplanen, medan det andra delprojektet fördröjdes och blev klart i december 2020. Därmed påbörjades försäljningen i januari 2021. Försäljningen blev därmed uppskjuten ungefär ett halvår. Överlämningar till driften och uppföljningar har genomförts under våren 2021. Under hösten 2021 överlämnades projektet till en extra föreningsstämma. I slutrapporten framgår att det inte genomfördes en förstudie i exploateringsprojektet. Det framstår även att det vid projektstarten inte var klargjort ifall området skulle anslutas till fjärrvärmenätet vilket påverkade projektets tidsplan. Det framgår även att den ekonomiska hanteringen av exploateringsprocessen behöver tydliggöras, samt att projektdeltagarnas roll och ansvar behöver tydliggöras vid projektstart och dessutom förankras.

3.4.4 Bedömning och kommentarer

Vi gör bedömningen att avtal i huvudsak skrivs i enlighet med riktlinjerna. Det finns dock vissa avvikelser, till exempel har köpebrevet gällande område A i exploateringsprojektet kvarteret Järnvägen undertecknats efter det datum exploatören fått tillträde till fastigheten. Vi gör dessutom bedömningen att markanvisningar sker i enlighet med riktlinjerna. Vi gör även bedömningen att det finns en kontinuerlig återkoppling mellan exploatörer och förvaltning/politik i Region Gotland gällande projekts genomförande m m.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

För att ytterligare utveckla mark- och exploateringsverksamheten rekommenderar vi dock regionstyrelsen att:

- Aktualisera regionens övergripande riktlinjer för exploateringsprocessen då de antogs 2014-12-15 och inte har reviderats sedan dess.
- Revidera och aktualisera sina riktlinjer angående mark och exploatering med tanke på den nyligen genomförda omorganisationen för dessa frågor i regionen för att säkerställa att riktlinjerna fullständigt återspeglar nuvarande arbetssätt vad gäller de delar som ingår i mark- och exploateringsprocessen.
- Noga följa konjunktrens och marknadens utveckling och vad dessa innebär för kvadratmeterpriser m m. Detta är speciellt viktigt med tanke på den kommande omfattande exploateringen i regionen.
- Löpande se över kalkyler, tidsplaner och riskanalyser vad gäller de olika exploateringsprojekten i regionen. Vi bedömer det som viktigt att ta hänsyn till förändrade villkor i de olika projektens kalkyler. Kvalitetssäkring ska också ske av dessa. Förändrade tidsplaner har stor betydelse för budget och har även påverkan på likviditet och finansieringen av investeringarna.
- Överväga om ett särskilt system eller projektverktyg ska införskaffas vad gäller mark- och exploateringsverksamheten och då särskilt handläggningen av enskilda exploateringsprojekt.

Datum som ovan

KPMG AB

Mats Lundberg

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Liam Alldén

Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga A - Referenser

- i RF 2014-12-15 § 88, ärendenr RS2014/461
- ii RF 2019-03-25 § 127, ärendenr, RS2018/720
- iii RS 2017-12-18 § 252, rev. 2019-11-18 § 284, 2021-09-20 § 138, 2022-04-25 § 64, 2022-09-19 § 139
- iv KF 2010-04-14 § 79
- v <https://www.gotland.se/oversiktsplan2040>
- vi RS 2021-02-22 § 4
- vii RF 2014-02-20 § 2, laga kraft 2014-03-26.
- viii KF 2004-08-16 § 11
- ix KF 2009-12-14 § 172
- x RS 2013-06-17 § 59, laga kraft 2013-07-18.
- xi RF 2017-06-19 § 96, laga kraft 2013-07-18.
- xii KF 1995-02-13 § 75
- xiii KF 1996-04-29 § 108
- xiv RF 2020-02-17, ärendenr. RS2017/1093
- xv RF 2022-11-21 § 206, ärendenr. RS2022/494
- xvi RF 2020-11-16 § 195
- xvii RF 2020-02-17 § 9, ärendenr. RS2017/1093
- xviii RF 2020-12-14 § 233, ärendenr. RS2020/1565
- xix RS 2021-12-15, ärendenr. RS2021/1553, gäller från och med 2022-01-01
- xx RF 2022-10-14, ärendenr. RS2022/494, gäller för 2023-2027
- xxi RS 2016-04-06, ärendenr. RS2016/185
- xxii RS 2013-12-12, § 278
- xxiii BN 2016/1415 § 234
- xxiv RF 2015-03-30 §143
- xxv TN 2021-03-31 § 73, TN 2021-04-27 § 97, TN 2021-05-19 § 118
- xxvi RS2022/821 § 140