



Lägesrapport 2025

Stadsutveckling Visborg

Fastställt av regionstyrelsen
Framtagen av samhällsbyggnadsförvaltningen
Datum 2025-12-17
Ärendenr RS 2025/ 2168
Version [1.0]

Lägesrapport 2025

Innehåll

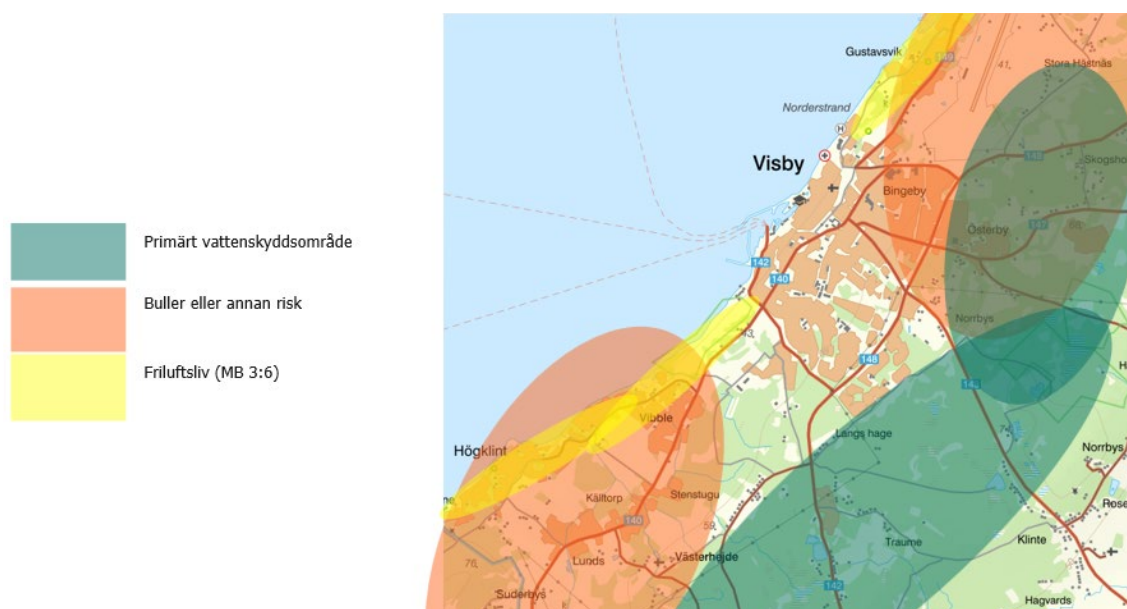
Sammanfattning	3
1. Bakgrund, syfte och mål med Stadsutveckling Visborg.....	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte.....	7
1.3 Mål	7
2. Stadsutveckling Visborgs organisation, styrdokument och faktiska förutsättningar inom Visborgsområdet.....	8
2.1 Organisation.....	8
2.2 Styrdokument.....	9
2.2.1 Hela Visby - fördjupad översiktsplan för Visbyområdet 2025	9
2.2.2 Direktiv för arbete med stadsutbyggnad inom Visborgsområdet	10
2.2.3 Strukturplan	10
2.2.4 Hållbarhetsprogram	11
2.2.5 Förstudie för samhällsbyggnadsprojekt del av norra Visborg samt del av Vädursgatan	11
2.2.6 Fastställande av mål och markanvisning samt styrande rapporter	12
2.2.7 Avloppssystem vid nybyggnation inom Visborg.....	12
2.2.8 Kvalitetsprogram Visborg.....	13
2.2.9 Parkeringsköp, p-hus Visborg	13
2.2.10 Beslut om markanvisningstävling.....	14
2.3 Faktiska förutsättningar inom Visborgsområdet	14
2.3.1 Flackt och instängt område.....	14
2.3.2 Sekundärt vattenskyddsområde	15
2.3.3 Höga grundvattennivåer	16
2.3.4 Naturvärden	16
2.3.5 Pågående markanvändning	18
2.3.6 Riksintressen.....	19
2.3.7 Naturreservat.....	19
2.3.8 Tecknade exploateringsavtal med markägare	20
2.3.9 Aktiv markanvisning.....	20
2.3.10 Antagna detaljplaner	20

2.3.11 Beviljade planbesked.....	22
2.3.12 Beslut om att sköta befintliga gator	22
2.3.13 Omvärldspåverkan	22
3. Ekonomi för Stadsutveckling Visborg.....	22
3.1 Projektdirektiv 2011.....	23
3.2 Strukturplan 2016.....	23
3.3 Start-PM 2017	24
3.4 Konsekvensutredning 2022	24
3.5 Business case 2023.....	25
3.6 Exploateringskalkyl år 2026-2030	26
4. Pågående och framtida projekt inom Stadsutveckling Visborg.....	27
4.1 Pågående projekt	27
4.1.1 Exploateringsprojekt Idrotts- och rekreationsområdet och infrastrukturprojekt Sandhedsvägen	28
4.1.2 Exploateringsprojekt Norra Regementsområdet och infrastrukturprojekt Dagvattenutlopp centralt genom Södra hällarna	28
4.1.3 Infrastrukturprojekt Dagvatten och dricksvatten Östra Regementsområdet	28
4.2 Framtida projekt.....	29
4.3 Angränsande projekt/ förstudier	29
5. Analys utifrån två utbyggnadsscenarier.....	30
5.1 Huvudalternativ	31
5.1.1 Omfattning	31
5.1.2 Förutsättningar för genomförande.....	31
5.2 Nollalternativ	31
5.2.1 Omfattning	31
5.2.2 Förutsättningar för genomförande.....	31
5.3 Risker med alternativen	31
5.3.1 Områdets fysiska förutsättningar	31
5.3.2 Tekniska lösningar	33
5.3.3 Ekonomi	33
6. Sammanställning och förslag på Visborgsområdets fortsatta planering och utveckling	36
6.1 Utformning.....	38
6.1.1 Strukturplan eller program	38
6.2 Utbyggnadsordning.....	39
6.3 Utbyggnadstakt	40
6.4 Finansieringsformer	41
6.5 Organisation.....	42
Referenser	44
Bilagor	46

Sammanfattning

Gotlands befolkning ökar och passerade under år 2020 för första gången 60 000 invånare. Ökningen beror till stor del på inflyttning. Befolkningen ökar som mest i Visby och i socknar nära Visby. För att på lång sikt kunna tillmötesgå befolkningsökningen på Gotland och i Visby, bedömer Region Gotland att fler bostäder behöver byggas.¹

Flera faktorer gör att det är svårt att hitta ny byggbar mark i Visbys närhet. Förutsättningar för bebyggelse norr om Visby begränsas exempelvis av flygbuller från Visby flygplats. Visbys viktigaste vattentäkter är tätortsnära och det primära vattenskyddsområdet begränsar Visbys utveckling österut. Den militära återetableringen kring Tofta skjutfält och Visby flygplats medför att stadens möjlighet att växa utåt längs kusten begränsas. Med hänsyn till dessa begränsningar är Visborg ett av få större områden som kan exploateras för nya bostäder och verksamheter i Visby, se figur 1.



Figur 1. Bilden visar vattenskyddsområdet och aktuella riksintressens generella utbredning som begränsar Visbys bebyggelseutveckling

Stadsutveckling Visborg, som har pågått sedan 2011, har utöver det årliga underlaget för exploateringsplan och budget inte lämnat någon skriftlig lägesrapport kring projektets status sedan tidigare. Den nuvarande projektorganisationen vill med denna rapport skapa insyn och ge underlag för beslut om Visborgs fortsatta utveckling.

Stadsutveckling Visborg är Region Gotlands största stadsbyggnadsprojekt både ytmässigt och vad projektet avser generera, se Visborgsområdets utbredning i figur 2. Projektet syftar till att skapa en hållbar och attraktiv stadsdel i Visby med upp till 4 000 nya bostäder och ytor för verksamheter och offentlig service. Projektet ska bidra till Gotlands långsiktiga bostadsförsörjning och följa projektets mål inom mobilitet, innovativa kretslopp samt samspel och identitet.

¹ https://rus.gotland.se/?page_id=1835



Figur 2. Visborgsområdets yta i förhållande till övriga Visby.

Succesivt under projektets gång har flertalet utredningar genomförts. Utredningarna har bidragit till att projektet idag har en ökad kunskap och förståelse om områdets förutsättningar och utmaningar. Att projektet har en ökad kunskap om nuläget bidrar till att området kan utvecklas utifrån platsens förutsättningar och att området kan bebyggas långsiktigt hållbart utifrån den föränderliga värld vi lever i kopplat till klimatförändringar. Utmaningarna är framför allt kopplade till vattenfrågor, vatten- och avloppsinvesteringar och tillståndsfrågor kopplat till naturmiljö.

Utifrån genomförda utredningar har Stadsutveckling Visborg analyserat två olika utbyggnadscenarier:

- Huvudalternativet, som innebär en fullskalig utbyggnad. Huvudalternativet tar sin grund i politiskt tagna styrdokument, ingångna avtal samt antagna och planerade detaljplaner inom Visborgsområdet.
- Nollalternativet, som innebär att utvecklingen begränsas till att endast omfatta antagna detaljplaner med utgångspunkt från de befintliga förhållandena i Visborgsområdet.

Analysen av de två olika utbyggnadsscenarierna, huvudalternativ och nollalternativ, visar att arbete med Visborgsområdet behöver fortgå ytterligare en tid framöver oavsett vilket alternativ som väljs. Även om nollalternativet skulle väljas finns det fortfarande flertalet åtaganden som behöver genomföras och risker som behöver hanteras innan en utveckling av Visborgsområdet kan pausas eller avbrytas. Samtidigt så visar analysen att exploateringsnettot och antalet bostäder är betydligt bättre för huvudalternativet även om investeringskostnaderna skiljer sig markant mellan alternativen. Se sammanställning av detta i tabell 1. Analysen visar också att om utrymme ges för att genomföra planering och utredning på helheten för Visborgsområdet innan delar av området börjar byggas ut så skapas förutsättningar att fatta välgrundade investeringsbeslut som kan medföra långsiktiga besparingar och effektiviseringar på sikt.

Tabell 1. Sammanställning av vad de två alternativen bedöms generera både ekonomiskt och bostadsmässigt. Siffrorna är avrundade till femmiljonerintervall.

	Huvudalternativ	Nollalternativ
Totalt antal nya bostäder	4 000 bostäder	20 bostäder
Totala kostnader	2 095 mnkr	230 mnkr
Totala intäkter	2 100 mnkr	16 mnkr
Exploateringsnetto	5 mnkr	-214 mnkr

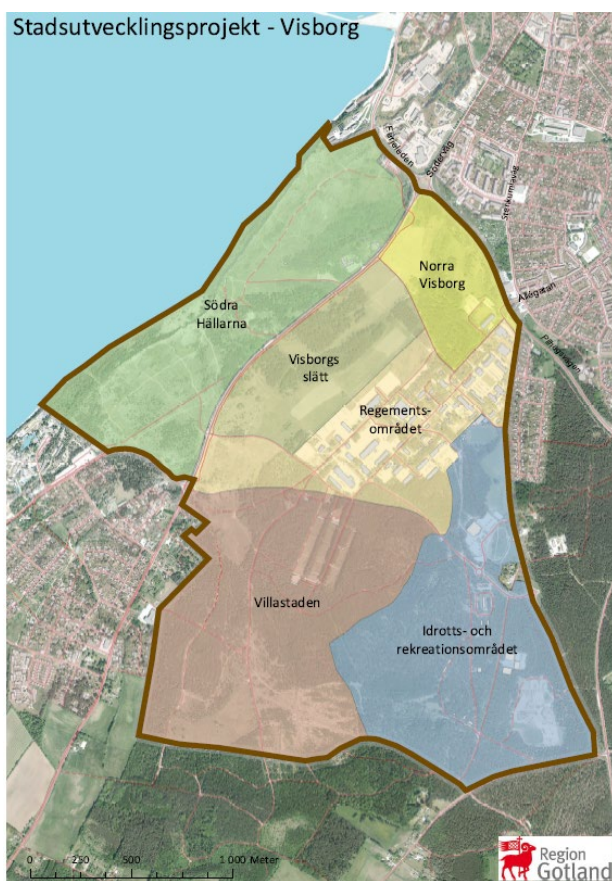
Stadsutveckling Visborgs förslag är att, utifrån genomförda utredningar och analys av utbyggnadsscenarierna, arbeta vidare med ett mellanalternativ utifrån de båda scenarierna, med hänsyn till utformning, utbyggnadsordning, utbyggnadstakt, finansieringsformer och organisation. Ett mellanalternativ innebär att Stadsutveckling Visborg arbetar vidare med pågående projekt och övergripande utredningar kopplade till vattenfrågor, investering och tillståndsfrågor samtidigt som projektet har att förhålla sig till de antagna detaljplanerna och de redan tecknade avtalen. Med kännedom om de förutsättningar som finns inom Visborgsområdet och vilken teknisk infrastruktur som krävs för att möjliggöra exploatering skapas en bättre förutsättning för att planera för byggnation. Genom att fokusera på ett utvecklingsområde i taget, som har behov av samma infrastruktur, begränsas de initiala investeringskostnaderna, infrastrukturen får en högre nyttjandegrad och tillgång till byggbar mark matchar bättre efterfrågan. För att mellanalternativet ska vara möjligt behöver projektet långsiktigt prioriteras både organisatoriskt med personella resurser och ekonomiskt vid beslut om exploateringsplan och budget.

1. Bakgrund, syfte och mål med Stadsutveckling Visborg

1.1 Bakgrund

Projektet har pågått sedan år 2011 då beslut togs om det första projektdirektivet i Regionstyrelsen, se bilaga 1 och 2. Projektet benämndes då stadsutbyggnad inom Visborgsområdet. Stadsutveckling Visborg har haft olika projektorganisationer under årens lopp och under år 2023 var projektet i ett omstartsskede och ny projektorganisation tillsattes och projektdirektivet för projektet uppdaterades.

Region Gotland har förvärvat mark inom Visborgsområdet vid flera tillfällen och av olika markägare, vissa förvärv har skett i samband med tecknande av exploateringsavtal. Det första stora förvärvet gjordes år 2006 och beslutades i Kommunfullmäktige, se bilaga 3. I beslutet framhölls områdets strategiska betydelse för Visbys fortsatta utveckling. Intäkter förväntades från objekt inom området som skulle kunna hyras ut.



Figur 3. Visborgsområdet är indelat i Södra Hällarna, Norra Visborg, Visborgs slätt, Regementsområdet, Idrotts- och rekreationsområdet samt Villastaden.

Stadsutveckling Visborg har inte, utöver det årliga underlaget för exploateringsplan och budget, lämnat någon skriftlig lägesrapport kring projektets status sedan tidigare projektorganisation drev projektet. Projektet vill med denna lägesrapport, skapa insyn och ge underlag för beslut om Visborgsområdets fortsatta utveckling.

Stadsutveckling Visborg består och kommer bestå av ett flertal exploaterings- och infrastrukturprojekt som kommer att bedrivas parallellt och i etapper under en lång tidshorisont och utbyggnadsperiod. Två exploateringsprojekt är startade, Idrotts- och

rekreationsområdet och Norra Regementsområdet samt tre separata infrastrukturprojekt, Sandhedsvägen, Dagvatten och dricksvatten Östra Regementsområdet samt Dagvattenutlopp centralt genom Södra hållarna.

1.2 Syfte

Syftet med Stadsutveckling Visborg är att skapa förutsättningar för byggande och bostadsförsörjning, som är en av de beslutade prioriteringarna i den regionala utvecklingsstrategin för Gotland (Vårt Gotland 2040)², det omfattas även av Miljö- och byggnämndens uppdrag att möjliggöra för 500 bostäder per år på hela Gotland under åren 2024-2027.

1.3 Mål

Målet är att skapa en hållbar och attraktiv stadsdel med sociala, arkitektoniska och miljömässiga kvaliteter, där tiden för genomförande av projektet ska präglas av effektivitet, samverkan och parallella processer som ska optimera tid och kostnad för genomförande.

För att uppnå målet med en hel och färdig stad behöver man bygga vidare på det befintliga och anpassa till omkringliggande miljöer. Skapa en god infrastruktur som gynnar en hållbar utveckling bland annat genom god tillgänglighet och miljöanpassade transportsystem, bevara och ge tillgång till attraktiva grönområden samt främja sociala strukturer för att motverka segregation och främja integration. De konkretiserade hållbarhetsmålen som finns för Stadsutveckling Visborg omfattar tre olika målområden:

- Mobilitet
- Innovativa kretslopp
- Samspel och identitet

I den allmänna delen för Kvalitetsprogram Visborg³ har målområdena analyserats vidare där man förordar att målen bör läsas ihop för att kunna identifiera synergilösningar. Effektmålen för projektet ska därför mätas utifrån:

- Variation av mötesplatser och målpunkter
- Tillgänglig och hållbar stad på jämlika villkor
- Visborg – en länk som främjar arbetspendling med cykel
- Kvalitativt boende och goda livsmiljöer för alla
- Gestaltning för en hållbar, trygg och välkomnande stadsdel
- Integrera befintliga verksamheter och främja innovativa affärsmodeller som bidrar till ekologiska, sociala och ekonomiska synergier
- Platsen som inspiration och identitet

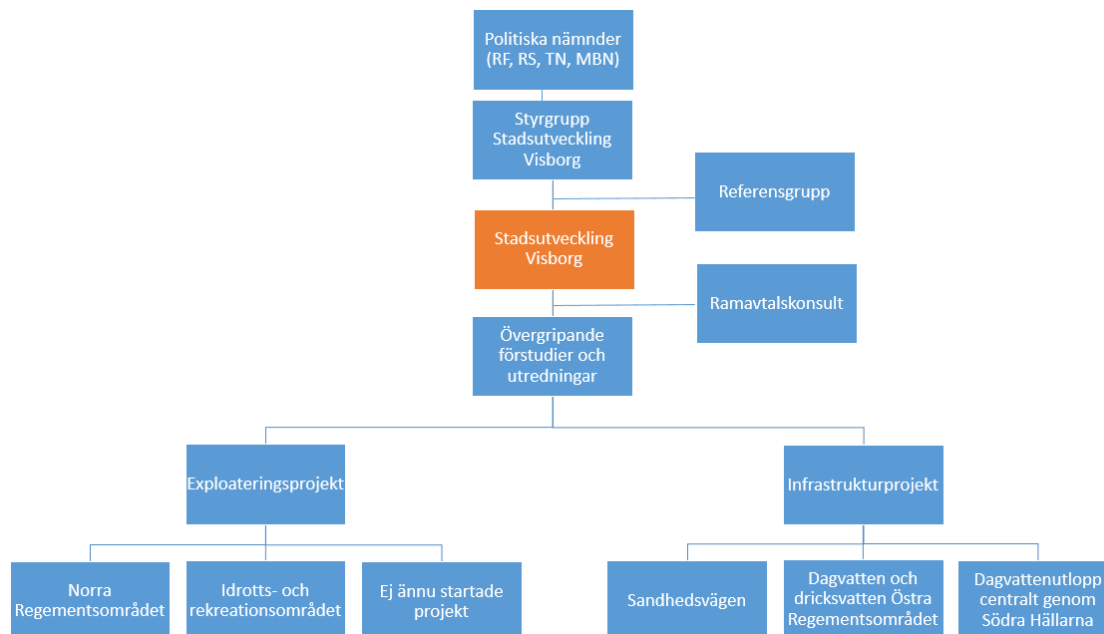
Projektets mål är att förse Gotland och Visby med byggklar mark för nya bostäder och verksamheter genom detaljplaneläggning, utbyggnad och iordningställande av infrastruktur inom stadsdelen Visborg.

² <https://gotland.se/utveckla-gotland/vart-gotland-2040/vart-gotland-2040---regional-utvecklingsstrategi>

³ <https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/bygg--och-exploateringsprojekt/stadsutveckling-visborg/visborgs-delomraden/beslut-och-plandokument>

2. Stadsutveckling Visborgs organisation, styrdokument och faktiska förutsättningar inom Visborgsområdet

2.1 Organisation



Figur 4. Stadsutveckling Visborgs organisation.

Stadsutveckling Visborg rapporterar och förankrar olika beslut i Regionfullmäktige (RF), Regionstyrelsen (RS), Tekniska nämnden (TN) och Miljö- och byggnämnden (MBN), där förberedelser till beslut och rapportering går genom respektive förvaltning (samhällsbyggnadsförvaltningen och teknikförvaltningen).

I styrgrupp Stadsutveckling Visborg ingår personer med lämplig kompetens och mandat för projektet. Projektägaren utser styrgruppen. Projektägare för Stadsutveckling Visborg är samhällsbyggnadsdirektören. Projektägaren är huvudansvarig för projektet och för dess resultat. Styrgruppens representanter stöttar projektägaren i alla former av beslut och bidrar till projektets genomslagskraft. Styrgruppen ska löpande följa att projektet bedrivs planenligt och fatta beslut om eventuella korrigerande åtgärder. Styrgruppen är ett viktigt stöd och bollplank till projektchef. Styrgruppen ansvarar för att projektresultatet överlämnas till linjeorganisationen, det vill säga förutsättningar skapas för att avsedda effekter uppnås.

Referensgrupp består av lokalberedningsgruppen samt sedan år 2025 styrgrupp exploatering, båda grupperna är en sammansättning av representanter från de olika förvaltningarna inom Region Gotland. Referensgruppen har ingen beslutande funktion men kan bidra med underlag i tidigt skede om vilka markbehov som finns för framtida lokaler och skapar en förankring av projektet ut i förvaltningarna. Underlag i tidiga skeden påverkar hur Stadsutveckling Visborg ska prioritera utvecklingen inom Visborgsområdet.

Stadsutveckling Visborg leds och styrs av projektchefen som har det överordnade ansvaret för att organisera och driva projektet framåt. Projektchefen ansvarar för att föra fram frågor, information och underlag för beslut i styrgruppen och i politiska nämnder.

Projektchefen ansvarar för att årligen ta fram ekonomiskt underlag, som krävs för genomförande av projektet, för redogörelse i exploateringsplan och budget.

Till stöd för genomförande har projektchefen ett projektteam som består av funktionsansvariga inom områdena mark och exploatering, detaljplaner, VA, gata och trafik, landskap och hållbarhet, samt projekterings- och ledningssamordnare/utbyggnad, härnäst benämns teamet Stadsutveckling Visborg. Funktionsansvariga arbetar både med operativa och övergripande uppgifter och inom Statsutveckling Visborg startade projekt. Utöver funktionsansvariga finns stabs- och stödfunktioner inom ekonomi, administration, kommunikation, som har till uppgift att stödja Stadsutveckling Visborgs alla olika delar inom respektive funktionsansvar samt pågående och planerade projekt. Se medlemmar i projektteamet i bilaga 4.

Stadsutveckling Visborg har en upphandlad ramavtalskonsult som bistår projektet med övergripande utredningar och undersökningar. Ramavtalskonsulten genomför också på uppdrag av Stadsutveckling Visborg detaljprojektering som underlag för vidare upphandling av utbyggnad av gator, parker, VA med mera. Nuvarande konsult är sedan hösten 2024 Iterio AB (Iterio). Under åren 2019-2024 var Sweco civil AB (Sweco) projektets upphandlade generalkonsult.

2.2 Styrdokument

För Visborgsområdet finns en rad framtagna och beslutade styrdokument som projektet har att följa. Syftet med styrdokumenterna är att de ska stödja en långsiktig och helhetlig utveckling av Visborgsområdet. Styrdokumenterna sammanfattas kortfattat nedan tillsammans med en bild, figur 5, som redogör för styrdokumenterna utifrån vilket årtal de beslutades.



Figur 5. Beslutade styrdokument för Stadsutveckling Visborg.

2.2.1 Hela Visby - fördjupad översiktsplan för Visbyområdet 2025

Ramarna för utvecklingen av Visbys nya stadsdel Visborg fastlades i Hela Visby - fördjupad översiktsplan för Visbyområdet 2025⁴ som beslutades i Kommunfullmäktige år 2009, se bilaga 5. I den fördjupade översiktsplanen redovisas inom hela Visborgsområdet en sammanlagd utbyggnadsvolym om ca 4 000 bostäder och ca 40 000 kvm verksamheter av

⁴ <https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/oversiktsplan-och-detaljplaner/oversiktsplanering/arkivet/fordjupade-oversiktsplaner/visby>

olika slag, inklusive ett "idrotts-kluster" i ett utpekade område. Bebyggelsen är i den fördjupade översiktsplanen fördelad på fem större delområden tänkta att genomföras i olika etapper. Den fördjupade översiktsplanen har nu inkluderats i den nya översiktsplanen Vårt Gotland 2040⁵, se bilaga 6.

2.2.2 Direktiv för arbete med stadsutbyggnad inom Visborgsområdet

Det första direktivet för projektet beslutades år 2011, se bilaga 1. Projektdirektivet innehåller förslag till utbyggnadsordning, principer för styrning, projektorganisation och finansiering av infrastrukturen. I projektdirektivet framgår att utbyggnaden av bostäder inom Visborg under det närmaste decenniet ska ske inom Norra området, Regementsområdet och Villastaden. Hållarna ska utvecklas till ströv- och naturområde väster om Toftavägen, medan östra delen planeras för bostäder. I projektdirektivet nämns även planeringen av det nya Idrottsområdet och investering av trafiklösningar för angöring av den samma. Av projektdirektivet framgår att arbete med utveckling av Visborgsområdet ska genomsyras av ambitionen att skapa en stadsdel med hög miljöprofil och med en utformning av bostäder, grönområden och mötesplatser som samverkar till att skapa en god livsmiljö för alla kategorier av människor.

2.2.3 Strukturplan

Strukturplan för Visborgsområdet⁶ som beslutades i Regionfullmäktige år 2016, se bilaga 7, utgör en precisering av den fördjupade översiktsplanen Hela Visby - fördjupad översiktsplan för Visbyområdet 2025 och är indelad i två delar. Ett sammanfattande planförslag som behandlar genomförandet och de ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande samt en fördjupningsdel med detaljerade redovisningar utifrån tekniska system, säkerhet och hälsa samt verka, leva och röra sig i Visborg. Strukturplanens syfte är att utgöra ett styrdokument för stadsbyggnaden i Visborgsområdet. I planen redovisas förslag till utbyggnadsordning och beräknade kostnader för planerade exploateringar liksom riktlinjer som stöd för kommande detaljplaner och markanvisningar. Planen redovisar en utbyggnadsordning inom en tioårsperiod, 2016-2025. Strukturplanen omfattar en yta som binder ihop de sydliga delarna av Visby med Vibble, se figur 6.

⁵ <https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/oversiktsplan-och-detaljplaner/oversiktsplanering/oversiktsplan-vart-gotland-2040>

⁶ <https://gotland.se/StrukturplanVisborg>



Figur 6. Aktuell avgränsning och planerad användning från Strukturplanen.

2.2.4 Hållbarhetsprogram

Hållbarhetsprogram för Visborg⁷ som beslutades i år 2016, se bilaga 8, är ett övergripande miljöprogram och socialt program för utvecklingen av Visborgsområdet. Programmets syfte är att utgöra en visionär grund för framtagande av strukturplanen och kommande arbetet med detaljplaner.

2.2.5 Förstudie för samhällsbyggnadsprojekt del av norra Visborg samt del av Vädursgatan

Förstudie för samhällsbyggnadsprojekt del av norra Visborg samt del av Vädursgatan i Visby som redovisades som en startpromemoria antogs år 2017⁸, se bilaga 9.

Startpromemorian syftar till att inleda en planläggning av mark för utbyggnad av bostäder inom Visborg. Området omfattar en yta i den norra delen av Visborg, en del ligger nordväst om Vädursgatan och resterande mark ligger norr om Kung Oscars väg och nordväst om Visborgsallén, se figur 7. Området avsågs bli den första etappen med bostäder och nybyggnation inom Visborg.

⁷ <https://gotland.se/hallbarhetsprogramVisborg.pdf>

⁸ <https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/bygg--och-exploateringsprojekt/stadsutveckling-visborg/styrdokument-stadsutveckling-visborg>



Figur 7. Aktuell bebyggelseavgränsning i förstudie för samhällsbyggnadsprojekt del av norra Visborg samt del av Vädursgatan.

2.2.6 Fastställande av mål och markanvisning samt styrande rapporter

Regionstyrelsen beslutade år 2019, se bilaga 10 och 11, om dels konkreta mål enligt hållbarhetsprogrammet, dels ett markanvisningsprogram för Visborg samt dels principer för utbyggnad av infrastruktur. De prioriterade målområdena för hållbarhet inom stadsutveckling Visborg är mobilitet, innovativa kretslopp samt samspel och identitet, se bilaga 11. Utifrån principer för utbyggnad av infrastruktur fick projektgruppen mandat att återkomma med en genomarbetad strategi och förslag på beslutspunkter. Detta resulterade i rapporter om trafik, bilparkeringar, avfallshantering, vatten- och avloppshantering samt grönstrategi och grönstrukturplan för Visborg⁹. Dessa beslutades av regionstyrelsen år 2019 bilaga 12. Rapporterna tillsammans med projekt Stadsutveckling Visborgs rekommendationer ska vara styrande och användas som underlag för fortsatt planering och utbyggnad.

2.2.7 Avloppssystem vid nybyggnation inom Visborg

Tekniska nämnden beslutade år 2019, se bilaga 13, att inriktningen för utbyggnad av spillvatten vid exploatering av Visborgsområdet ska vara system med separata ledningar för bad- disk-tvättvatten (gråvatten) respektive toalettavvatten (svartvatten) dvs ”två rör ut”. Det konstaterades att det fanns ett flertal frågeställningar som behövde klargöras före beslut om utbyggnaden av spillvattenhanteringen. Detta resulterade i ett nytt beslut i tekniska nämnden år 2020, se bilaga 14, där man beslutade att området väster om Vädursgatan och söder om Kung Oscars väg (delområde K1 – etapp A) och delområde Ljuset & Lyktan, totalt cirka 700 lägenheter ska planeras och projekteras för utbyggnad med dubbla spillvattenledningar. Hur de olika fraktionerna (svartvatten respektive gråvatten) ska behandlas och hanteras samt hur den fortsatta utbyggnaden av Stadsdelen Visborg ska ske, utreds vidare i samverkan med Stadsutvecklingsprojekt Visborg.

⁹ <https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/bygg--och-exploateringsprojekt/stadsutveckling-visborg/styrdokument-stadsutveckling-visborg>

Efter besluten i tekniska nämnden har VA-avdelningen och projektteamet arbetat vidare med utredningar kring dubbla rör. Ledningar och pumpstationer för svartvatten (vakuum) och gråvatten (självfall) finns med i planeringen av all nybyggnation med undantag för kv Skenet och Idrotts- och rekreationsområdet. Dubbla rör i dessa områden har valts bort av VA-avdelningen med hänvisning till utbyggnadsordningen. Införande av dubbla rör i dessa områden skulle leda till många år av tillfälliga lösningar där de utsorterade fraktionerna inte kan tas omhand. Det finns också en ambition om att gråvatten i framtiden ska samlas upp och renas till dricksvatten i ett eget reningsverk för att därefter ledas till Visby södra vattenverk. För att möjliggöra detta byggs först en tillfällig pilotanläggning på Visborg där gråvatten från 300 - 500 hushåll där tre olika processlösningar för rening testas i ett år. Utvärderat resultat ger vägledning inför val av processlösning för det stora gråvattenverk som sedan byggs. Det finns ingen motsvarande anläggning, där renat gråvatten leds direkt in i vattenproduktionen, sedan tidigare i Sverige och troligen inte någonstans i världen. I Helsingborg (Oceanhamnen) finns en testanläggning där NSVA (Nordvästra Skånes vatten och avlopp) gråvatten renas till badvattenkvalitet med målet att leda in det i badhuset. I Mörbylånga finns en anläggning som renar processvatten från en kycklingfabrik till dricksvatten och leder in det i dricksvattenproduktionen. Om Region Gotland lyckas skapa dricksvatten av gråvatten blir det ett viktigt led i att bättre hushålla med vattnet på Gotland genom att använda innovativa lösningar. Ytterligare exempel på fördelar med att separera gråvatten och svartvatten är möjligheten att utvinna renare växtnäring för lantbruket och att spara energi genom värmeväxling av gråvattnet. Hur detta bäst ska göras har inte utretts än utan behöver tas vidare i projektet.

Det är flera delar som återstår att utredas kring dubbla rör och hantering av gråvatten. För närvarande pågår en juridisk utredning där man ser på hur kravställning på vakuumsystem och dubbla rör ska göra gentemot exploatörer. Kravställningen behöver vara hållbar över tid och eventuella juridiska risker behöver vara tydliggjorda då det inte finns motsvarande kravställning i någon annan svensk kommun. Branschorganisationen Svenskt Vatten och representanter från NSVA deltar i projektet tillsammans med representanter från flera avdelningar på Region Gotland. Utredningen färdigställs under andra kvartalet 2026.

2.2.8 Kvalitetsprogram Visborg

Kvalitetsprogram Visborg³ allmän del för hela Visborgsområdet samt områdesfördjupning Norra Visborg samt del av Regementsområdet godkändes av regionstyrelsen år 2020, se bilaga 15. Kvalitetsprogram Visborg utgör ett underlag vid utformning av bebyggelsen och den fysiska miljön i stadsdelen. Det kommunicerar kvalitetsnivån för byggintressenter, medborgare och andra aktörer inför den fortsatta utvecklingen av området. Syftet med Kvalitetsprogram Visborg är främst att, i enlighet med fattade politiska beslut, säkerställa en god stadsbyggnad där målet är att skapa en hållbar och attraktiv stadsdel med sociala, arkitektoniska och miljömässiga kvaliteter. Kvalitetsprogram Visborg har som syfte att stödja en långsiktighet i utvecklingen av området. I kvalitetsprogrammet har övergripande planeringsprinciper tagits fram, vilka ligger till grund för gemensam infrastruktur samt planering och gestaltning av kommande delområden.

2.2.9 Parkeringsköp, p-hus Visborg

Principer för parkeringsköp beslutades av tekniska nämnden år 2021, se bilaga 16. Bakgrunden till parkeringsköp är utifrån regionstyrelsens beslut om hållbarhetsmål för Stadsutveckling Visborg med innovativa parkeringslösningar för bilar med fokus på samutnyttjande och låga p-normer. Även i beslutat kvalitetsprogram Visborg föreslås parkering till övervägande del ske i parkeringsbyggnader. Principerna och villkoren

behövde vara tydliga och sätta i samband med utlysning av markanvisningstävling och vid tecknade av markanvisningsavtal.

2.2.10 Beslut om markanvisningstävling

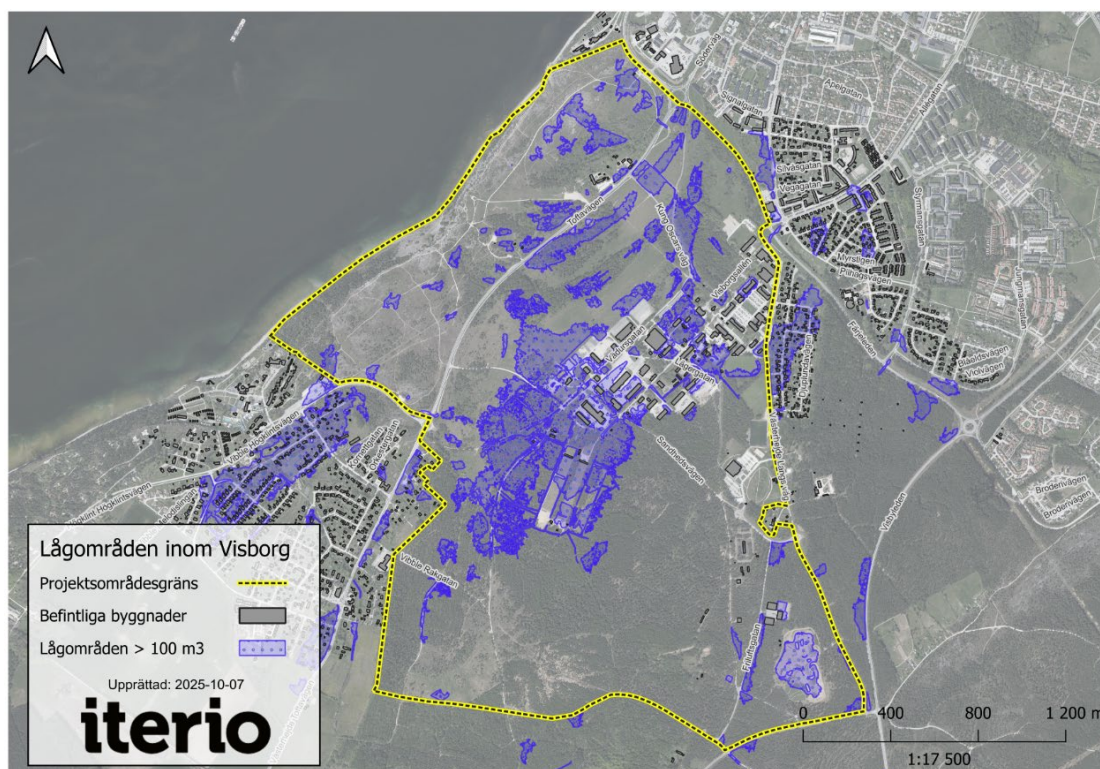
Regionstyrelsen beslutade år 2021, se bilaga 17, om utlysning av markanvisningstävling avseende tilldelningsområde 1-4 inom detaljplaneförslaget för kv. Trombonen och Slagverket m.fl. inom Visborgsområdet samt gav Stadsutvecklingsprojekt Visborg i uppdrag att genomföra markanvisningstävlingen.

2.3 Faktiska förutsättningar inom Visborgsområdet

Inom Visborgsområdet finns flera faktiska förutsättningar, ej att förväxlas med risker, utmaningar och ekonomiska bedömningar, som projektet har att förhålla sig till. Förutsättningarna är både fysiska och även kopplade till politiska beslut. Kunskap om Visborgsområdets fysiska förutsättningar har under projektets gång förbättrats. Genomförda utredningar har visat att förhållandena är mer utmanande än i många andra exploateringsområden. De fysiska förutsättningarna är inte heller ännu helt utredda, pågående och kommande utredningar kan ännu ge underlag som påverkar den kommande planeringen. Nedan redogörs för de av projektet identifierade faktiska förutsättningar.

2.3.1 Flackt och instängt område

Visborg omfattas av flera sänkor/lågpunkter där regnvattnet saknar naturligt utlopp. Därför ansamlas, vid stora regn (klimatkompenserat 100-årsregn), oacceptabelt höga vattennivåer redan med dagens befintliga bebyggelse, se Figur 8. Med framtida planerad bebyggelse riskerar situationen att förvärras om inte tillräckliga åtgärder vidtas. De åtgärdsförslag som hittills identifierats är inte tillräckliga för att exploatering ska kunna genomföras fullt ut med acceptabel risk.



Figur 8. Visborg omfattas av flera sänkor/ lågpunkter där regnvattnet saknar naturligt utlopp och därför ansamlas vid stora regn. Bild: Iterio

Att området är flackt medför att VA-ledningar behöver läggas med sämre lutning än vad som är önskvärt och långa ledningsdragningar medför behov av djupa schakter. Detta gör det svårare att hitta ledningssträckningar där exempelvis skyddsvärda arter undviks, risken för bortledning av grundvatten ökar, och det blir mer kostsamt. Dålig lutning medför ökad risk för stopp och ökat behov av underhåll.

Dagvattendammar för rening inom Visborgsområdet kan behöva förläggas upphöjda i landskapet för att undvika problem som kan uppstå på grund av högt grundvatten. Det innebär att dagvattnet behöver pumpas till dammarna och att landskapsbilden påverkas.

Just nu pågår ett omtag kring dagvatten- och skyfallsfrågan med målet att identifiera bättre lösningar, bland annat genom mer uppströms belägen fördröjning och genom att försöka hitta smartare sätt att fördröja och rena dagvattnet. I bästa fall leder detta till att vissa dammar inte behöver göras upphöjda och att ett planerat dagvattenutlopp (som ska förstärka det befintliga centrala dagvattenutloppet) genom Södra hållarna kan undvikas. Även om inte detta kan uppnås behöver projektteamet pröva möjligheten att förlägga dagvattenledningsnätet på ett sätt så att maximera funktionen, skyddsvärda arter undviks, bortförande av grundvatten från området minimeras och kostnaderna sänks. Resultatet av detta omtag levereras sommaren 2026.

2.3.2 Sekundärt vattenskyddsområde

Stadsutveckling Visborg ligger inom vattenskyddsområde för en av Visbys viktigaste grundvattentäkter. Vattenskyddsområdet skyddas från föroreningsrisker genom vattenskyddsföreskrifter¹⁰.

Då Visbys vattenförsörjning redan är ansträngd får en utveckling av Visborgsområdet inte riskera att påverka vattentakten negativt, varken kvalitativt eller kvantitativt. Därför initierade Stadsutveckling Visborg år 2023 en sårbarhetsutredning som uppdaterades våren 2025 efter genomförda geotekniska sonderingar och tillkommande information om grundvattennivåer. De delar som bedömdes som mer sårbara med avseende på föroreningar i den första utredningen har utökats något i den bedömning som gjordes i den uppdaterade utredningen. Mer sårbara i detta sammanhang avser delar av Visborg som bedöms som mer känsliga för föroreningsspridning och uppfyller en eller flera av nedanstående kriterier:

- jorddjup < 3 meter
- moränmaktighet < 1 meter
- ligger inom primär skyddszon för Visby vattenskyddsområde

Rekommendationen av hur ett mer eller mindre sårbart område ska hanteras i förhållande till exploatering har också justerats i den senare analysen. Nuvarande konsult anser inte att något område helt måste undvikas när det kommer till exploatering men att det vid ”mer sårbara” områden krävs särskild försiktighet vid schaktarbeten för att minimera risk för föroreningsspridning. I möjligaste mån behöver djupa schakter undvikas för att inte skada

¹⁰ <https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/vatten-och-avlopp/dricksvatten/vattenskyddsomraden>

det skyddande lagret ner till bergmagasinet och för att inte riskera att värdefullt grundvatten leds bort.

2.3.3 Höga grundvattennivåer

Sedan år 2021 mäts grundvattennivåer vid cirka 30 punkter i Visborg. Det finns två grundvattenmagasin: ett övre i jord och ett undre i sprickigt berg, där det undre ingår i Visbys vattenförsörjning.

Den uppdaterade sårbarhetsanalysen bedömer att tillförseln från jordmagasinet till bergmagasinet är mycket liten, vilket innebär att dränering av jordmagasinet knappast påverkar bergmagasinets kvantitet. Detta indikerar att risken att förorena det grundvatten som används för Visbys vattenförsörjning ser ut att vara mindre än enligt tidigare bedömning. Det finns dock delar av området där det skyddande skiktet är tunnare eller saknas och där behöver säkerställas att inte schakter/aktiviteter äventyrar medför risk för föroreningstransport till grundvattnet i berg varken under byggnation eller vid framtida eventuell föroreningstransport.

Grundvattnet i jord transporteras främst horisontellt och styrs av djupet på dagvattenledningar/ledningsschakter och diken som dränerar ut vattnet från Visborgsområdet via den befintliga centrala utloppsledningen till Östersjön genom Södra hållarna.

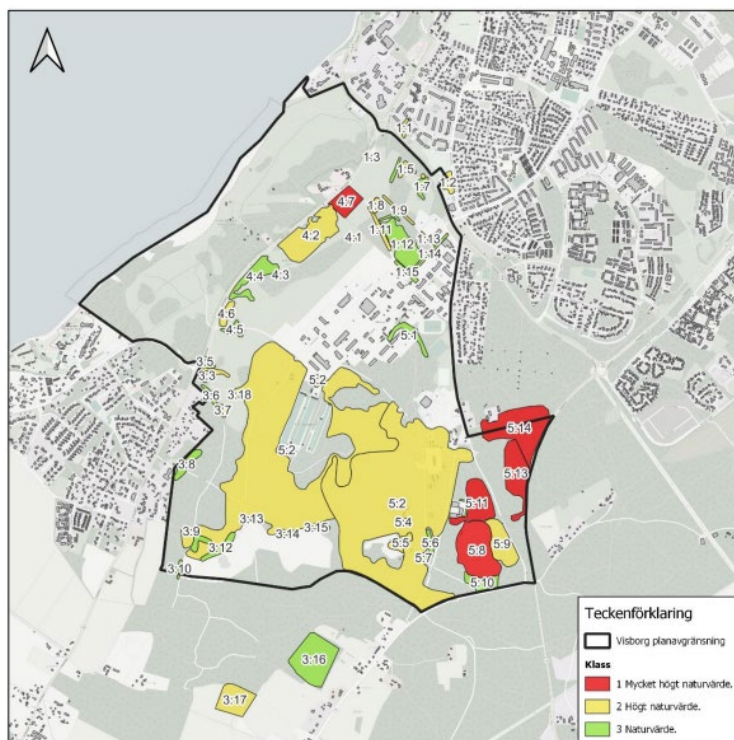
Enstaka mätningar av vattenflödet i den centrala utloppsledningen indikerar ett basflöde på cirka 2–3 liter per sekund, det vill säga att grundvatten motsvarande en allmän mindre vattentäkt kapacitet under torrperioder leds bort mot Östersjön redan idag. Om den befintliga utloppsledningen förstärks med ytterligare en ledning enligt den lösning som finns framtagen sedan år 2022 kommer flödet av grundvatten ut från området att öka. Därför pågår en översyn av möjligheten att stryka denna tillsammans med ett försök att ytterligare optimera dagvattenledningsnätets nivåer, se kapitel 2.3.1.

Det finns idag pågående markavvattning i Visborgsområdet genom att grundvatten i jordmagasinet leds bort från området via diken och ledningar till slukhål och en befintlig dagvattenledning genom Södra hållarna. Markavvattning innebär att man genomför åtgärder som permanent ändrar markens vattenförhållanden. Åtgärden genomförs för att marken ska bli lämplig att använda för ett visst ändamål. Genom att justera nya dagvattenledningar och diken kan den redan pågående markavvattningen styras så att möjligheter till infiltration av rent dagvatten ökar och magasineringsutrymmet ökas, samtidigt som nivåerna hålls tillräckligt höga för att undvika skadliga sättningar och det grundvatten som leds bort från området minimeras.

På Gotland råder också generellt markavvattningsförbud, vilket innebär att dispens och tillstånd krävs om inte skada tydligt kan uteslutas. En omfattande justering i Visborg berör fler fastigheter än Regionens och ska därför prövas av Mark- och miljödomstolen.

2.3.4 Naturvärden

Visborgsområdet omfattas till stor del av områden med höga naturvärden, se figur 9. Här finns gammal tallskog, våtmark, gräsmark, alvarmark och en mindre andel lövskog. Visborgsområdet hyser en rik biologisk mångfald med bland annat skyddade och rödlistade arter inom artgrupperna kärlväxter, fåglar, insekter, marksvampar och groddjur.



I de norra delarna av Visborgsområdet finns höga naturvärden knutna till träd, alléer, gräsmarker och sällsynta arter som flockskivling och potentiellt fladdermöss. De centrala och södra delarna (Villastaden) domineras av äldre tallskog och småbiotoper av bland annat alvarmark, småvatten, äldre lövträd och brynmiljöer. På Visborgs slätt är gräsmarkerna av stor betydelse för biologisk mångfald, där bland annat orkidéer har påträffats. I öster och sydost finns värdefulla skogsområden och sandmarker. Inom och intill Visborgsområdet finns även skyddade områden med koppling till naturmiljöerna inom Visborgsområdet; naturreservatet Södra hällarna och Natura 2000-området Slättflis.

I den miljökonsekvensbeskrivningen¹¹ som tagits fram för Visborgsområdet visar att exploateringen kan medföra förväntat negativa konsekvenser på naturmiljö och biologisk mångfald. Den senaste naturvärdesinventeringen är över tio år gammal, vilket innebär att viktiga uppdateringar saknas. Fynd i Artportalen indikerar att fler arter än tidigare känt förekommer i området, vilket ökar behovet av fördjupade utredningar. Om en ny naturvärdesinventering samt fler fördjupade utredningar, anpassningar och skyddsåtgärder utförs, kan konsekvenserna reduceras till risk för negativa konsekvenser. Naturmiljö och biologisk mångfald är den miljöaspekt som sticker ut från övriga miljöaspekter i den framtagna miljökonsekvensbeskrivningen för Visborgsområdet, se bedömningsskala i figur 10.

¹¹ <https://gotland.se/MKB.pdf>

Bedömningsskala för respektive miljöaspekt	
	Förväntade positiva konsekvenser
	Ställningstagande och målsättningar i planen/programmet förväntas medföra positiva konsekvenser för den bedömda miljöaspekten.
	Möjlighet till positiva konsekvenser
	Ställningstagande och målsättningar i planen/programmet kan medföra positiva konsekvenser för den bedömda miljöaspekten. Utfallet kan vara beroende av faktorer som kommunen inte styr i planen/programmet.
	Obetydliga/neutrala konsekvenser
	Ställningstagande och målsättningar i planen/programmet medför inga direkta konsekvenser för den bedömda miljöaspekten.
	Risk för negativa konsekvenser
	Ställningstagande och målsättningar i planen/programmet kan medföra negativa konsekvenser för den bedömda miljöaspekten. Utfallet kan vara beroende av faktorer som kommunen inte styr i planen/programmet.
	Förväntade negativa konsekvenser
	Ställningstagande och målsättningar i planen/programmet förväntas medföra negativa konsekvenser för den bedömda miljöaspekten.

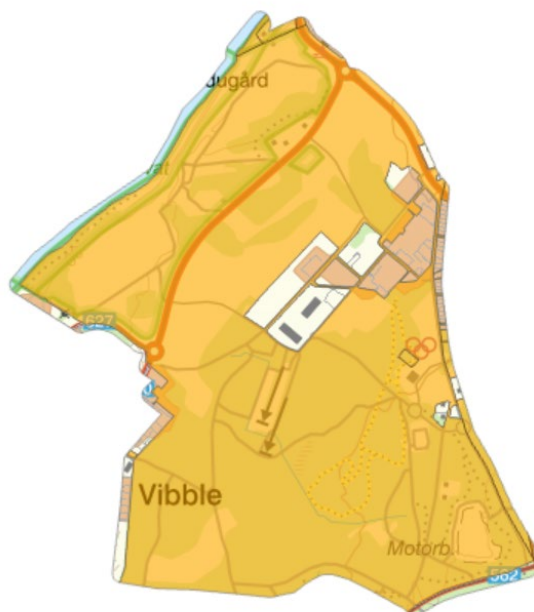
Figur 10, bedömningsskala för de miljöaspekter som bedömts vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivning för Visborgsområdet.

Även om det finns planer för att spara viktiga naturmiljöer och att områden med höga naturvärden undviks, kommer ändå ett ianspråktagande av mark medföra habitatförlust, barriäreffekter, ökad fragmentering av landskapet, ökade bullernivåer, ljusföroreningar och ökat besöksstryck (störning och slitage) som har en oundviklig negativ effekt på naturmiljön. Med rätt anpassningar och åtgärder kan konsekvenserna dock reduceras till risk för negativa konsekvenser. Det är av stor betydelse att anpassningar görs i respektive detaljplan, men också i relation till området i stort.

2.3.5 Pågående markanvändning

På Visborgsområdet finns i dag cirka 1 500 arbetsplatser. Det finns vårdcentral, skola, äldreboende, förskola, restaurang, gym och kontorsbyggnader där bland annat delar av Region Gotland har kontor. Av Region Gotlands anställda har ca 700 Visborg som utgångspunkt. Det finns även verksamheter som exempelvis tillverkningsindustri, snickeri, tvätterier och reparationsverkstad.

Region Gotland äger stora markområden inom Visborg, se figur 11. Inom de centrala delarna av Regementsområdet finns det dock flera andra markägare. Region Gotland har avtal tecknade med en markägare för framtida utveckling av dennes markområden, se vidare 2.3.8, för övriga markområden saknas avtal.



Figur 11, Kartbild över markägoförhållande där gulmarkerade ytor ägs av Region Gotland.

Visborgsområdet är redan idag attraktivt för friluftsliv. Inom Visborgsområdet finns naturreservatet Södra Hällarna i väster, flera lättillgängliga friluftsområden som Balders hage samt Idrotts- och Rekreatiomsområde i söder med löpspår som nyttjas för stadsnära promenader. Områden och stråk av betydelse för rekreation och friluftsliv har identifierats i Regionens grönplan med tillhörande ekosystemtjänstkartering¹² där kopplingen mot naturreservatet Södra Hällarna är tydlig.

2.3.6 Riksintressen

Flera områden av riksintresse överlappar eller ligger i nära anslutning till Visborgsområdet. Visborg angränsar och överlappas till viss del av Riksintresse för Totalförsvaret. På grund av omvärldsläget har Försvarsmakten skärpt bevakningen av sina intressen vilket kan påverka utveckling inom de delar som överlappas. Andra riksintressen som påverkas av Stadsutveckling Visborg är

- friluftsliv,
- naturvård,
- kommunikation, energi och värdefulla ämnen och material,
- rörligt friluftsliv,
- högexploaterad kust

2.3.7 Naturreservat

Södra Hällarna naturreservat ligger inom Visborgsområdet och inrättades enligt beslut i Regionfullmäktige år 2012, se bilaga 18. Syfte med reservatet är att skydda och vårda naturen långsiktigt för kommande generationer, bevara livsmiljöer för många skyddsvärda arter, främja rekreation för allmänheten samt bidra till Gotlands profil som bostads- och besöksort.

¹² <https://storymaps.arcgis.com/stories/ef8ae0bd7fb047188629aa8e9b3a98a9>

2.3.8 Tecknade exploateringsavtal med markägare

År 2008 tecknades exploateringsavtal mellan Gotlands kommun och Vasallen Visby AB, se bilaga 19, exploateringsavtalet godkändes av Kommunstyrelsen år 2008, se bilaga 20.

Avtalet reglerade bland annat överlåtelse till regionen av allmän platsmark i form av gator med mera inom kasernområdet utan ersättning. År 2009 skrev Region Gotland under ett övertagande av mark, vägar, parkeringar och VA-anläggningar.

År 2014 tecknades ett exploateringsavtal mellan Region Gotland och Peab FU Visby AB, se bilaga 21 som godkändes av regionstyrelsen år 2014, se bilaga 22. Till grund för avtalet låg förslag till detaljplan för kv. Visby Skenet (område 9 enligt figur 13). Mark för gata och gång-och cykelväg har överlåtits enligt avtalet utan ersättning till Region Gotland som därmed övertagit ansvaret för marken. I ansvaret ingår även ombyggnad och utbyggnad av gata och gång-och cykelväg, inklusive dagvatten. 2018 tecknades ett nytt exploateringsavtal, se bilaga 23) som ersatte delar av det ursprungliga avtalet samtidigt tecknades ett tilläggsavtal, se bilaga 25, till det ursprungliga exploateringsavtalet, dessa beslutades i Regionfullmäktige år 2018, se bilaga 24.

År 2018 tecknades ett exploateringsavtal, se bilaga 23, för kvarteren Ljuset & Lyktan, Västra Regementsområdet och kvarteret Skenet (område 2, 7 och 9 enligt figur 13) med Peab FU Visby AB och Peab FU Visby Exploatering AB, beslutad av Regionfullmäktige år 2018, se bilaga 24. Genom tecknande av avtalet befriades exploatören från gatukostnadsersättning genom att erlagga exploateringsersättning om 40 mnkr för angränsande infrastruktur. Tecknande av avtalet innebar även att exploatören eller annan framtida fastighetsägare ska erlagga anslutningsavgift för vatten och avlopp för tillkommande anslutningar inom exploateringsområdet (område 2, 7 och 9 enligt figur 13) enligt vid var tid gällande taxa. Befintliga byggnader anses ha erlagt anslutningsavgift.

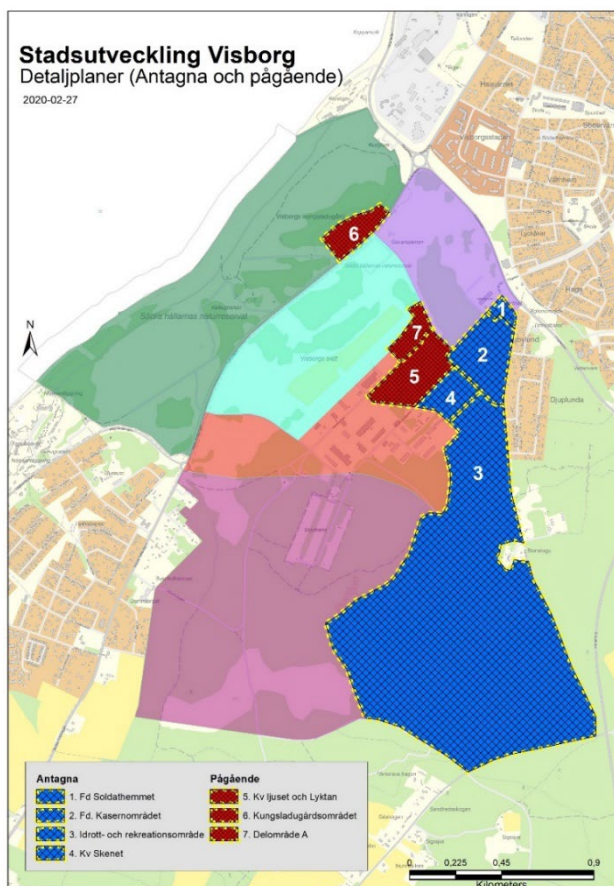
2.3.9 Aktiv markanvisning

År 2025 beslutade Regionstyrelsen se bilaga 26, att godkänna upprättat markanvisningsavtal mellan Region Gotland och Visby Roma Hockey, se bilaga 27. Markanvisningsavtalet föranleddes av tidigare beslut, år 2024 och 2025, om direktanvisning avseende uppförande av ishall, se vidare bilaga 28 och 29.

Markanvisningen innebär en option för Visby Roma Hockey att inom två år förvärva mark genom upplåtelse av tomträtt efter att villkor i markanvisningsavtalet uppfyllts. Villkoren är bland annat att Visby Roma Hockey erhåller bygglov och att behovet av antal tillkommande parkeringsplatser är utredd och godkänd av berörd myndighet. Innan förvärv kan ske ska ett markgenomförandavtal upprättas och beslutas. Markgenomförandavtalet kommer bland annat att reglera avtalsparternas åtaganden och fördelning av kostnader.

2.3.10 Antagna detaljplaner

Inom Visborgsområdet finns fyra antagna detaljplaner, se figur 12. För samtliga antagna detaljplaner gäller kommunalt huvudmannaskap vilket innebär att Region Gotland är huvudman för allmän plats. Som huvudman ansvarar man för iordningställande, drift och underhåll av de allmänna anläggningarna (gata, park, VA med mera) i takt med att byggrätter inom detaljplanerna ianspråktas.



Figur 12. Antagna detaljplaner: Fd Soldathemmet (1), Fd. Kasernområdet (2), Idrotts- och rekreationsområdet (3), kv. Skenet (4).

Detaljplan för före detta Soldathemmet (akt 09-VIS-112)¹³ antogs av Kommunfullmäktige år 1974 och vann laga kraft 1976-05-14, se bilaga 30. Detaljplanen möjliggör för etablering av samlingslokaler och dylikt. Inom detaljplaneområdet är utbyggnad av infrastruktur klar och det finns inga outnyttjade byggrätter.

Detaljplan för Kasernområdet (akt 09-P-141)¹⁴ antogs av Byggnadsnämnden år 2007 se bilaga 31, och vann laga kraft 2007-09-21. Detaljplanen möjliggör för etablering av kontor, restaurang, idrott, kultur, bostäder, vård och centrumverksamhet. Inom detaljplaneområdet är utbyggnad av infrastruktur till större del klar och det finns ett mindre antal outnyttjade byggrätter.

Detaljplan för idrotts- och rekreationsområdet (akt 09-P-230)¹⁵ antogs i Regionfullmäktige år 2012, se bilaga 32, och vann laga kraft 2013-03-07. Detaljplanen möjliggör för etablering av diverse olika idrottsverksamheter och anläggningar. Inom detaljplaneområdet återstår delvis utbyggnad av infrastruktur och det finns även outnyttjade byggrätter.

¹³ 09-VIS-112 Visby, del av stgomr 1144 (soldathemmet, P18) - Detaljplaneportal - Region Gotland

¹⁴ 09-P-141 Visby, del av Visborg 1:1 (kasernområdet) - Detaljplaneportal - Region Gotland

¹⁵ 09-P-230 Visby, del av Visborg 1:9 m fl (Idrotts- och rekreationsområdet Visborg) - Detaljplaneportal - Region Gotland

Detaljplanen för kv Skenet (akt 09-P-240)¹⁶ antogs av Regionfullmäktige, år 2014, se bilaga 33, och vann laga kraft 2014-04-02. Syftet med detaljplanen att möjliggöra en utveckling av den nya stadsdelen Visborg genom byggnad av bostäder, centrum, radhusbebyggelse, kontor, handel, skola samt vårdboende. Inom detaljplaneområdet återstår utbyggnad av infrastruktur och det finns ett mindre antal outnyttjade byggrätter.

2.3.11 Beviljade planbesked

Beviljade planbesked finns för Kungsladugården, Ljuset & Lyktan, Trombonen & Slagverket och Norra Visborg (område 1, 2, 3 och 5, se figur 13).

Planbesked togs för Kungsladugården år 2013, se bilaga 34 och 2015 se bilaga 35. Detaljplanearbete med Kungsladugården är vilande efter beslut i styrgruppen och på grund av den begränsande ekonomin i projektet, kostnaden för framtagande av en ny detaljplan bedöms inte kunna täckas av intäkterna som en ny detaljplan skulle innebära.

Planbesked togs för Ljuset & Lyktan år 2017 och år 2019, se bilaga 36 och 37. Detaljplanearbete pågår för Ljuset & Lyktan, se vidare kapitel 4.1.2.

Planbesked togs för Trombonen & Slagverket och Norra Visborg år 2017 se bilaga 9. Detaljplanearbete för Trombonen & Slagverket är vilande se vidare kapitel 4.1.2. Detaljplanearbete för Norra Visborg har inte kunnat starta på grund av begränsning av möjlighet för initiala investeringar och även tillgång av personella resurser.

2.3.12 Beslut om att sköta befintliga gator

I samband med att Regionfullmäktige beslutade om att förvärva del av Visby Visborg 1:13 gav även Regionfullmäktige år 2018 Tekniska nämnden i uppdrag att förvalta och genomföra utbyggnad på Visborg, se bilaga 24. Uppdraget innebar att Region Gotland tog över kostnaderna för skötsel av de gator inom Visborgsområdet som inte är detaljplanlagda. Syftet var att skapa nödvändiga förutsättningar för allmänna vägar inom Visborg. Regionen fick i och med köpet kontroll över utbyggnadstakt och kvalitet på vägnätet och styr över framtida skötsel och underhåll.

2.3.13 Omvärldspåverkan

Lagstiftning kring samhällsbyggnad och miljövärden har förändrats och skärpts sedan planerna kring Visborgsområdets utveckling tog fart. Skärpta krav och medvetenhet inom hållbarhet, vattenförsörjning, ökade medvetenhet om påverkan av klimatförändringar till exempel skyfall och översvämningar, naturvärden och demografiska förändringar är något som Stadsutveckling Visborg behöver ta hänsyn till. Stadsutveckling Visborg påverkas även av det osäkra omvärldsläget som har lett till stora kostnadsökningar för utbyggnad av infrastruktur och som i sin tur påverkar efterfrågan av nya bostäder.

3. Ekonomi för Stadsutveckling Visborg

Årligen tas en femårig exploateringsplan och budget fram för Stadsutveckling Visborg som inkluderar pågående och planerade exploaterings- och infrastrukturprojekt inklusive det planerade personella resurs- och utredningsbehovet. Den ekonomiska kalkylen förändras och förfinas under arbetet med projektet, ju närmare utbyggnad av ett detaljplaneområde man kommer blir den ekonomiska prognosen tydligare och mer träffsäker. Intäkterna som består av markförsäljning och exploateringsbidrag speglar den monetära värdetillväxt som uppstår genom planläggning och utbyggnad. Intäkterna i ett exploateringsprojekt kommer i

¹⁶ 09-P-240 Visby kv Skenet (Visborgsområdet) - Detaljplaneportal - Region Gotland

ett mycket sent skede, normalt är det först efter utbyggnaden av infrastruktur som intäkterna erhålls.

Sedan Stadsutveckling Visborg startade har flertalet ekonomiska underlag och analyser gjorts för projektet och Visborgsområdet. Gemensamt för dessa är att man har sett behov av stora initiala investeringskostnader. Kostnadsökningarna genom åren är relaterade till framför allt mer kunskap om projektet som identifierat vilka investeringar som behövs för området. Även påverkan från omvärlden som genererat stora kostnadsökningar för utbyggnad av infrastruktur har påverkat investeringskostnaden för projektet. Investering i källsorterande VA-system exklusive nytt grävattenverk är också en faktor som påverkar investeringskostnaden för VA med omkring 10% procent av den totala VA-investeringen, se bilaga 38. I merkostnaden har uppförande av ett nytt grävattenverk (BDT-reningsverk) exkluderats eftersom utbyggnad av Visborg, utan uppförande av ett nytt grävattenverk, skulle medföra att Visby reningsverk behöver byggas ut. Kostnader för detta har approximerats (ingen beräkning finns på detta) till att ligga i nivå med ett nytt grävattenverk. Om det nya grävattenverket inkluderas bedöms kostnaden för dubbla rör i stället öka med ca 25%. Detta är i samma nivå som den uppskattning som gjordes av VA-avdelningen inför beslut om dubbla rör år 2020 (kapitel 2.2.7) i tekniska nämnden. Jämfört med ett genomsnittligt exploateringsområde på Gotland är det framför allt kostnader för dagvattenhantering på Visborg som är fördyrande. Merkostnader för detta bedöms överstiga kostnader för dubbla rör, även om ett nytt grävattenverk räknas in.

Nedan är en sammanställning av de kostnadsbedömningar som gjorts under åren sedan första projektdirektivet antogs år 2011.

Tabell 2. Sammanställning av ekonomiska bedömningar genom åren angivna i miljoner kronor (mnkr)

	2011 ¹⁷	2016 ¹⁸	2017 ¹⁹	2022 ²⁰	2023 ²¹	2025 ²²
Totala utgifter hela Visborg	100-150	630		1 769	2 058	2094
Totala utgifter, enbart område 3, Trombonen & Slagverket och område 5, Norra Visborg			57			370
Totala utgifter exkl. Villastaden				1 206	1 515	1 396
Totala intäkter exkl. Villastaden				615	753	764

3.1 Projektdirektiv 2011

I projektdirektiv år 2011, se bilaga 1, görs en bedömning att det totala investeringsbehovet uppgår för utbyggnad av trafikplatser och huvudstråk till 100-150 mnkr.

3.2 Strukturplan 2016

Av strukturplanen år 2016 bedöms de totala utgifterna uppgå till ca 630 mnkr (kostnadsläge maj 2014) för genomförandet av utvecklingen av hela Visborgsområdet. Av dessa är ca 145

¹⁷ Se vidare 3.1, Projektdirektiv 2011, enbart kostnadsbedömning för investering i gata och park

¹⁸ Se vidare 3.2 Strukturplan 2016

¹⁹ Se vidare 3.3 Start-PM 2017

²⁰ Se vidare 3.4 Konsekvensutredning 2022

²¹ Se vidare 3.5 Business case 2023

²² Se vidare 3.6 Exploateringskalkyl 2026-2030

mnkr hänförliga till VA-utbyggnaden, utgifterna för detta avsågs täckas med anslutningsavgifter. Investeringskostnader för gator, parker med mera bedömdes till ca 444 mnkr. Resterande 40 mnkr avsåg sanering, planläggning, fastighetsbildning, inlösen av mark, utredningar med mera. I Strukturplanen konstaterades att förutsättningar som måste gälla för att ett genomförande ska kunna balanseras ekonomiskt är att försäljningspriset för mark för verksamheter sätts till lägst 300 kr per kvm och att priset på byggrätt sätts till lägst 1 500 -1 600 kr per kvadratmeter BTA.

3.3 Start-PM 2017

Av start-PM år 2017 framgår att de totala utgifterna för område 3 och 5, Trombonen & Slagverket och Norra Visborg (se figur 13) bedömdes uppgå till 57 mnkr. Projektets tolkning av angivna utgifter är att de är fördelade med ca 16,5 mnkr på VA-investeringar, ca 36,5 mnkr på investering i gata och park samt ca 4 mnkr på utredningar, planläggning, fastighetsbildning, markanvisning med mera. Inkomsterna bygger i huvudsak på försäljning av byggrätt inom den mark som ägs av regionen och VA-avgifter. Inkomsterna beräknas uppgå till ca 60,5 mnkr. Inkomsterna från byggrätt utgår från en nivå om lägst 1 650 kr per kvadratmeter BTA.

3.4 Konsekvensutredning 2022

År 2022 genomfördes en konsekvensutredning, se bilaga 39, med hjälp av dåvarande konsult i syftet att, utifrån ny kunskap om utmaningar i området sedan Strukturplanen togs fram:

- Se över om ursprunglig planerad markanvändning behövde justeras till följd av placering av nödvändiga tekniska anläggningar
- Uppdatera investeringskalkylen i Strukturplanen med de nya kunskaperna som grund
- Se över om planerad utbyggnadsordning behövde justeras

Utifrån konsekvensutredningen uppskattades de totala utgifterna till 1 769 mnkr för hela Visborgsområdet. Utgifter för VA-försörjning inklusive merkostnad för källsorterande system inkl. BDT (gråvatten)-reningsverk (136 mnkr) bedöms till ca 833 mnkr. Investering i gata och park bedöms uppgå till ca 888 mnkr. Detta inkluderar permanent gjutet tråg för gc-tunnlar vid Färjeleden och Sandhedsvägen (108 mnkr) samt redan utbyggda gator och cirkulationsplatser inom Idrotts- och rekreationsområdet (29,3 mnkr). Resterande 48 mnkr avser sanering, planläggning, fastighetsbildning, inlösen av mark, utredningar med mera motsvarande som redovisades i Strukturplanen där summan har indexreglerats. I den totala kostnadsberäkningen ingår även en uppskattning av utgifter för utbyggnad av Villastaden där bedömningen gjordes att det motsvarar ca en tredjedel av den totala kostnaden för övriga delar av Visborgsområdet. Totala utgifter exklusive Villastaden blir då 1 206 mnkr.

Tabell 3, Sammanställning av ekonomiska kostnadsbedömning gjord i samband med konsekvensutredningen.

Kategori	Hela Visborg (mnkr)	Varav Villastaden (mnkr)
Gator & GC-portar, Lekplatser & torg	888	238
All VA-försörjning inkl dagvatten & skyfallshantering	833	309
Driftkostnader och omsättningstillgångar	48	16 ²³
Summa total inkl. driftkostnader och omsättningstillgångar	1769	563

Dåvarande projektteam tillsammans med representanter från VA-avdelningen gjorde en analys av konsekvensutredningen där man exkluderade Villastaden (område 12 enligt figur 13) med anledning av att exploateringen av Villastaden ligger långt fram i tiden och har många osäkerheter. Analysen utgick vidare från förutsättningarna att:

- utgifterna omfattar utbyggnad av Sandhedvägen som även ska betjäna Villastaden
- utgifterna omfattar även utbyggnad av infrastruktur för att möjliggöra fortsatt (framtida) exploatering inom Villastaden.

Slutsatserna från analysen var att utgifterna exklusive VA går i stort sett jämnt ut med intäkterna som beräknats till 615 mnkr från markförsäljning och exploateringsbidrag. Inkomsterna från byggrätt utgick från en snittnivå om 2700 kronor per kvadratmeter bruttoarea. Slutsatser vad gäller VA-utgifter inklusive merkostnad för hydrologi och dubbla rör så blir VA-kostnaden, som ska täckas utav anslutningsavgifter, drygt dubbelt så mycket jämfört med intäkten. I analysen framgår att merkostnad för hydrologi inte går att komma ifrån. Man konstaterar vidare att Visborgsprojektet är mer framtungt än vad stadsbyggnadsprojekt är normalt. Stadsutveckling Visborg framhöll att både intäkter och utgifter är beräknade utifrån antagande av dåvarande kända faktorer vilket medför att utfallen inte kan garanteras och att resultatet ska tolkas med försiktighet.

3.5 Business case 2023

Av den kostnads- och intäktsberäkning av olika scenarier som utfördes av dåvarande konsult år 2023, se bilaga 38, gjordes även en uppdatering av investeringskalkylen där den totala utgiften uppskattades till 2058 mnkr²⁴ för hela Visborgsområdet jämfört med konsekvensutredningens 1769 mnkr. Av utredningen framgår att man använt samma siffror som i konsekvensutredningen för investeringar i Villastaden. Nya uppgifter för uppförande av grävattenreningsverk har erhållits vilket gör att källsorterande system inkl. BDT (grävatten, bad, disk och tvätt) -reningsverk nu uppskattas till 171 mnkr jämfört med konsekvensutredningens 136 mnkr. Sedan konsekvensutredning har förändringen i omvärlden i och med kriget i Ukraina drivit upp kostnadsläget.

Ett av scenarierna i utredningen motsvarar det scenario som tidigare projektteam analyserade efter leverans av konsekvensutredningen, dvs utbyggnad av Visborgsområdet

²³ I konsekvensutredningen nämner man ingen summa avseende driftkostnader och omsättningstillgångar för Villastaden. Man nämner dock i utredningen att Villastaden motsvarar ca en tredjedel av den totala kostnaden för övriga delar av Visborgsområdet varför Stadsutveckling Visborg gör samma antagande för driftkostnaden och omsättningstillgångarna, dvs 16 mnkr av totalt 48 mnkr.

²⁴ I utredningen har man avrundat investeringskostnaden för utbyggnad av VA- och gatu- och parkanläggningar till 1340 mnkr (645 mnkr för VA exkl. källsorterande system och 695 mnkr för gata och park) vilket gör att den totala investeringskostnaden för hela Visborg blir 2058 mnkr. Den korrekta summan borde bli 2060,275 mnkr om man utgår från bilaga 13 till Business case 2023.

exklusive Villastaden. Investering i gata och park bedöms då uppgå till knappt 700 mnkr²⁵ och VA ca 715 mnkr inklusive källsorterande system exklusive BDT-reningsverk. Med reningsverk inräknat blir det istället 815 mnkr. Totala utgifter exklusive Villastaden blir då 1 515 mnkr.

Tabell 4. Sammanställning av ekonomisk kostnadsbedömning gjord i samband med business case.

Kategori	Visborg exkl. Villastaden (mnkr)	Villastaden (mnkr)
Investering i gator och parkanläggningar	700	238
Investering i VA-anläggningar inkl. källsortering	715	309
BDT-reningsverk hela Visborg	100 ²⁶	
Driftkostnader och omsättningstillgångar	-	-
Summa total	1515	547 ²⁷

3.6 Exploateringskalkyl år 2026-2030

Den senaste exploateringskalkylen år 2026-2030, beslutad år 2025, visar på total utgift om knappt 1 396 mnkr²⁸ för Visborgsområdet exklusive Villastaden (område 12 enligt figur 13), dock inkluderat investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra framtida exploatering inom Villastaden, som tex Sandhedsvägen (område 11 enligt figur 13). Utgifter för VA-försörjning inklusive merkostnad för källsorterande system inkl. BDT-reningsverk bedöms till ca 786 mnkr. Investering i gata och park bedöms uppgå till ca 479 mnkr, detta exkluderat permanent gjutet tråg för gång och cykel-tunnlar samt redan utbyggda gator och cirkulationsplatser inom Idrotts- och rekreationsområdet. Resterande 131 mnkr avser utredningar, personella resurser, fastighetsbildning, inlösen av mark, framtagande av detaljplaner med mera. Inkomster från markförsäljning och exploateringsbidrag har beräknats till knappt 620 mnkr och för anslutningsavgifter ca 144 mnkr²⁹.

För att kunna jämföra tidigare investeringskalkyler med utbyggnad av hela Visborg görs ett påslag om en tredjedel för Villastaden, motsvarande som man gjort i beräkningar år 2022 och 2023. Med dessa förutsättningar blir den totala utgiften för Visborg 2094 mnkr.

²⁵ I bilaga 13 till business case framgår det att investeringskostnaden för gata och park är 697,275 mnkr och 716 mnkr för VA inklusive källsorterande system

²⁶ I PM – Business case uppskattad kostnad

²⁷ I PM – Business case uppskattad totalkostnad för Villastaden inklusive utloppsledning för dagvatten.

²⁸ I den politiskt beslutade kalkylen står det 1522 mnkr, siffran är fel då driftkostnaden (126 mnkr) har felaktigt dubblerats i kalkylen detta gör att totala utgiften ska vara 1396 mnkr

²⁹ I den politiskt beslutade kalkylen framgår det att summan av den totala inkomsten är ca 981 mnkr, summan har delvis felaktigt dubblerats vilket innebär att det ska vara ca 763 mnkr.

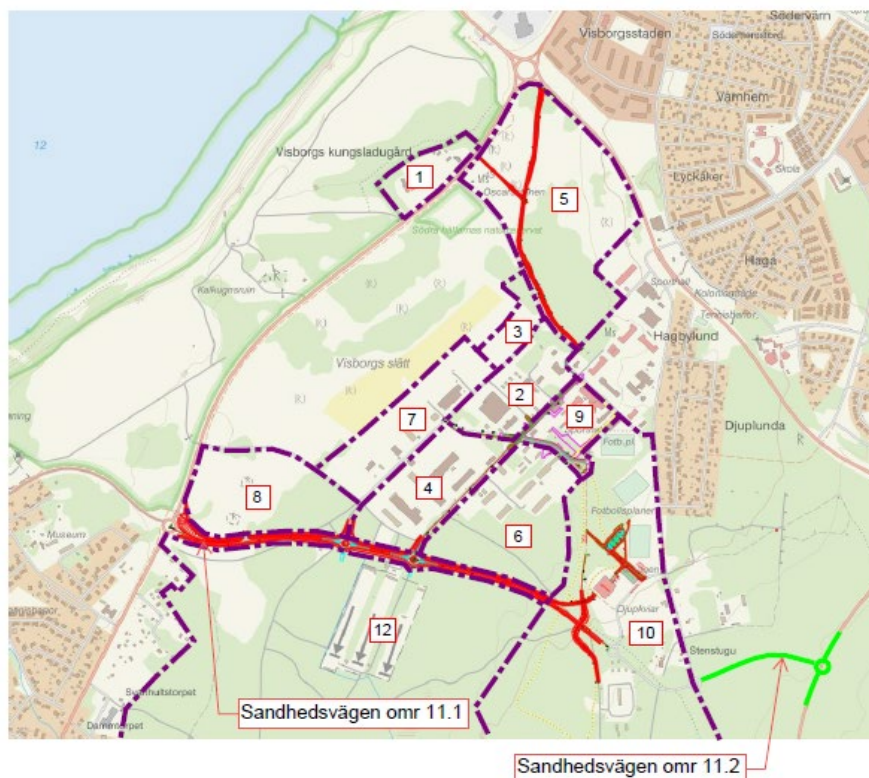
Tabell 5. Ekonomisk kostnadsbedömning gjord i samband med exploateringsplan och budget 2026-2030.

Kategori	Visborg exkl. Villastaden (mnkr)	Hela Visborg (mnkr)
Investering i gator och parkanläggningar	479	
Investering i VA-anläggningar inkl. källsortering	786	
BDT-reningsverk hela Visborg		
Driftkostnader och omsättningstillgångar	131	
Summa total	1 396	2 094

4. Pågående och framtida projekt inom Stadsutveckling Visborg

4.1 Pågående projekt

Pågående projekt är relaterade till de styrdokument som finns för Visborgsområdet och redan tecknade avtal med byggherrar samt antagna detaljplaner där regionen som huvudman är skyldig att iordningställa infrastrukturanläggningar. Två exploateringsprojekt är startade, Idrotts- och rekreationsområdet och Norra Regementsområdet samt tre separata infrastrukturprojekt, Sandhedsvägen, Dagvatten och dricksvatten Östra Regementsområdet samt Dagvattenutlopp centralt genom Södra hällarna.



Figur 13. Visborg indelat i mindre områden 1.Kungsladugården 2.Ljuset & Lyktan 3.Trombonen & Slagverket 4.Visborg 1:20 5.Norra Visborg 6.Östra Regementsområdet 7. Västra Regementsområdet 8.Södra Regementsområdet 9.Kvarteret Skenet 10.Idrotts- och rekreationsområdet 11.Sandhedsvägen 12.Villastaden.

4.1.1 Exploateringsprojekt Idrotts- och rekreationsområdet och infrastrukturprojekt Sandhedsvägen

För Idrotts- och rekreationsområdet (område 10), där det finns framtagna detaljplan (se avsnitt 2.3.9), ska det framför allt iordningställas infrastruktur såsom exempelvis park, gång- och cykelväg och belysning men även förbereda mark för försäljning. Hösten år 2024 beslutades om en direktmarkanvisning till Visby Roma Hockey inom aktuellt område. Under år 2025 har markanvisningsprocessen tagits vidare genom beslut om område samt förhandling och beslut om markanvisningsavtal. Utveckling av Idrotts- och rekreationsområdet förutsätter investering och utbyggnad i kommunal infrastruktur utanför detaljplaneområdet såsom tvärförbindelsen Sandhedsvägen (område 11.1) för att trafikförsörja området. Utöver detta behövs ytterligare parkeringsplatser byggas ut för att täcka behovet inom Idrotts- och rekreationsområdet vid etablering av en ishall.

4.1.2 Exploateringsprojekt Norra Regementsområdet och infrastrukturprojekt Dagvattenutlopp centralt genom Södra hållarna

Norra Regementsområdet består av tre delområden, Trombonen & Slagverket, Ljuset & Lyktan och kvarteret Skenet- (område 3, 2 och 9), som ska resultera i framtagande av två nya detaljplaner och utbyggnad av dessa, samt utbyggnad av infrastruktur i en redan antagen detaljplan. Exploateringsprojektet bedöms kunna möjliggöra för ca 850 nya bostäder, ca 60 bostäder av dessa är uppförda inom kvarteret Skenet.

Detaljplanearbete med Trombonen & Slagverket är vilande på grund av de artfynd som upptäckts inom området. Artskyddsdispens beviljades år 2021 för byggnation, se bilaga 40. För att detaljplanearbetet ska kunna fortskrida krävs att ett visst bestånd av arten återfinns och kan flyttas till ny plats. Det begärda beståndet har inte kunnat återfinnas inom området och dispensen är giltig i fem år från beslut togs. Detta har även påverkat och skjutit upp genomförandet av det beslut som togs år 2021 om markanvisningstävling, se vidare kapitel 2.2.10.

Region Gotland har sedan 2018 ett tecknat och beslutat exploateringsavtal, se bilaga 23, för Ljuset & Lyktan och kvarteret Skenet samt Västra Regementsområdet (område 7) och erhöill i samband med beslutet en exploateringsersättning om 40 mnkr. Detta gör att exploateringsprojektet och Stadsutveckling Visborg fokuserar på att möjliggöra detaljplan för Ljuset & Lyktan.

För att detaljplanerna för Ljuset & Lyktan och Trombonen & Slagverket ska kunna genomföras kommer investeringar i VA-anläggningar utanför detaljplaneområdena såsom VA-ledningar, dammar och pumpstationer behöva anläggas, dessa avses placeras på Visborgs slätt. VA-anläggningarna ingår i exploateringsprojektet Norra Regementsområdet. Utöver detta kommer även befintligt dagvattenutlopp genom Södra hållarna behöva förstärkas med ytterligare en ledning för att kunna avleda dagvatten från aktuella områden men även för övriga delar inom Regementsområdet. Det nya dagvattenutloppet är en förutsättning för detaljplanernas genomförande men eftersom det ska möjliggöra för utveckling av övriga delar inom Regementsområdet så är det ett separat infrastrukturprojekt.

4.1.3 Infrastrukturprojekt Dagvatten och dricksvatten Östra Regementsområdet

Påbörjat infrastrukturprojekt Dagvatten och dricksvatten Östra Regementsområdet syftar till att primärt säkerställa dagvattenhantering (rening och fördröjning) för redan antagna detaljplaner för kvarteret Skenet och Idrotts- och rekreationsområdet inom

Visborgsområdet. Det dagvatten som flödar in i Visborgsområdet från Haga och Djuplunda kommer också hanteras. Utöver det kommer en dricksvattenledning anläggas för att skapa rundmatning och för framtida försörjning av Östra Regementsområdet (område 6). I projektet ingår även att utreda möjligheten till återinfiltration av renat dagvatten för att försöka bidra till ökad grundvattenbildning.

4.2 Framtida projekt

Det finns fler exploateringsprojekt som identifierats som är relaterade till de styrdokument som finns för Visborgsområdet som planeras att startas när pågående projekt är längre framskridna, knäckfrågor är lösta och det finns fler personella resurser att tillgå inom Stadsutveckling Visborg.

De områden som är berörda är övriga delar inom Regementsområdet (område 4, 6, 7 och 8), Norra Visborg (område 5), Kungsladugården (område 1) samt Villastaden (område 12). Inom Norra Visborg, Östra och Västra Regementsområdet (område 5, 6 och 7) samt Villastaden (område 12) planeras det för framför allt bostäder. I övriga områden planeras det för olika verksamheter både att behålla för befintliga och utveckla för nya verksamheter. Planerna för dessa områden har kommit olika långt, det som kommit längst är Norra Visborg genom det fördjupade kvalitetsprogrammet. Genomförande av Norra Visborg förutsätter utbyggnad av en damm, samt nya ledningar för dagvatten och svartvatten längs Färjeleden ner mot Östersjön. Möjligheter att anlägga VA-infrastruktur för Norra Visborg har inte utretts närmare så i nuläget råder osäkerhet kring eventuella konflikter med natur-, och kulturvärden.

4.3 Angränsande projekt/ förstudier

Det finns angränsade projekt till Visborgsområdet som Stadsutveckling Visborg berörs av men som inte bedrivs av Stadsutveckling Visborg. Representanter från Stadsutveckling Visborg bevakar Visborgsområdets intressen och är kontaktperson gentemot de angränsande projekten.

Visby – Västerhejde, VA-ledningar

Den förstärkning av Visbys vattenförsörjning som sker inom VA-avdelningens förstudie som drivs av projektavdelningens angränsande projekt, Visby – Västerhejde VA-ledningar, har inverkan på Stadsutveckling Visborg då utbyggnaden kommer säkerställa kapaciteten i området, bland annat med försörjning till den nya ishallen.

Gång- och cykeltunnel

År 2022 beslutade tekniska nämnden, se bilaga 41, om finansiering av gång- och cykeltunnel under färjeleden för anslutning till Visborgsområdets nordligaste delar. Ärendet avsåg att Trafikverket planerar och uppför och Region Gotland betalar. Stadsutveckling Visborg fick samtidigt av tekniska nämnden i uppdrag att upprätta finansieringsavtal med Trafikverket. Finansieringsavtal tecknades 2022-08-31 av representanter från Region Gotland och Trafikverket, av avtalet framgår en uppskattad kostnad om 15,7 mnkr. Sedan år 2024 har Trafikverket påbörjat planeringsarbete för den nya gång- och cykeltunneln där Stadsutveckling Visborgs funktionsansvarig för gata och trafik är kontaktperson för Region Gotland. De initiala planeringskostnaderna framgår av Stadsutveckling Visborgs redovisade kalkyl i exploateringsplan och budget. Trafikverkets bedömning av kostnaden för tunneln har ökat sedan avtalet tecknades och uppgår nu till 53 mnkr (bedömning september 2025). Till skillnad för när beslut togs år 2022 planeras nu att överskjutande del av kostnaden för gång- och cykeltunneln ska ingå i Gotlands länsplan för regional transportinfrastruktur år

2026-2037. Länsplanen är ute på remiss under hösten år 2025 och ska därefter behandlas i regionstyrelsen för överlämning till regeringen i januari år 2026.

5. Analys utifrån två utbyggnadsscenarier

Stadsutveckling Visborg har under hösten år 2024 gjort en riskanalys utifrån två utbyggnadsscenarier, huvudalternativ och nollalternativ (se figur 14). Riskanalysen baseras på de utredningar och bedömningar som är gjorda fram till hösten år 2024.

Successivt under projektets gång och som följd av genomförda utredningar, har mer information framkommit som visar på flera utmaningar med den planerade exploateringen. Visborgsområdet ligger inom skyddszon för dricksvattentäkter, det är höga grundvattennivåer och området är flackt och instängt vilket medför att avrinning från området är en utmaning. Samtidigt som överskottsvatten som medför risker vid skyfall behöver kunna ledas bort från området, behöver så mycket rent vatten som möjligt behållas för att bidra till Visbys dricksvattenförsörjning. Utmaningar finns också kring investeringar som behöver genomföras i vatten och avlopp men även kring tillståndsfrågor kopplat till naturskydd.

Utbyggnadsscenarierna har fördelats inom tre riskkategorier, dessa är områdets fysiska förutsättningar, tekniska lösningar och ekonomiska konsekvenser. Med fysiska förutsättningar menas här flackt och instängt område, höga grundvattennivåer, sårbarhet med avseende på grundvattnet, höga naturvärden och ett angränsande naturreservat. Med tekniska lösningar avses de lösningar som behövs på grund av de fysiska förutsättningarna. Med ekonomiska konsekvenser menas resultatet utifrån de fysiska förutsättningarna som kräver tekniska lösningar som genererar högre kostnader än vad konventionella lösningar skulle innebära.

De utbyggnadsscenarier som Stadsutveckling Visborg har analyserat baseras på en fullskalig utbyggnad, så kallade huvudalternativ, respektive avbryta planerna och utgå från befintliga förhållanden, så kallade nollalternativ. Huvudalternativet har sin grund i de politiskt antagna styrdokument, avtal och detaljplaner (både antagna och planerade) som finns för Visborgsområdet. För nollalternativet har Stadsutveckling Visborg begränsat utvecklingen till att endast omfatta de redan antagna detaljplanerna inom Visborgsområdet.



Figur 14. Bilderna visar, sett från vänster, utveckling enligt huvudalternativ respektive nollalternativ.

Huvudalternativet möjliggör för ca 4 000 nya bostäder och ytor för verksamheter och offentlig service. För nollalternativet begränsas antalet nya bostäder till de outnyttjade

byggrätter som finns inom antagna detaljplaner, det handlar om ett 20-tal nya bostäder. De bostäder som tillkommit genom antagna detaljplaner är framför allt det äldreboende med knappt 60 platser som finns uppfört inom kvarteret Skenet (område 9 enligt figur 13). Nollalternativet bidrar således inte nämnvärt till målet om bostadsförsörjning. Vid en jämförelse av totala kostnader i förhållande till totala intäkter (2025 års nivå) mellan de olika alternativen, visar huvudalternativet en kostnad om 2 094 mnkr och intäkter omkring 2 100 mnkr. Intäktsberäkningen baserat på motsvarande beräkningsgrunder som för övriga områden inom Visborg och att det kan uppföras 700 villor inom Villastaden. Justeras antalet bostäder och användningen till en mer blandad form av både villor, radhus och flerfamiljshus ökar intäkten. För ett nollalternativ visar investering om 230 mnkr och intäkter om ca 16 mnkr, i denna bedömning ingår ingen kostnadsuppskattning till vad en eventuell juridisk process skulle innebära se vidare sista stycket i kapitel 5.3.3.

5.1 Huvudalternativ

5.1.1 Omfattning

Huvudalternativet baseras på strukturplanen, kvalitetsprogram Visborg och dess fördjupningar, hållbarhetsmål, antagna detaljplaner och de detaljplaner som planeras att startas upp eller är pågående, se vidare kapitel 2 under styrdokument och faktiska förutsättningar.

5.1.2 Förutsättningar för genomförande

I genomförande för huvudalternativ ingår framtagande av detaljplaner, utbyggnad av infrastruktur (gata, VA, park med mer.), skyfallshantering, överlämning till operativ förvaltning och försäljning av byggbar mark. Arbetet bedrivs genom startade och planerade exploateringsprojekt och infrastrukturprojekt inom Stadsutveckling Visborg samt framtagande av övergripande utredningar och undersökningar för hela Visborgsområdet. Stadsutveckling Visborg har att förhålla sig till av Region Gotland tecknade avtal och rollen som huvudman i redan antagna detaljplaner.

5.2 Nollalternativ

5.2.1 Omfattning

Nollalternativet baseras på de fyra antagna detaljplanerna där regionen är huvudman för allmän plats. Detaljplanen för Idrotts- och rekreationsområdet (område 10) är beroende av att Sandhedsvägen (område 11) byggs ut. Två detaljplaner (kv Skenet och Idrotts- och rekreationsområdet (område 9 och 10) saknar fullgod lösning för skyfallshantering och dagvattenhantering vilket innebär att det behöver hanteras utanför planområdena. (Detta behöver också hanteras i huvudalternativet.)

5.2.2 Förutsättningar för genomförande

I genomförande av nollalternativet ingår utbyggnad av infrastruktur (gata, VA, park med mer) och skyfallshantering för genomförande av antagna detaljplaner, överlämning till operativ förvaltning och försäljning av byggbar mark. Arbetet bedrivs genom ett exploateringsprojekt. Exploateringsprojektet kommer även behöva hantera och avbryta ingångna avtal och påbörjade detaljplaner.

5.3 Risker med alternativen

5.3.1 Områdets fysiska förutsättningar

Detta kapitel beskriver risker för både huvudalternativet och nollalternativet.

Visborgs flacka och instängda topografi innebär risker för skyfall och dagvatten. I nuläget saknas en acceptabel skyfallslösning för både huvudalternativet och nollalternativet, vilket kan stoppa eller fördröja den planerade utvecklingen. Den föreslagna dagvattenhanteringen med upphöjda och täta dammar riskerar dessutom att påverka landskapsbilden negativt och att periodvis stå torrlagda vid låg nederbörd och hög avdunstning. Även vägutformning, som att lägga Sandhedsvägen i bank, kan försvåra möjligheten att uppnå en god gestaltad livsmiljö. Därför genomförs nya simuleringar för att försöka hitta bättre lösningar. De lösningsförslag som tas fram behöver kunna genomföras till en rimlig kostnad och inte påverka naturvärden eller dylikt på ett oacceptabelt sätt. En faktor som försvårar arbetet med att hitta lösningar för skyfallshantering inom Visborg är att det finns befintlig bebyggelse och träd som ska bevaras. Detta minskar möjligheten att genomföra sådana skyfallsåtgärder som går ut på att höja upp marken där bebyggelse planeras. Lösningarna som tas fram för ett område får inte försämra situationen i intilliggande områden.

Det finns även risker för kommunens vattenförsörjning. Schakt i delar av området kan leda till föroreningsspridning, dränering eller punktering av skyddande moränlager, vilket kan försämra råvattnet både kvalitativt och kvantitativt. Detta är särskilt känsligt för huvudalternativet där påverkan kan bli stor om åtgärder genomförs i fel lägen eller med bristande skydd. Stadsutveckling Visborg vill undersöka om en reglering av markavvattningen skulle kunna skapa mer gynnsamma förutsättningar för framtida bebyggelse samt om dagvatten som idag leds bort mot Östersjön i stället kan användas som resurs för Visbys vattenförsörjning. Styrd markavvattning skulle kunna skapa ökade magasineringsutrymmen och möjliggöra för infiltration av rent dagvatten i mindre sårbara områden, samtidigt som nivåerna hålls tillräckligt höga för att undvika skadliga sättningar (se kapitel 2.3.3). Lämplighet och genomförbarhet måste vägas mot bergmagasinets sårbarhet och utformningen av dagvattensystemet.

Båda alternativen kräver att ett flertal dispenser och tillstånd medges inom områden med höga naturvärden, fornlämningar, och eventuellt för vattenverksamhet både inom planerade detaljplaner och på den mark, utanför detaljplanerna, som behöver ianspråkta för infrastruktur. Risker är överhängande att utvecklingen försenas kraftigt eller stoppas helt till följd av ett eller flera avslag från berörd myndighet. Avslagen kan leda till att befintlig infrastruktur överbelastas till följd av att planerade anläggningar inte kan byggas ut. För att motverka detta vill Stadsutveckling Visborg understryka vikten av att hela tiden ha med helheten i planeringen av Visborg och även ha en kontinuerlig dialog med berörda myndigheter angående vad som planeras för området. Det finns annars en risk att en liten begränsad del av området kan exploateras men att det därefter tar stopp, vilket leder till omfattande investeringar i infrastruktur som sedan inte kan nyttjas fullt ut.

Vid nollalternativet ser Stadsutveckling Visborg en hög risk för att det blir en ökad belastning på befintlig infrastruktur (som till exempel gator, belysning, VA med mer). Resvägarna blir otrygga och långa och marken och infrastrukturen nyttjas inte på ett effektivt sätt. För de områden som inte blir detaljplanlagda förblir ansvar för drift och underhåll av infrastruktur oklart, detta gäller både internt mellan förvaltningar inom Region Gotland men också med och mellan andra aktörer och markägare. Det finns även högrisk att hållbarhetsmål inte uppnås när det saknas detaljplan eller annan formell kommunal planhandling som reglerar hur marken ska användas. Detta sammantaget kan leda till att den kommunalägda marken avyttras vilket gör att Region Gotland förlorar rådighet och inte kan styra framtida utveckling av området.

Eftersom det finns redan antagna detaljplaner inom Visborgsområdet som medger bostäder riskerar ett nollalternativ att påverka boendemiljön negativt för de som bor i området då det sätter en lägre standard på livsmiljön och området kan upplevas splittrat. Vid uppförande av nya bostäder eller verksamheter utanför detaljplanelagt område behöver bygglov bedömas vid respektive tidpunkt utifrån varje enskilt fall. Detta riskerar att generera en brist på upplevt helhetstänk för området. Boendemiljön riskerar också att påverkas negativt utifrån båda alternativen för de markområden som inte Region Gotland äger och har rådighet över och saknar avtal för framtida utveckling.

5.3.2 Tekniska lösningar

Som kapitel 2.3.1 visar innebär det framtagna VA- och skyfallsförslaget för huvudalternativet (före riskanalysen hösten år 2024) höga kostnader, större drift- och underhållsbehov än i vanliga fall, risk för bristande funktion hos VA-ledningar, försämrad landskapsbild och ökad bortledning av grundvatten. Bedömningen är att området behöver analyseras som en helhet på mer detaljerad nivå innan tekniska lösningar för delområden kan tas fram.

Höga grundvattennivåer i jordmagasinet kräver särskilda schaktåtgärder (till exempel förankring av dammar, spont) för att undvika grundvattenbortledning och sättningar. I den nuvarande formen av huvudalternativ föreslås upphöjda dammar och pumplösningar för dagvatten för att lösa grundvattenproblematiken. Ett arbete pågår tillsammans med nuvarande konsult för att ta fram alternativa dagvatten- och skyfallslösningar i kombination med styrd markavvattning, vilka bedöms möjliggöra en mer kostnadseffektiv och resurssnål vattenhantering i området (se kapitel 2.3.3).

Täta dagvattenlösningar kan skydda grundvatten inom sekundärt skyddsområde men har begränsad beständighet; de bör undvikas där möjligt och följas upp med egenkontroller i byggskedet. Vidare arbete ska utgå från sårbarhetsutredningarna i samverkan med VA-avdelningen för att styra exploatering och kravställningen på schaktarbeten med hänsyn till sårbarheten inom delar av Visborg.

Eftersom utbyggnaden sker över lång tid krävs gemensamma handlingar och program så att allmän plats håller jämn standard. Utan långsiktiga styrdokument riskerar området få en lägre standard än vad som förväntas och att det också kan upplevas som brokigt. Detta riskerar att bli mest märkbart i nollalternativet där möjligheten att utforma ett helhetstänk uteblir.

5.3.3 Ekonomi

Att göra en analys med hjälp av de ekonomiska bedömningar som gjorts genom åren är en utmaning då beräkningsgrunderna inte alltid utgått från samma förutsättningar och antagna siffror kan vara svåra att härleda. Detta påverkar möjligheten till uppföljning.

Lagstiftningen har under projektets gång ändrats vad gäller ekonomisk redovisning av kommunala exploateringsprojekt och ny riktlinje har tagits fram inom Region Gotland, vilket påverkar möjligheten till uppföljning genom åren. Även vad som ska ingå i driftkostnader har utvecklats över tid på nationell nivå och där finns det fortfarande utvecklingspotential vad gäller hur beräkning av interna personella resurser ska ske och hanteras. Ekonomisk analys påverkas också av efterfrågan dvs vad man är villig att betala i förhållande till kostnad för material och utbyggnad, detta påverkas i sin tur av yttre faktorer som vilken ambitionsnivå vill man lägga på området men också det osäkra världsläget.

Från och med den ekonomiska analys som gjordes år 2022 (se vidare kapitel 3.4) har det tydliggjorts att bedömda intäkter för försäljning och exploateringsbidrag i huvudsak täcker investeringar i gata och park men att detta inte gäller för investeringar i VA i förhållande till anläggningsavgifter. Detta resulterade i att Stadsutveckling Visborg initierade en utredning för att analysera förutsättningar för att förbättra finansieringen av erforderlig VA-utbyggnad. År 2024 genomfördes utredningen av dåvarande konsult, se bilaga 42, där tre alternativ studerades:

1. Hela investeringen täcks av anläggningsavgift
(Anläggningsavgiften är en engångsavgift som fastighetsägaren betalar i samband med att fastigheten ansluts till VA-nätet. Denna avgift syftar till att finansiera en del av de kapitalkostnader som uppstår i samband med utbyggnad och investeringar i VA-systemet.)
2. Avtal tecknas med exploatör, Region Gotland eller andra markägare i området, som sedan tar ut kostnaden i försäljningspriset (med avtal menas exploateringsavtal alternativt markanvisningsavtal, exploateringsavtal när marken ägs av annan än kommunen eller markanvisning när kommunen är markägare)
3. Investeringstillskott från skattekollektivet
(kommunala medel från skatter som kan utgöra tillskott till VA-verksamheten under vissa förhållanden)

Utredningen beskriver vilka möjligheter samt begränsningar varje alternativ innebär med rekommendationer om fortsatta utredningar och analyser. Slutsatsen som framkommer i utredningen är att en lämplig lösning på finansieringen av VA-utbyggnader inom Visborgsområdet troligen är en kombination av höjd anläggningsavgift, avtal med exploatör samt investeringstillskott.

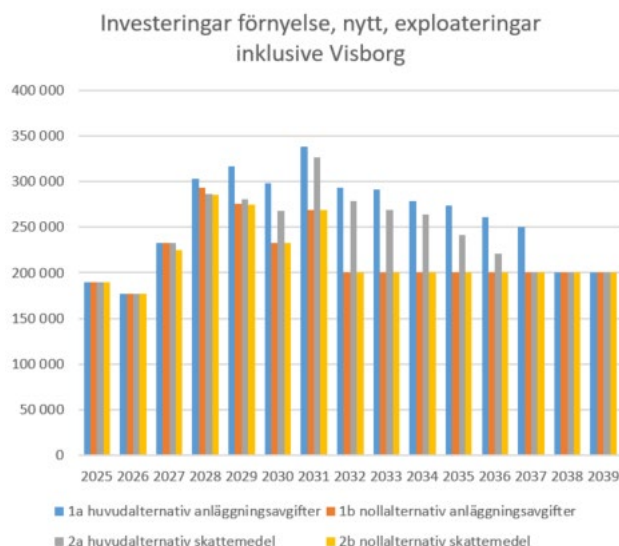
Stadsutveckling Visborg tillsammans med VA-avdelningen valde efter utredningen att titta närmare på punkt 1 och 3 ovan utifrån de två olika utbyggnadsscenarierna, huvudalternativet och nollalternativet, se bilaga 43. Punkt 2 ovan har valts bort då det redan finns tecknade avtal för ett antal områden med extern exploatör inom Visborgsområdet där det regleras att exploatören ska betala anläggningsavgift vid var tid gällande taxa. Att Region Gotland som offentlig aktör skulle hantera andra markägare i området på annat sätt bedöms strida mot flera olika principer och krav där objektivitets och likhetsprincipen (1:9 Regeringsformen), likställighetsprincipen (2:3 Kommunallagen) och förbud mot stöd till enskilda näringsidkare (2:8 2 stycket Kommunallagen) är några som kan nämnas.

Genom att använda VA-avdelningens simuleringsmodell, som används som underlag inför beslut om avgiftshöjningar, har fyra olika scenarier simulerats, se bilaga 43:

1. Finansiering täcks av anläggningsavgifter
 - a. Huvudalternativ
 - b. Nollalternativ
2. Investeringstillskott från skattekollektivet
 - a. Huvudalternativ
 - b. Nollalternativ

För alla scenarier har en årlig höjning av anläggningsavgift med 5 procent lagts in. Utfallen av simuleringen fokuserar på bruksavgifterna och dess behov av taxehöjning. I de olika

scenarierna finns utöver investeringarna i Visborg även övrig exploateringsverksamhet och VA-verksamhet.



Figur 15. Årliga investeringar i VA-anläggningen i Visborg inklusive övrig exploatering och VA-verksamhet vid olika scenarier. Investeringar anges i 1000-tals kronor.

Eftersom övriga investeringar i VA-verksamheten i förhållande till Visborg och övrig exploateringsverksamhet är relativt hög medför det att en jämförelse blir svår då de totala investeringsnivåerna i stort sett hamnar på samma nivå. Det jämförelsen mellan de olika scenarierna visar är att:

- Huvudalternativet jämfört med nollalternativet, oavsett scenario, innebär cirka 1 procentenhet högre årlig taxehöjning.
- Finansiering med enbart anläggningsavgifter eller med stöd av tillskott resulterar i cirka 1 procentenhets skillnad.
- Exploateringen i Visborg jämfört med beslutad nivå, enligt mål och budget år 2026-2030, leder till årlig taxehöjning på ca 1 procentenhet, jämfört med där endast annan exploatering och VA-verksamhet ingår.
- Investeringar årligen med ca 200 mnkr ger årlig taxehöjning på ca 5 procent.

Vid en analys av jämförelsen av scenarierna, se bilaga 43, behöver hänsyn tas att det finns begränsningar i analysperioden, dvs mål och budget sträcker sig endast till år 2031, vilket ger en ofullständig bild av framtida behov. Det är därför viktigt att nya verksamhetsområden ska kunna bära sina egna kostnader. Analysen är även beroende av hur inflationstakten kommer se ut under de närmaste tio åren. Om investering inom VA-verksamheten fortsätter på en nivå om 200 mnkr årligen efter år 2031 kan man anta att Visborg kommer att bidra till en långsiktig taxehöjning om ca 1 procentenhet, oavsett scenario.

Investeringsbehoven för VA-verksamheten är omfattande och inte fullt ut inkluderade i simuleringsmodellen. VA-verksamheten har också en betydande underhållsskuld. För att hantera denna skuld bedöms det nödvändigt med årliga taxehöjningar, både anläggningsavgift och brukningsavgift, på omkring 5 procent under en längre period, se bilaga 43.

Utöver finansieringen av erforderlig VA-utbyggnad utgör de redan tecknade exploateringsavtalen en ekonomisk risk. De ekonomiska regleringarna i exploateringsavtalen börjar bli gamla i förhållande till de ekonomiska förutsättningar som behöver gälla för att huvudalternativet ska uppnå kostnadstäckning. Det som formulerats i avtalen bygger på en översiktlig idé som inte motsvarar behovet av infrastruktur för kommande detaljplaner. Därför krävs tilläggsavtal. Ett nollalternativ skulle däremot innebära att tecknat exploateringsavtal med exploatör behöver brytas. Exploatering enligt avtalet är inte möjlig att genomföra utifrån ett nollalternativ. Ett nollalternativ riskerar därför att generera en juridisk process.

6. Sammanställning och förslag på Visborgsområdets fortsatta planering och utveckling

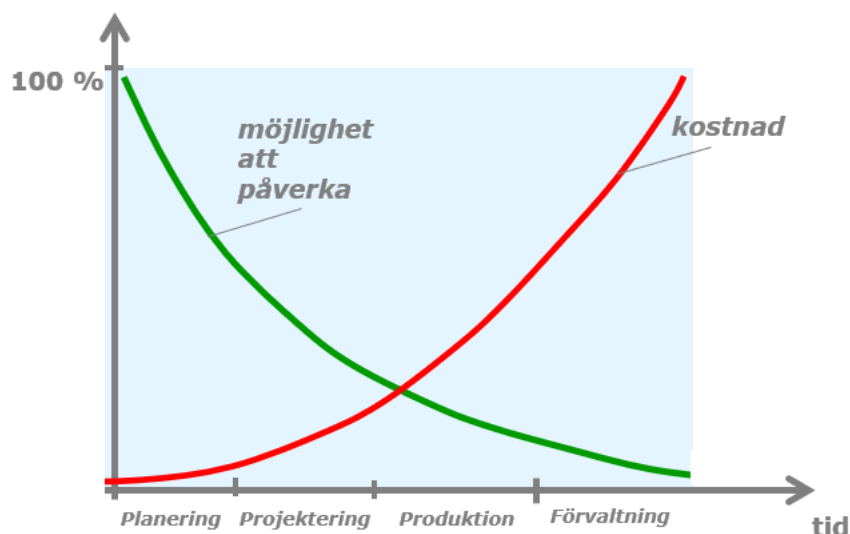
Analysen av de två olika utbyggnadsscenarierna, huvudalternativ och nollalternativ, visar att arbete med Visborgsområdet behöver fortgå ytterligare en tid framöver oavsett vilket alternativ som väljs. Även om nollalternativet skulle väljas finns det fortfarande flertalet åtaganden som behöver genomföras och risker som behöver hanteras innan en utveckling av Visborgsområdet kan pausas eller avbrytas. Samtidigt så visar analysen att exploateringsnettot och antalet bostäder är betydligt bättre för huvudalternativet även om investeringskostnaderna skiljer sig markant mellan alternativen. VA-avdelningens simuleringsmodell så visar att behovet av taxehöjning för VA-verksamheten endast skiljer sig med en procentenhet mellan de två olika utbyggnadsscenarierna, hänsyn behöver dock tas till att det finns begräsningar i analysperioden och att jämförelsen är beroende av inflationstakten.

En utbyggnad i enlighet med huvudalternativet skulle bidra till ca 40 procent av översiktsplanens mål om att möjliggöra för 10 000 nya bostäder fram till år 2040⁶. Ett nollalternativ bidrar inte i nämnvärd omfattning till bostadsförsörjningen i Visby eller på Gotland och har därmed omfattande påverkan på översiktsplanens mål om bostadsförsörjning.

Oavsett scenario behövs utbyggnad av VA-anläggningar i delar av Visborgsområdet för hantering av dagvatten som idag infiltrerar orenat i öppna diken och riskerar att förorena grundvattnet. Även annan infrastruktur som gator och belysning inom Visborgsområdet kommer att behöva hanteras oavsett scenario eftersom anläggningarna som idag ligger utanför detaljplan saknar huvudman, belysningen är gammal och i stort behov att bytas ut samt att den delvis ligger inom privatägd mark.

Skyfallsfrågan är också något som behöver hanteras oavsett scenario. Den simuleringsmodell som byggts upp för Visborgsområdet visar att det utifrån redan befintlig bebyggelse finns områden som vid skyfall (100-årsregn med klimatfaktor) riskerar att oacceptabelt höga vattennivåer uppnås som i sin tur riskerar skador på befintliga byggnader och begränsad framkomlighet på vissa delar av vägnätet.

Att ge utrymme för planering och utredning på helheten för Visborgsområdet innan delar av området börjar byggas ut skapas förutsättningar att fatta välgrundade investeringsbeslut som kan medföra långsiktiga besparingar och effektiviseringar på sikt, se figur 16.



Figur 16. Livscykelkostnad - En investering idag kan medföra långsiktiga besparingar och effektiviseringar på sikt.

Stadsutveckling Visborgs förslag är därför att arbeta vidare med ett mellanalternativ mellan de båda scenarierna utifrån att det finns en godtagbar lösning för knäckfrågorna som bland annat skyfall och grundvattnets sårbarhet där även hänsyn tas till naturvärdena i området. Ett mellanalternativ inkluderar att Stadsutveckling Visborg arbetar vidare med pågående utredningar kopplat till nämnda knäckfrågor samtidigt som projektet har att förhålla sig till de antagna detaljplanerna och de redan tecknade avtalen.

Utifrån nedanstående rubriker föreslår Stadsutveckling Visborg att vidare arbete genomförs enligt följande prioriteringsordning:

- 1. Hantera kommunalt huvudmannaskap och tecknat markanvisningsavtal**
Genomföra exploateringsprojekt Idrotts- och rekreationsområdet (område 10, se figur 13) med tillhörande infrastrukturanläggningar (Sandhedsvägen, dagvatten och dricksvatten Östra Regementsområdet)
- 2. Fortsatt utredning av knäckfrågor**
Parallellt med genomförande av steg 1 föreslås fortsatt utredning av knäckfrågor med koppling till bland annat skyfall och grundvattnets sårbarhet där även hänsyn tas till naturvärdena i området för att identifiera så säkra, robusta och kostnadseffektiva lösningar som möjligt.
- 3. Genomföra tecknat exploateringsavtal**
Parallellt med genomförande av steg 1 och 2 föreslås fortsatt genomförande av exploateringsprojekt Norra Regementsområdet (område 2, 3 och 9, se figur 13) där avtal finns tecknat med exploatör för Ljuset & Lyktan (område 2, se figur 13) inklusive de VA-anläggningar som krävs för områdets genomförande. Inom exploateringsprojekt Norra Regementsområdet kommer etappen som avser Ljuset & Lyktan att prioriteras både gällande detaljplan och utbyggnad av infrastruktur.
- 4. Uppdatera befintlig strukturplan.**
Arbetet med att uppdatera Strukturplanen föreslås påbörjas när projektet har godtagbara förslag av steg 2. Strukturplanen föreslås göras mer flexibel med fokus på de gröna, blåa och gråa värdena.
- 5. Genomföra tecknat exploateringsavtal och erhålla intäkter för investeringar**

Arbeta vidare med övriga delar inom Regementsområdet (område 4, 6, 7, 8, se figur 13) som till stor del försörjs av samma VA- och gatuinfrastruktur som byggs ut i steg 3 förslås påbörjas när projektet har godtagbara förslag i steg 2.

6. Påbörja arbete med Norra Visborg (område 5, se figur 13)

Om exploatering av steg 3 och 5 inte är möjliga eller om steg 3 och 5 är genomförda föreslås arbete med Norra Visborg (område 5) starta. Området erfordrar separata VA-lösningar och är inte beroende av steg 1, 2, 3 och 5.

7. Påbörja arbete med Villastaden (område 12, se figur 13)

När steg 6 är genomförd påbörja arbete med Villastaden (område 12).

Arbetet i ovan föreslagen prioriteringsordning kan tillsammans generera ett mellanalternativ med hänsyn tagen till utformning, utbyggnadsordning, utbyggnadstakt, finansieringsformer och organisation som beskrivs mer ingående nedan.

Stadsutveckling Visborgs förslag till prioriteringsordning och hantering innebär ett behov av att ersätta det projektdirektiv som beslutades år 2011, se bilaga 1, ändra den startpromemoria som beslutades år 2017 och avbryta den markanvisningstävling för Trombonen & Slagverket som beslutades år 2021. Projektteamet behöver också, tillsammans med VA-avdelningen, presentera det arbete som gjorts hittills med anledning av beslut om spillvattensystem vid nybyggnation som togs år 2020 tillsammans med ställningstaganden och risker.

6.1 Utformning

Utmaningen är att man tidigare planerat området utan tillräcklig kännedom om vilka förutsättningar som finns och vilken teknisk infrastruktur som krävs, framför allt utanför respektive område, för att möjliggöra exploatering. Stadsutveckling Visborg har att förhålla sig till en värld i förändring som både kan vara snabb och oförutsägbar. En faktor i problematiken med projektets framfart är att man är låst vid gamla planer, strukturplanen behöver därför göras mer flexibel. Vägen framåt bör vara att planera där det finns förutsättningar, det vill säga fokusera på de områden som är framkomliga. Byggnation ska ske där det är logiskt och är del av ett sammanhang, inte där det får plats.

Planerna för Visborgsområdet ska innehålla det projektet nu har vetskap om vad gäller de faktiska förutsättningarna (se kapitel 2.3). Gotlänningar som inte bor i området tycker att de gröna områdena är viktiga. Samrådet för miljökonsekvensbeskrivningen visade att folk rör sig i de obebyggda gröna områdena. Närheten till Södra hällarna ger området attraktivitet. Idrottsplatser lockar mycket människor till sig från ett stort upptagsområde. Vädursgatan och Regementsgatan har en viktig infrastrukturell funktion för området. Bedömningen är att hållbarhetsmålen för Visborg fortsatt kan uppfyllas men hänsyn måste tas till områdets utformning utifrån de nya förutsättningarna. Detta tillsammans föreslås ska resultera i en uppdaterad grön/blå/grå-strukturplan där synpunkter som framkommit i samband med samråd för miljökonsekvensbeskrivningen integreras, se bilaga 44. Med grön/blå/grå-strukturplan menas en strukturplan med fokus på vegetation och parker, vattenytor, parkering och gator.

6.1.1 Strukturplan eller program

I samband med samrådet för miljökonsekvensbeskrivningen uppkom en diskussion kring om Visborgsområdet ska baseras på en strukturplan eller ett program. Ett program regleras i Plan- och bygglagen (PBL 5 kap. 10 §), strukturplan regleras inte utifrån någon lagstiftning

men är ett vedertaget dokument inom samhällsplanering som många kommuner använder sig av. Nedan är en summering av vad de olika handlingarna innebär och varför Stadsutveckling Visborg förordar att fortsätta att använda en strukturplan för Visborgsområdets övergripande utveckling med fokus på gröna, blåa och gråa värden.

En strukturplan är ett vägledande och visionärt dokument som en kommun tar fram för att visa hur ett större område kan utvecklas på lång sikt, med fokus på hur bebyggelse, grönska, stadsrum och trafiksystem kan kopplas samman. Planen är inte juridiskt bindande utan fungerar som ett underlag för fortsatt mer detaljerad planering och utredning.

Ett program kan upprättas för ett större område, till exempel en stadsdel, som underlag för flera framtida detaljplaner inom området. Det finns inte något krav på att ett program ska tas fram utan det är kommunen själv som avgör om det ska göras. Ett program innehåller förutsättningar och mål för framtida detaljplaner. Ett program kan med fördel upprättas inför komplicerade planer som berör många intressenter och som innehåller starka motstående intressen. När ett program utarbetas ska det samrådats med berörda myndigheter och intressenter. Programmet är dock inte juridiskt bindande.

Många delar i strukturplanen är bra och fortfarande hållbara. Den behöver dock bli lite mer flexibel, vilket ett vägledande och visionärt dokument bör vara. Även fast det inte regleras i lagstiftning hur en strukturplan ska tas fram kan det beslutas politiskt eller av styrgrupp att framtagandet ska ske motsvarande som vid framtagande av ett program, det vill säga att ett samråd ska ske för att fortsatt integrera och involvera synpunkter från privatpersoner, myndigheter, näringsliv med flera intressenter.

6.2 Utbyggnadsordning

De tidiga styrdokumentet för Visborgsområdet (år 2011-2016) säger i princip att planering och utbyggnad av bostäder ska ske parallellt i Norra Visborg³⁰, Regementsområdet och Villastaden (se figur 3). Några år senare (år 2017) beslutas det i Regionstyrelsen att fokus ska vara inom Norra Visborg (område 5, se figur 13) och Trombonen & Slagverket (område 3). Då pågår också planarbete för Ljuset & Lyktan (område 2, se figur 13), och detaljplaner för kvarteret Skenet (område 9, se figur 13) och Idrotts- och rekreatiomsområdet (område 10, se figur 13) har vunnit laga kraft. Avtal har tecknats med markägare inom Regementsområdet (område 2, 7 och 9, se figur 13).

Under arbetets gång då nya utredningar tagits fram har de visat på att det krävs omfattande investeringar i separata VA-lösningar för Norra Visborg (område 5) respektive Regementsområdet (område 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, se figur 13). Inom området för Trombonen & Slagverket (område 3) har ett flertal växtarter inventerats som kräver artskyddsdispens. Dispens för en av arterna erhöles år 2021 som innebär att den ska flyttas för att prova dess vitalitet på annan plats. Problemet här har varit att arten efter beviljad dispens inte har kunnat återfinnas inom området för Trombonen & Slagverket (vid årliga inventeringar), istället har andra skyddade växtarter upptäckts.

Stadsutveckling Visborg föreslår därför att projektet arbetar vidare utifrån Region Gotlands skyldighet som huvudman för allmän plats. Det innebär att pågående exploateringsprojekt för Idrotts- och rekreatiomsområdet, infrastrukturprojekt Sandhedsvägen 11.1 samt

³⁰ I projektdirektiv 2011 fanns ett område som omfattade bebyggelse i Norra Visborg och ett litet område norr om Färjeleden som benämndes Norra området.

Dagvatten och dricksvatten Östra Regementsområdet ska fortgå. Även angränsande projekt/förstudie som Visby – Västerhejde VA-ledningar och gång- och cykeltunnel under färjeleden fortgår. Kvarteret Skenet (område 9) omfattas också men föreslås fortsätta ingå i exploateringsprojekt Norra Regementsområdet.

Stadsutveckling Visborg föreslår vidare att fokus läggs på ett utvecklingsområde åt gången. Utvecklingsområdet definieras av ett eller flera områden som har behov av samma VA- och gatuinfrastruktur. På så sätt kan erforderliga investeringar för det specifika utvecklingsområdet återbetalas snabbare och nyttjas fullt ut genom att nya bostäder och verksamheter etableras inom området.

Eftersom Region Gotland ingått exploateringsavtal rörande Ljuset & Lyktan (område 2), Västra Regementsområdet (område 7) och kv. Skenet (område 9) samt att samtliga områden inom Regementsområdet har behov av samma övergripande VA- och gatuinfrastruktur föreslås att fokus läggs på hela Regementsområdet (område 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9). Parallellt fortsätter knäckfrågorna för hela Visborgsområdet att utredas. Här ingår även arbetet kring behov av förstärkning av befintligt dagvattenutlopp genom Södra hållarna. Pågående exploateringsprojekt Norra Regementsområdet föreslås att fortgå, Trombonen & Slagverket (område 3) föreslås att avbrytas i dess nuvarande utformning och omarbetas med hänvisning till de höga naturvärden som upptäckts inom delar av området.

Vidare fördjupad planering av Norra Visborg föreslås att pausas tills utvecklingen med Regementsområdet har kommit längre. När Norra Visborg har utvecklats kan arbete med Villastaden ta vid.

6.3 Utbyggnadstakt

Behovet av bostäder och befolkningsutvecklingen på Gotland och i Visby är en övergripande faktor och en styrande parameter för i vilken takt utbyggnaden av de olika bebyggelseområdena inom Visborg behöver ske.

Under arbetet med Region Gotlands nyligen antagna översiktsplan, Vårt Gotland 2040, undersökte Spacescape förutsättningarna för bostadsbyggande och utveckling av service på hela Gotland i studien Gotlands framtida utbyggnad, se bilaga 45. Studien innefattar fyra delar, bostadsvärden, marknadsanalys, utbyggnadsanalys och strukturbild. De samlade analyserna skulle ge en översiktlig bild av utbyggnadspotentialen, identifiera lämpliga lägen för utbyggnad samt rekommendation till konkreta strategier för var kommande utbyggnad bör prioriteras. Enligt analysen kan 250 bostäder per år byggas ut till marknadspriser fram till år 2040, det vill säga möjlighet till nyproduktion utifrån rådande marknadsförutsättningar.

I översiktsplanen, Vårt Gotland 2040, och dess riktlinjer för bostadsförsörjning ser man ett behov av byggnadstakt i nivå som motsvarar år 2022 där 279 bostäder färdigställdes. Utgångspunkten i behovet utgår från Boverkets uppskattning i förhållande till befolkningsökningen samt med ett tillägg för att möta den demografiska utvecklingen på Gotland. Av Region Gotlands hemsida om regionfakta och statistik³¹ kan man utläsa att Gotland har cirka 61 000 invånare (60 971 invånare, Statistiska Centralbyrån från 2024-12-31) varav omkring 26 000 bor i Visby. Det innebär att ca 43 procent av Gotlands innevånare bor i Visby, det skulle motsvara att behovet av byggnadstakten i Visby skulle

³¹ <https://gotland.se/region-och-politik/regionfakta-och-statistik>

vara 120 bostäder per år. Detta under förutsättning att befolkningsökningen och fördelningen mellan antal innevånare på Gotland och i Visby fortsätter att utvecklas på motsvarande sätt.

Ingen av ovanstående bedömningar avseende utbyggnadstakt skiljer sig nämnvärt från den bedömning som gjordes redan i samband med att det första projektdirektivet för Stadsutveckling togs fram år 2011 där bedömningen gjordes om ett behov av nya bostäder i Visby om cirka 100 lägenheter eller småhus per år. Utbyggnadstakten inom Visborg motsvarande cirka 50 år innan det skulle kunna vara fullt utbyggt, detta borde därför rimligtvis även tidsmässigt avspegla ovanstående bedömningar.

Genom att jämföra utredningar som gjorts genom åren och ta del av tillgänglig statistik är Stadsutveckling Visborgs bedömning att en aggressiv befolkningsutveckling inte är vänta. Därför torde projektet inriktas mot den längre utbyggnadstakten motsvarande cirka 40-50 år som baseras på behovet som redogörs för i översiktsplanen.

6.4 Finansieringsformer

Stadsutvecklingen som sker på Visborgsområdet bryter ny mark och kräver ny VA-infrastruktur. Motsvarande utveckling har inte skett sedan 1980-talet då Terra Nova byggdes ut.

I Visby har VA-systemet i under lång tid haft en överkapacitet vilket har inneburit att nya exploateringsområden inte har genererat något större investeringsbehov för VA-infrastrukturen. De nya områdena har kunnat ansluta till befintligt nät utan att det krävs uppdimensionering och nya anläggningar.

Investeringar i infrastruktur för Visborgsområdet kommer att vara betydligt större än de senaste årens exploateringsprojekt då området kräver nya anläggningar samt är dyrare än normalområdet utifrån områdets beskaffenhet (högt grundvatten, sårbart etcetera.) och ambitionen att införa innovativa lösningar.

Investeringskostnaden för de nya VA-anläggningar som krävs för ny och befintlig bebyggelse inom Visborgsområdet och i anslutning till Visborgsområdet kan inte finansieras med enbart intäkter från nyexploatering då detta inte ger kostnadstäckning. Till skillnad för rena investeringsprojekt är syftet med exploateringsprojekt att de ska kunna bära sina egna kostnader genom försäljning av mark eller genom exploateringsbidrag vid utveckling av privatägd mark. Eftersom Stadsutveckling Visborg består av både exploaterings- och investeringsprojekt och innebär åtgärder som kan ses som mer strategiska samhällsinvesteringar med betydelse för Visby i stort bör kostnaderna även ske genom skatteintäkter.

Merkostnaden för de innovativa VA-lösningarna skulle exempelvis kunna finansieras med investeringstillskott från skattekollektivet. Motiveringen till investeringstillskott skulle kunna vara utifrån att innovativa lösningar och vattensparande åtgärder är en nytta för Region Gotland i sin helhet och gagnar kommunens utveckling. Innovativa lösningar såsom källsorterande system och kravställning mot kund om dubbla rör skapar inte bara en merkostnad utan kräver också juridisk hantering. Särtaxa är också ett sätt att finansiera VA-investeringar. För att kunna motivera särtaxa skulle möjligen förutsättningar som exempelvis Visborgsområdets belägenhet som är flackt och instängt område som i sin tur ger besvärliga förhållanden för avledning dagvatten, förekomst av skyddsvärda arter som

kräver särskilt kostnadskrävande VA-lösningar eller förhållandet att naturreservat måste korsas med ny utloppsledning, kunna vara ett motiv.

Visborgsområdets utveckling behöver sättas i ett större perspektiv såsom Visbys framtida utveckling och i förhållande till annan bostadsutveckling på Gotland. Vilken samhällsnytta (såsom befolkningsökning, effektiv vattenhushållning, arbetstillfällen, ökade skatteintäkter samhällsservice etcetera) genererar de investeringarna som behöver göras i Visborgsområdet för Gotland? Stadsutveckling Visborg föreslår att, tillsammans med VA-verksamheten och i samråd med representant från ekonomiavdelningen, att fortsätta utreda möjligheten till investeringstillskott via skattemedel och möjligheten till särtaxa samt arbeta vidare med de juridiska aspekterna kring källsorterande system och kravställning mot kund.

6.5 Organisation

Projektet har pågått sedan år 2011 och Stadsutveckling Visborg har haft olika projektorganisationer under årens lopp. Omsättningen av projektresurser är en faktor som påverkat projektets framfart. Flera resurser mer eller mindre hela projektgruppen har bytts ut av olika anledningar, senast det skedde var år 2022. Sedan nuvarande projektgrupp tillsattes år 2023 har gruppen varit stabil, dock har projektgruppen under sommaren år 2025 förlorat två resurser inom planering och ekonomi. Det tar och har tagit tid att ersätta resurser som har slutat, detta har gjort att framfarten har stagnerat. Även om Stadsutveckling Visborg är det projekt som enligt exploateringsplan och budgets prioriteringsmodell är det högst prioriterade exploateringsprojektet, så sker inte alltid en omfördelning av resurser mellan pågående exploateringsprojekt när behov uppstår. En av anledningarna till det är troligen de olika behoven som finns mellan en projektstyrd organisation, som Stadsutveckling Visborg är, och en linjeorganisation, som projektresurserna tillhör.

Även styrgruppens sammansättning har förändrats under åren, detta i takt med omorganisationer och politiska beslut som reglerar vilken förvaltning som ansvarar för vad. Precis som för en projektmedlem krävs det att medlemmar i styrgruppen har kunskap om samhällsbyggnadsprojekt och specifikt Stadsutveckling Visborg för att kunna fatta rätt beslut och prioriteringar. Styrgruppen och projektägaren behöver även ha tydliga mandat och utrymme för att kunna sätta sig in i projektet. På så vis kan även information som framkommer och beslut som tas föras vidare ut i linjeorganisationen.

När samtliga resurser som ingår i ett exploateringsprojekt från år 2026 tillhör en och samma förvaltning ska det förhoppningsvis leda till en gemensam prioriteringsmodell där det blir tydligt hur personella resurser ska fördelas mellan projekt men också mellan projekt och linjeorganisationens uppdrag.

Stadsutveckling Visborgs organisation (se vidare kapitel 2.1) har också påverkats av att tidigare generalkonsultavtal blev föremål för en överprövning som pågick i cirka två och ett halvt år. Under del av den aktuella perioden kunde enbart begränsat antal utredningar genomföras och dåvarande projektmedlemmar fick fokusera på att ta fram underlag för domstolsprövning i stället för att fokusera på projektets framfart. Organisationen har även påverkats av byte av konsult, där Iterio började hösten år 2024. Någon överlämning mellan konsulterna var inte möjlig utifrån hur tidigare avtal var utformat. Det har skapat ett informationsglapp som inte går att ersätta. När ny konsult kommer in så tar det också tid för den att sätta sig in i projektet och hitta sin roll. Även detta påverkar projektets framfart.

Erfarenheten av överprövningen och informationsglapp är något som Stadsutveckling Visborg tagit med vid utformning av det nya avtalet med ny konsult.

Referenser

Fotnot 1 och 2, Regionala utvecklingsstrategin för Gotland (Vårt Gotland 2040),
<https://gotland.se/utveckla-gotland/vart-gotland-2040/vart-gotland-2040---regional-utvecklingsstrategi>

Fotnot 3, Kvalitetsprogram Visborg 2020,
<https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/bygg--och-exploateringsprojekt/stadsutveckling-visborg/styrdokument-stadsutveckling-visborg>

Fotnot 4, Hela Visby - fördjupad översiktsplan för Visbyområdet 2025,
<https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/oversiktsplan-och-detaljplaner/oversiktsplanering/arkivet/fordjupade-oversiktsplaner/visby>

Fotnot 5, Översiktsplan Vårt Gotland 2040,
<https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/oversiktsplan-och-detaljplaner/oversiktsplanering/oversiktsplan-vart-gotland-2040>

Fotnot 6, Strukturplan för Visborgsområdet 2016,
<https://gotland.se/StrukturplanVisborg>

Fotnot 7, Hållbarhetsprogram för Visborg 2016,
<https://gotland.se/hallbarhetsprogramVisborg.pdf>

Fotnot 8, Förstudie för samhällsbyggnadsprojekt dela av norra Visborg samt del av Vädursgatan. 2017
<https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/bygg--och-exploateringsprojekt/stadsutveckling-visborg/styrdokument-stadsutveckling-visborg>

Fotnot 9, Grönstrategi för Visborg 2019, Grönstrukturplan för Visborg 2019, Innovativa planer för parkering 2019, Planeringsunderlag för avfallshantering inom Visborg 2019, Trafikutredning Visborg 2019, VA lösningar Visborgsområdet 2019
<https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/bygg--och-exploateringsprojekt/stadsutveckling-visborg/styrdokument-stadsutveckling-visborg>

Fotnot 10, Vattenskyddsföreskrifter 2017,
<https://gotland.se/bygga-bo-och-miljo/vatten-och-avlopp/dricksvatten/vattenskyddsomraden>

Fotnot 11, Miljökonsekvensbeskrivning Sweco 2024,
<https://gotland.se/MKB.pdf>

Fotnot 12, Ekosystemtjänstkartering 2021,
<https://storymaps.arcgis.com/stories/ef8ae0bd7fb047188629aa8e9b3a98a9>

Fotnot 13, Detaljplan för före detta Soldathemmet (akt 09-VIS-112),
09-VIS-112 Visby, del av stgomr 1144 (soldathemmet, P18) - Detaljplaneportal - Region Gotland

Fotnot 14, Detaljplan för Kasernområdet (akt 09-P-141),
09-P-141 Visby, del av Visborg 1:1 (kasernområdet) - Detaljplaneportal - Region Gotland

Fotnot 15, Detaljplan för idrotts- och rekreationsområdet (akt 09-P-230),
[09-P-230 Visby, del av Visborg 1:9 m fl \(Idrotts- och rekreationsområdet Visborg\) -
Detaljplaneportal - Region Gotland](#)

Fotnot 16, Detaljplanen för kv Skenet (akt 09-P-240),
[09-P-240 Visby kv Skenet \(Visborgsområdet\) - Detaljplaneportal - Region Gotland](#)

Fotnot 31, Regionfakta och statistik,
<https://gotland.se/region-och-politik/regionfakta-och-statistik>

Bilagor

Bilaga 1 Projektdirektiv 2011-02-17

Bilaga 2 RS § 49 2011-02-17 Utveckling av Visborgsområdet. Miljöprogram. Socialt program

Bilaga 3 KF § 23 2006-11-27 Förvärv fastigheterna Visby Visborg 1:3, 1:4, del av 1:1 samt del av Västerhejde Sandhedsskogen 1:7

Bilaga 4 Medlemmar i projektteamet

Bilaga 5 KF § 172 2009-12 Hela Visby - fördjupad översiktsplan för Visbyområdet 2025

Bilaga 6 RF § 9 2025-02-17 Översiktsplan Vårt Gotland 2040 antagande

Bilaga 7 RF § 61 2016-04-25 Strukturplan för Visborgsområdet 2016-2025

Bilaga 8 RF § 62 2016-04-25 Miljö och socialt program Visborg

Bilaga 9 RS § 331 2017-11-23 Förstudie för samhällsbyggnadsprojekt del av Visborg

Bilaga 10 RS § 18 2019-01-30 Konkreta mål enligt hållbarhetsprogrammet och program för markanvisningar

Bilaga 11 Tjänsteskrivelse konkreta mål

Bilaga 12 RS § 242 2019-08-29 Rapporter om trafik, bilparkeringar, avfallshantering, vatten- och avloppshantering samt grönstrategi och grönstrukturplan för Visborg.

Bilaga 13 TN § 52 2019-08-29 Avloppssystem vid nybyggnation Visborg

Bilaga 14 TN § 9 2020-01-29 Avloppssystem vid nybyggnation Visborg

Bilaga 15 RS § 337 2020-11-25 Kvalitetsprogram Visborg

Bilaga 16 TN § 165 2021-09-15 Parkeringsköp p-hus, Visborg

Bilaga 17 RS § 362 2021-11-24 Markanvisningstävling avseende tilldelningsområde 1-4 inom detaljplaneförslaget för kv. Trombonen och Slagverket

Bilaga 18 RF § 172 2012-12-17 Inrättande av naturreservat Södra Hällarna (Kungsladugårdshällarna); del av Visby Visborg 1:9 m.fl.

Bilaga 19 Exploateringsavtal Visby del av Visborg 1:1 (Kasernområdet)

Bilaga 20 KS § 51 2008-03-27 Exploateringsavtal, del av fastigheten Visby Visborg 1:1

Bilaga 21 Exploateringsavtal kv. Skenet 2014-01-14

Bilaga 22 § RS 2 2014-01-24 Exploateringsavtal och tilläggsanslag kv. Skenet, Visby Visborg 1:13

Bilaga 23 Exploateringsavtal med Peab FU Visby AB och Peab FU Visby Exploatering AB 2018-06-18

Bilaga 24 RF § 99 2018-06-18 Gatukostnader och mark, Visborg. Köpeavtal, exploateringsavtal samt tilläggsavtal för förvärv av fastighet Visby Visborg 1:13

Bilaga 25 Tilläggsavtal till exploateringsavtal för Kv Skenet, som antogs 2014-01-24 2018-06-18

Bilaga 26 RS § 300 Direktanvisning ishall

Bilaga 27 Markanvisningsavtal Ishall 2025-06-18

Bilaga 28 RS § 340 2024-10-24 Direktmarkanvisning Ishall

Bilaga 29 RS § 82 2025-03-04 Direktanvisning ishall

Bilaga 30 KF § 62 1974-02-11 Detaljplan FD Soldathemmet

Bilaga 31 BN § 148 2007-08-29 Detaljplan för Fd Kasernområdet

Bilaga 32 RF §117 2012-10-15 Del av Visby Visborg 1:9 m.fl, idrotts- och rekreationsområdet Visborg, antagande av detaljplan

Bilaga 33 RF § 2 Detaljplan. Del av Visborg 1:13 (kv. Skenet)

Bilaga 34 RS § 351 2013-11-21 Begäran om köp av del av Visby Visborg 1:9,

Bilaga 35 RS § 163 2015-05-28 Förtydligande av uppdrag om planläggning för del av Visby Visborg 1:9, Kungsladugård

- Bilaga 36 BN § 10 2017-02-08 Detaljplan Ljuset & Lyktan
- Bilaga 37 RS § 21 2019-01-30 Detaljplan kv Ljuset & Lyktan, Visby, samråd
- Bilaga 38 Sweco, 2023.PM - Business case
- Bilaga 39 Sweco, 2022. Konsekvensutredning 22-02-08
- Bilaga 40 Länsstyrelsen, 2021. Beslut om artskyddsdispens för byggnation av vissa delar av nya stadsdelen Visborg
- Bilaga 41 TN § 110 2022-06-22 Finansiering gång- och cykeltunnel färjeleden
- Bilaga 42 Sweco, 2024. Rapport - Finansiering av VA investeringar
- Bilaga 43 Sammanställning simulering från juni 2025
- Bilaga 44 Samrådsredogörelse MKB Stadsutveckling Visborg
- Bilaga 45 Spacescape, 2021.Gotlands framtida utbyggnad 2021-02-17