

UTBYGGINGSPOLITIKK OG KOMMUNAL STYRING - UTVIDEDE STYRINGSGREP FOR GJENNOMFØRING I SANDNES KOMMUNE

DEVELOPMENT POLICY AND MUNICIPAL MANAGMENT
- EXPANDED MANAGMENT MEASURES FOR IMPLEMENTATION IN THE
MUNICIPALTY OF SANDNES

GUDRUN HARESTAD HEGELSTAD

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2010



Forord

Denne oppgaven er avsluttende del av min studie innenfor By- og regionsplanlegging ved Universitetet ved Miljø- og Biovitenskap. Utdannelsen er en femårig master som ble påbegynt høsten 2006 og jeg uteksamineres nå, høsten 2010.

Det å skrive masteroppgave har vært en flott, men krevende avslutning på en utrolig lærerik og spennende studietid. Jeg har utviklet meg både som person, og som fagkvinne. Lærekurven har vært bratt under hele studiet, men disse siste fem månedene har vært de mest lærerike. Jeg er fornøyd med at jeg valgte å skrive en casestudie som hovedoppgave da dette gir et godt utgangspunkt for en realistisk tilnærming på et spennende tema.

Prosesen med å ferdigstille hovedoppgaven har vært altoppslukende de siste ukene. Jeg vil rette en spesiell takk til de som har stilt opp og passet på sønnen min slik at jeg har kunnet vie oppgaven min fulle oppmerksomhet. En stor takk til min veileder August E. Røsnes som jeg har kunnet regne med under hele prosessen. Han har bidratt med kritikk, veiledning, og hjulpet til med å fremskaffe aktuell litteratur.

Ås, 13. desember 2010

Gudrun H. Hegelstad

Sammendrag

Mange byer og kommuner i Norge opplever en enorm befolkningsvekst. Det er viktig at kommunen går inn og styrer boligutviklingen i ønsket retning for å oppfylle de mål som settes i kommuneplanen.

Kommunene velger selv ut fra gitte rammer, hvilke ulike fremgangsmåter og virkemidler de ønsker å benytte seg av for å møte det økende boligbehovet. Denne oppgaven går nærmere inn på de virkemidlene kommunen velger, og hvordan disse praktiseres.

Sandnes kommune opplever en stor befolkningsvekst med et presset boligmarked som konsekvens. Kommunen har opprettet et foretak som skal utøve være kommunens forlengede arm i alt som har med tomteutvikling i kommunen å gjøre. Foretaket har mål om 40 % markedsandel i Sandnes kommune, og skal samarbeide med andre tomteutviklere ved utviklingen av store områder. Foretaket opererer på lik linje med andre tomteutviklere i kommunen, og har ingen særstilling overfor kommunen. Sandnes tomteselskap KF er delaktig i to av oppgavens tre caseområder. Caseområdene som er brukt i studiet er tre større utbyggingsområder med mellom 750-1400 nye boenheter; Smeaheia, Bogafjell og Sørbø Hove. Disse har vært under planlegging og/ eller utbygging de siste ti til femten år. Ved utviklingen av områdene har flere store tomteutviklere i regionen samarbeidet for å lage en felles regulering for områdene, og for å fordele utgifter til infrastruktur. Samarbeidet har blitt etablert som følge av press fra kommunen. Når flere tomteutviklere samarbeider om utbyggingen av store områder oppnås en risikospredning.

Gjennom intervjuer, befaring og teori på området, har jeg sett at områdene har hatt en ulik organisering, og ulik grad av kommunal deltakelse. Sandnes kommune benytter seg ikke av sin hjemmel til ekspropriasjon ved erverv av byggegrunn. Det medfører at tomteselskapet må sikre seg opsjonsavtaler på fremtidige byggeområder lik linje med private aktører. Tomteselskapet kjøper tomter, og sørger for regulering og anlegging av infrastruktur, deretter omsetter de sine tomter gjennom prosjektkonkurranser, eller gjennom salg av enkelttomter til privatpersoner etter. Fremgangsmåten ved salg av byggegrunn har til formål å stabilisere prisene på boligmarkedet.

Det tilligger kommunalt skjønn å ta avgjørelser ut fra en helhetsvurdering når kommunen velger sin fremgangsmåte for bruk av virkemidler. Uansett hvilke langsiktige mål og visjoner man har med planlegging i kommunen, spiller økonomi og kapital en nøkkelrolle for utfallet. En tomteutvikling som ligner de jeg har gått gjennom i denne oppgaven vil være en dragkamp mellom aktørene ved fordelingen av omkostningene. Kommunen oppfyller de plikter den har overfor utbygger. Allikevel fører kommunens økonomiske situasjon ofte til at de ligger bakut med etableringen av skoler i forhold til det behov som foreligger, dette er med på å bremse utbyggingstakten. Man vil først kunne stabilisere tomtemarkedet når tilbudet av boliger tilsvarer etterspørsel.

Summary

Many cities and municipalities in Norway experience a tremendous increase in population. It is important that the municipality take control and manage the residential development according to set goals in the municipal plan. The municipalities can choose which procedures and measures from a given framework they want to use in order to meet the increasing housing needs. This is a study on measures taken by the municipalities and their practices.

Sandnes municipality experiences a high population growth leading to a pressured housing market. The municipality has created a public enterprise (STS) that are going to manage the municipality's goals in land development. The goal for STS is to have 40% of the market shares in Sandnes and shall cooperate with other land developers when developing large areas. STS operates on an equal basis with other land developers in the community. STS is involved in two of the three case areas in this study. The case areas used in this study are three major development areas with 750 to 1400 new housing units; Smeaheia, Bogafjell and Sørbo Hove. They have been under planning and / or development in the last ten to fifteen years. During the development of these areas several large land developers in the region have been cooperating to create a common regulation and to allocate expenditure for infrastructure for these areas. When several land developers cooperates on the development of large areas they achieve a spread of risk.

Through interviews, survey and theory I have discovered that the areas have been organized differently and that the degree of municipal participation differed between the areas. Sandnes municipality does not use its empowerment to expropriate land for building purposes. This means that STS must obtain options on future construction sites on the same basis as private actors. STS acquires land and provides for regulation and construction of infrastructure before they sell the land through competition projects or through sale of plots to private individuals. The purpose of the procedures of selling building ground is to stabilize prices in the housing market.

It is trusted to municipal discretion to make decisions based on an overall assessment when municipalities choose their procedures for use of measures. Regardless of the long-term goals and visions for planning in the community, economy will play a key role of the outcome. A land development similar to those in this study will be a tug of war between the actors at the distribution of costs. The municipality meets the obligations it has towards developers. The economic situation of the municipality often leads to them falling behind with establishing schools in relation to existing needs which slows down the pace of development. One will be able to stabilize the land market when the supply of housing is equivalent to demand.

Figurer

Figur 1: Igangsatte boliger etter bygningstype 1983-2003, Norge (SSB 2009)	7
Figur 2: Sandnes grenser til Stavanger, Gjesdal, Time, Klepp og Sola (SNL 2009)	12
Figur 3: Kommunens til dels overlappende gjøremål ved planoppstart (G. Hegelstad).	17
Figur 4: Kommunens ulike "hatter" i utbygging (G.Hegelstad)(Leväinen & Korthals Altes 2002).....	23
Figur 5: Veksten Sandnes kommune opplever ser ut til å forstette (SSB 2009)	30
Figur 6: Dagens misforhold mellom boligproduksjon og befolkningsvekst (Prognosecenteret 2010). 31	
Figur 7: Kostnader som følger ulike alternativene for fremtidig utvikling (FDP-J 2000).....	33
Figur 8: Flere faktorer påvirker hverandre i boligproduksjon prosessen (G. Hegelstad).....	36
Figur 9: Tomteportefølje for boligbygging og antall byggeklare boliger per år (Meel et al. 2009).....	37
Figur 10: Kommunens ulike roller (G. Hegelstad).....	42
Figur 11: Områdenes opprinnelige grunneiere, utnyttelse og eiendomsutviklere (G. Hegelstad)	50
Figur 12: De tre caseområdene fremstilt på samme kart (G. Hegelstad;(Sandnes tomteselskap)).....	51
Figur 13: Sørbø Hove AS har valgt å kalle området Sørbøhagane (Sørbøhagane).....	64

Bilder

Bilde 1: Smeaheia (Stavanger Aftenblad)	52
Bilde 2: Fotball og basketballbane (G. Hegelstad).....	55
Bilde 3: Bebyggelsen i Smeaheia (G. Hegelstad)	56
Bilde 4: Bogafjell (Finn.no 2010)	57
Bilde 5: Området Buggeland(G. Hegelstad)	58
Bilde 6: Under disse høyspentmastene skulle man bygge boliger (G. Hegelstad).....	59
Bilde 7: Bogafjell bydelssenter	60
Bilde 8: Eneboliger på rekke opp mot vanntankene, feltets høyeste punkt (G. Hegelstad)	62
Bilde 9: Sørbø Hove (Sørbøhagane)	63
Bilde 10: Sørbø Hove slik det ser ut i dag (G. Hegelstad)	65
Bilde 11: Sørbø Hove sett fra toppen av Bogafjell (G. Hegelstad)	66
Bilde 12: Her ser man hvor mye av skogen som forsvinner vekk til bebyggelse (Sørbø Hove).....	67

Tabeller

Tabell 1: Oppsummering av påstander	28
Tabell 2: Rammer for utøvelse av eierskap i KF (Sandnes kommune 2007a)	39
Tabell 3: Bruk av vekt tall (G. Hegelstad)	47
Tabell 4: Pris pr vekt tall (G. Hegelstad).....	47
Tabell 5: Påstander og resultat	80

Vedlegg

Vedlegg 1	FDP-Jæren, arealdel.....	i
Vedlegg 2	Kommuneplan 2007, arealdel.....	ii-iii
Vedlegg 3	Vedtekter STS	iv-vi
Vedlegg 4	Eierstrategi for STS	vii-x
Vedlegg 5	Eierstrategi tillegg	xi-xii
Vedlegg 6	Reguleringsplan Smeaheia	xiii
Vedlegg 7	Reguleringsplan Bogafjell	xiv
Vedlegg 8	Reguleringsplan Sørbø Hove.....	xv
Vedlegg 9	Intervjuobjekter.....	xvi

Innhold

Del I- Innledning og metode	6
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstilling	8
1.3 Metode	10
1.4 Fremgangsmåte	11
1.5 Fremstilling	14
1.6 Betragtninger om oppgaveskriving	15
Del II Betraktningsperspektiv	16
2.1 Arealplanlegging.....	17
2.2 Grunneiendom som styringsmiddel	18
2.3 Selskapsdannelsens betydning	21
2.4 Teknisk og sosial infrastruktur.....	25
2.5 Arealutnyttelse	27
Del III Sandnes kommunes planlegging og utbygging	29
3.1 Fakta om Sandnes	30
3.2 Planer, overordna og kommunale	32
3.3 Sandnes kommunes utbyggingspolitikk.....	34
3.4 Sandnes tomteselskap (STS).....	39
3.5 Aktørene og organiseringen	45
3.6 Oppsummering.....	48
Del IV Caseområdene	49
4.1 Smeaheia	52
4.2 Bogafjell.....	57
4.3 Sørbø Hove	63
4.4 Samarbeidet i Sandnes kommune	68
Del V- Planlegging, utbygging og gjennomføringsmodeller	69
5.1 Grunneiendom.....	70
5.2 Selskapsdannelse.....	71
5.3 Teknisk og sosial infrastruktur.....	75
5.4 Arealutnyttelse	76
Del VI Konklusjon	78

Del I- Innledning og metode

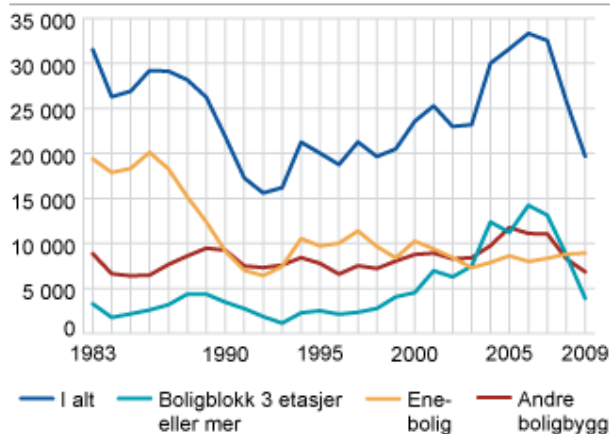
Denne delen presenterer oppgaven for leseren gjennom bakgrunn, problemstilling og metode.

Kapittel en brukes til å fortelle hva som er oppgavens fokus og oppbygning. Det skal også fortelle hva forfatteren ønsker å sette søkelys på. Valg av metode som er brukt til innsamling av informasjon vil også komme frem i dette kapitlet.

1.1 Bakgrunn

I Norge ble det i 2009 satt i gang byggingen av nesten 2,7 millioner kvadratmeter boligareal fordelt på 19.669 boliger. Det ble samme år også igangsatt bygninger og anlegg for produksjon av offentlige tjenester, og ulike former for næringsbygg til service- og vareproduksjon på i alt 3,3 millioner kvadratmeter (SSB 2009).

Igangsatte boliger, etter bygningstype¹. 1983-2009



¹ Det er brudd i statistikken fra 2000. For sammenlignings skyld er studentboliger lagt til boligblokker med 3 etasjer eller mer, mens øvrige bofelleskapsboliger er plassert under andre boligbygg.

Figur 1: Igangsatte boliger etter bygningstype 1983-2003, Norge (SSB 2009)

Denne byggevirksomheten må nødvendigvis foregå i skala en-til-en lokalt på den aktuelle byggetomt. Hvordan denne byggingen skjer, er ikke på noen måte likegyldig verken for byggherren, den som bygger, den eller de som skal bruke byggverkene når de er ferdigstilt, for lokalsamfunnet eller for samfunnet generelt. For byggherren og bygger vil det kunne dreie seg om lønnsomhetsspørsmål; hvordan kunne gjennomføre byggeprosjekter med et "akseptabelt" økonomisk resultat? For den som skal bruke byggverkene, enten som eier, leier eller på annen måte involveres i bruk av byggverkene, blir bruksegenskapene til byggverkene og kanskje den personlige økonomien mer overskyggende; hvordan passer lokalisering, tilgjengelighet, fysisk struktur og utforming, byggkvalitet og pris til den individuelle situasjonen i ulike faser bruksfaser? For lokalsamfunnet og samfunnet i stort, står andre og mer kollektivt rettede problemstillinger på dagsordenen; hvordan styre utbyggingen, lokaliserings- og formmessig på en slik måte at den ikke setter viktige hensyn til samfunnets utvikling på spill enten det dreier seg om naturmiljø, helse, sosiale forhold, kultur, økonomi o.l.?

For å kunne avveie alle disse interessene og hensynene er byggevirksomheten offentligrettslig regulert. Reguleringene er formelt hjemlet i et regelverk, hvor plan- og bygningsloven (PBL) er den mest sentrale både med hensyn til planleggingen av hvor, hvordan og når man eventuelt kan bygge, og med hensyn til utformingen av byggene og kontroll med byggingen. Det operative ansvaret for denne reguleringen hviler i første rekke på kommunene, den kommunale planmyndigheten, som vanligvis er organisert for å utøve myndighet i både planlegging og bygging. Utøving av plan- og bygningsmyndighet representerer imidlertid bare en liten del av kommunenes samlede ansvarsområde.

I denne sammenheng blir det av spesiell betydning å fokusere på kommunens rolle som lokalpolitisk enhet for ivaretagelse av innbyggernes interesser og behov. Kommunenes frihet til å bestemme på vegne av sine innbyggere er ikke bare avgrenset til hvordan reguleringsregimet kan anvendes for å oppnå ønsket utvikling i kommunen. Kommunene har så å si per konstitusjonell tradisjon, kommuneloven, og gjennom den allmenne organisasjons- og avtalefrihet (Baldersheim & Rose 2000; Bernt et al. 1994) adgang til selv å bestemme hvordan gjennomføringen av byggevirksomheten kan organiseres, beslutningsmessig som materielt. Denne friheten gir adgang til å bruke styringsinstrumenter og konkrete virkemidler som kommunens politiske lederskap mener vil være til innbyggernes beste. Utbygginger i sentrumsnære områder i kommuner med stor befolkningsvekst behøver overordnet styring for å skape en bærekraftig boligutvikling hvor sosial og teknisk infrastruktur følger utbyggingstakten. Disse innretningene bør ikke overlates til tilfeldighetene, men må etableres som en del av nye bydeler, enten som ny utbygging eller fornyelse av henholdsvis nye bydeler eller etablerte bystrøk.

Når det gjelder planleggingen og byggevirksomheten må den kommunale friheten utøves innenfor rammene av det som kan kalles eksterne interesser og hensyn, på vegne av nasjonen, staten og andre overordnede myndigheter i regionen. Slike interesser og hensyn kan komme til uttrykk gjennom f.eks. policyer for landets miljømessige utvikling, boligbygging og byggevirksomhet generelt, retningslinjer og veiledere i medhold av plan- og bygningsloven, regionale planer etc. At kommunene må forholde seg forpliktende til det riksdekkende regelverket i slike sammenhenger er selvsagt.

1.2 Problemstilling

Kommunenes frihet til å bestemme hvordan den selv kan organisere gjennomføringen av byggevirksomheten, beslutningsmessig og materielt, reiser umiddelbart spørsmål om hvorfor den ønsker å bestemme og hvordan den organiserer sin styring. Teoretisk, med støtte i norsk tradisjon (Aase et al. 1967; Johnsen et al. 1978; Røsnes 2005b) og studier av forholdene utenlands (Kule & Røsnes 2010; Rij & Altes 2010; Van der Krabben & Needham 2008) kan både organiseringen og virkemidlene i denne sammenheng bli forskjellige. Målsettingen i norske kommuners tomtepolitikk vil

Del I- Innledning og metode

i grove trekk være ensartet i alle kommuner, men valget av virkemidler for å oppnå disse målene vil være varierende. Dette er fordi alle kommunene har ulike særpreg og varierer i innbyggertall, størrelse, topografi og ekspansjonsgrad. Det er spesielt viktig å legge til rette for en samlet utbygging i områder med større befolkningskonsentrasjoner (Aase et al. 1967). Det er viktig at ressurser knyttet til utbyggingene blir utnyttet på best mulig måte, og kan benyttes over lengre tid for å skape en stabil og økonomisk tilgang til tjenester og nødvendige fellesinnretninger.

Med støtte i den norske tradisjonen blir det nærliggende å konsentrere problemstillingen omkring den situasjon at kommunen ønsker å anvende eiendomsretten til byggegrunn for å styrke sitt grep om styringen av byggevirksomheten. Det finnes ingen entydig resept eller noe enkelt virkemiddel som kan gi kommunene en løsning på tomteproblemene (Aase et al. 1967). Spesielt gjelder dette i et politisk styrt samfunn som vårt. Men også dette kan gjøres ut fra ulike begrunnelser og på forskjellige måter; og med forskjellig fokus på hva man ønsker å styre. Er det bygging av boliger og eventuelt hvordan, eller omfatter det aktuelle styringsgrepet også bygging til næringsvirksomhet? Det er det offentlige som peker ut områder for bygging og utvikling, men det er vanligvis private som sørger for planlegging og bekosting ved opparbeiding av byggeklare tomter. På dette grunnlag er det viktig at kommunen har styringsgrep som kan påvirke utbygginger i ønsket retning, både teknisk og samfunnsmessig.

*Hvordan begrunner kommunene slike utvidede styringsgrep for den utbygging som foregår?
Hvilke gjennomføringsmodeller anvender man for utbyggingen, og hva er fremgangsmåten for bruk av virkemidler, enten disse finner sin støtte i medhold av PBL (regulativer) eller de fremstår som lokale varianter av den kommunale friheten til selv å bestemme?*

Problemstillingen går dermed på hvordan tomteutviklere organiserer gjennomføringen av et utbyggingsprosjekt i oppstartsfasen. Med gjennomføringsmodell mener jeg hvilket opplegg som blir valgt for samarbeid mellom flere aktører innenfor samme utbyggingsområde, hvordan man sikrer gjennomføring av teknisk og sosial infrastruktur, og hva som avgjør hvor man begynner å bygge. Problemstillingen utdypes av fire påstander som skal behandles i oppgaven. Påstandene vil bli formulert i del II med base i teoridelen. Påstandene skal legges til grunn for min besvarelse av problemstillingen. Disse påstandene favner svært viktige faktorer i utbyggingens tidlige fase med hensyn til hvordan kommunene både som planmyndighet og lokalpolitisk enhet kan legge opp sin plan- og utbyggingsvirksomhet, og involvere seg i gjennomføringen av byggeprosjekter.

1.3 Metode

Metoden i denne oppgaven må egne seg til å besvare problemstillingen. Min utfordring på forhånd er at jeg ikke er sikker på hvor mange "variable" som vil kunne være gyldige som forklaringer (årsaker) på problemstillingen. Det vil være vanskelig for en utenforstående å fastsette hva slags variable dette er i betydning av tilstrekkelig presist nok formulerte forklaringer på operasjonelle påvirkningsfaktorer. Dette er noe jeg må komme tilbake til i betraktningsspektivet. I utgangspunktet står jeg som Johansson (2002) påpeker overfor en eksplikativ utfordring i likhet med andre casestudier som skal forklare et historisk hendelsesforløp.

Likeså problematisk er at jeg heller ikke kan anvende en rendyrket induktiv forklaringsmodell som tar utgangspunkt i en "kjent" eller "akseptert" oppfatning av hva som er tilfellet eller fakta av hva jeg undersøker. Jeg vet i hovedtrekk hva som er sluttresultatet av det jeg studerer, men har ingen tilfredsstillende forståelse av alle nødvendige mellomstadier underveis i planleggings- og gjennomføringsprosessen, langt mindre klarhet i forklaringene til hvilke faktorer eller mekanismer som har bidratt til å påvirke utfallet. Jeg bør m.a.o. være åpen for at min metode også bør kunne bidra til å belyse eller rekonstruere "fakta" på slike mellomstadier, altså får metoden det Johansson (2002) kaller en abduktiv karakter hvor jeg blir tvunget til å studere hvilke forhold (lover, regler, valg av organisasjon etc.) som produserer faktum i slike mellomstadier, og som på sin side gjennom prosessens gang danner premisser for sluttresultatet. Dette forhindrer likevel ikke at jeg, for å få besvart viktige spørsmål gjennom studien, må ta utgangspunkt i viktige faktorer som både teoretisk og empirisk vil kunne påvirke gjennomføringen, for så å anvende disse induktivt i formuleringen av påstander.

Denne oppgaven er basert på casestudie som metodisk tilnærming. Casestudier er vanlig forskningsmetodikk i samfunnsvitenskap. Casestudier er ofte kompliserte fordi de generelt involverer flere kilder til data for å forklare, ofte kompliserte situasjoner i lys av store, og ofte delvis ukjente faktorer. Bent Flyvbjerg (2004) diskuterer viktigheten av casestudier i sin artikkel "Five misunderstandings about case-study research". Flyvbjerg beskriver casestudier er studier av virkeligheten. Ved slike studier vil man oppdage at virkeligheten består av utallige detaljer og faktorer. Selv om det kan være vanskelig å finne resultater som man kan generalisere i siste ende, oppnår man like fullt viktig informasjon om ett bestemt fenomen som for forskeren vil gi en økt kunnskap på området, og en bratt læringskurve for den som undersøker temaet. Det er ut fra denne typen erfaring man bygger sin kompetanse på ulike områder til bruk i den virkelige verden (Flyvbjerg 2004).

Flyvbjerg konkluderer med at man ved hjelp av casestudier vil kunne oppnå en dypere forståelse for temaet man studerer. Det er ofte vanskelig å trekke forutsigende og universelle teorier ut av en

casestudie, men til gjengjeld får man konkrete og innholdsavhengig kunnskap som er mer verdifulle. Både bredde og dybde er nødvendige for forståelse, og for en sunn utvikling av sosialvitenskapen. Det at casestudier kan håndtere en variasjon av studiemateriale, fra dokumenter til intervjuer, observasjoner og annet er en styrke ved casemetoden (Yin 1994). Ved hjelp av casestudier får forskeren et helhetlig syn på visse fenomener, og kan gi et helhetsbilde siden mange kilder av bevis blir brukt. Ofte er det ikke ønskelig å oppsummere og generalisere casestudier. Gode studier kan bli sett på som fortellende i sin helhet (Flyvbjerg 2004). I følge Yin (1994) finnes ulike typer casestudier; utforskende, beskrivende og forklarende. I denne oppgaven benyttes forklarende casestudie, hvor et fenomen blir beskrevet, og slutninger trukket ut fra de fakta som kommer frem underveis. Skulle jeg forsøke å plassere min studie innenfor det Flyvbjergske skjema blir dette en casestudie hvor jeg velger case ut fra nødvendigheten av best mulig utnyttelse av informasjon fra et hovedcase, og hvor enkeltcasene (gjentakene) må tilfredsstillende krav til informasjon som kan belyse påstandene som skal gi svar på problemstillingen for hovedcasen. Det jeg kommer frem til skal brukes til å karakterisere den måten kommunen realiserer gjennomføringen av sin utbygging.

1.4 Fremgangsmåte

Opgaven er en casestudie av tre utbyggingsområder i Sandnes kommune. Den gir en beskrivelse av hvordan man i Sandnes kommune organiserer og gjennomfører utbygginger, og hvilke hjelpemidler de velger å bruke for å fremme sine utbyggingspolitiske mål. Valget av Sandnes ble gjort på bakgrunn av fire kjennetegn ved kommunen og dens utbyggingspolitikk. For det første opplever Sandnes et enormt byggepress, og en stor befolkningsvekst – det skjer noe her som kan studeres og som er relevant for min problemstilling. For det andre styrer Sandnes kommune gjennom eiendomsutvikling, i tillegg til reguleringer, de er aktive i å oppfylle sin sosiale boligpolitikk. Dette fører meg til en tredje grunn for at Sandnes er et velegnet studieområde; Sandnes kommune har en kommunal organisasjon for styring av den sosiale boligpolitikken. Denne organisasjonen er kommunens forlengede arm i tomteutviklingen, og har som mål å ta del i betydelige deler av tomteutviklingen. Utviklingen og fremgangsmåtene med bruk av virkemidler i denne organisasjonen, og kommunen for øvrig, kan studeres gjennom planleggingen og byggevirksomheten over år, og er dermed fjerde grunn til at jeg ser på Sandnes kommune som ideell for mine studier. Gjennom kontakt med kommunen ble aktuelle caseområder valgt. Kommunens reaksjon på mine ønsker om å studere utbyggingspolitikken var positiv, det forelå et ønske om en studie av området.



Figur 2: Sandnes, innerst i Gandsfjorden, grenser til Stavanger, Gjesdal, Time, Klepp og Sola (SNL 2009)

Caseområdene ble valgt ut i fra kriterier som passer til problemstillingen. Det skal gå an å kunne vise en utvikling, derfor er det viktig å ha ett spenn i tid. Samtidig som det skal undersøkes hvordan ulike faktorer påvirker resultatet, casene må dermed også inneha variablene som skal undersøkes. De aktuelle variablene for dette tilfellet er: Informasjon knyttet til eiendomsforhold, selskapsdannelse, infrastruktur og rekkefølge i gjennomføringen. I sin helhet er dette informasjonstilfanget for studien hentet fra kommunale dokumenter som planer, utredninger og innstillinger.

Sandnes kommune er inne i en periode med stor befolkningsvekst og mye byggeaktivitet. I Sandnes kommune bygges det ut på sentrale jomfruelige områder, områdene er ofte store og kan nærmest ses på som nye bydeler. Flere store utbyggere er aktive i regionen, og Sandnes kommune er selv aktiv i tomteutviklingen. De tre valgte caseområdene ligger nær Sandnes sentrum og var alle jomfruelige jord- og skogbruksområder innen de ble akkvirert, planlagt og utbygd. Prosjektene befinner seg i dag i ulike utbyggingsfaser. Jeg vil ved hjelp av disse utbyggingsområdene se nærmere på hvordan Sandnes kommune velger å organisere utbyggingen av store boligområder, og hvilke styringsmidler de velger å benytte seg av.

Del I- Innledning og metode

Min kontaktperson i kommunen satte meg i kontakt med nøkkelpersoner i utbyggerforetak som har arbeidet med de ulike caseområdene, og sentrale personer i Sandnes tomteselskap KF. Gjennom kontakt med disse personene har jeg også kommet i kontakt med andre personer fra både utbyggerforetak, arkitektfirma, personer fra kommunale etater og personer som tidligere har vært sentrale i tomteselskapet. Alle disse har erfaringsbaserte meninger om Sandnes kommunes bruk av ulike styringsgrep for realisering av sin tomtepolitikk. Jeg har alt i alt intervjuet parter med ulike syn på den praksis man fører i Sandnes kommune. I tillegg til intervju med kontaktpersoner som fremkommer av kildelisten, har jeg sørget for samtaler og meningsutvekslinger med fagpersoner med kjennskap til regionen og dens praksis. Disse intervjuene og samtalene har gitt meg bakgrunnskunnskap om fenomenene som er spesielle for Sandnes, samt en dypere forståelse av hvordan disse fungerer rent praktisk. Antallet informanter i oppgaven gir grunnlag for en sammenligning av svar som kan bidra til en helhetlig vurdering når jeg siler ut fakta for bruk i oppgaven. Jeg har valgt å la mine kontaktpersoner være anonyme i oppgaven, de kontaktpersonene som har stilt opp til intervjuer vil komme frem i kildelisten i form av stillingstittel.

1.5 Fremstilling

Oppgaven er delt opp i fem deler, innledende del, teoridel, casebeskrivelse, drøfting og konklusjon.

Del I- Innledende del

Kapittel 1 presenterer oppgaven for leseren gjennom bakgrunn, problemstilling og metode. Kapitlet brukes til å fortelle hva som er oppgavens fokus, oppbygning og hva forfatteren ønsker å sette søkelys på. Denne delen beskriver også hvilke metoder som er brukt til innsamling av informasjon.

Del II- Teoridel

Kapittel 2 er oppgavens første hoveddel. Her vil teori på området gjennomgås for å gi en forståelse for temaet. Dette danner så grunnlaget for forståelsen av del 3. Teorien skal munne ut i fire påstander, disse påstandene skal bidra til å vinkle og utdype problemstillingen fra del 1. En samletabell med påstandene avrunder dette kapitlet.

Del III- Sandnes kommunes utbyggingspolitikk

Kapittel 3 er oppgavens andre hoveddel. Denne delen introduserer leseren for Sandnes kommune. Her ses det nærmere på kommunens utbyggingspolitikk, og på hvordan man i kommunen organiserer tomteselskap og utbyggingselskap.

Del IV- Casebeskrivelse

Kapittel 4 er en gjennomgang av caseområdene. Gjennom intervjuer, befarings og gjennomgang av relevante saksdokumenter kommer jeg i dette kapitlet tettere på den reelle situasjonen.

Del V- Drøfting

Kapittel 5 skal oppsummere oppgavens hovedessens. Gjennom drøfting beskriver dette kapitlet virkningen av den praksis man har i kommunen. Her blir de fire påstandene fra kapittel to hentet opp, drøftet, og besvart.

Del VI- Konklusjon

Kapittel 6 gir en kort besvarelse av problemstillingen. Samletabellen med påstander blir gjenopptatt, og tilføyd en kort besvarelse på påstandene. Denne delen oppsummerer studiens viktigste funn og forsøker å indikere temaer for videre utforskning.

1.6 Betraktninger om oppgaveskriving

Det finnes lite oppdatert norsk litteratur eller undersøkelser innenfor temaene lokal utbyggingspolitikk, planlegging og gjennomføring. Noe av den mest relevante litteraturen ble produsert så langt tilbake som på 1960-tallet. En vesentlig del av teoritilfanget har jeg måttet hente fra utenlandske undersøkelser. Jeg har forsøkt å anvende denne teoretiske bakgrunnen i min kontakt med involverte parter, enten dette har vært kommunens planforvaltning, dens utbyggingsorganisasjon eller private aktører i gjennomføringen av utbyggingen.

Gjennom studie av caseområdes saksdokumenter og befarings har jeg også kunnet tilføre oppgaven egne faglige refleksjoner. Store deler av oppgaven har basert seg på kontakt med parter i utbyggingselskaper og kommune, men også enkelte andre aktører har bidratt med sine meninger og sin ekspertise. De fleste kontaktpersonene jeg har brukt i oppgaven vil komme frem gjennom stillingstittel i referanselisten til sist, men det skal nevnes at jeg også har hatt korte samtaler med andre parter omkring oppgaven. Disse samtaler regnes ikke som intervjuer, og kommer derav ikke frem i kildelisten. Dette gir en styrke i form av førstehånds informasjon fra flere sentrale personer som dermed bidrar til en form for ”metodisk triangulering” for å verifisere innholdet i dokumenter og utsagn. Alt tatt i betraktning, kan jeg se for meg at kontakt med flere parter, også huskjøpere, ville kunne tilført oppgaven flere oppfatninger av hvordan organiseringen oppfattes av den enkelte, samt virkemidlenes reelle inngripen i prosjektene og markedet. På grunn av begrensning i av tidsbruk har jeg valgt å ikke legge fokuset til denne delen av utbyggingsstadiet.

Underveis i oppgavens progresjon har vinklingen endret seg. Fra hovedfokus på gjennomføringsmodeller ved utbygging og til også å fokusere på virkemidler ved utbygging.

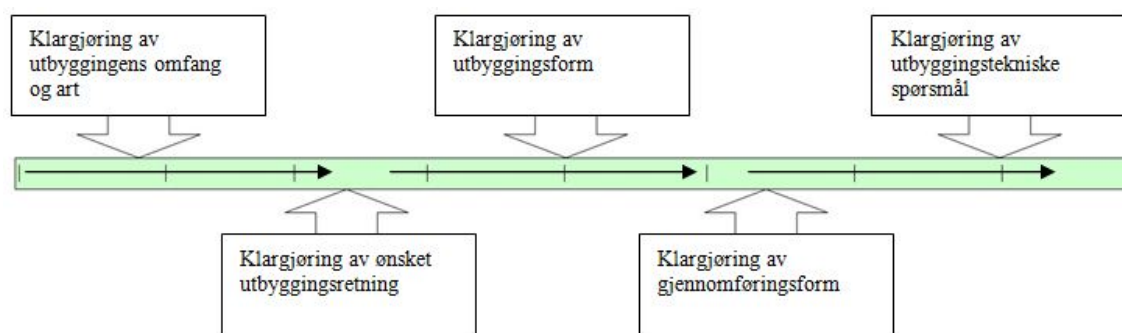
Del II

Betraktningsspektiv

Denne delen er oppgavens første hoveddel. Her vil teori på området gjennomgås for å gi en forståelse for temaet. Dette danner så grunnlaget for forståelsen av del 3. Teorien skal munne ut i fire påstander, disse påstandene skal bidra til å vinkle og utdype problemstillingen fra del 1. En samletabell med påstandene avrunder dette kapitlet.

2.1 Arealplanlegging

En av de viktigste forskjellene mellom arealplanlegging og eiendomsutvikling ligger i hva man ønsker å oppnå. Arealplanleggingsprosesser skal være inkluderende, tydelige og velorienterte, og begrunnet med planfaglige argumenter. Eiendomsutviklingsprosesser derimot, tar sikte på å produsere byggetomter effektivt og økonomisk. Kostnadsvurderinger spiller en viktig rolle her (Rij & Altes 2010). En kombinasjon av arealplanlegging og eiendomsutvikling er det som i dag styrer by- og tettstedsutviklingen. Kommunenes utbyggingspolitikk med sikte på realisering av byggevirksomhet medfører at de må ta stilling til og kanskje delta aktivt i ulike faser av gjennomføringen. Med utgangspunkt i Aase et al. (1967) og Johnsen et al. (1978) vil det kunne medføre en eller annen form for deltakelse i forskjellige oppgaver gjennom denne prosessen, jf. figur 3 under.



Figur 3: Kommunens til dels overlappende gjøremål ved planoppstart (G. Hegelstad).

Siden etterkrigstiden har det vært nødvendig med en offentlig inngripen, eller styring av urbaniseringen i Norge. Drabantbyutbyggingen er et godt eksempel på dette. Det offentlig så behovet for å styre den ukontrollerte eiendomsutviklingen i storbyenes randsoner som følge av akkumulert boligbehov i årene før og etter 2. verdenskrig. Dette førte til at det offentlige tilla utviklingen et sterkt engasjement både finansielt og organisatorisk. Måten man da utførte styringen av tomteutviklingen ved hjelp av omfattende tomteerverv og bygging av bosteder for folk flest er gjennom årene blitt utviklet gjennom regelverk og institusjonelle rammevilkår (Aase et al. 1967; Johnsen et al. 1978). Ansvaret for overordnet styring og utvikling av planer på reguleringsnivå er i større grad falt på kommunene, mens detaljplanlegging i form av reguleringsplaner i økende grad ser ut til å ha blitt et privat anliggende (Planlovutvalget & Bugge 2001). Denne dreiningen av den operative planleggingen for gjennomføring har tilsvarende fått innvirkning på finansieringen av fellesinnretninger og andre nødvendige tiltak som i økende grad involverer utbyggere og brukere slik at kostnadene kan internaliseres i prosjektene (Røsnes 2005a).

2.2 Grunneiendom som styringsmiddel

Kommunene har vanligvis oversikt over fremtidig behov for utbyggingsarealer, men det finnes ingen garantier for at den mengde arealer som det er behov for vil kunne oppdrives, og til enhver tid dekke etterspørselen. Det er heller ikke sikkert at grunneiere frivillig omsetter de arealer som rasjonelt og økonomisk er best egnet til utbygging. Argumentene var i sin tid at kommunen selv skulle sitte på tomtereserver (Aase et al. 1967). Kommunen kan erverve grunn ved vanlig kjøp eller ved bruk av ekspropriasjon. De kan også få hånd over arealer ved å feste dem av grunneiere, eller ved å få dem håndgitt ved avtale. Grensen mellom vanlig kjøp og ekspropriasjon er noe flytende da grunnerverv noen ganger skjer i form av kjøp etter at kommunen har tatt det innledende skrittet til ekspropriasjon (Hansson 1967). Kommunen velger ulike utbyggingsmodeller på grunnlag av eiendomsstrukturen i området.

Ønsket om en helhetlig planlegging sikres gjennom å planlegge store områder under ett. Det er en fordel om områdene er så store at de gir mulighet for flere års utbygging. Dette gir muligheter for god butikkservice, egne fullt utbygde skoler, barnehager og rasjonelle vann- og avløpssystemer (Aase et al. 1967). På grunn av sin ekspropriasjonsrett har kommunen større muligheter enn private til å erverve større, sammenhengende og sentrale tomtearealer, og dermed sikre helhetlig planlegging i nye utbyggingsområder (Aase et al. 1967). Prisene på tomter i utbyggingsområdet kan stige enormt som følge av inntjeningsmulighetene som tilfaller grunneier. Gjennom kommunalt grunnerverv kan man forhindre denne overdrevne tomteprisstigningen, men det forutsetter at arealene erverves før alle verdiskapende planleggingstiltak er realisert (Aase et al. 1967). Hvis kommunen bruker sine virkemidler på en fornuftig måte, kan den bidra til å sikre den sosiale boligpolitikken. Når kommunen selv er eier i planleggingsområder står de langt friere til å legge ut fellesarealer enn når grunnen er privat. Når de er eiere kan kommunen sette av arealer til allmenne eller offentlige formål uten å betale full tomtepris, samtidig som de kan fastsette standard på tekniske anlegg og hvordan kostnadene skal dekkes. En reguleringsplan vil som regel skape ulikheter i grunnverdiene innenfor planområdet, dermed oppstår en form for diskriminering mellom grunneiere. Hvis kommunen erverver hele området under ett før planoppstart vil denne diskrimineringen unngås (Aase et al. 1967). Et annet alternativ kan være at private utbyggere i fellesskap erverver områder under ett før planoppstart.

Eiendomsanskaffelse

Eiendomsforholdene til det arealet som skal bygges ut kan påvirke den videre prosessen på flere ulike måter:

- Om grunneieren er villig eller uvillig til å selge kan avgjøre om kommunen må ekspropriere eller ikke. Ekspropriasjon er et politisk vedtak, det er opp til kommunen å avgjøre om den i det hele tatt er villig til å benytte dette virkemiddelet.
- Antallet eiere og egenskapene ved disse påvirker; hvem som velger å være med i den videre utbyggingen (bære risikoen ved utbyggingen), og hvem som velger å stå utenfor gjennomføringen (selge tomten til høyest mulig pris)
- Antallet grunneiere /eiendommer kan avgjøre om/hvordan man velger å danne utbyggingselskap for hele området, og følgelig utbyggingsformen (partielt for hver eiendom eller samlet for hele området.)

Hvem som eier hva påvirker også ofte hvor man kan begynne å bygge, jf. 4 påstand

Kjøp av eiendom til utviklings- og utbyggingsformål vil kunne inneholde et til dels omfattende og komplekst risikobilde relatert til både eiendoms- og reguleringsmessige forhold. Kommune og tomteutviklere kan bruke ulike virkemidler med ulik grad av risiko og fortjeneste for anskaffelse av utbyggingsareal;

- **Direkte kjøp**, ved direkte kjøp betales hele området under ett når avtale om kjøp inngås. Når grunnen er betalt forfaller skatten med det samme, det kan bety mellom 30 og 50 % skatt av kjøpspris for eiendomsutvikleren. Det er ugunstig dersom man ikke får bygge ut området før om 4- 5 år, og gjerne først får hentet inn fortjenesten om 10-20 år frem i tid. Risikoen ved direkte kjøp er større enn ved avtaler om kjøp da reguleringsforslag eller byggesøknad kan avvises (Meel et al. 2009).
- **Opsjonsavtale** er en avtale som gir den ene part en rett, men ikke plikt, til i en fastsatt periode å kjøpe eller selge eiendommen på nærmere angitte vilkår. På denne måten forskyver eiendomsutvikleren utgiftene, slik at tidsrommet mellom utlegg og inntekt blir kortest mulig. Opsjonsavtale blir hyppig brukt ved tomteakkvirering, avtalen fastsetter blant annet betingelser for utbyggers forberedelser til utvikling av tomten (Meel 2009).
- **Håndgivning**, hvis ikke området ennå er regulert til bolig på regulerings/kommuneplanen, kan det skrives en håndgivelse. Dette er en avtale om fortrinnsrett som gjerne brukes i uregulerte områder, men som utbygger tror kan komme til utbygging i fremtiden. En håndgivning gir da den aktuelle utbyggeren fortrinnsrett til de arealene avtalen gjelder for.

Tvangserverv

I tillegg til disse virkemidlene har kommunen anledning til å ekspropriere. Ekspropriasjon er tvangsmessig erverv av grunn eller rettigheter. Ekspropriasjon er et inngrep i privat eiendomsrett, en rett som står sterkt i Norge. Derfor kreves det positiv hjemmel i lov for å kreve ekspropriasjon, det vil si at formålet må være nevnt i loven, oreigningsloven § 2. Loven angir at vedtaket skal være *tvillaust mer til gang enn skade*, med andre ord skal det ligge et samfunnsnyttig argument til grunn for vedtaket. Det finnes også hjemmel i andre særlover, eks. Pbl og veglova. Saksgangen ved ekspropriasjon forutsetter at det foreligger hjemmel for ekspropriasjon til det aktuelle formålet, deretter skal en plan/ utredningsplan utarbeides. Og før man til sist fatter et ekspropriasjonsvedtak skal man forsøke å komme frem til en avtale med rettighetshaver. Dersom man ikke kan komme frem til en avtale, ender det med et ekspropriasjonsvedtak. Erstatningen fastsettes av skjønnsretten og i ytterste konsekvens gjennomføres tiltaket ved tvangsfullbyrdelse. Kommunen har retten til å ekspropriere på sin side i saker hvor de har hjemmel for det, noe de ofte har i kraft av plan- og bygningsloven. Dette er en rettighet som i dag sjeldent benyttes i kommunene til bolig og næringsformål. Ekspropriasjon i kommunene er mer vanlig ved erverv av grunn til vei og teknisk infrastruktur. For større tiltak er det sektormyndighetene som er ansvarlige.

Påstand 1: Kommunen benytter sin hjemmel til ekspropriasjon (evt. trussel om ekspropriasjon) til å foreta grunnerverv til utbygging, slik at tilbudet av boliger i markedet øker, og prisene på disse stabiliseres.

2.3 Selskapsdannelsens betydning

Selskapsform

Valg av selskapsform oppstiller dels begrensninger og dels muligheter for næringsvirksomheten. Det skyldes at de ulike selskapsformene i stor grad etablerer forskjellige rettsvirkninger for deltakere og aksjeinnehaverne. Det er ikke bare de selskapsrettslige reglene som varierer, men for eksempel også de skatterettslige. Først når virksomhetens art, deltakerantall, deltakernes behov, tidshorisont med videre er tatt i betraktning, er grunnlaget til stede for å velge selskapsform (Woxholth 2004). Et utbyggingsselskap blir vanligvis etablert som et AS, et privat aksjeselskap. I et aksjeselskap har ingen av deltakerne personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Det innebærer at kreditorene må forholde seg til selskapet og selskapsformuen. Ved en konkurs kan selskapsgjeld kun kreves betalt med selskapets midler. Ved etableringen av et selskap skal det utarbeides en selskapsavtale. Avtalen skal blant annet inneholde deltakernes ansvar for selskapets forpliktelser og selskapskapitalen. Ledelsen av aksjeselskapet er overlatt til selskapets styre og daglige leder, som har fullmakt til å representere selskapet og til å binde det ved avtale og på annen måte (Gisle & Andenæs 2002).

I presskommuner opplever man ofte et høyt og stadig stigende tomteprisnivå, og utbyggingstakten holdes oppe fordi det er en stor tilgang på kjøpere fra det klientell som kan makte de høye tomteprisene (Steinsland 2010). Men det finnes de som ikke makter å følge med på ferden opp prisspiralen, disse blir dermed utelukket fra markedet (Aase et al. 1967). Dette prøver man å påvirke ved hjelp av en kommunal boligpolitikk som skal favne om de lokale problemstillingene. For å oppnå langsiktighet i boligpolitikken etableres gjerne et boligprogram for å øke kommunal innflytelse og styring i boligmarkedet, og for å sikre sosial boligbygging. I Sandnes kommune er dette løst ved opprettelse av et kommunalt tomteselskap.

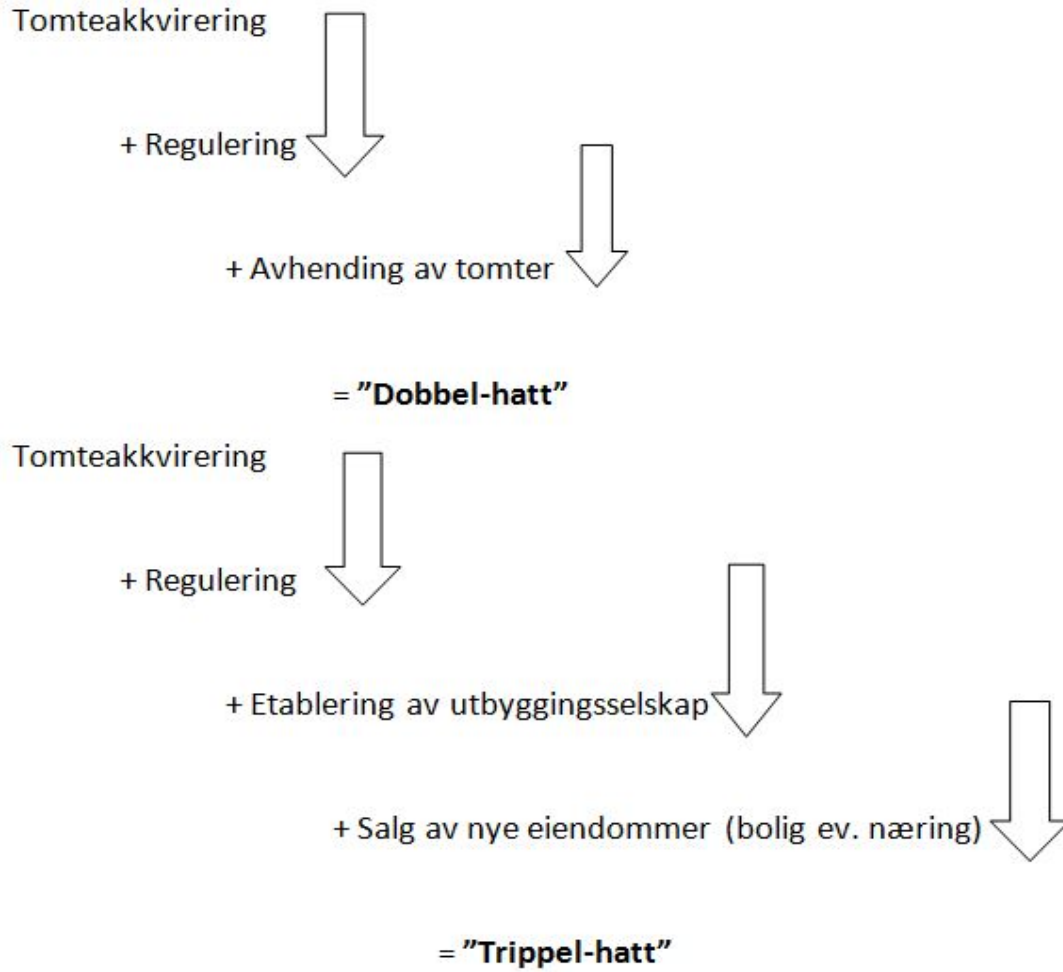
Selskapsdannelse - utbyggingsselskap

I kommunal utbygging får selskapsdannelsen spesiell betydning i alle de situasjoner kommunen ikke er eiere av utbyggingsselskapet. Som majoritets-eier vil kommunen ha kontroll over selskapet og øvrige (minoritets-) eiere. Rollen som majoritetskontrollør setter kommunen i en ny posisjon med hensyn til gjennomføringen. Som medeier til deltakende markedsaktører må den akseptere medeierens avkastningskrav og krav til inntjening fra utbyggingen. Dette kan bli motstridende for et kommunalt foretak der hovedmålet er å fremskaffe billige boliger. Et privat foretak vil vanligvis føre profittmaksimering som mål, dette står i sterk kontrast til kommunens mål om sosial boligbygging. På dette grunnlaget kan det oppstå konflikter mellom andelseierne i selskapet.

Samarbeid kan gi kommunen økonomisk-finansielle fordeler når det går godt, til gjengjeld må den bære usikkerheten ved eventuelle nedturer. I tillegg vil den også kunne nyte godt av den kompetanse

som er knyttet til de profesjonelle utviklingsforetakene. For disse igjen gir samarbeidet med kommunen i et felles utbyggingsselskap den fordel at kommunen som majoritetseier har koblinger til den kommunale planmyndigheten gjennom den kommunale myndighetsutøvelsen i f.eks. formannskap, planutvalg og kommunestyre. Disse kontaktene kan ses på som uformelle institusjoner og kontakter.

Kombinasjoner av eierskap og reguleringsmyndighet vil institusjonelt sette kommunen i det man kan kalle "hopehavssituasjoner" hvor spørsmål om forvaltningsskikk og habilitet i legal forstand vil kunne gjøre seg gjeldende (Leväinen & Korthals Altes 2002; Rij & Altes 2010). Tomteakkvirering og regulering, eventuelt regulering og tvangserverv, for så selge byggeklare tomter setter umiddelbart kommunen i en "dobbel-hatt" posisjon i og med at den kan anskaffe rimelige tomter som den gjennom regulering til lønnsom utnyttelse og opparbeidelse kan avhende med fortjeneste jf. fig 4. Ett steg videre kan være å beholde tomten og danne utbyggingsselskap for utvikling av tomten til fullverdige nye eiendommer med alt det krever av byggevirksomhet. En slik selskapskonstruksjon kan også danne sammen med andre tomteiere og utbyggere. Det vil i så fall etablere en tettere kobling mellom kommune og øvrige medeiere i selskapet, kanskje spesielt i situasjoner hvor kommunen har beslutningsmessig kontroll i selskapet, men uten å være reell majoritetseier. Som aktiv utbygger, alene eller sammen med andre, kan så kommunen selge ferdigprodusert gulvareal til bolig eller kanskje næringsformål hvis det skulle være aktuelt. I denne siste varianten kommer kommunen i det man kan kalle en "trippel-hatt" posisjon som følge av at den helt eller delvis har skaffet seg deltakerkontroll over hele verdikjeden i utviklingen av byggegrunnen, fra akkvirering og regulering av tomt til salgsferdig produkt i gulvareal. Det innebærer at den også vil kunne få større innvirkning på prisdannelsen av gulvarealet som følge av at den også utøver sitt ansvar som plan- og bygningsmyndighet, sammenlignet med den situasjon at den avslutter sitt utviklingsengasjement tidligere ved å avhende tomt til utbygger. Dobbel- og trippelposisjonen for kommunen er illustrert i figur 4 på neste side.



Figur 4: Kommunens ulike "hatter" i utbygging (G.Hegelstad)(Leväinen & Korthals Altes 2002)

Del II Betraktningsspektiv

Når kommunen ikke er en enkelt grunneier i et område, eller når grunneiere kun eier deler av grunnen i et større utbyggingsområde, kan et samarbeid med de andre grunneierne bidra til at man unngår blant annet diskrimineringen av grunneiere grunnet prissetting av byggegrunn (parkprinsippet). Av vedtektene i kommuneplanens arealdel følger det at utbyggingsprogrammet er styrende for utbyggingsrekkefølgen mellom utbyggingsområdene, og for utbyggingstempo i det enkelte området (Sandnes-kommune 2010). Dette for å sikre sammenhengen mellom utbygging og samfunnstjenester som for eksempel kapasitetsdekning i grunnskolen, samt teknisk infrastruktur som vei, vann, avløp og trafikkisikker skolevei, slik at utbyggingen ikke finner sted før dette er etablert. Dette gjenspeiler Pbl, og muligheten til å stille slike vilkår blant annet i reguleringsbestemmelsene. Målene i kommuneplanen om henholdsvis å være i forkant med løsningsalternativer og å være i dialog om oppgaveløsning og utvikling, stiller krav om at utbyggingspolitikken må være forutsigbar, styres helhetlig og proaktivt. Dette for at kommunen kan iverksette tiltak tidsnok til å takle fremtidige behov. Da med samfunnsøkonomiske gunstige løsninger hvor både kvalitet i bo- og oppvekstmiljø og areal- og kostnadseffektivitet er fremtredende. Kommunene har hatt stor frihet til å etablere egne ordninger for hvordan de organiserer sin planlegging innenfor rammene av blant annet Pbl og overordnede føringer. Som en følge av dette vil organiseringen variere i noen grad fra kommune til kommune (Kalbro et al. 2010).

Påstand 2: Gjennom opprettelse av et kommunalt foretak som skal fungere på tomtensiden i kommunen får kommunen større kontroll med egen boligpolitikk, noe som vil kunne gi innvirkning på både produksjon av boligtyper, størrelse og/eller pris for salg.

2.4 Teknisk og sosial infrastruktur

Et kjennetegn ved fellesinnretninger er at de uten videre verken er salgbare, eller kan gi grunnlag for fremtidige leieinntekter (Meel et al. 2009). Man kan se på utgiftene til fellesinnretninger som en del av prosjektets samlede produksjonskostnader, disse utgiftene vil igjen reflekteres i boligens endelig utpris på markedet.

Det er viktig at det tidlig i planleggingen blir klarlagt hvem som er ansvarlige for utbyggingen av infrastrukturen, og hvordan de økonomiske ansvarsforhold ordnes (Johnsen et al. 1978). Skolebygging representerer en stor investeringspost på utbyggingskostnadene som etter gjeldende lovgivning ikke kan pålegges utbygger. Dette forholdet er utenfor utbyggers kontroll hvis ikke kommunen forplikter seg til gjennomføring av slike tiltak gjennom en utbyggingsavtale.

Den tekniske infrastrukturen i området påvirker kostnadene og fremgangen ved utbyggingen:

- Om den tekniske infrastrukturen inn til området allerede eksisterer, er det enklere og billigere å utvikle området videre.
- Hvor den tekniske infrastrukturen er lokalisert får gjerne praktisk betydning for hvor man begynner å bygge

Om den tekniske infrastrukturen inn til området derimot ikke er etablert, vil utbygger måtte gjøre betydelige investeringer i teknisk infrastruktur tidlig- for så å måtte vente lenge på inntektene. Dette gir store økonomiske utfordringer i gjennomføringen på grunn av finansieringskostnader og diskonteringer.

Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler (UBA) er fellesbetegnelsen for en type avtaler som opprettes for bekosting av fellesinnretninger der hvor private fremmer reguleringsforslaget (Kalbro et al. 2010). Begrepet utbyggingsavtaler dekker et vidt spekter av avtaleyper som inngår mellom kommune og utbyggere eller grunneiere. UBA har vist seg å være nyttige for å få til bygging av boliger på steder der hvor mangel på offentlig infrastruktur ellers ville stoppet utbyggingen. Dersom private utbyggere ikke hadde inngått slike avtaler, måtte utbyggingsfelt ligget på vent frem til nødvendige tiltak som vann, avløp, vei o.l. hadde kommet høyt nok opp på offentlige prioriteringslister til å bli realisert (Salvesen et al. 2006). UBA skal legges til offentlig ettersyn, og sendes til høring hos de berørte partene. UBA kan behandles parallelt med regulerings-saken, men kan ikke godtas før det er fattet vedtak om regulering. Avtalen skal sette supplerende vilkår for hvordan gjennomføringen skal foregå, og det er ikke uvanlig at denne typen avtaler brukes i stedet for reglene i plan- og bygningsloven om opparbeiding av vei, vann og avløp til, langs og innenfor byggeområdet ved større byggeprosjekter (Salvesen et al. 2006).

UBA etter PBL er formelt myndighetsstyrt og utformet med sikte på fremforhandling under planarbeidelsen. Er kommunen grunneier kan den inngå avtaler etter godkjent regulering i kraft av sitt eierskap. For å skille disse fra lovens UBA kan disse kalles gjennomføringsavtaler. Her står kommunen friere til å bestemme innholdet i avtalene. Jeg antar at det i Sandnes kommune ikke er noen forskjell mellom de avtalene kommunen har inngått under planarbeidelse (UBA) og de som er inngått i medhold av eierskap, dvs. kommunens policy på dette området er å stille utbyggere likt med hensyn til krav om ytelse i utbyggingsprosjekter.

1 juli 2006 trådte forskrift som forbyr sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i kraft:

”Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie.

Med å bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.”

Forbudet retter seg mot private bidrag til tjenester som det offentlige har en lovfestet plikt til å sørge for, og gjelder både privat og offentlig drevne tjenester. Dette gjør at kommunene selv må påkoste den sosiale infrastrukturen som er nødvendig. Kommunens ansvar for utbygging av den sosiale infrastrukturen påvirker hvordan man bygger ut i større utbyggingsområder. Både når det gjelder hvor man begynner å bygge hva, rekkefølge og eventuelt avtalekonstruksjoner for besørging av sosial infrastruktur. Rekkefølge og utbyggingstempo er premisser som ligger til grunn for hvordan kommunen greier å håndtere sitt ansvar for det økte tjenesteomfanget som planen utløser. Kommunens gjennomføringsevne følger av den til en hver tid vedtatte økonomiplan med de tilhørende tiltak.

Selv om kommunen har adgang til å fremforhandle utbyggingsavtaler med utbyggere, er det viktig av den ikke glemmer sitt avhengighetsforhold til utbygger. Stilles det for strenge og for økonomisk tunge krav, kan prosjektet til slutt bli uinteressant for utbyggerne. I tilfeller med stor fortjeneste knyttet til boligutbyggingen, noe som særlig vil ha et omfang i presskommuner, vil kommunene ha mulighet til å stille strengere krav til utbyggerne. Allikevel bør innholdet i utbyggingsavtalene være behovsrelaterte, og ikke økonomisk motivert. Kommunen kan gjennom utbyggingsavtaler forplikte seg til å gjennomføre sosiale tiltak.

Påstand 3: Utbyggingen av teknisk infrastruktur bekostes av utbygger som ser langsiktig fortjeneste ved å investere i dette, mens kommunens ansvar for utbyggingen av den sosiale infrastrukturen sinker utbyggingene som følge av den økonomiske situasjonen.

2.5 Arealutnyttelse

Kommunen velger ulike utbyggingsmodeller på forskjellige områder. Det kan være et bevisst valg som er tatt på grunnlag av eiendomsstrukturen i området når kommunen ikke selv står som grunneier. Eiendomsforholdene former arealbruk og arealbruk former eiendomsforholdene. Arealbruk er en funksjon av marked, eiendomsforhold og offentlig regulering. I praksis vil planleggingsarbeidet i stor grad utføres av fagpersoner innenfor feltet. Disse fagpersonene har som oppgave å analysere og kartlegge de eksisterende forhold, og finne gode løsninger på en utvikling for fremtiden. Det er derimot utenfor fagfolkens utdanning og oppgave å treffe bestemmelser om hvordan forholdene bør være i fremtiden. Dette er politikerens oppgave. De skal ut fra planleggerens prognoser, analyser og sin egen dømmekraft fastsette de mål som man skal sikte mot. Disse mål skal så planleggeren bruke videre i sin faglige planlegging. Dette er en kontinuerlig prosess med toveis meddelelse som fører til at man i praksis ikke alltid vil kunne skille mellom fagpersonen og politikerens arbeide. Utrednings- og planleggingsprosessen går i ett, politikeren skal kunne se det planfaglige i en større helhet som favner om hele samfunnet (Johnsen 1968). Skranken for politikerens og administrasjonens handlingsfrihet springer ut av de institusjonelle rammene i blant annet Pbl og overordnede planer. På grunnlag av disse rammene har Fylkesmannen og Miljøverndepartementet anledning til å fremme innsigelser mot planarbeidet i kommunen.

Rekkefølgen på hvor man begynner å bygge har betydning for de første innflytterne i området i form av støy fra anleggsarbeid og trafikk. Det er viktig at man i planleggingen av utbygginger med høy risiko tar høyde for at prosjektet ikke nødvendigvis kan fullføres. Det gjør at man må ta hensyn til hvordan man kan få en naturlig avslutning på boligfeltet selv om det ikke er fullført.

Hensyn til natur og miljø er også viktige å ta høyde for ved planoppstart. Nye boligområder bør tilrettelegges i forhold til en overordna grønnstruktur. Grønne arealer er viktig i boligområder, både for trivsel og lokalklima (Bjørneboe 2000). Dersom man har et langsiktig syn på hvordan man skal etablere/beholde og skjøtte de grønne områdene, vil man kunne spare store driftskostnader, og finne lokale løsninger på problemer og utfordringer.

Påstand 4: Hensyn til hvor man starter byggingen blir lagt til grunn som følge av hensyn til forurensning (støy), natur og miljøhensyn, og det at man naturlig kan avslutte feltet etter hvor langt man har kommet hvis det skulle vise seg at interessen for feltet er liten, eller at utbygger ikke har økonomisk styrke til å bære prosjektet til mål

Tabell 1: Oppsummering av påstander

Nr.	Tema	Påstand
1	Grunneiendom	Kommunen benytter sin hjemmel til ekspropriasjon (evt. Trussel om ekspropriasjon) til å foreta grunnerverv til utbygging, slik at tilbudet av boliger i markedet øker, og prisene på disse stabiliseres.
2	Selskapsdannelse	Gjennom opprettelse av et kommunalt foretak som skal fungere på tomtesiden i kommunen får kommunen større kontroll med egen boligpolitikk, noe som vil kunne gi innvirkning på både produksjon av boligtyper, størrelse og/eller pris for salg.
3	Teknisk og sosial infrastruktur	Utbyggingen av teknisk infrastruktur bekostes av utbygger som ser langsiktig fortjeneste ved å investere i dette, mens kommunens ansvar for utbyggingen av den sosiale infrastrukturen sinker utbyggingene som følge av den økonomiske situasjonen.
4	Arealutnyttelse	Hensyn til hvor man starter byggingen blir lagt til grunn som følge av hensyn til forurensning (støy), natur og miljøhensyn, og det at man naturlig kan avslutte feltet etter hvor langt man har kommet hvis det skulle vise seg at interessen for feltet er liten, eller at utbygger ikke har økonomisk styrke til å bære prosjektet til mål

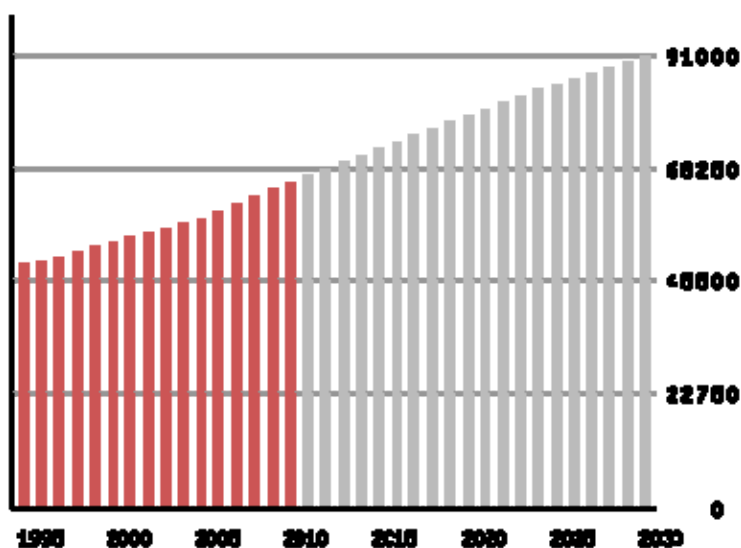
Del III Sandnes kommunes planlegging og utbygging

Her begynner oppgavens andre hoveddel. Denne delen introduserer leseren for Sandnes kommune. Her ses det nærmere på kommunens utbyggingspolitikk, og på hvordan man i kommunen organiserer tomteselskap og utbyggingselskap.

3.1 Fakta om Sandnes

Innerst i Gandsfjorden, halvannen mil fra Stavanger, finner vi Sandnes. Norges niende største kommune og åttende største by. Med et innbyggertall i kommunen som snart runder 65 000, har byen utviklet seg fra å være en industriby tuftet på leire og garnproduksjon, til en stor byorganisme med utallige bein å stå på. Industrien er ryddet bort fra de sentrale byområdene som nå i økende grad benyttes til bolig, kultur og rekreasjon. Det er god kommunikasjon i alle retninger med bil, båt, tog eller fly. Stavanger lufthavn Sola ligger bare 15 minutters kjøring fra Sandnes Sentrum.

Befolkningsveksten på Jæren har vært høy over et lengre tidsrom. Både naturlig befolkningsvekst og tilflytning har kjennetegnet utviklingen i regionen. Folketallet har steget med 22 % i løpet av en ti års periode, fra 1999 og ut år 2008. Sammenlignet med ASSS-kommunene¹ har Sandnes hatt største årlig vekst i perioden, andelen innbyggere 0-19 år er høyest i Sandnes (Sandnes kommune 2010). De siste 20 årene har kommunen hatt en årlig gjennomsnittlig vekst på mer enn 2 %. Prognoser viser at veksten vil fortsette med samme tempo de neste årene jf. fig 5.

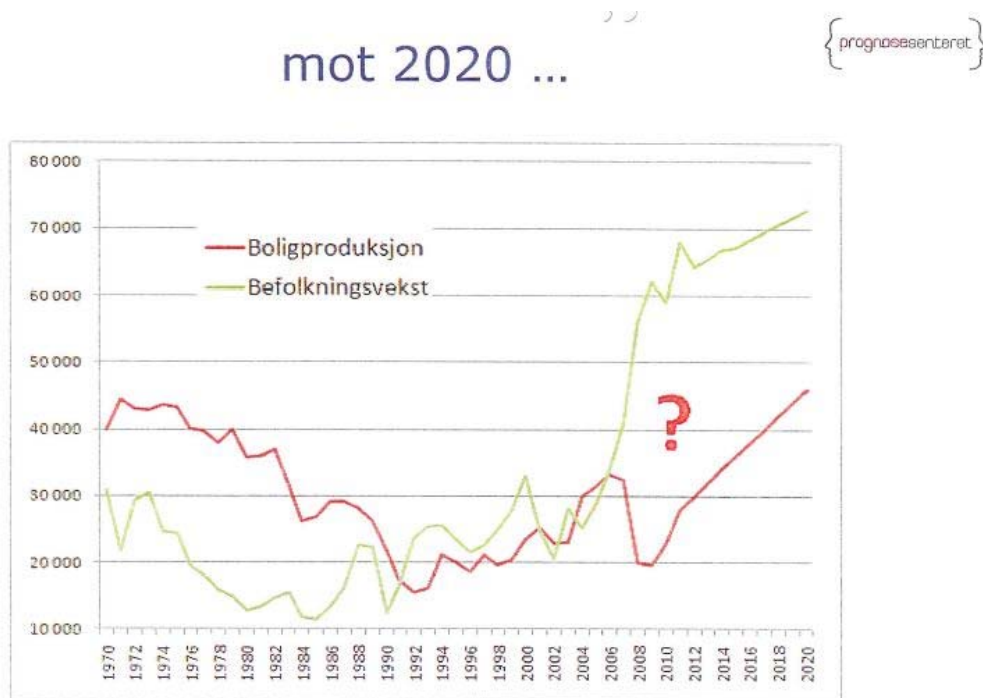


Figur 5: Veksten Sandnes kommune opplever ser ut til å forstette (SSB 2009)

Etterspørselen etter boliger i Sandnes er stor, dette gjenspeiler seg i boligprisene, da spesielt i sentrumsnære områder. Årsproduksjonen av nye boliger de siste fire årene har vært på 592 boliger. Dette er spesielt høyt sammenlignet med de siste ti årene hvor årsproduksjonen har vært 489 boliger (Sandnes kommune 2010), men enda er man langt unna å dekke behovet for nye boliger i kommunen. Markedet for boliger i Sandnes er stramt, og det har det vært lenge. Etterspørsel er større enn tilbud, dette er med på å holde prisene oppe. Prognoser viser at denne trenden vil fortsette. Dersom renten

¹ Norges ti største kommuner: Oslo, Bergen Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Bærum, Fredrikstad, Tromsø, Drammen, Sandnes

holder seg lav, og befolkningen i Sandnes og regionen fortsetter å vokse, vil man ikke på lang tid kunne dekke behovet for boliger i regionen jf. fig 6.



Figur 6: Dagens misforhold mellom boligproduksjon og befolkningsvekst (Prognosesenteret 2010)

Etterspørselen etter boliger har ikke et ensartet positivt utfall for kommunen, den boligsosiale strukturen i Sandnes er i ubalanse. Dette fører til uønsket flytting, bytte av skole/barnehage, og mangel på ordnede boforhold. Det finnes to sentrale årsaker til at dette problemet er økende; det ene er prisveksten på boliger, det andre er mangel på varierte utleieboliger i privatmarkedet.

Kommunal økonomi

Mye av grunnen til at det ikke bygges nok boliger, er behovet for skoler og barnehager, kommunene kan ha problemer med å få bygget skoler i takt med befolkningsveksten. Rådmannens forslag til økonomibudsjett som ble fremlagt i oktober i år viste at man måtte regne med kutt i alle tjenestetilbud i kommunen. Sandnes kommune må spare 15 millioner i driftskostnader neste år, dette påvirker utbyggingen av den sosiale infrastrukturen i forbindelse med nye boligområder (Stokka 2010).

3.2 Planer, overordna og kommunale

Byveksten i regionen er stor, og byens sammensetning og kompliserte funksjoner skaper behov for en gjennomgripende og integrert planlegging av byutviklingen. Byplanleggingen i eldre tider begrenset seg ofte til opptrekking av gatelinjer på kartet, så ble utbygging av tomten overlatt til grunneier, gjerne innenfor visse standardkrav, ellers stod grunneier fritt til å utvikle tomten etter eget ønske. En ny bydel påvirker i dag hele byorganismen, men dette var betraktninger datidens planleggere sjelden gjorde seg. Det var sannsynligvis også underordnet når man ser for seg utviklingen av trafikk og bosetningsforholdene. I våre moderne byer er det derimot avgjørende å se på byens dynamikk og samspill for å kunne skape funksjonsdyktige og bærekraftige bydeler. *”I våre moderne byer er det en nær sammenheng mellom den funksjonsfordeling og utnyttingsgrad en velger for hver enkelt bydel og hele byens funksjonsdyktighet”* (Aase et al. 1967:105).

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (FDP-J) er godkjent av regjeringen ved kongelig resolusjon. Planen skal sikre helhetlig areal og transportplanlegging i regionen, og gir Sandnes en nøkkelrolle med tanke på fremtidig byvekst. Sandnes ligger sentralt plassert som knutepunkt på Nord-Jæren, og står sammen med Stavanger for 65 % av folketilveksten i planområdet (FDP-J 2007).

Tabell 2: Kommunevis befolkningsvekst i perioden 2000-2007 (FDP-J 2007)

Kommune	Folkemengde 1.1.2000	Folkemengde 1.1.2007	Gjennomsnittlig årlig folketilvekst i prosent
Sandnes	52 998	60 507	1,9
Stavanger	108 818	117 315	1,1
Hå	13 921	15 072	1,1
Klepp	13 789	15 271	1,5
Time	13 317	15 048	1,7
Gjesdal	8 911	9 621	1,1
Sola	18 915	20 666	1,3
Randaberg	8 773	9 501	1,1
Strand	10 122	10 654	0,7
Rennesøy	3 111	3 526	1,8
Totalt	252 675	277 181	1,3

FDP-J inneholder mål og retningslinjer for planlegging av areal og transport. Den skal være konfliktavklarende og forpliktende for både stat, fylkeskommune og kommuner (FDP-J 2007). Vekst skal primært skje innenfor, eller som utvikling av eksisterende bystruktur. Eventuell ekspansjon bør

skje i akser som betjenes av kollektivtrafikk. Det er gjennomført en konsekvensanalyse av FDP-J som viser at den planlagte byutviklingen langs kollektivtransportakser, med særlig høy tetthet i knutepunkter og lokalsentra, vil redusere forventet transportvekst fra 65 % til 20- 45 % de neste 40 år (St.Meld. nr 23 (2000-2001)). Jordverngrensene i FDP-J er strenge, og gir økt press på de områdene som er satt av til utbygging og fortetting, og skal bidra til å sikre landbruksinteressene i de høyproduktive områdene på Jæren i et førti års perspektiv. Samlet er det i FDP-J vist til ca 30 000 daa ubebygde tettstedsarealer i fire alternative retninger som til sammen kan gi rom til i overkant av 80 000 innbyggere. Disse utviklingsretningene har tanken om en bybane i regionen som grunnlag, og skal være en del av den langsiktige areal- og transportplanleggingen i regionen.

Det ene alternativet det er snakk om, er Stavanger vest, områdene her er de eneste reelle alternativer Stavanger har for en ytterligere ekspansjon. Dette området har den gunstigste plasseringen i forhold til eksisterende tettstedsstruktur. Området er dog det mest konfliktfylte av de fire alternativene, og går på tvers av landbruks-, miljø-, og kulturverdier. Andre alternativ er Orstad by, hvor Orstad, som er en av regionens stasjonsbyer med beliggenhet like opp imot eksisterende jernbanetrasé. En av fordelene til dette alternativet er at dette området kan betjene boligbehovet til de tre kommunene Sandnes, Time og Klepp. Tredje alternativ er utbygging av Sandnes Øst. Arealene her vil kunne etableres ut fra eksisterende tettstedsareal, og gradvis, uten store åpningskostnader. Dette området er totalt sett det minst konfliktfylte i forhold til landbruks-, miljø-, og kulturverdier bortsett fra fjerde alternativ; Hommersåk. Hommersåk alternativet har betydelige arealressurser, og lite konflikt med verneinteresser. Dog vil utviklingen av området ha betydelige åpningskostnader da det må forutsettes en fjordkrysning og en opprustning av veinettet til Sandnes sentrum. Se vedlegg 1 FDP-J arealdel.

Langsiktige utviklingsretninger:	
LU1 Stavanger Vest	
Bybane Stavanger Sentrum - Madla - Sunde - Jåsund	700
LU2 Orstadbyen	
Bybane Ganddal - Orstad	230
* Inv. behov øker med 300 mill. kr dersom ikke bybane bygges grunnet behov for dobbeltspor Ganddal - Klepp.	
LU3 Sandnes bane og øst	
Bybane Sandnes sentrum - Sandnes øst	450
LU4 Hommersåk og Usken og områdene i Sandnes øst og Time	
Ny vegforbindelse fra Sandnes øst til E39 og Rv 505	150
Bru evt. tunnel fra Hommersåk til Stavanger m. tilh. vegsystem	1200 - 2200 mill. kr

Figur 7: FDP-J's beregninger av kostnader som følger ulike alternativene for fremtidig utvikling (FDP-J 2000)

Masterplan- fremtidig utviklingsretning

Langsiktig utvikling av større byområder i Sandnes Øst er som nevnt et hovedgrep i FDP-J. Regionale myndigheter ønsket ikke å godkjenne store områder til utbygging i Sandnes Øst på grunnlag av kommuneplan. Omfattende transportutredningene om både fjordkryssing og bybanetraséer må legges til grunn for prioriteringen av fremtidige utbyggingsområder. Derfor utarbeider Sandnes kommune for tiden en masterplan for å kartlegge nye store utbyggingsarealer. Denne planen er en rammeplan som i planhierarkiet ligger mellom FDP-J og kommuneplanen. Masterplanen bygger på FDP-J hovedprinsipper: samordning av byvekst, natur- og landbruksinteresser, sterk arealøkonomisering og samordning av arealbruk og transport for å styrke kollektivtrafikken. Masterplanen skal legge føringer for hvordan man ser for seg den langsiktige utviklingen av areal og transportnettverket i Sandnes kommune. Fokusområde er Sandnes Øst, hvor man ser for seg lokalisering av nye bolig- og servicefunksjoner for en befolkning på 30- 50 000 personer, samt et større antall arbeidsplasser. Den viktige vei - og kollektivutbyggingen som legges til grunn i masterplanen er dog meget omdiskutert, man skal ikke se bort i fra at man må finne helt andre løsninger på trafikksituasjonen enn det som i dag er i søkelyset. Debatten rundt bro og bybane er hete, og det skal nevnes at bro over Gandsfjorden har vært et tema i kommunen i minst et halvt århundre.

Masterplanen gjelder Sandnes Øst, beskriver byens fremtidige utviklingsretning. Denne har liten tilknytning til mine caseområder.

3.3 Sandnes kommunes utbyggingspolitikk

Kommuneplanen

Kommunen er pålagt å drive planlegging både for kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen. Dette skjer gjennom kommuneplanen, som med tilhørende arealdel er det viktigste boligpolitiske dokumentet i kommunene. I kommuneplanen defineres og disponeres kommunens arealer til ulike formål. De ulike formålene i kommuneplanen kan for eksempel være bærekraftig utbyggings- og transport politikk, biologisk mangfold, jordvern, estetikk, landskapsbilde og universell utforming. Kommuneplanens arealdel utarbeides av kommunen og dekker oftest hele kommunen og kan derfor ikke være svært detaljert. For planer med behov for større detaljeringsgrad brukes kommunedelplan eller områdereguleringer. Arealplankartet i kommuneplanen er juridisk bindende og legger føringer for grunneiers bruk av egen eiendom. Se vedlegg 2 for kommuneplanens arealdel.

Det finnes i kommuneplanen i Sandnes eksempel på detaljert planlegging. Dette kan fort gi problemer da ny plan gjelder foran gammel plan, og ved detaljregulering i generell plan vil reguleringsbestemmelser på samme område bli tilsidesatt når vedtak av overordna plan med detaljerte bestemmelser for hele kommunen blir gjennomført etter vedtak av reguleringsplan.

- 1.6 Utformingen av garasje/carport/bod ol skal tilpasses boligen. Bygget skal ha et maksimalt bebygd areal på 45 m² (BYA), maksimal gesimshøyde på 2,75 m og maksimal mønehøyde på 4,5 m, begge målt fra overkant garasjegulv. Det kan tillates flere bygg innenfor denne ramme, dersom dette totalt ikke overstiger 45 m² (BYA) (pbl § 20-4 2. ledd, bokstav b).*
- Det tillates oppført maksimalt 50 m² terrasse når denne er sammenbundet med bolig og hvor høyden gjennomsnittlig er mer enn 50 cm over bakken. Dette i tillegg til tomtens tillatte utnyttelse (Sandnes kommune).*

Bestemmelser av denne typen i overordna planer er svært uheldige, og bør unngås. Årsaken til at det oppstår denne bestemmelser av denne typen i en kommuneplan er sannsynligvis fordi kommunen ønsker å få bukt med et problem. I dette eksempelet kan det tenkes at problemet er etablering av overdimensjonerte garasjer. Eksisterende reguleringen er ikke detaljert nok i forhold til byggesak, og det oppstår et forvaltningsmessig problem. Eksempelet fører i noen deler av kommunen til at man får mulighet til å bygge større enn det som først var gitt i områdetilpasset reguleringsplan. Eksempelet her understreker viktigheten av grundige område- og reguleringsplaner.

I forbindelse med den videre utviklingen av byen, er det viktig å ha effektiv og solid byutvikling, og en jevn øking av antallet boliger for å dekke fremtidige behov. Bydeler har blitt utvidet og etablert under den kraftige veksten i Sandnes, og utviklingen forventes å fortsette. Sandnes kommune har som mål å aktivt ta i bruk virkemidlene i PBL for å sikre livskraftige bydeler, en sunn byutvikling, gode boområder og oppvekstmiljø i alle områder av kommunen. Sandnes kommune ser det som en nødvendighet at sosial infrastruktur og tjenester er på plass når innbyggere flytter inn.

Sosial infrastruktur

Sosial infrastruktur omfatter blant annet grunnskoletilbud, med barne- og ungdomsskoler, bo- og aktivitetssenter, helsestasjoner og barnehager, samt kultur-, fritid og idrettsanlegg. Grunnskoletilbud, med barne- og ungdomsskoler er lovpålagte oppgaver for kommunen. Bo- og aktivitetssenter, helsestasjoner og barnehager, samt kultur-, fritid og idrettsanlegg er ikke lovpålagte, men like fullt sentrale elementer som inngår i det å legge til rette for gode bo- og oppvekstvilkår, sunn livsstil og livskvalitet for alle innbyggere. For kommunen handler rekkefølge og tempo i utbyggingen om reell økonomisk evne til å gjennomføre utbyggingen av den sosiale infrastrukturen, til rett tid, og på rett sted.

Styring av rekkefølge og utbyggingstempo er avgjørende for å oppnå målet om samtidighet. Dette innebærer at gjennomføringen på en eller annen måte må koordineres mot markedet for avhending av boliger. Dermed må disse ambisjonene sees i forhold til hvordan boligproduksjonen legges opp fra utbyggerens side, og hva dette måtte kreve av innsats fra kommunen.

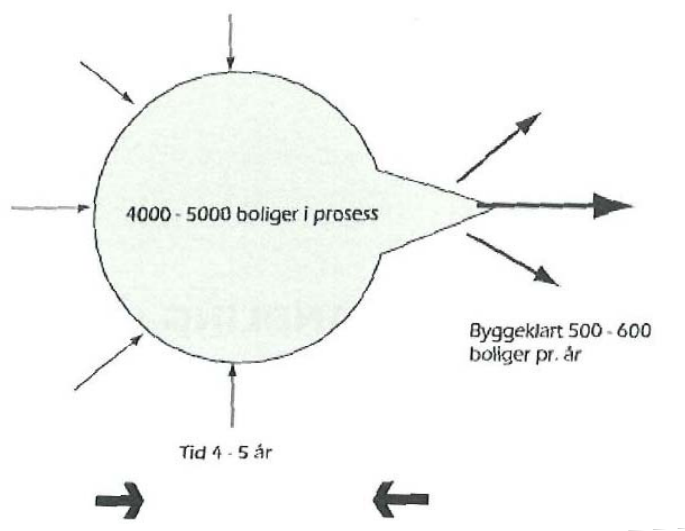


Figur 8: Flere faktorer påvirker hverandre i boligproduksjon prosessen (G. Hegelstad)

Figuren over illustrerer til dels dynamiske faktorer som påvirker hverandre, og som har betydning reell fremgangsmåte ved boligproduksjon. Økonomi, rekkefølge og tempo er viktige faktorer som til en viss grad kan styres og forutses. I tillegg må man ta høyde for markedssvingninger som gjør at markedet for salg av boliger kan bli mettet, eller det kan bli for liten årsproduksjon. Dette har igjen innvirkning på hvilke krav som stilles til sosial infrastruktur. Det hele er en ring av faktorer som påvirker hverandre, og boligproduksjonen i hele kommunen.

Boligproduksjon

Sandnes kommune styrer sin årsproduksjon av nybygg mot 550- 600 boliger pr år. Ifølge Bjarne Meel bør det erfaringsmessig foreligge tomtearealer for mellom 4000 og 5000 boligenheter i prosess for årlig å oppnå 500- 600 boliger til byggestart (Meel 2009) jf. fig 9. Årsaken til den store forskjellen ligger i at gjennomføringsprosessen fra tomteakkvirering til salg er tidkrevende.



Figur 9: Tomteportefølje for boligbygging og antall byggeklare boliger per år (Meel et al. 2009)

Denne tomteakkvireringen fungerer som en kontinuerlig trykkgenerator for å få noe ut i den andre enden av produksjonsprosessen. Tallanslagene indikerer en tidsramme på 7-9 år med den antydde gjennomsnittsproduksjon. I tillegg har man et usikkerhetsmoment som går på stagnasjon i etterspørselen, og fall i markedet innenfor denne tidsrammen. Dermed øker utbyggers risiko, konsekvensene kan bli at prosjekter utsettes og gjennomføringen forlenges ytterligere i tid.

Gjennomføring

Krav om utbyggingsrekkefølge og tempo for å oppnå samtidighet med sosial infrastruktur, kan være motsetningsfylt. Utbyggingsøkonomisk er konsentrert og jevn årlig produksjon av påbegynt område det foretrukne. Av hensyn til kommunens økonomiske evner er en moderat og jevn årlig boligproduksjon den mest hensiktsmessige strategien. Måten disse kryssende hensynene kan løses på, er at det legges til rette for utbygging i ulike bydeler samtidig. For å kunne gjennomføre dette i praksis er det viktig å ta hensyn til markedssvingninger. Det er avgjørende for økonomien og gjennomføringen av prosjektene at det finnes kjøpere. Ved å være aktør på flere områder samtidig er det mulig for utbygger å fullføre delområder, samtidig som det oppnås en spredning av veksten i behovet for sosial infrastruktur. Resultatet av dette styringsprinsippet er at gjennomføringen av helt nye store områder strekkes noe mer ut i tid. Samtidig gir det kommunen mulighet til å bruke den utbygde sosiale infrastrukturen på en kostnadseffektiv måte. Dette er i henhold til Bjarne Meels beskrivelse av sammenheng mellom klargjøring av tomteportefølje for boligbygging og påregnelig antall byggeklare boliger pr år.

Det kan imidlertid lett bli slik at markedssvingninger kan lede til forsering av utbyggingstempo med ferdigstillelse av flere boliger per år, eventuelt reduksjon til færre. I første tilfelle kan det bety at utbyggingen av tjenestefunksjoner ikke holder samme tempo, med manglende tilbud som konsekvens. Omvendt scenario kan være at kommunen bygger ut sine tjenester i et tempo som fører til at tjenestefunksjoner vil bli stående uten full utnyttning, og dette vil igjen medføre et økonomisk tap for kommunen. Er utbyggingsområdene store og sammensatte med hensyn til attraktivitet kan dessuten valg av byggeområder for det enkelte utbyggingstrinn også kunne påvirke omsetningen og tempoet i utbyggingen. Kommunens gjennomføringsevne med hensyn til utbygging av kapasitet i tjenesteproduksjon avhenger av kommuneøkonomien og den til en hver tid vedtatte økonomiplan (Sandnes kommune 2010).

Erverv av byggegrunn

Sandnes kommune ønsker å kunne tilby en fornuftig råmarkspris til grunneier i utbyggingsområder (Sandnes kommune 2010). Gunstig pris for huskjøper tillegges også stor vekt, dette for å få til mangfold og livskraftige boområder gjennom varierte boliger og boligtyper. Erverv av byggegrunn må ses i sammenheng med lokale behov. Mange ulike hensyn og forventninger skal ivaretas i kommunenes boligpolitikk. Disse er både lovfestede hensyn, statlige pålegg og innbyggernes generelle forventninger. Det skal også være interessant for private markedsaktører å delta, da boligutviklere og boligutbyggere vil ha visse forventninger til boligpolitikken og byggeprosjektene for at det skal være interessant. I tillegg har man ulike interessegrupperinger som vil ha visse forventninger til kommunen i utbyggingssaker, det være seg saker knyttet til landbruk, miljø, friluftsliv og kulturminnevern (Holm 2007). Sandnes kommune benytter seg i liten grad av sin rett til å ekspropriere til boligbygging. Denne vegringen fra å ekspropriere er typisk i de fleste norske kommuner med unntak av Stavanger. Dette kan ofte være en følge av kommunens økonomi, men også politisk klima spiller inn i denne sammenheng.

Gjennomføring

Ved utbygging ønskes det fra kommunens side at den direkte økonomiske risiko knyttet til erverv, ekstern og intern infrastruktur begrenses til samferdselstiltak, vann og avløp og eventuelle nødvendige tiltak for å få til fremtidsrettede energiløsninger. Sosial infrastruktur som skole, kultur og fritid, omsorgstilbud mv. er kommunalt ansvar som følge av særlovgivning. Eiendomsutvikler gjør avtale om kjøp av råmark for et større område som i henhold til plan omfatter ulike arealformål. Kommunen ønsker for at flere utbyggere skal gis en posisjon innenfor planområdet, og kommunens primære redskap for å sikre offentlig styring i planområdet er Sandnes tomteselskap KF (STS). Foretaket skal gis den nødvendige sentrale posisjonen i arbeidsfellesskap og utbyggingsselskaper. Grunnlaget for arbeidsfellesskapets virksomhet vil være kommuneplanen og områderegulering i kommunal regi jf. NBPL (Sandnes-kommune 2010).

3.4 Sandnes tomteselskap (STS)

Kommuner og fylkeskommuner kan organisere sin virksomhet gjennom foretak. Denne typen foretak er ikke et selvstendig rettssubjekt, men en del av kommunen. Et kommunalt foretak har dermed verken økonomisk eller rettslig selvstendig ansvar (Olssøn 2008). Kommunestyret kan selv treffe vedtak om opprettelse av KF, herunder velge styre og fastsette vedtekter for foretaket (Bedin 2009). Foretaket er direkte underlagt kommunestyret, og kommunestyrets budsjettmyndighet, styret er bundet av kommunens økonomiplan. Foretaket skal ha et styre med minst tre medlemmer, styret har selvstendig ansvar og myndighet, men dette er begrenset som følge av at foretaket rettslig og økonomisk er en del av kommunen. Styrets ansvar og myndighet er mer selvstendig og omfattende enn det som gjelder for styret i en kommunal institusjon eller etat (Olssøn 2008).

Tabell 2: Rammer for utøvelse av eierskap i KF (Sandnes kommune 2007a)

Eierstyring	Kommentar
Regulert	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kapittel 11 Kommunalt og fylkeskommunalt foretak, med tilhørende forskrifter.
Bystyre	Styret er underordnet bystyret. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, vedtatt årsbudsjett og økonomiplan og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av bystyret. Bystyret kan innskrenke myndigheten til styret gjennom generelle eller individuelle instruksjer.
Rådmannen	Rådmannen kan instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til bystyret har behandlet saken. I saker som foretakene fremmer til bystyret har rådmannen i medhold av kommuneloven § 23 ansvar for fullstendig saksbehandling.
Vedtekter	Foretaket skal ha vedtekter som angir foretakets formål. I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må være godkjent av bystyret selv for å være bindende for kommunen.

STS er et kommunalt foretak i Sandnes kommune. Foretaket ble etablert 1. januar 2000, og har som visjon å være *pådriver, tilrettelegger og medspiller for å bygge den gode by Sandnes*. STS er eid av Sandnes kommune og opererer på vegne av kommunen i alt som har å gjøre med tilrettelegging og salg av tomter, med andre ord er tomteselskapet kommunens egen aktør i utbyggingsvirksomheten. STS er fra kommunens side et viktig instrument for iverksetting av ønsket tomtepolitikk. Selskapet har hovedkontor i Sandnes sentrum, og arbeider med tomteutvikling i Sandnes kommune, og på grensen til omkringliggende kommuner. STS kjøper arealer av grunneiere og sørger for at arealene blir regulert og at det blir bygget veier, vann- og avløpsanlegg samt lekeplasser, deretter selges byggeklare tomter til enten privatpersoner eller utbyggingsfirma, avhengig av tomtestørrelse. STS har et styre med tre medlemmer, en person i administrasjon og fire prosjektledere (Sandnes Tomteselskap 2009). Engasjement i sentrumsområdet, utvikling av prosjektkonkurranse, innsats i boligsosial utbyggingspolitikk og deltakelse i utviklingen av Sandnes øst er eksempler på oppgaver som vil stå sentralt for tomteforetaket i årene fremover.

Foretakets selskapsform

Da Sandnes tomteselskap KF ble opprettet i 2000, var det som et kommunalt foretak. Selskapet prøvde ut den modellen frem til bystyret i 2005 vedtok å oppløse foretaket og i samme omgang stifte Sandnes tomteselskap AS, med Sandnes kommune som eneste aksjonær. Årsaken til endringen av selskapets form, ligger politisk. Blant annet ønsker de borgerlige partiene at man privatiserer denne type foretak. Opprettelse av et AS førte til at man fikk færre kommunale stillinger. Ved overgangen fra et KF til et AS kunne kommunen selv bestemme hvor mye av foretakets økonomiske ressurser som skulle følge med til AS, med det utfall at kommunen fikk en betydelig sum til å legge i ett større byggeprosjekt i sentrum. Men blant annet AP og SV mente at man hadde mindre kontroll over selskapet som et AS. Det som skjer i driften av et AS er langt på vei ikke offentlig tilgjengelig informasjon, SV mener at privatiseringen av denne type foretak truer lokaldemokratiet og fratår bystyret innflytelse på viktige samfunnsområder. I 2008 opplevde man en knekk i økonomi og utvikling som følge av finanskrisen, og man gikk tilbake til den tidligere KF løsningen. Som et KF skal tomteselskapet sørge for en jevn tilgang til boliger og tomter i kommunen, uavhengig av markedet. Kommunens mål er at STS skal inngå i utbyggingsselskapene som styrer utbyggingen i områder med flere grunneiere.

Bystyret har gitt STS en egenkapital ved oppstart på kr 150,3 mill. I tillegg etablertes et lån til Sandnes kommune på kr 50 mill., dette lånet betaler STS renter av (Sandnes kommune 2008). Dette lånet ble pålagt av kommunen, og STS får ikke betale dette ned. På denne måten sikrer kommunen seg faste årlige renteinntekter fra STS i all fremtid. STS skal være selvfinansierende, med ambisjoner om et resultatkrav på 10 mill kr pr år. Den fortjenesten som ligger i STS genereres til å kjøpe nye tomter. Foretaket hadde i 2009 en tomtebank på 1500 boenheter.

Vedtekter og retningslinjer

(Fullstendige vedtekter kommer fram i Vedlegg 3.)

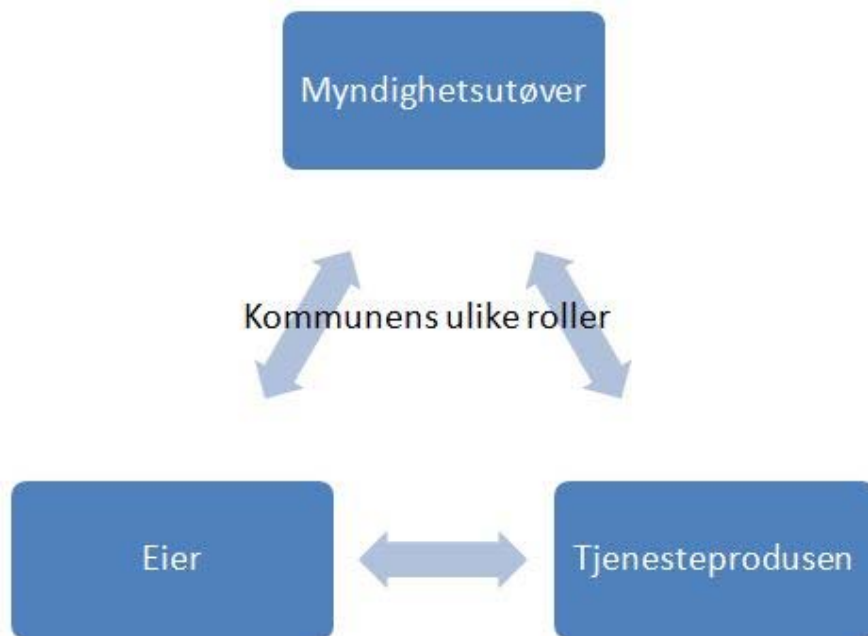
- *Foretakets formål er å bidra til å realisere kommunens utbyggingsvirksomhet gjennom å anskaffe og tilrettelegge arealer fra til byggeklare tomter i Sandnes kommune for bolig, næringsbygg og offentlige bygg, samt dertil nødvendige arealer til andre offentlige formål, og overdra disse til tomtekjøpere og kommunen .*

- *I tilfeller der foretaket allerede har aktivitet i kommunegrensen med nabokommuner kan foretaket inngå opsjonsavtaler som favner arealer i to eller flere kommuner. Muligheten benyttes i de tilfeller der det er til fordel for en helhetlig utvikling i samsvar med fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Initiativet skal skje i forståelse med nabokommuner, og engasjementet utløses ved invitasjon om samarbeid fra nabokommuner.*

- *Foretaket kan engasjere seg i virksomhet med relevans for formålet enten selv eller i samarbeid med andre selskaper.*

- *Foretaket kan danne datterselskaper når dette er hensiktsmessig løsning for formålet med virksomheten.*

I tillegg til formålene kan det være verdt å nevne at foretaket ikke er et eget rettssubjekt, og arbeidsgiveransvaret ligger hos Sandnes kommune. Foretaket opptrer på vegne av Sandnes kommune og innenfor den til enhver tid delegerede myndighet og økonomiske ramme som er gitt av Sandnes bystyret. STS har ikke samme krav til avkastning som et AS, kommunen kan hente ut et eventuelt produksjonsoverskudd, men er også ansvarlige for å sørge for mer midler om tomteselskapet skulle mangle det. Kommunen har dermed også en direkte økonomisk interesse i selskapet. Sandnes tomteselskap KF har et eget styre, som er underlagt bystyret. STS skal være en betydelig og selvfinansierende aktør i boligutviklingen i Sandnes. STS har et styre med tre medlemmer og fem ansatte; en person i administrasjon og fire prosjektledere. Leder i tomteselskapet rapporterer til styret. Saker kan tas til formannskapet dersom de er helt spesielle.



Figur 10: Kommunens ulike roller (G. Hegelstad)

Modellen over har til hensikt å identifisere kommunens ulike roller i tomteutviklingen. Disse rollene skaper utfordringer som går på forholdet mellom tomteselskap og kommunen på den ene siden, og andre eiere av arealer på den andre siden. Dette viser tydelig kommunens dobbel-hatt posisjon som eier i et område hvor de har egne interesser og prioriteringer jf kap 2.4. Når kommunen i tillegg er myndighetsutøver på samme område kan det tenkes at egne interesser vil veie tyngst når avgjørelser skal treffes.

Visjoner i eierstrategi

Fullstendig eierstrategi med tillegg finnes i vedlegg 4 & 5

Viktige element ved STS er at de er selvfinansierende og at de skal innfri eierstrategien, i eierstrategien har bystyret lagt til grunn følgende strategiske mål ved opprettelsen av tomteforetaket:

- a. Gjennomføre langsiktige anskaffelser av utbyggingsareal.
- b. Ha en markedsandel på min. 40 % innen utbudet av tomtearealer i Sandnes kommune.
- c. Være den foretrukne leverandør av ledige næringsstomter i Sandnes kommune.
- d. Være en kostnadsbevisst og leveringsdyktig aktør av tomter til kommunale behov.
- e. Være kommunens foretrukne samarbeidspart for utviklingen av nye store strategisk utbyggingsområder og prioriterte offentlige utviklingsprosjekter i bysentrum.

Del III Sandnes kommunes planlegging og utbygging

Strategiens ambisjon om å ha 40 % av markedet er et meget høyt mål som er økonomisk krevende. I dag ligger tomteselskapet på 15-20 % markedsandel, foretaket var i en liten periode oppe på 40%, men målet om å holde seg på 40 % kan være urealistisk da man har så mange aktører i regionen.

Foretaket skal bidra til en stabil prisutvikling i Sandnes. Man har to viktige virkemidler for å stabilisere prisnivået, det ene er å ha mer tilbud enn etterspørsel, noe som er langt i fra situasjonen i Sandnes i dag da det kun bygges halvparten av det egentlig er behov for. Det andre virkemiddelet man har er at foretaket priser de tomtene som selges i forhold til markedspris, eller gjerne like under. Hvis markedspris eksempelvis er 1 mill, vil STS selge tomten ut for 975 000. Når foretaket selger ut enkelttomter til privatpersoner skal man oppfylle visse kriterier for å få tildelt tomt. Disse går blant annet ut på at man i forveien ikke skal være eier av enebolig, man skal starte byggingen av bolig innen to år og at boligen må bebos i to år før den kan selges videre. Når en kjøper tomt fra STS velger man selv hvem man ønsker å engasjere for å bygge ut tomten.

Tiltak som fremmer boligsosial utbyggingspolitikk skal gis et spesielt fokus. og bystyret ønsker at foretaket skal være kommunens forlengede arm i den sosiale boligpolitikken og at de benytter seg av følgende økonomiske prinsipper:

- a. Prosjektkonkurransen skal anvendes der dette anses som et egnet virkemiddel til å få frem billige boliger i markedet.*

Prosjektkonkurransene gir også de mindre utbyggingsselskapene en anledning til å delta på utviklingen av boliger på nye store boligfelt. Ofte har disse selskapene en mindre administrasjon enn de store utbyggingsfirmaene, dermed kan de delta på prosjektkonkurranser som går på kun utbygging. STS sørger for at tomtene er byggeklare før vinner av prosjektkonkurransen overtar.

- b. Fremskaffe byggeklare tomter til Sandnes kommune sitt behov og i samsvar med avtalt kostnadsdekning i tomteprisen.*

Selskapet må være offensiv i anskaffelsen av byggetomter. Det er viktig å være tidlig ute med opsjonsavtaler i området for her er det mange sterke konkurrenter. STS tar posisjon i områder som er regulert til bolig i kommuneplanen, eller områder som forventes å bli regulert. Den vanligste måten tomteselskapet tar posisjon er gjennom opsjonsavtaler, men det hender også at de benytter seg av direkte kjøp.

- c. Tomteporteføljen av næringsarealer skal gi tilgang på tomter og muliggjøre en aktiv næringsutvikling*
- d. Engasjement i selskaper sammen med andre skal følge ordinære kontraktsforhandlinger og avtaleinngåelser. Begrensning av risiko skal stå i fokus ved slike avtaleinngåelser.*

Kommunen krever et samarbeid hos aktørene som har posisjon ett område. Det er tydelig at også STS drar nytte av risikofordeling ved hjelp av samarbeid med andre utbyggingsaktører. Kommunen krever en felles plan for store utbyggingsområder, gjennom dette blir samarbeid tvunget gjennom.

Tomteselskapet i praksis

Myndighetsutøvelsen i kommunen må praktisere lik behandling uavhengig av om forslagsstiller er et AS eller et KS. Ved utviklingen av infrastruktur bekoster tomteselskapet sin andel på lik linje med de andre utviklere. Relasjonen mellom kommunen og tomteselskapet er enkelt beskrevet at kommunen er eier, det blir lagt vekt på et godt gjensidig samarbeid fra begge parter. STS fungerer som en uavhengig tomteutvikler som videreformidler sine byggeklare tomter på to ulike måter;

1. Når større felt skal bygges ut arrangeres en **prosjektkonkurranse** der man inviterer utbyggere til å komme med tilbud på ferdigstillelse av et felt. Prosjektkonkurransen utlyses i avis eller lignende. Der blir det gitt en kort beskrivelse av prosjektet og en invitasjon til informasjonsmøte. De som melder seg interessert deltar på en loddtrekning hvor et gitt antall tilfeldige utbyggere blir trukket ut til å delta på prosjektkonkurransen. Dette varierer vanligvis mellom 4 og 6 aktører. Ofte er det billigste alternativ som vinner denne konkurransen. Prosjektkonkurransen skal munne ut i at hver utbygger presenterer individuelle plantegninger og fasader, samt pris- hva koster dette ut til kjøper. Prosjektvinner får kjøpe tomtene fra tomteselskapet. Ofte er det de mindre utbyggerne (byggmestere) som deltar på prosjektkonkurranser fordi disse er mer tilpasset denne typen oppdrag, og fordi de store (eiendomsutviklere med kompetanse i alle faser) ønsker å utvikle eiendommene helt fra bunnen selv.
2. Byggeklare **selvbyggertomter** selges ut til privatpersoner, det ligger visse vilkår til grunn for å falle inn i kategorien som godkjennes ved tildeling av tomt fra tomteselskapet. Disse kravene skal bidra til å gi flere en mulighet til å anskaffe egen bolig, og løfter frem dem som ikke eier enebolig i dag. Tomtene blir priset under markedspris for å ikke bidra til områdets prisøkning. Ved salg av enkelttomter til privatpersoner finnes ingen klausul eller krav om foretrukket byggmester. Disse tomtene blir da en form for selvbygger tomter hvor vei, vann og avløp ligger til rette for å starte utbygging.

3.5 Aktørene og organiseringen

Regionen har etter hvert fått tradisjoner for samarbeid på flere områder. Dette er ikke fordi man alltid har hatt et ønske om samarbeid, men fordi det har vært helt nødvendig. Flere av byene og kommunene ville fått store problemer om man ikke hadde fått til dette samarbeidet. Vann til Stavanger er for eksempel avhengig av samarbeid med blant annet Gjesdal og Sandnes, for at Sandnes skal bli kvitt kloakken sin er de avhengige av et samarbeid med Stavanger.

I Sandnes kommune har man flere ressurssterke tomteutviklingsselskaper og utbyggingsselskaper. Disse kan kalles likeverdige deltakere når det dannes utbyggingsselskaper i Sandnes kommune. Selskapene selger ut tomtene, og henter sin fortjeneste i ulike faser. Hovedaktørene som går igjen i mine caseområder er beskrevet under.

- *Kruse Smith AS, Block Wathne AS og Øster Hus AS (med Klepp Hus AS og Jær Hus AS)*- bidrar til oppkjøp av byggegrunn og utbyggingen av infrastruktur, henter sin fortjeneste ved salg av ferdige boliger
- *Optimera AS*- bidrar til oppkjøp av byggegrunn og utbyggingen av infrastruktur, kjøper så ut sin andel. Deretter henter Optimera AS sin fortjeneste ved salg av byggeklare tomter til sine byggmestere, og ved å forsyne disse med byggmateriell.
- *Sandnes tomteselskap KF*- er en kommunal tomteutvikler som bidrar til oppkjøp av byggegrunn og utbyggingen av infrastruktur. Tomteselskapet henter sin fortjeneste enten ved salg av enkelttomter til boligkjøpere, eller salg av byggeklare felt til byggmester gjennom prosjektkonkurranse.
- *Sandnes Boligbyggerlag* kjøper tomter av STS, SBBL må i henhold til lov om offentlig anskaffelse delta på prosjektkonkurransene som STS arrangerer på lik linje med andre aktører for å få tilgang på disse tomtene.

For tomteselskapets del gir det en ytterlig kompetanse inn i planleggingen når man i samarbeidet har med aktører som også bygger hus (siden tomteselskapet kun selger byggetomter). Tomteselskapets kompetanse går mer på reguleringen enn husbygging.

Fordeling av risiko og utbygging er hovedbegrunnelsen for dannelse av selskap. Gjennom samarbeid bygges det opp en kompetanse i firmaene for utvikling av så store områder. Sandnes kommune lager ikke planer for slike områder selv, det gjør for eksempel nabokommunen Stavanger. Kommunen har ikke kapasitet til å utvikle slike planer, men det sitter en stor kompetanse i det private arbeidslivet som kommunen benytter seg av. Det nye lovverket krever at kommunen skal være med i utarbeidningen av områdeplaner, skulle man startet planleggingen av mine caseområder i dag, måtte man hatt med en representant fra kommunen.

Ved inngåelse av et samarbeid opprettes en styringsgruppe med representanter fra hver av aksjonærene. Styringsgruppen legger reguleringsjobben ut på anbud. Gjennom åpen anbudskonkurranse velges firma for utarbeidelse av reguleringsplan. Den som sikrer seg entreprisen arbeider sammen med styringsgruppen for å oppnå en gjennomførbar reguleringsplan. Disse reiser gjerne på en studietur sammen for å opprette felles referanser og bygge opp et felles mål for utbyggingen. Disse turene bidrar også til å øke tillitsforholdet, og den enkeltes eierfølelse til den endelige planen. En av mine kilder forteller at han aldri har hørt om konflikter internt i utbyggingsselskapene, dette er unikt i landet. Sandnes, Stavanger og Sola organiserer utbyggingen på måter som gjør at konkurrenter arbeider sammen.

Det viktigste verktøyet selskapene bruker ved inngåelse av et felles utbyggingsselskap er aksjonæravtaler. Aksjonæravtalen skal være konfliktløsende om man skulle støte på uenigheter eller andre problemer innad i foretaket. Aksjonæravtalen regulerer blant annet at man skal selge områder etter eierandel, om en utbygger takker nei til et område, vil han ikke få tilbud om tilsvarende område, men mister derimot retten til en del av sin opprinnelige aksjonærandel.

De forskjellige aktørene har andre resultatkrav enn Sandnes tomteselskap KF. Sandnes tomteselskap KF skal etterstrebe å være selvfinansierende – med det menes at det ikke ytes tilskudd fra bykassen. De private selskapene har derimot større resultatkrav, selskapene er avhengig av best mulig pris for sine produkter. Dette gir motsetninger med tanke på resultatkrav og fokusområder. For å sikre en likeverdig belastning av midler til fellesinnretninger er det innført en praktisk måte å regne ut hva den enkelte skal bidra med. Dette kalles en faktorfordeling.

Faktorfordeling

Måten aksjonærene i et utbyggingsselskap organiserer seg er nokså lik i Sandnes kommune. Utbyggingsselskapet er et konglomerat av selskaper som har ett felles mål, nemlig profittmaksimering gjennom tomteutvikling. Utbyggingsselskapet er eier av all grunn i utbyggingsområdet, aksjonærene plikter til å kjøpe ut sin aksjonærandel fra selskapet i form av tomter. Utbyggingsselskapet sørger for å rekvirere tomtene i område, og få på plass all nødvendig teknisk infrastruktur, samt støyvoller, fordrøyningsbasseng og videre. Utgiftene til disse utbedringene av tomten før oppstart faller på utbyggingsselskapet. Det gjør at prisen pr tomt ut til aksjonærene øker i neste omgang. For å regne ut tomteprisene til aksjonærer benytter man seg av faktorfordeling. Denne metoden sikrer også at grunneiere får samme pris pr m² uavhengig av om grunnen er velegnet eller uegnet til bygging. Faktorfordeling går ut på at man først gir de ulike bebyggelsesformene et vektall. Hvor enebolig er vektall 1, rekkehus er vektall 0,8 og rekkehus 4,9. Vektallene er ikke gitt på forhånd, men utarbeides for hvert felt.

Tabell 3: Bruk av vektall (G. Hegelstad)

Delfelt	Type bebyggelse	Antall	Vektall	Sum vektall
B1	Rekkehus	8	0,55	4,4
B2	Kjedehus/rekkehus	8	0,7	5,6
B3	Rekkehus	6	0,7	4,2
B4	Firemannsboliger	24	0,45	10,8
B5	Kjedehus	7	0,8	5,6
B6	Rekkehus	7	0,7	4,9
B7	Kjedehus/rekkehus	5	0,8	4
B8	Kjedehus/rekkehus	6	0,9	5,4
B9	Kjedehus	7	0,9	6,3
B10	Rekkehus	7	0,8	5,6
SUM	SUM	85		56,8

Tabell 2 over er et eksempel på bruk av vektall i et boligområde. Fra tabellen ser man at noen kjedehus/rekkehus har fått ulike vektall, det kommer av at man får fratrukk i vektall dersom man bygger på mindre attraktive tomter. Man kan lese en tydelig sosial boligprofil på utbyggingen ut i fra vektallene, boligsammensetningen ser ut til å være i tråd med Sandnes kommunes boligpolitikk. Vektallene skal reflektere avkastningen den enkelte bolig gir. Det vil si at viss en enebolig med vektall 1 koster 1 000 000 kr, vil man ut fra tabellene over for et rekkehus i felt B10 få 800 000 kr på og 450 000 kr for en firemannsbolig i felt B4.

Den totale summen for tilrettelegging i feltet vil fordeles på antall vektall, og man vil få en pris pr vektall ut til aksjonær.

Tabell 4: Pris pr vektall (G. Hegelstad)

Total sum tilrettelegging B05	
Andel eksternt	20 000 000
Intern opparbeidels	10 000 000
SUM	30 000 000
Pris per vektall	300 000

Tabell 3 over viser et eksempel på prisen pr vektall ved 100 vektall i et delområde. Gitt at denne tabellen gjelder hele området utbyggingselskapet stod for, ville en aksjonær med 40 % andeler i området være forpliktet til å kjøpe ut 40 vektall. Prosenten man får som aksjonær skal gjenspeile utbyggingsverdien i prosent. Utbyggingselskapet skal sitte igjen med en fortjeneste på 10 %, øvrig fortjenesten ligger til aksjonærene. Kommunaltekniske anlegg blir bygget ut av utbyggere. Kommunen

bruker utbyggingsavtaler for å sikre dette. Den tekniske infrastrukturen blir overdratt kommunen ved ferdigstillelse.

3.6 Oppsummering

Som følge av den vekst kommunen opplever har Sandnes kommune for får boliger til å møte behovet. Dette kan ha ulike årsaker, både kommunens økonomi og tilgangen til tomter. Sandnes kommune benytter ikke sin hjemmel til ekspropriasjon for byggegrunn. De har istedenfor etabler et kommunalt foretak som opererer som kommunens forlengede arm på tomtensiden, som operer på lik linje med andre tomteutviklere i regionen. Gjennom opsjonsavtaler sikres fremtidig byggegrunn for tomteselskapet. Ved utviklingen av store boligområder ønsker kommunen at tomteselskapet samarbeider med de andre aktørene i regionen for å oppnå risikospredning. Tomteselskapet omsetter sine tomter gjennom prosjektkonkurranser, eller gjennom salg av enkelttomter til privatpersoner. Disse fremgangsmåtene ved salg av byggegrunn skal sikre en stabilisering av markedet, på denne måten skal alle innbyggerne ha en mulighet til å bo i egen bolig.

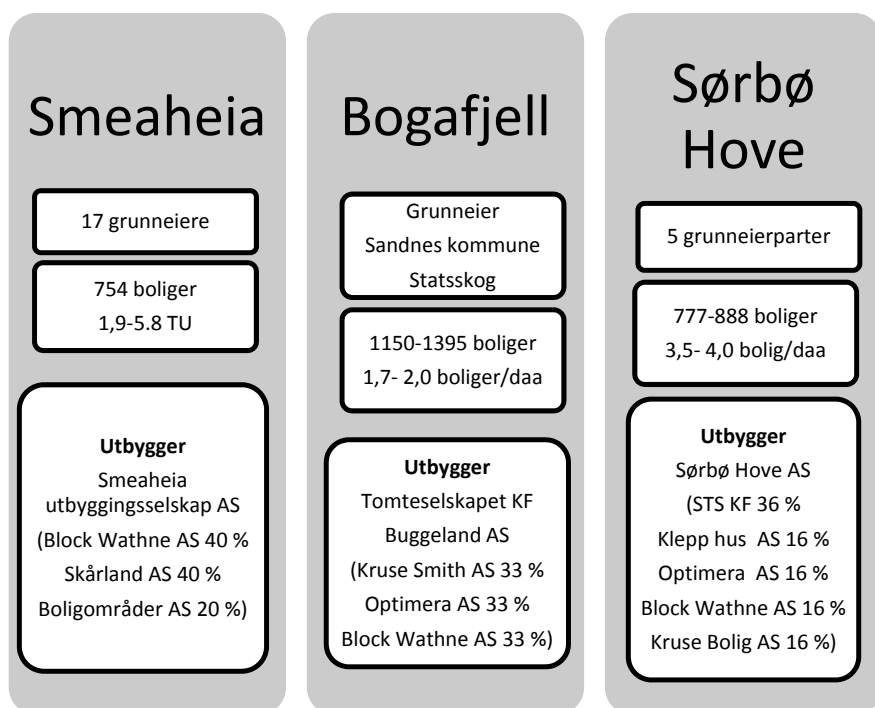
Gjennom samarbeid mellom aktørene oppnås en risikospredning, og et firma kan være aktiv på flere områder i kommunen på samme tid. Foredelingen av utgifter til teknisk infrastruktur blir gjort etter prinsippet om faktorfordeling. På denne måten sikres en rettferdig fordeling mellom tomteutviklerne. Av hensyn til kommunens økonomiske evner er en moderat og jevn årlig boligproduksjon en hensiktsmessig strategi.

Del IV Caseområdene

Kapittel 4 er en gjennomgang av caseområdene. Gjennom intervjuer, befaring og gjennomgang av relevante saksdokumenter kommer jeg i dette kapitlet tettere på den reelle situasjonen.

Caseområdene

Her følger en presentasjon av caseområdene. Jeg vil for hvert område behandle temaene grunneiendom, selskapsdannelse, teknisk og sosial infrastruktur og arealutnyttelse. I figuren under vises grunneierforhold, hvilke selskaper som har bidratt med tomteutviklingen av områdene, hvor mange boliger som er bygget, og tetthet. Dessverre kunne jeg ikke finne boliger/daa for Smeaheia, tettheten indikeres istedenfor ved hjelp av TU.



Figur 11: Områdenes opprinnelige grunneiere, utnyttelse og eiendomsutviklere (G. Hegelstad)

De tre caseområdene var alle regulert til boligbebyggelse i kommuneplanen før planoppstart, men kommunen ønsket en samlet utbygging av det enkelte område for å sikre en helhetlig plan. Dermed ble det i alle tilfellene dannet et midlertidig utbyggingselskap. Disse selskapene er henholdsvis Smeaheia utbyggingselskap, Buggeland AS og Sørbø Hove AS.

De tre caseområdene ligger alle langs E39, kartet under er brukt for å vise caseområdenes beliggenhet på et kart med minst mulig forstyrrelser.

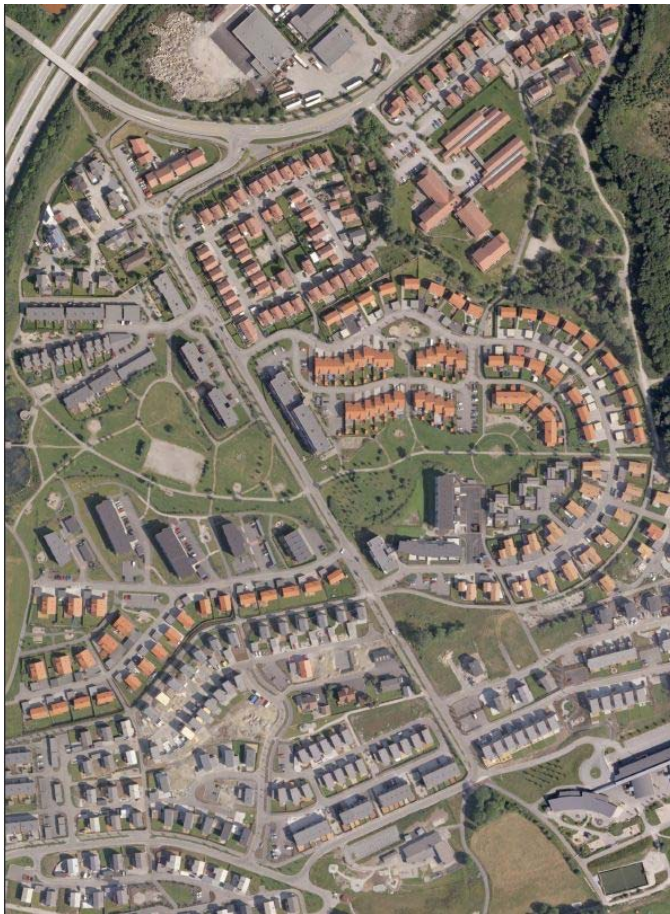


Figur 12: De tre caseområdene fremstilt på samme kart (G. Hegelstad;(Sandnes tomteselskap))

4.1 Smeaheia

Smeaheia er det første caseområdet jeg ønsker å gå inn på i denne oppgaven. I dette området ble det dannet et utbyggingsselskap bestående av private eiendomsutviklere. Jeg studerer denne casen fordi jeg ønsker å se hvordan og hvorfor man startet samarbeid på dette området. Utbyggingsprogram ble utviklet 1994- 1997, byggestart 1997 og i 2007 ble utbyggingsselskapet oppløst, og området regnes som ferdig utbygget. For reguleringsplan, se Vedlegg 6.

Smeaheia var et jomfruelig område bestående av dyrka mark og myr. Det vestvendte området er forholdsvis flatt, med beliggenhet nær både Sandnes, industriområdet Forus og Stavanger. Smeaheia ligger i likhet med de andre caseområdene jeg beskriver, i umiddelbar nærhet til E39 som er hovedferdselsåren for biltrafikk i regionen. Smeaheia var det første av de tre områdene som ble igangsatt, og det første området som ble utviklet etter modellen med selskapsdannelse utviklet av Trygve Thesen.



Bilde 1: Smeaheia (Stavanger Aftenblad)

Grunneiendom

Smeaheia var opprinnelig eid av private (gårdsbruk/enkelt-tomter), samt Sandnes kommune eide to eiendommer på totalt 66,7 da. Smeaheias grunneiere hadde, før godkjenning av rammeavtale, flere ganger blitt kontaktet av tomteutviklere, men kommunen ønsket at hele området skulle planlegges under ett for å utvikle en ny bydel. Grunneierne ble i et møte med kommunen i februar 1994 bedt om å komme til enighet om en felles utbygging innen utgangen av året.

Da arbeidet med omreguleringen av området ble satt i gang, fantes det 17 grunneiere til området, sju av disse var gårdsbruk i området, og lå mer eller mindre sammenknyttet. Omtrent halvparten av området besto av dyrket mark, mens resten var beitemark (Fanuelsen 2007). Partene ved oppstart kan grovt listes opp som 17 grunneiere, 3 utbyggingsselskap, og kommunen. Utbyggingsselskapene hadde i forkant av omreguleringen skaffet seg opsjonsavtaler og muntlige avtaler med grunneierne i området. Det ble tidlig enighet om at området var for stort for en enkelt utbygger, kommunen var klar på at de ønsket en helhetlig utbyggingsplan for området. For å løse denne utfordringen ble det ansatt en person til å megle mellom kommunen, utbyggere og grunneiere. Mannen som fikk denne oppgaven var advokat og eiendomsutvikler Trygve Thesen. For grunneierne var det viktig at området ble behandlet under ett, og at alle fikk like vilkår. Det betyr at man ikke hadde fokus på grunnens forfatning eller videre bruk, men at prisen for grunn ble den samme på hele området, denne ble utregnet på grunnlag at områdets totale potensial. Denne løsningen hadde vært vanskeligere å gjennomføre i praksis dersom man ikke hadde et større utbyggingsselskap for området. I 1995 ble det inngått avtale med grunneierne, og Smeaheia utbyggingsselskap ble stiftet 31.08.95. Når man hadde fått til en avtale mellom grunneiere og utbyggere, kunne utbyggere gå videre til kommunen med sine planer.

Selskapsdannelse

Tomteutviklere i dette området var Optimera AS (den gang het de Skårland AS), Block Wathne AS og Boligområder AS. Det har underveis skjedd endringer i selskapsform, men dette har ikke påvirket utviklingen, jeg vil ikke gå nærmere inn på dette.

Sandnes tomteselskap KF var ikke ennå stiftet i Sandnes, og er derfor ikke aktør i denne utbyggingen. Smeaheia utbyggingen var på denne tiden en spesiell utbygging ettersom et så stort område ble regulert på en gang, og alt ble planlagt i sin helhet (Fanuelsen 2007). Smeaheia er det første store området som ble bygget ut etter den modellen. Selskapsstrukturen, med at flere selskap gikk sammen for å planlegge og bygge ut et boligområde var ikke tidligere utprøvd i regionen. Trygve Thesen var sentral i styringen av modellen, det er fortsatt denne modellen som ligger til grunn når man skaper utbyggingsselskaper for store områder i Sandnes kommune i dag.

Del IV Caseområdene

Aksjonærene i Smeaheia Utbyggingsselskap AS var Block Wathne AS, som hadde 40 % aksjonærandel, Optimera AS med 40 % aksjonærandel og Boligområder AS med 20 % aksjonærandeler. Smeaheia Utbyggingsselskap AS skulle inngå avtale med grunneierne om vilkår for kjøp av all grunn. Deretter skulle det fremforhandles en rammeavtale om utbygging av Smeaheia med Sandnes kommune. Når grunneiere og utbyggere fikk samlet seg, og utbyggingsselskapet ble stiftet var kommunen meget positiv til prosjektet

Tidligere har de store utbyggingsfirmaene vært alene om å bygge ut i store felt, med varierende resultat. Dette kan fungere bra for utbygger å ha monopol på et område hvor risikoen er liten, men for huskjøper er det bedre at utbyggingsselskapene samarbeider. Når det er flere utbyggere på et område, vil det stabilisere prisnivået for tomtene. Dette gjelder spesielt i de feltene Sandnes tomteselskap KF er aktør. De selger tomtene noe under markedspris, og bidrar derfor ikke til å drive prisene oppover.

Teknisk og sosial infrastruktur

I byggetrinnene var det krav om barnehager, felles grønnarealer og en stor støyskjerm. Utgiftene til disse inngår i vektallene som bestemmer endelig tomtepris ut til aksjonærene. Kommunen overtar drift og vedlikehold av teknisk infrastruktur ved ferdigstilling, dette gjelder for alle caseområdene.

En skole, to barnehager og et pleie- og omsorgssenter er etablert på området. Kommunen kjøpte ut sin del av tomtene som inngikk i utbyggingsselskapet når teknisk infrastruktur til tomtene var opparbeidet. Det at kommunen har stått som utbygger av sosial utbygging har ikke vært noe problem i følge sentral person i Smeaheia utbyggingsselskap.

Arealutnyttelse

Grøntområdene i nye boligfelt blir stadig større, en av utbyggerne jeg har snakket med mente områdene var overdimensjonert. Dog er det naturlig at en utbygger vil tenke dette. Problemet med det store grønnområdet og gangveinettet i Smeaheia er at det krever store kommunale ressurser for skjøtting.



Bilde 2: Fotball og basketballbane (G. Hegelstad)

En formingsveileder som gir føringer for ”det synlige” ble utviklet for området. I denne veilederen er det en sjekklister som hver av utbyggerne måtte bruke for å sikre det estetiske. Alle postkasser og gateskilt er det ulik farge på. Det står navn på alle de forskjellige delfelt. Dette for gjenkjenning og orientering. Det forekommer en del flytting innad i feltet, noe som tyder på at feltet er populært.

Del IV Caseområdene

Ved alle de tre store boligutbyggingene som omtales i denne oppgaven, går det igjen at man må kjøre anleggstrafikken gjennom bebygde områder (ikke den eksisterende bebyggelsen, men bebyggelse som blir til underveis i utbyggingen av området). Ifølge mine kilder blir det tatt lite hensyn til hvor man begynner å bygge under utarbeidelsen av en plan. Modellen man bruker ved å bygge seg innover i feltet gir 10- 15 år med anleggstrafikk for dem som etablerer seg i starten. Men det kan synes å ikke være økonomisk forsvarlig å angripe dette på noen annen måte. Dette er en belastning for både beboere, skoler og barnehager. I Smeaheia har man imidlertid lyktes med å minske trafikksjenansen for beboerne da man fant en løsning hvor man kunne føre vei inn i, og gjennom området på fra to sider. Når nordre del av feltet var utbygget, kunne man kjøre anleggstrafikk inn den sørlige delen av feltet, anleggstrafikken til sjenanse for beboerne ble dermed kraftig redusert. Veien er stengt for gjennomkjøring og gir et barnevennlig område med redusert biltrafikk.

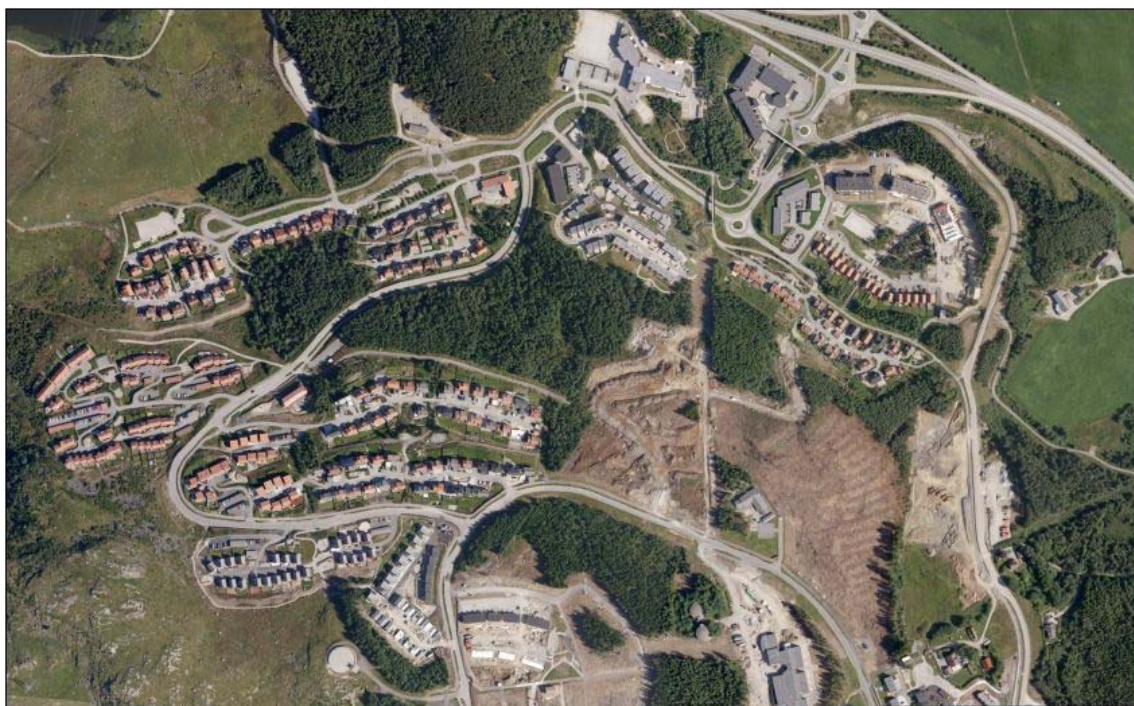


Bilde 3: Bebyggelsen i Smeaheia (G. Hegelstad)

4.2 Bogafjell

Bogafjell er det første av de tre caseområdene hvor STS er en aktør. Her har de valgt en todeling av området, hvor STS står for utbyggingen av den ene delen av området, mens utbyggingsfirmaet Buggeland AS står for utbyggingen av det andre området. De to aktørene har en felles finansiering av infrastruktur for hele området. For reguleringsplan, se Vedlegg 7.

Bogafjell er et fjell som det lyder av navnet. Bogafjellområdet er østvendt og bratt. Det fantes nesten ikke annet enn skog og fjell her da planleggingen gikk i gang. Flotte turområder strakk seg gjennom området, til glede for mange av Sandnes` innbyggere. Det bratte terrenget fikk spreke turgåere til å svette i mange år, og har de seneste år skapt utfordringer for utbyggerne.



Bilde 4: Bogafjell (Finn.no 2010)

Siden 2000 har Bogafjell vært det største boligutbyggingsområdet i Sandnes. Her har utbyggingen vært todelt, mellom Sandnes tomteselskap KF og et utbyggingssselskap. Disse har arbeidet sammen om infrastruktur, mens utbyggingen av området har skjedd i en todeling hvor de to partene har hatt ansvar for hver sin del av området.

Grunneiendom

Området var i kommuneplanen satt av til bolig, og ligger sentralt til E39. Grunneiere på Bogafjell var ved oppstart var Sandnes kommune og Statsskog SF. Buggeland AS, et utbyggingsfirma som ble nå etablert for utbyggingen av dette feltet ble etablert. Buggeland AS skulle samarbeide med Sandnes tomteselskap KF om utviklingen av området. Reguleringene for grunnen var allerede gitt før forhandlinger om grunnkjøp. Premissene var gitt, derfor var prosessen her forutsigbar for kjøper.

Selskapsdannelse

Når området Bogafjell skulle bygges ut var Sandnes tomteselskap KF etablert. Dette var den tidlige fasen av Sandnes tomteselskap KFs historie. Politiske krefter ønsket å ha med Sandnes tomteselskap KF for å ivareta den sosiale boligbyggingen. Tre store utbyggingsaktører, Kruse Smith AS, Optimera AS og Block Wathne AS gikk sammen og dannet utbyggingsfirmaet Buggeland AS hvor hver av de tre aksjonærene har 1/3 aksjonærandel hver.

Modellen som brukes på Bogafjell er nokså lik den modellen man benyttet i Smeaheia. Forskjellen er at i Smeaheia var det kun private utbyggere på et definert område, mens man på Bogafjell har en todeling med en kommunal aktør på ene siden, og tre private aktører på andre siden. Fordelingen av utgiftsposter er nedsatt ved hjelp av et regneoppsett som kommunen har vært med og laget. Bogafjell er grovt sett delt opp i to felter, hvor Buggeland AS har stått for planleggingen og utbyggingen av det ene feltet, mens STS har stått for eiendomsutviklingen og sørget for prosjektkonkurranser på det andre feltet. Ifølge en av mine kilder har den eneste kontakten Buggeland AS har hatt med Sandnes tomteselskap KF vært kostfordeling og litt tomtesalg. Sandnes tomteselskap KF har vært en stor aktør i denne utbyggingen totalt, det gjør at prisene til en viss grad ble regulert som følge av prosjektkonkurranse.



Bilde 5: Området Buggeland(G. Hegelstad)

Del IV Caseområdene

Skulle en av aksjonærene velge å ikke godta en tomt de blir tildelt fra utbyggingsselskapet, mister de retten til den opprinnelige andelen de hadde krav på. Eksempelvis ble en av utbyggerne tildelt utbyggingstomter under eksisterende høyspentmaster, utbygger takket da nei, og mente det umulig kunne bygges boliger under disse mastene. Likevel ble det avgjort, med aksjonæravtalen som grunnlag, at selskapet som fikk tildelt dette området mistet rett til denne andelen i sin totale utbyggingandel ved å takke nei til det. Senere har det vist seg at utbygger som takket nei hadde fattet rett avgjørelse. I dag er tomtene ennå ikke bygget ut på grunn av usikkerhet omkring konsekvensene av å bo under høyspentkabler.



Bilde 6: Under disse høyspentmastene skulle man bygge boliger (G. Hegelstad)

Teknisk og sosial infrastruktur

Kommunen var tidlig ute med å bygge ut skoler og barnehager på Bogafjell, byggingen av sosial infrastruktur har blitt fulgt opp i henhold til avtale. All teknisk infrastruktur her ble beskrevet av utbyggerne. Rekkefølgen på tekniske anlegg og infrastruktur styrte rekkefølgen på hvor man startet med å bygge boliger. Tekniske anlegg for mange millioner måtte bygges før man kunne gå i gang med utbyggingen. Dette var en tøff belastning på eiendomsutviklerne økonomisk sett. Store oppstartskostnader er imidlertid ikke uvanlig for store områder.

Bydelssenter

Bydelssenteret på Bogafjell skulle være et fullkomment bydelssenter med mange ulike senterfunksjoner som skulle gi innbyggerne en lett hverdag og korte avstander. Senteret skulle inneha funksjoner som legesenter, tannlege og helsestasjon. Sandnes Boligbyggerlag, Norgesgruppen ASA og Kruse Smith AS stod for byggingen av bydelssenteret og ble forespeilet av kommunen at dette ville være nærbutikken og bydelssenteret for området. Sandnes kommune vedtok like etter at bydelssenteret var reist å bygge en butikk på andre siden av motorveien, ikke langt fra bydelssenteret. Over denne butikken ble det etablert legesenter, dette gjorde at formålet med bydelssenteret på Bogafjell falt da sammen. Lokalene som var satt av til dette formålet i bydelssenteret stod tomme frem til for knappe to år siden. Det at senteret ikke fikk sin tiltenkte funksjon gjorde også at det var vanskelig å få inn leietakere i andre deler av bygget også. En av mine kilder forteller at utbyggerne av bydelssenteret følte seg lurte av kommunen.



Bilde 7: Bogafjell bydelssenter

Arealutnyttelse

Tomtene på Bogafjell var ikke like ideelle for boligbygging som de var i Smeaheia. Bogafjell har et bratt fjellterreng med mye skog. Det har blitt en del terrengomforming for å få tilpasset bebyggelsen i terrenget. Boligene er sprenget inn i terrenget, terrengomformingene har vært veldig drastisk. Flere av utbyggerne har slitt med tilpasninger på tomtene de har fått tildelt, det har skjedd en brutal inngripen i eksisterende terreng. Det er generelt tatt lite hensyn til både eksisterende terreng og vegetasjon. Planleggingen i området er åpenbart gjort i 2D. Dette er ikke gunstig i denne type terreng.

En av mine kilder mener at kommunen gikk for langt med detaljeringsgraden av planleggingen på Bogafjell før de gikk i dialog med utbygger, og at kommunen ikke ønsket å godkjenne avvik fra den opprinnelige planen. Dette kan synes firkantet og vanskelig for utbygger som ofte sitter på kompetanse og gjerne også andre løsninger enn hva kommunen utarbeider. Utbygger har for eksempel kompetanse innenfor de økonomiske aspektene ved gjennomføringen. Utbygger vektlegger at det skal være kort tid mellom kostnader man legger i infrastrukturen, og inntjening. En annen konsekvens av kommunens detaljeringsgrad på planene er at det er vanskelig å åpne for tilrettelegging for behov som man først oppdager når utbyggingene begynner å ta form. Bogafjell er tiltenkt omkring 4500 innbyggere. Dette er på størrelse med en gjennomsnittlig norsk kommune. I planleggingen hadde man ikke tatt med funksjoner som for eksempel kirke.

Boligsammensetning

Boligene som er etablert på Bogafjell er blitt kritisert for å være veldig tradisjonelle. Det er ingen nytenkning med hensyn til barnefamilier, livsløpsstandart eller universell utforming. Eneboligene er gjerne treetasjers og med liten grunnflate. Bygningene er også lite energieffektive sammenlignet med teknologiutviklingen. Eneboligtenkning preger området, alle skal ha hver sin hage, og hvert sitt hus.



Bilde 8: Eneboliger på rekke opp mot vanntankene, feltets høyeste punkt (G. Hegelstad)

Eneboligene er ikke bygget med leilighet i sokkel, dette er begrunnet med at solforholdene ikke er gode nok. Det er lite blokkbebyggelse i området. Heller ikke transportplanleggingen i området er energivennlig. Uansett hvor man bor i området vil man i større eller mindre grad være avhengig av privatbil. På denne måten kan man utelukke en del beboere fra området man har ikke det samme flyttemønsteret internt i feltet her som i Smeaheia. Dette kan komme av at boligtypene i området er forholdsvis homogene, det er vanskelig å finne egnede boliger for familier som blir oppløst, eller for folk som blir for gamle, eller av andre årsaker har vanskelig for å skjøtte denne type boliger. Det finnes heller ikke sykehjemstilbud til de eldre i området. En av mine kilder mener at det bør være mulig å ta opp den opprinnelige planen og revurdere de valgene man tok for 10- 15 år siden.

På Bogafjell har de første tilflyttede har måttet godta at anleggstrafikk ble ført gjennom områdets første byggetrinn i mange år etter innflytning. Ifølge en utbygger i området er det ingen vei utenom dette; noen kommer først og noen kommer sist. Utbygger ser ikke på som en stor ulempe i utbyggingene, det er noe man ikke kommer utenom. Det er fortsatt utbygginger i området, men denne er nok ferdig om et par år. Det vil si at enkelte beboere i området har vært berørt av anleggstrafikk i 10-15 år. Grunnet Sandnes` enorme boligpress har dette lite å si for prisnivået på berørte boligområder.

4.3 Sørbø Hove

Bogafjell skråner ned mot Stokkelandsvannet i vest, og vest for Stokkelandsvannet ligger Sørbø Hove. Landskapet er karakterisert av kulturbeiter i slake formasjoner, med helning mot sørøst. Nordre del heller svakt mot nordvest. Stokkelandsvannet med tilførsel har status som naturvernområde. I nordøst er det et større felt med blandet skog, hovedsakelig bartrær.



Bilde 9: Sørbø Hove (*Sørbøhagane*)

Her velger jeg å ta for meg den delen av området Sørbø Hove hvor Sandnes tomteselskap KF har vært med å danne et utbyggingselskap sammen med fire andre selskaper. For reguleringsplan, se Vedlegg 8. Jeg avgrensner det på denne måten fordi jeg er interessert i Sandnes tomteselskap KF's rolle i samarbeidet. Jeg er også interresert i å se på hvordan tomteselskapets rolle har endret seg siden oppstartsfasen, og i forhold til den rollen de hadde på Bogafjell. Området blir videre kalt Sørbø Hove. På bildet over viser det aktuelle området. Noe av bebyggelsen på Bogafjell skimtes oppe i venstre hjørne på bilde 9. Stokkelandsvannet gir bebyggelsen ett brekk, og byr på rekreasjon og naturopplevelse i umiddelbar nærhet til boligområdene. I venstre side av bildet kan E39 skimtes.

Grunneiendom

På utbyggingsområdet Sørbø Hove ligger Hov som er et tidligere "høysete" fra vikingtiden. Utgravingene i dette området er en av de store utgiftspostene aksjonærene her må finne seg i å betale for. E39 går like forbi området, det er planlagt en ny påkjørsel til motorveien like ved Sørbø Hove.

Togforbindelsen på Ganddal er et stykke unna, men det er planlagt ny togstopp nærmere Sørbø Hove. I tillegg er det hyppige avganger på busstraseen Hoveveien inn mot Sandnes.



Figur 13: Sørbø Hove AS har valgt å kalle området Sørbøhagane (*Sørbøhagane*)

Sandnes tomteselskap KF har to avtaler i området, den ene er med en grunneier som eide et område av grunnen, en annen med flere grunneiere (13 arvinger som står som eier, noen i Amerika, noen var ikke til å oppspore) et par stykker har hatt signaturrett, 5 parter inngår dermed i denne avtalen, og en i den andre. Det fantes en avtale med grunneiere om at man fordelte betalingen av grunnen over tre omganger. I den forbindelse ble det dannet et utbyggingsselskap, hvor aksjonærene måtte bidra med sin kapitalandel. Etter klargjøring av hvem som var aktørene i området, fikk Sandnes tomteselskap KF 36 % aksjonærandel i utbyggingsselskapet Sørbø Hove AS, de resterende fire selskapene i samarbeidet fikk 16 % hver. Klepp hus hadde en avtale i området før arbeidsfellesskapet etablertes, denne avtalen ble transportert til arbeidsfellesskapet. Arbeidsfellesskapet sto for oppkjøp av de områdene det ikke allerede fantes avtaler om.

Grunneiere på Sørbø Hove hadde ulike interesser i utbyggingen av området, og var splittet i oppfatningen av hvilke utbygger som var den beste samarbeidspartneren; kommunen gjennom tomteselskapet, eller private utbyggere. Enkelte grunneiere så på det kommunale selskapet som en tryggere og mer forutsigbar samarbeidspartner, mens andre grunneiere så de private aktørene som foretrukket samarbeidspartner fordi de så for seg en bedre betaling for sine arealer gjennom samarbeid med private markedsaktører.



Bilde 10: Sørbø Hove slik det ser ut i dag (G. Hegelstad)

Selskapsdannelse

Utbyggingselskapet Sørbø Hove står for utbyggingsprosjektet Sørbøhagane som startet juni 2010. Utbyggingselskapet er eid av Sandnes tomteselskap KF (36 %), Klepp Hus AS (16 %) Optimera AS (16 %) Block Watne AS (16 %) og Kruse Bolig AS (16 %). Området ligger nær etablert boligstrøk med barnehager, skoler og servicefunksjoner (Egeland 2010). Utbyggingsperiode estimeres å være 2010-2025 (Sandnes Tomteselskap 2009). Med 36 % eierandel vil Sandnes Tomteselskap ha aksjemajoritet i selskapet og dermed en negativ kontroll over AS'et (mer enn 1/3). STS kan således stemme ned forslag i generalforsamlingen som krever vedtektsendring (2/3), kvalifisert flertall (90%) eller enstemmighet. De fleste avgjørelser kan imidlertid fattes med alminnelig flertall (50 %) og dermed kan man si at man kontrollerer selskapet dersom man eier mer enn 50 %. Aksjeloven går nærmere inn på hvilke beslutninger som krever ulikt flertall.

Vanligvis har tomteselskapet en posisjon i store utbyggingsområder, og inviterer andre selskaper til å bli med på utbyggingen i fellesskap. På Sørbø Hove hadde en del av de private aktørene opsjonsavtaler. Det unike ved Sørbø Hove er at bystyret har gjort et vedtak om at tomteselskapet skal være en aktør her, dermed knyttet de utbyggerne som hadde interesser i området seg til Sandnes tomteselskap KF. Det ble dannet et arbeidsfellesskap før området ble regulert. Frem til området ble regulert var dette organisert kun som et arbeidsfellesskap. En aksjonæravtale ble utarbeidet, denne trådte i kraft når området ble regulert/selskapet ble dannet. Opsjonsavtalene utbyggerne hadde i

området ble da transportert inn i utbyggingsselskapet. Arbeidsfellesskapet utviklet reguleringsplanen i samarbeid. Hver av aksjonærene har rett og plikt til å kjøpe områder av Sørbø Hove AS som tilsvarer sine aksjonærandeler.

Teknisk og sosial infrastruktur

Når utbyggingstakten er lagt opp får man bygge 60 boliger i året på Sørbø Hove, men denne utbyggingstakten vil kunne endres til flere eller færre boliger hvert år avhengig av skoleutbyggingen. Barnehager er ikke noe problem, man har god barnehagedekning i området. Dersom skoleutbyggingen går etter planen kan det bygges 80-100 enheter pr år på Sørbø Hove. Det bygges alt for lite hvert år. Stor befolkningsutvikling, lav rente og arbeidsledighet taler for videre aktivitet.



Bilde 11: Sørbø Hove sett fra toppen av Bogafjell (G. Hegelstad)

11. juni i år ble første offisielle spadestikk på Sørbø Hove tatt. På bilde 11 over kan man se at gravemaskiner er i gang på det første feltet. Her vil de første beboerne i liten grad bli rammet av anleggstrafikk når de neste områdene skal bygges ut fordi adkomsten til området er i motsatt ende av området.

Sørbø Hove AS opparbeider infrastrukturen i området, dette blir betalt etter faktorer av aksjonærene. Utbygger forteller at det har vært en tung prosess å få gjennom blant annet støyskjerming på området, planleggingen har trukket ut i tid. Grunneierne på Sørbø Hove har undret seg over at det tar så lang tid.

På Sørbø Hove må man anlegge et nytt trafikkmønster i form av en rundkjøring for å tilrettelegge for økt trafikk. Rundkjøring må ikke bygges ut før man har bygget 200 enheter, det vil være en midlertidig adkomst til området i starten. Dette er en avtale eiendomsutviklerne har fått gjennom med kommunen i et forsøk på å forskyve noen av utgiftene til utbygging. På denne måten minker tiden mellom når investeringen gjøres, og når man kan begynne å hente inn fortjenesten fra investeringen.

Arealutnyttelse

Skogen som ligger på området blir dessverre ikke viderebrakt inn i boligområdet selv om dette ble anbefalt av arkitektfirmaet som utarbeidet reguleringsplanen. Utviklerne av området mente det var kontroversielt å bevare skogen ved å bygge tettere på andre deler av området. Det ble til gjengjeld avsatt et større grøntområde på planen like ved der skogsområdet ligger i dag jf bilde 12. Hadde man her beholdt skogen som den er og lagt grøntområde til skogen, ville de nye beboerne kunne nyte godt av en veletablert skog, med stier og muligheter for lek og rekreasjon. Kommunen kunne også tjent på å bevare skogen som en grønn oase i byggefeltet, da omkostningene til skjøtsel ville blitt minimale.



Bilde 12: Her ser man hvor mye av skogen som forsvinner vekk til bebyggelse (*Sørbo Hove*)

På Sørbo Hove skal det bygges ca 900 boliger. I tillegg bygges det barnehage og et område for offentlig formål, kombinert med næring. Planen legger opp til et variert spekter av botilbud med boliger i rekke, 4-mannboliger og leiligheter.

4.4 Samarbeidet i Sandnes kommune

Gjennom mine kontaktpersoner har jeg forstått at det er ei samrøring av mennesker i de store utbyggingselskapene i Sandnes Kommune, det er veldig korte linjer. Leder i Sandnes tomteselskap KF var tidligere ansatt i Optimera AS. Styreformann i Kruse Smith AS har vært med i formannskapet i Sandnes kommune. Daglig leder i Sørbø Hove AS har skiftet arbeidsgiver fra Sandnes tomteselskap KF til Kruse Smith AS. De aller fleste har en eller annen gang vært kolleger. Dette hjelper samarbeidet mellom selskapene, som kan være vanskelig å forstå i andre deler av landet. Man reiser gjerne bort i starten av et prosjekt og arrangerer en idédugnad. Det genererer tillit mellom partene og forsterker ønsket om samarbeid. Samtidig vekkes et eierskap og en ansvarsfølelse overfor gjennomføring av de felles mål og strategier som blir satt. I Sandnes og ellers i regionen er mange med på å bidra til å dra lasset i samme retning, man finner ikke denne praksisen andre steder i landet. *”Alle får litt og det er levebrød for flere”*, uttalte noen kontaktpersoner. Det skal dog nevnes at de som har kommet med disse uttalelsene også er de som har et velfungerende samarbeid med Sandnes tomteselskap KF.

Sandnes tomteselskap KF blir sett på som en likeverdig aktør sammen med de andre omtalte utbyggingsfirmaene. Det er en trygg samarbeidspartner, men har ingen fortrinn ovenfor kommunen. Det eneste som kan være verdt å nevne er at tomteselskapet har en fot innenfor kommunen i forhold til avtaler, da alle har tilgang til hverandres kalendere på kommunen og i tomteselskapet. Det kan være enklere å få kommunal aksept når tomteselskapet er med som ”gissel” i et samarbeid. En av mine kilder mener at det kan være en fordel å ha tomteselskapet med på laget ved utviklingen av nye boligfelt. Det er også krav i kommunen om at tomteselskapet skal være med ved større utbygginger. Tomteselskapet har en stor tomtebank i Sandnes. STS blir dermed oppfatta som en positiv samarbeidspartner planmessig og for å utvikle områder (ingen bremsekloss).

Del V- Planlegging, utbygging og gjennomføringsmodeller

Kapittel 5 skal oppsummere oppgavens hovedessens. Gjennom drøfting beskriver dette kapittelet virkningen av den praksis man har i kommunen. Her blir de fire påstandene fra kapittel to hentet opp, drøftet, og besvart.

5.1 Grunneiendom

Påstand 1: Kommunen benytter sin hjemmel til ekspropriasjon (evt. trussel om ekspropriasjon) til å foreta grunnverv til utbygging, slik at tilbudet av boliger i markedet øker, og prisene på disse stabiliseres.

I Sandnes hadde kommunen tidligere større kontroll over utbyggingsområdene i kommunen. Før kjørte man mer samme modell som Stavanger med en overhengende ekspropriasjonstrussel på alt kommunen foretok seg innenfor eiendomsutvikling. Sandnes har nå gått over til en mildere form for styring hvor de har opprettet et foretak som skal operere på lik linje med andre eiendomsutviklere. I dag praktiserer Sandnes kommune sjeldent ekspropriasjon. Dette kan enkelte på planavdelingen i kommunen mene er et steg tilbake i forhold til offentlig styring av utbyggingspolitikken, da spesielt for sosial tilrettelegging. I stedet for ekspropriasjon benytter kommunen STS som sin eksekutør på totemarkedet. Sandnes kommune har med andre ord en aktiv tomtepolitikk og et proaktivt handlingsmønster som skal sørge for en langsiktig boligutvikling.

En kan se for seg en modell som kombinerer et offensivt tomteutviklingsorgan innenfor kommunen med adgang til å benytte seg av ekspropriasjon i områder hvor det er hjemmel for dette. Det ville gitt organet et fortrinn i forholdet til andre utviklingselskaper. På en annen side er det i grunneiers favør at flere aktører konkurrerer om anskaffelse av grunneiendom. I dag hender det ofte at STS ikke kan betale samme grunnpris som en privat eiendomsutvikler, og dermed må gi tapt overfor markedet.

Det finnes ulike holdninger blant grunneiere i Sandnes om hvem som er foretrukket samarbeidspartner ved salg og kjøp av byggegrunn. Noen grunneiere mener at det er hensiktsmessig å samarbeide med de private aktørene i markedet fordi disse er konkurranseutsatt, og ofte gir en høyere tomtepris enn det offentlige. Andre grunneiere mener derimot at det er tryggere å samarbeide med det offentlige ved kjøp og salg av byggegrunn, fordi man her vil få en større forutsigbarhet, og en større sikkerhet for gjennomføring.

Dette er derimot en grov generalisering mellom de to alternativene. Gjennomføringen av planer kan være utfordring av flere årsaker. Det er ingen garanti for at man vil få en mer forutsigbar prosess, eller en sikrere gjennomføring ved samarbeid med tomteselskapet. Snarere tvert imot vil jeg påstå, da tomteselskapet ikke har samme resultatkrav som en privat aktør, er heller ikke presset for å få en gjennomføring og et utbytte like stort her som hos private. Fordelen kan være om tomteselskapet som KF skaffer seg adgang til å påvirke kommunen som reguleringsmyndighet til å vedta planløsninger (endringer, mindre vesentlige endringer), sette vilkår og stille krav til byggesaker som vil kunne være til utbyggers fordel mht. til forutberegnlighet og lønnsomhet, jf. pkt. 4.3 og 4.4.

5.2 Selskapsdannelse

Påstand 2: Gjennom opprettelse av et kommunalt foretak som skal fungere på tomtesiden i kommunen får kommunen større kontroll med egen boligpolitikk, noe som vil kunne innebære innvirkning på både produksjon av boligtyper, størrelse og/eller pris for salg.

Caseområdene

Sandnes tomteselskap KF har inngått i forskjellige roller ved utbyggingen av de tre caseområdene. I første case; Smeaheia, har tomteselskapet ikke hatt noen rolle da det ikke ennå var opprettet. Her gikk kommunen inn og nedsatte krav om en helhetlig utvikling av hele området. På denne måten ble de involverte aktørene tvunget til å inngå et samarbeid for i det hele tatt å få godkjent planene. Kommunen ønsket større innflytelse på eiendomsutviklersiden i Sandnes, og etablerte STS som sin forlengede arm. Dette selskapet ble en betydelig aktør under utbyggingen av mitt andre caseområde; Bogafjell. Her er kommunens tomteselskap inn som en stor aktør, og samarbeider med utbyggingsselskapet Buggeland AS. Buggeland AS er et utbyggingsfirma etablert av tre tomteutviklingsfirma. Samarbeidet går kun på overordna struktur og fellesinnretninger. Bogafjell er et eksempel på hvor kommunen utfører både tomteakkvirering, regulering og avhending av byggeklare tomter. Dette setter kommunen i en dobbel-hatt situasjon som følge av dens inntjeningsmuligheter ved tomtesalg.

I mitt siste caseområde; Sørbø Hove, er STS direkte involvert i samarbeidet og planleggingen. STS inngår her sammen med de andre tomteaktørene i et felles utbyggingsselskap. STS kan ved hjelp av aksjemajoritet i selskapet styre utviklingen for hele området i ønsket retning. STS skal også i dette caseområdet selge sine tomter ved hjelp av prosjektkonkurranse, og unngår dermed å komme opp i en trippel-hatt situasjon jf. fig 4 kap 2.3. Samarbeidet i utbyggingsselskapet går kun på grunnleggende tomteutvikling. STS styrer delvis prisen på ferdig gulvareal gjennom å avholde prosjektkonkurranse som forplikter prosjektvinner til den salgspris som ble oppgitt i konkurransen.

Boligprisen

Som følge av pris- og konjunkturutviklingen kan prisene på tomter i utbyggingsområde kan stige enormt, og føre til betydelige inntjeningsmulighetene for grunneiere som kom i eierposisjon på et gunstig tidspunkt. Gjennom kommunalt grunnerverv kan man forhindre denne overdrevne tomteprisstigningen, men det forutsetter at arealene erverves før alle verdiskapende planleggingstiltak er realisert (Aase et al. 1967). Aase sier også at kommunen bør sitte som grunneier på nye utbyggingsområder, for å slipper å betale fullpris for arealer til allmenne eller offentlige formål. Hele området som skal bygges ut bør erverves av kommunen under ett før regulering for å oppnå en lik grunnpris for hele området, og en rettferdighet for grunneiere. Det vil kunne som Aase sier stille

grunneiere likt mht tomtepris og fremgangsmåter. Men det vil samtidig også frata grunneierne mulighetene til å få andel i utbyggingsverdien, en verdi kommunen selv har skaffet seg gjennom sin reguleringsmyndighet, i noen sammenhenger under trussel av tvangsserverv. Dette faller inn under kommunens tidligere nevnte dobbel- hatt problematikk, det kan skape en del etiske dilemma dersom kommunene rekvirerer tomter for så å omregulere og selge dem dyrere. Dersom kommunen har som formål å tjene penger på STS, noe som kan virke sannsynlig, ville kommunen hatt større utbytte av å selge ferdige hus fremfor byggeklare tomter. Denne løsningen ville satt kommunen i en klar trippel- hatt posisjon jf fig 4, kap 2.3.

Samarbeidet

Sandnes kommune legger til grunn at utvikling av større områder skal skje gjennom modellen med utbyggingselskap. Prinsipielt skal løsningen bygge på en samarbeidsmodell der kommunen og private aktører danner et fellesskap om utviklingen i oppstarten av arbeidet. På denne måten vil man få en blanding av ulike kompetanser, og tomteselskapet vil kunne dra nytte av de andre eiendomsutviklernes erfaring med utvikling av tomter til ferdig produkt. Det kan også være en fordel for private eiendomsutviklere å samarbeide med en aktør som planlegger i tråd med kommunens overordna mål og strategier. Det kan tenkes at dette øker sjansen for godkjenning av planer.

I kommuneplanen skriver Sandnes kommune at de vektlegger en gunstig pris for huskjøpere. Dette utgangspunktet kan bli vanskelig å følge opp i:

- Samarbeidet med private utbyggere i oppstarten av utbyggingene, bl.a. fordi disse representerer selskapet med mye klarere krav til avkastning enn kommunen og dens tomteselskap.
- Prosjektkonkurranser med begrenset antall deltakere, løsninger og priser.

Det kan derimot være en viss moteffekt i reell priskonkurranse gjennom anbudsmechanismer. En slik moteffekt kan igjen være bli avhengig av hvor langt man i anbudsinnbydelsen har gått med å spesifisere krav til løsninger. Mye av tomteselskapets potensielle gjennomslagskraft blir svekket av at de i tidlig fase inngår i samarbeid med andre aktører på markedet. Disse aktørene er i motsetning til STS profittmaksimerende selskaper med andre fokusområder. Tomteselskapet har som mål å bygge boliger for alle, mens deres samarbeidsparter ønsker å tjene penger på boligene. Dette fører til sprikende mål som naturlig nok ikke alltid vil være like enkle til å harmonere under varierende salgsforutsetninger. Kommunen bruker sitt skjønn til å fatte avgjørelser, mens private selskaper naturligvis basere sine avgjørelser på lønnsomhet i selskapet. Dersom STS ikke var aktør på Bogafjell og Sørbo Hove kunne kommunen krevd lignende samarbeid om løsninger gjennom f.eks.

gjennomføringsavtaler uten å involvere tomteselskapet, jf. Smeaheia. Også på den måten får man en helhetlig plan i samsvar med kommunens ønsker, og en intern priskonkurranse mellom utbyggerne.

I de tilfeller hvor utbyggingsfirmaene samarbeider med tomteselskapet i tidlig fase, kan det også være grunn til å spørre om tomteselskapet i realiteten har noen hensikt. Samarbeid i tidlig fase gir de involverte en fortrinnsrett i markedet, og vil således kunne virke ekskluderende på andre konkurrerende aktører. Konkurransen blir dermed ikke reell, og tomteselskapet påtar seg bindinger som kan komme i konflikt eller harmonere dårlig med kommunens policy når det gjelder utbygging og boligbygging. Samarbeid kan være en bra løsning dersom tomteselskapet mangler kapital til å egenhendig utvikle områdene. Hadde tomteselskapet handlet uten samarbeid med andre i tidlig fase, ville den økonomiske risikoen være betraktelig høyere, men selskapet ville også kunne operere mer uavhengig, og resultatet ville sannsynligvis blitt noe annerledes.

Prosjektkonkurranse

Normalt når aktører på eiendomsmarkedet selger ut sine tomter etter klargjøring, vil byggherren som kjøper tomten vite at det arbeidet som legges ned i planlegging og forberedelser av entreprisen vil gi fortjeneste til sist. STS har en noe annen praksis på sin omsetning av byggeklare tomter. Tomteselskapet arrangerer prosjektkonkurranse for området. Byggherrer blir invitert til å komme med anbud på entreprise, total kostnad for ferdig bolig ut til forbruker. Disse konkurransene har gjennom tilfeldig utvelgelse vært begrenset til 4-6 selskaper. Når anbudskonkurransen fungerer som i dag får man verken den bredden i forslag, eller en konkurranse på pris som kunne vært nyttig i Sandnes.

Utarbeidelsen av anbud som skal dekke alle aspekter ved tomteutviklingen er ressurskrevende. De potensielle utbyggerne bruker mellom 100- og 200- tusen på å utarbeide et fullstendig forslag. Firma og arkitekter legger dermed store mengder arbeid og kostnader i å utvikle ferdige anbud. Ved hjelp av et enkelt regnestykke vil man se at en kostnad på 200-tusen til utvikling av anbud, i en situasjon hvor man har fem forslagsstillere, vil at ugiftene raskt kommer opp i millionbeløp. Et alternativ til denne praksisen kunne være om tomteselskapet selv stod for utviklingen av planer, bestemmelser og beskrivelser for området, deretter la de ulike delprosjekter enkeltvis ut på anbud. På den måten ville man fått en lavere terskel for deltakelse. Alternativt kunne man lagt alle delprosjekter ut til et samlet anbud, byggherren ville spart store kostnader når tegninger og beskrivelser for området allerede er gitt. Dette ville vært en mer helhetlig samfunnsøkonomisk løsning.

Gjennom å egenhendig planlegge tomtene og legge disse ut til åpen prosjektkonkurranse ville tomteselskapet kunne dra inn en større fortjeneste på tomtearealet, samtidig som de kunne sørget for en tydeligere oppfølging av kommunens målsettinger og følgelig unngått eller dempet noe av målkonfliktene.

Byggeklare selvbyggertomter

STS står for salget av en del byggeklare selvbyggertomter på sine områder. Disse tomtene selges under markedspris med visse betingelser og krav til kjøper.

Eksempel på heftelser i skjøte på denne typen tomter:

1. Byggearbeidene på boligen skal være påbegynt senest innen 2 år etter tinglysing av skjøte. I motsatt fall har Sandnes tomteselskap KF tilbakekjøpsrett til samme pris som er betalt.
 2. Salg eller utleie av bolig før 2 år etter at brukstillatelse er gitt, er avhengig av samtykke fra Sandnes tomteselskap KF.
 3. Eier har vedlikeholdsplikt for fellesarealer (friarealer, lekeplasser og lignende) som er vist i regulerings- og bebyggelsesplanen.
 4. Eier er forpliktet til medlemskap i velforening.
- Heftelsene 1 og 2 er ment å forhindre at tildelt tomt kjøpes og selges i spekulasjonsøyemed. Tomtekjøper må derfor ha til hensikt å kjøpe tomta for å dekke eget boligbehov.
3. Rentetap kompenseres ikke i de tilfeller leveres/tas tilbake etter at overskjøting er foretatt.

Kjøper kan to år etter brukstillatelse er gitt realisere tomt med hus til markedspris og derigjennom høste gevinsten av et gunstig tomtekjøp.

Regulering boligpris

Som en eksekutør av kommunens sosiale boligpolitikk kunne tomteselskapet i større grad oppnådd sitt mål om billigere boligpriser. På en annen side er det et tilfeldig lotteri når STS selger sine boliger til under markedspris. Veldig få, og kun enkeltpersoner ville hatt glede av en slik løsning. Ved annenhånds omsetning ville boligens verdi være lik markedsverdien. Alternativt kunne man tillagt huset en klausul som påkrevde at huset skulle selges under markedsverdi for all fremtid, men en slik klausul vil neppe ha en hensiktsmessig funksjon. Man vil ikke gjennom en slik modell oppnå en samfunnsøkonomisk løsning.

Først når tilbudet tilsvarer etterspørselen vil man få en stagnasjon i boligmarkedet i Sandnes. STS har en stor tomtebank som er under stadig ekspansjon. Disse tomtene skal bidra til å sørge for en jevn strøm av utbyggingstomter i fremtiden, og forsyne kommunen med tomter for offentlige formål.

5.3 Teknisk og sosial infrastruktur

Påstand 3: Utbyggingen av teknisk infrastruktur bekostes av utbygger som ser langsiktig fortjeneste ved å investere i dette, mens kommunens ansvar for utbyggingen av den sosiale infrastrukturen sinker utbyggingene som følge av den økonomiske situasjonen.

Tidligere ordnet kommunen infrastrukturen inn til området som skulle bygges ut. Dette begynte å tilspisse seg for 10-15 år siden. I Smeaheia bidro kommunen til deler av utgiftene til teknisk infrastruktur. På nyere felt er kommunen bare inne og forhandler om hvor mye infrastruktur de kan pålegge utbygger. Dette gjør at flere utgifter faller på beboerne. Dette er kostnader til blant annet: Rundkjøring, omlegging av kloakk og undergang. Feltet belastes for kostnadene, boligprisene stiger ytterligere, samtidig som tomtepris til grunneier synker som følge av at verdsetting skjer etter tomtebelastningsprinsippet. Sandnes kommune har fattet vedtak om bruk av utbyggingsavtaler, det er fulgt opp i bestemmelser i sist vedtatte kommuneplan. Utbygger blir pålagt kostnader til teknisk infrastruktur som forutsetning for å realisere utbyggingsrettene reguleringene skaper. Oppfyllelse av disse forpliktelsene er en forutsetning for realisering av verdiene utbyggingen gir.

I reguleringsplanene tas det ikke nødvendigvis hensyn til utbyggers ønsker og behov for gjennomføringen. Dette kan gi utbygger store investeringskostnader i en tidlig fase. Det øker finansierings- og markedsrisiko for utbygger. Ved selskapsdannelse deltar partene på utviklingen av reguleringsplaner, og har da en reell påvirkningskraft. Hvis kommunen/tomteselskapet egenhendig hadde laget reguleringsplaner på tomtene før salg, kan der argumenteres for at kommunen ville ha hatt sterkere grad av styring med gjennomføringen. Men da som nå vil utbyggingssselskapenes kompetanse og kapasitet mht. til håndtering av risiko og rekkefølge i gjennomføringen være avgjørende for om et prosjekt kan komme til realisering.

Utbygger kan se forhandlingene med kommunen som en kamp. I tillegg er det også litt uforutsigbart for utbygger da politikerne kan la være å godkjenne planene i siste ende. Partene i forhandlingene om utbygging, er ofte ujevne: Utbygger har få kort på hånda, og alt å tape, de er avhengige av planmyndighetens reguleringer. Dette kan presse utbygger inn i myndighetsstyrte utbyggingsavtaler. Det er utbygger som bærer kostnadene og risikoen knyttet til de avtalevilkårene som planmyndigheten setter for gjennomføringen av prosjektet. Sandnes kommune utøver samme praksis for alle utbyggere, uavhengig av selskapsform. Det praktiseres dermed ingen forskjell mellom UBA i medhold av PBL og gjennomføringsavtaler med utgangspunkt i kommunalt eierskap. Det vil si at kommunen følger lovens intensjon.

Kommunens ansvar for den sosiale infrastrukturen er utenfor utbyggers kontroll. Gjennomføringen her er avhengig av kommunens økonomiske og politiske prioriteringer. Bogafjell er et godt eksempel på at kommunen var tidlig ute med sosial infrastruktur som skole og barnehage. Det at kommunale barnehager bygges ut av kommunen bremser ikke utbyggingen, men skolekapasitet ligger som en klam hånd over utbyggingene. Sandnes kommunes økonomi er ikke god nok til på forhånd å ta høyde for økende elevtall i skolekretsene (Stokka 2010). Dermed blir ikke den sosiale infrastrukturen bygget ut så fort som utbyggerne måtte ønske. Utbygging må tilpasse seg den kapasitet kommunen sitter inne med. Det bygges alt for lite boliger hvert år. I Sandnes har man en relativt stor befolkningsvekst, og både rente og arbeidsledighet er lav. Alle elementer taler for videre aktivitet. Så selv om kommunen er god på å bygge ut den sosiale infrastrukturen i forhold til rekkefølgen, er behovet større enn tilbudet. Dette begrenser hvor mange boenheter man kan bygge, og er med på å opprettholde høye priser og et presset marked.

5.4 Arealutnyttelse

Påstand 4: Hensyn til hvor man starter byggingen blir lagt til grunn som følge av hensyn til forurensning (støy), natur og miljøhensyn, og det at man naturlig kan avslutte feltet etter hvor langt man har kommet hvis det skulle vise seg at interessen for feltet er liten, eller at utbygger ikke har økonomisk styrke til å bære prosjektet til mål

De caseområdene jeg behandler har en naturlig tilknytning til E39, det er mot denne at trafikken til og fra områdene kanaliseres. På Smeaheia klarte man å lage to adkomster til området, på den måten ble anleggstrafikken flyttet etter hvert som man startet neste trinn i byggingen. De første innflytterne ble dermed mindre berørt av anleggstrafikken.

På Bogafjell har man derimot kun en vei inn til området. Man begynte utbyggingen på Bogafjell nær lokalsenteret fordi man på annet vis måtte ha brukt store summer for å anlegge infrastruktur lenger inn i området. Derfor er boligfeltene på Bogafjell kommet til etter hvert som infrastrukturen har kommet på plass. På veien inn i området har det nå kjørt anleggstrafikk på i 10-15 år, det er ugunstig for beboerne. En spesiell utfordring i dette området har vært veifremkommelighet og følgelig muligheter for etablering av ruter for kollektivtrafikk i mest mulig nærhet til hvor menneskene bor innenfor dette området. Både området topografi og de vedtatte veiløsninger får ta noe av skylden.

Det ser ut til at man ved planleggingen av Sørbø Hove har tatt dette i betraktning, og første byggetrinn er anlagt lengst vekk fra nåværende adkomstvei; Hoveveien, jf. fig 14. Årsaken til dette kan være hensyn til beboerne. Det kan også være fordi de andre feltene på området krever større økologiske utgravninger før bygging kan igangsettes. En tredje årsak kan være støyskjermingen som kreves før man byggestart øst i området. Det er logisk nok at utbygger ikke ønsker å investere store summer i infrastruktur i tidlig fase slik at det går lang tid før fortjeneste.

Når utbygging av et område tar lang tid blir det før eller senere et spørsmål om når tid eksisterende planer som ble vedtatt i en tidlig fase er modne for revidering. Endring i forutsetninger og teknisk opplegg for gjennomføring kan skje forholdsvis raskt mens byggingen tar tid.

Natur og miljø

Som Gjellestad sier *”En riktig håndtering av utbyggingspolitikken er av så vidtrekkende økonomisk betydning for kommunene at dette bør vies den største oppmerksomhet”* (Gjellestad 1967:108). Det kan være penger å spare i det lange løp dersom kommunen legger tid og penger inn i planleggingens tidlige fase. Et eksempel jeg gjerne vil trekke frem her er skogsområdet på Sørbø Hove. Skogen her er en lokal ressurs, som man gjennom reguleringsplanen har bestemt skal fjernes til fordel for bebyggelse. Et grøntområde blir istedenfor etablert i utkanten av skogområdet. Dette etablerte skogsområdet vil kreve skjøtting i alle år, dette er en utgiftspost for kommunen. Hadde man derimot ivaretatt skogsområdet, ville skjøttingen vært minimal, og man kunne i større grad ivaretatt en lokal identitet, også etter at området er bygget ut. At det, som utbyggerne påstår, skulle vært kontroversielt å ivareta dette grøntområde og heller bygge noe tettere i andre deler av feltet kan virke naivt. Det er en stor gevinst både for lokalmiljøet, befolkningen og kommunen at man opprettholder naturlig vegetasjon og identitet i områder som gjennomgår en transformasjon. I tillegg er det viktig å verne om ikke fornybare naturressurser for å ivareta en bærekraftig utvikling. Det kan se ut som om man ikke uten videre kan slutte noen årsakssammenheng mellom kommunen som reguleringsmyndighet, og kommunen som utbygger når det gjelder påvirkning for de løsninger som ble valgt.

Del VI Konklusjon

Kapittel 6 gir en kort besvarelse av problemstillingen. Samletabellen med påstander blir gjenopptatt, og tilføyd en kort besvarelse på påstandene. Denne delen oppsummerer studiens viktigste funn og forsøker å indikere temaer for videre utforskning.

Konklusjon

Hvordan begrunner kommunene slike utvidede styringsgrep for den utbygging som foregår, hvilke gjennomføringsmodeller anvender man for gjennomføringen av utbyggingen og hva er fremgangsmåten for bruk av virkemidler, enten disse finner sin støtte i medhold av PBL (regulativer) eller de fremstår som lokale varianter av den kommunale friheten til selv å bestemme?

For å få en kontrollert vekst og byutvikling engasjerer kommunen seg på tomtemarkedet. Sandnes kommune har en proaktiv boligpolitikk, et ønske om å møte byens fremtidige behov for tomteareal. Som aktør i tomtemarkedet er Sandnes tomteselskap KF (STS) kommunens forlengede arm. STS skal forsyne kommunen med tomter til offentlige formål. I tillegg skal tomteselskapet drive med tomteutvikling, og utvikle prosjektkonkurranser for bygging av boliger. STS skal samarbeide med andre tomteutviklere for å oppnå posisjon og risikospredning i store utbyggingsområder. STS har ingen særstilling i forhold til andre eiendomsutviklere overfor kommunen, og kommunen følger lovens intensjon når det kommer til UBA. Et par av mine kontaktpersoner nevnte at det allikevel ses på som en fordel å samarbeide med tomteselskapet. STS ser på seg selv som en gunstig samarbeidspartner for de andre aktørene. Det tilligger kommunalt skjønn å ta avgjørelser ut fra en helhetsvurdering når kommunen velger sin fremgangsmåte for bruk av virkemidler. STS er en lokal variant av den kommunale friheten til å bestemme selv hvilke virkemidler de ønsker å benytte seg av. Tomteselskapet inngår i utbyggingsselskaper i samarbeid med private aktører på store utbyggingsområder.

Samarbeidet man har i regionen er unikt, alle tre casene viser at det er vilje til samarbeid. Dette sørger for smidighet mellom private tomteutviklerne, og mellom tomteutviklere og STS. Man kan kalle samrøret av mennesker her for en institusjon. Ved å etablere denne typen institusjoner vil man få en del uformelle regler som gjelder for de involverte. Dette kan føre til at andre aktører holdes utenfor. Uten denne viljen til samarbeid kunne man sannsynligvis ikke valgt disse løsningene.

Uansett hvilke langsiktige mål og visjoner man har med planlegging i kommunen, vil jeg våge å påstå at det er økonomi som i siste ende bestemmer utfallet. En tomteutvikling som ligner de jeg har gått gjennom i denne oppgaven vil være en dragkamp mellom aktørene ved fordelingen av omkostninger. Det ser ut til at det faglige ofte må vike. Dette er på godt og vondt. Gjennom en kombinasjon av balanserte faglige og politiske avgjørelser kan man oppnå en utvikling som er rasjonell, økonomisk og langsiktig.

Tabell 5: Påstander og resultat

Nr.	Tema	Påstand	Resultat
1	Grunneiendom	Kommunen benytter sin hjemmel til ekspropriasjon (evt. trussel om ekspropriasjon) til å foreta grunnnerverv til utbygging, slik at tilbudet av boliger i markedet øker, og prisene på disse stabiliseres.	Kommunen benytter seg ikke av ekspropriasjon, men konkurrerer på tomtemarkedet på lik linje med private aktører. Tilbudet av boliger øker ikke som følge av dette og prisene har til nå ikke blitt stabilisert.
2	Selskapsdannelse	Gjennom opprettelse av et kommunalt foretak som skal fungere på tomtesiden i kommunen får kommunen større kontroll med egen boligpolitikk, noe som vil kunne gi innvirkning på både produksjon av boligtyper, størrelse og/eller pris for salg.	Det kommunale foretaket kunne oppnådd større grad av styring ved å være alene på store områder. Når det kommer til målet om stabilisering av prisene er det viktigste virkemiddelet å produsere nok boliger for å møte etterspørselen.
3	Teknisk og sosial infrastruktur	Utbyggingen av teknisk infrastruktur bekostes av utbygger som ser langsiktig fortjeneste ved å investere i dette, mens kommunens ansvar for utbyggingen av den sosiale infrastrukturen sinker utbyggingene som følge av den økonomiske situasjonen.	Gjennom utbyggingsavtaler blir utgifter til teknisk infrastruktur bekostet av utbygger. Kommunens ansvar for utbygging av den sosiale infrastrukturen bremser boligbyggingen grunnet kommunens økonomi.
4	Arealutnyttelse	Hensyn til hvor man starter byggingen blir lagt til grunn som følge av hensyn til forurensning (støy), natur og miljøhensyn, og det at man naturlig kan avslutte feltet etter hvor langt man har kommet hvis det skulle vise seg at interessen for feltet er liten, eller at utbygger ikke har økonomisk styrke til å bære prosjektet til mål	Det som avgjør hvor man starter byggingen er i hovedsak oppstartskostnader til infrastruktur og fellesinnretninger. Det er viktig for utbygger at tiden fra investering til fortjeneste ikke skaper større finansierings- og markedsrisiko enn forventet.

Avsluttende refleksjoner

Under arbeidet med oppgaven har det vist seg at det finnes behov for videre undersøkelser om hatt-problematikken, og hvordan kommunene håndterer denne. Det kunne være interessant å vite om kommunens utbyggingspolitikk i form av grunnerverv og deltakelse i utviklingselskaper har noen reell innvirkning på boligprisene. Kan man identifisere forskjeller i kvalitet på boliger og boligområder? En studie av sammenlignbare kommuner som benytter andre grep for å styre boligpolitikken vil kunne si noe om STS reelle innvirkning. Andre spørsmål som har dukket opp underveis er blant annet hvordan markedsaktørene som ikke driver tomteutvikling ved hjelp av selskapsdannelse med STS påvirkes av denne praksisen, og hva slags resultater disse oppnår.

Lov om offentlig anskaffelse sørger for at man mister mulighet for tett samarbeid mellom kommune og boligbyggerlag. Hvordan stor reell effekt har dette for boligbyggerlagene i dag? Har det ført til at boligbyggerlag fungerer på samme måte som de private markedsaktørene?

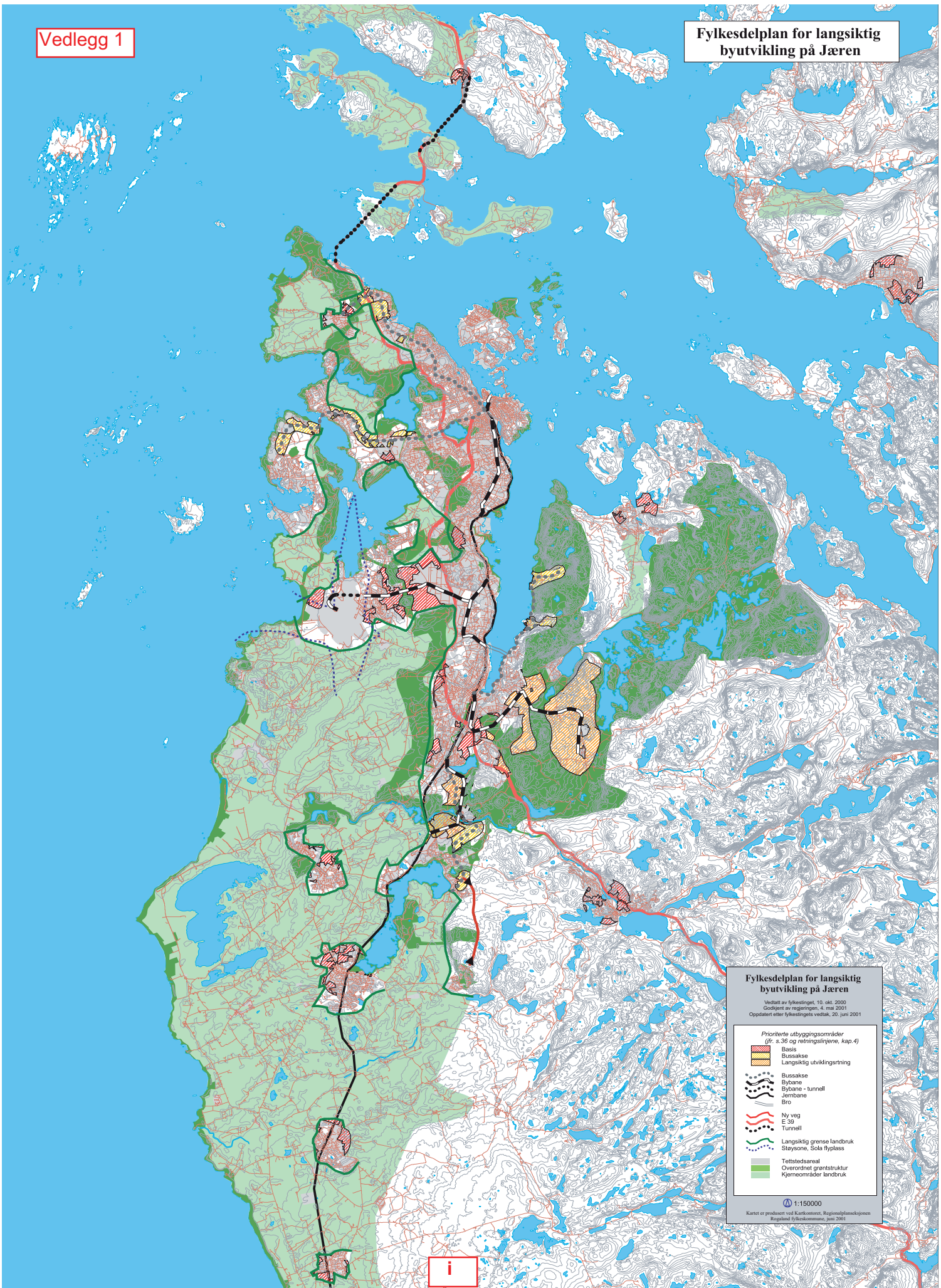
Hvordan harmonerer kommunenes deltakelse i grunnerverv og utbygging? Følger det krav til god forvaltningsskikk og det regelverket (nasjonalt og overnasjonalt (EØS)) som gjelder for forholdet regulering – offentlig eierskap og offentlige anskaffelser?

Referanser

- Aase, A., Gjellestad, A., Hansson, O., Jakobsen, K. & Øvstedal, S. (1967). *Kommunal tomtepolitikk*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, Norges tekniske høgskole. 109 s. s.
- Baldersheim, H. & Rose, L. (2000). *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl. 327 s. s.
- Bernt, J. F., Hove, H. & Overå, O. (1994). *Kommunalrett*. Oslo: TANO. 702 s. s.
- Bjørneboe, J. (2000). *Småhusområder: bedre bebyggelsesplaner og fortetting med kvalitet*. Håndbok, b. 49 - 2000. Oslo: Instituttet. 169 s. s.
- Egeland, L. E. (2010). *Sørby-Hove utbyggingen*. Tilgjengelig fra: <http://www.stangelandgruppen.no/?event=downloadFile&famid=124775> (lest 19.08.2010).
- Fanuelsen, O. (2007). *Smeaheia En bydel blir til*. Sandnes: Stavanger Offset.
- Finn.no. (2010). Finn.no.
- Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study reseach. *Sosiologisk tidsskrift*.
- Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*. (2000). Stavanger: Regionalutviklingsavdelingen.
- Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*. (2007). Stavanger: regionalplanseksjonen.
- Gisle, J. & Andenæs, K. (2002). *Jusleksikon*. Oslo: Kunnskapsforl. 338 s. s.
- Gjellestad, A. (1967). Gjennomføring av tomtepolitikken. I: b. 109 s. *Kommunal tomtepolitikk*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, Norges tekniske høgskole.
- Hansson, O. (1967). *Kommunal tomtepolitikk*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, Norges tekniske høgskole. 109 s. s.
- Holm, A. (2007). *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser: en studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 221 s. s.
- Johansson, R. (2002). Ett explikatvt angreppssätt. Fallstudiemetodikens utveckling, logiska grund och betydelse i arkitekturforskningen. *Nordic Journal of Architectural Research*, 15, nr 2. 19-28 s.
- Johnsen, Y. (1968). *Planlegging: hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?* [Oslo]: Kommunal- og arbeidsdepartementet. 198 s. s.
- Johnsen, Y., Bergersen, Ø., Bergsgard, U. & Gustavsens, Ø. (1978). *Generalplan, regionplan*. Samfunnsplanlegging, b. 2. [Oslo]: Universitetsforlaget. 191 s., fold.pl. s.
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Røsnes, A. E. (2010). "Nær utakt" - Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige. *kart og plan*.
- Kommunalt eller fylkeskommunalt foretak*. (2009). Tilgjengelig fra: http://www.bedin.no/php/d_emneside/cf/hApp_101/hPKey_1818/hParent_10/hDKey_1 (lest 19.08.2010).

- Kule, L. & Røsnes, A. E. (2010). Planning control on the Northern European Periphery. *European Planning Studies*: 18 (11) fc.
- Leväinen, K. & Korthals Altes, W. (2002, April 19-26). *Land development contracts – A Comparative study in Finland and in the Netherlands*. FIG XXII International Congress, Washinton D. C.
- Meel, B. (2009). Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling. I: *Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom: om bruk av kalkyler i verdifastsettelsen*, s. 78-95. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Meel, B., Joys, C., Røsnes, A. E., Kristoffersen, Ø. R., Storflor, H., Jensen, R. H., Nordahl, B. & Johansen, L. E. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag. 228 s. s.
- Olsson, B. (2008). Kommunalt og fylkeskommunale foretak.
- Planlovutvalget & Bugge, H. C. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven: Planlovutvalgets første delutredning : utredning fra Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 : avgitt til Miljøverndepartementet 31. januar 2001*. Norges offentlige utredninger, b. NOU 2001: 7. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning. 330 s. s.
- Prognosesenteret. (2010). *Mot 2020...* Sandnes: Prognosesenteret.
- Rij, E. v. & Altes, W. K. (2010). Looking for the optimum relationship between spatial planning and land developmen. *Town planning review*.
- Røsnes, A. E. (2005a). Byutviklingskostnader- tilbudsinitiert eller etterspørsselsdrevet. I: Fimreite, A. L. & Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, s. 269 s. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Røsnes, A. E. (2005b). Kommunens bruk av utbyggingsavtaler. I: *Kart og plan*, s. 146-157. Bergen: Fagbokforl.
- Salvesen, F., Haugrønning, B., Jensen, R., Medalen, T., Wøhni, A., Holt, J. & Meel, B. (2006). *Planlegging, vern og utbygging: en introduksjon til plan- og bygningsloven*. [Oslo]: Redaksjonsgruppen. 83 s. s.
- Sandnes-kommune. (2010). *Kommuneplan 2011-2025, planprogram og planstrategi, høringsutkast pr. 11.1.2010*. Sandnes.
- Sandnes kommune. (2007a). *Eierskapsmelding for Sandnes kommune*: Sandnes kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/PageFiles/3387/Sandnes.pdf> (lest 4.12).
- Sandnes kommune. (2007b). *Kommuneplan for Sandnes 2007-2020*. Sandnes: Sandnes kommune.
- Sandnes kommune. (2008). *Stiftelse av Sandnes tomteselskap KF*. Sandnes: Rådmannen.
- Sandnes kommune. (2010). *Sandnes kommune, Kommuneplan 2011-2025, planprogram og planstrategi, høringsutkast pr. 11.1.2010*. Sandnes.
- Sandnes tomteselskap. *Sandnes tomteselskap*: Sandnes tomteselskap KF. Tilgjengelig fra: <http://www.sandnes-tomteselskap.no> (lest 14.09.2010).
- Sandnes Tomteselskap. (2009). *Om tomteselskapet*. Tilgjengelig fra: <http://www.sandnes-tomteselskap.no/> (lest 19.08.2010).

- SNL. (2009). *Sandnes (kommuneingress, plasseringskart) (bilde)*: Store Norske Leksikon.
- SSB. (2009). *Tall om Sandnes kommune*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/kommuner/1102>.
- St.Meld. nr 23 (2000-2001). *Bedre miljø i byer og tettsteder*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Steinsland, K. (2010, 30.11). Vi trenger et ungdomsopprør mot høye boligpriser. *Stavanger Aftenblad*.
- Stokka, O. K. (2010, 19.10.2010). Sandnes budsjettet: Kutt over hele fjøla. *Stavanger Aftenblad*.
- Sørbo Hove*. Bergen: Fortunen AS. Tilgjengelig fra:
http://www.fortunen.no/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=66#
(lest 2.11.2010).
- Sørbohagane*. Tilgjengelig fra:
http://www.sorbohagane.no/modules/module_123/proxy.asp?D=1&C=16&I=0&mid=21 (lest 19.08.2010).
- Van der Krabben, E. & Needham, B. (2008). Land readjuntment for value capturing. A new tool for urban development. *Town planning reviw*: 79:651-72.
- Woxholth, G. (2004). *Selskapsrett*. Oslo: Gyldendal akademisk. 313 s. s.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage. XVII, 171 s. s.



Fylkesdelplan for langsiktig
byutvikling på Jæren

Vedtatt av fylkestinget, 10. okt. 2000
Godkjent av regjeringen, 4. mai 2001
Oppdatert etter fylkestingets vedtak, 20. juni 2001

- Prioriterte utbyggingsområder**
(If. s. 36 og retningslinjene, kap. 4)
- Bussakse
 - Bussakse
 - Langsiktig utviklingsretning
 - Bussakse
 - Bybane
 - Bybane - tunnel
 - Jernbane
 - Bro
 - Ny veg
 - E 39
 - Tunnel
 - Langsiktig grense landbruk
 - Stasjons- og Sola flyplass
 - Tettstedsareal
 - Overordnet grensstruktur
 - Kjerneområder landbruk

1:150000

Kartet er produsert ved Kartverket. Regionalplanseksjonen
Regionale fylkeskommune, juni 2001

Vedtekter for Sandnes tomteselskap KF

vedtatt av Sandnes bystyre 9.9.2008, justert den 13.10.2009 sak nr 108/2009.

§ 1 Navn og forretningskontor

- a. Foretakets navn er Sandnes tomteselskap KF.
- b. Foretakets forretningskontor er i Sandnes kommune.

§ 2 Formål

- a. Foretakets formål er å bidra til å realisere kommunens utbyggingsvirksomhet gjennom å anskaffe og tilrettelegge arealer fram til byggeklare tomter i Sandnes kommune for bolig, næringsbygg og offentlige bygg, samt dertil nødvendige arealer til andre offentlige formål, og overdra disse til tomtekjøpere og til kommunen.
- b. I tilfeller der foretaket allerede har aktivitet i kommunegrensen med nabokommuner kan foretaket inngå opsjonsavtaler som favner arealer i to eller flere kommuner. Muligheten benyttes i de tilfeller der det er til fordel for en helhetlig utvikling i samsvar med fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Initiativet skal skje i forståelse med nabokommuner, og engasjementet utløses ved invitasjon om samarbeid fra nabokommuner.
- c. Foretaket kan også innenfor sitt arbeidsområde tillegges oppgaven med å være kommunens aktør i utviklingen av senterområder og prioriterte oppgaver i sentrumsutvikling.
- d. Foretaket kan engasjere seg i virksomhet med relevans for formålet enten selv eller i samarbeid med andre selskaper.
- e. Foretaket kan danne datterselskaper når dette er hensiktsmessig løsning for formålet med virksomheten.

§ 3 Ansvarsforhold

- a. Foretaket er opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr.102 med tilhørende forskrifter
- b. Foretaket er ikke eget rettssubjekt.
- c. Arbeidsgiveransvaret tilligger Sandnes kommune.
- d. Foretaket opptrer på vegne av Sandnes kommune og innenfor den til enhver tid delegerte myndighet og økonomiske ramme som er gitt av Sandnes bystyre.

§ 4 Styrende organer

Foretakets styrende organer skal være bystyret, eller det organ som bystyret delegerer myndigheten til, og styret.

§ 5 Bystyret

1. Bystyret skal hvert år:
 - a) Behandle foretakets økonomiplan og årsberetningen i hht de frister som følger av kommuneloven med forskrifter.
 - b) I september behandle foretakets strategirapport om utviklingen hittil i år og fremtidsutsikter de neste 3-4 årene.

- c) Etter hhv. 30.4 og 31.8 behandle perioderapport og budsjettjusteringer for budsjettåret jfr. økonomireglementet
2. Øvrige saker behandles i hht bestemmelser som fremgår av lovgivning, herunder særlover og delegert myndighet innenfor foretakets virksomhetsområde.
3. Bystyret velger foretakets styre, dets leder og nesteleder.
Valgperioden for styremedlemmer er to år.
Valgperioden går frem til og med dato for godkjent årsberetning fra året før.

Den kommunale valgnemnda foreslår politiske og eksterne medlemmer og varamedlemmer til styret.

§ 6 Styret

Foretaket skal ha et styre som består av 5 eller 7 medlemmer som velges av Sandnes bystyre. Styret sammensettes av 3 eller 4 folkevalgte med personlige varamedlemmer og 2 eller 3 eksterne representanter med varamedlemmer.

Dersom representasjonsrett fra de ansatte blir krevd jfr. kommunelovens § 65 nr. 3 skal styret bestå av 4 folkevalgte representanter, 2 eksterne representanter og 1 representant fra de ansatte.

§ 7 Styrets myndighet

- a. Styret skal lede foretaket i samsvar med foretakets vedtekter, de økonomiske rammer, retningslinjer, og delegert myndighet vedtatt av Sandnes bystyre, samt eierstrategien for foretaket. For øvrig følger den myndighet som er fastsatt i kommuneloven og særlovgivning med relevans for foretaket.
- b. Styret skal utvikle og utarbeide planer for foretakets virksomhet i samsvar med vedtektenes § 2 og sørge for en forsvarlig organisering og forvaltning av tomteforetaket.
- c. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.
- d. Styrets myndighet omfatter også myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker.

§ 8 Styrets møter

- a. Styremøter skal avholdes i henhold til bestemmelsene i kommunelovens § 68.
- b. Møtene holdes for åpne dører. Kommunelovens bestemmelser om habilitet skal følges ved behandling av saker i styret. Tilsvarende gjelder Offentleglova og Forvaltningslovens bestemmelser.
- c. Rådmannen, personlig eller ved en av sine medarbeidere, og ordfører har møte- og tale rett i styremøtene jfr. hhv. Kommunelovens § 23 nr 3 og § 9 nr 4.

§ 9 Daglig leder

- a. Foretaket skal ha en daglig lede som ansettes av styret.
- b. Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og er direkte underordnet styret og skal følge de instruksjer og pålegg som styret gir.
- c. Daglig leder skal sørge for at selskapets bokføring er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på betryggende måte.
- d. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan daglig leder bare avgjøre om styret i det

enkelte tilfelle har gitt myndighet til det eller styrets beslutning ikke kan forventes uten vesentlig ulempe for foretaket eller for Sandnes kommune som helhet. Styret skal i så tilfelle snarest mulig underrettes om saken.

- e. Daglig leder er styrets sekretær og forbereder og innstiller i alle saker for styrets behandling. Daglig leder har møte- og talerett i styrets møter, dersom ikke styret i enkeltsaker vedtar at vedkommende ikke skal kunne møte.

§10 Forholdet til rådmannen

- a. Rådmannen har innenfor styrets myndighetsområde ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder. Rådmannen kan likevel instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til bystyret har behandlet saken.
- b. Før styret treffer vedtak i sak som skal behandles av bystyret skal rådmannen være gitt anledning til å uttale seg om saken. Rådmannens uttalelse skal legges frem for styret ved dets behandling av saken.

§11 Representasjon

Styret, eller daglig leder etter fullmakt fra styret, representerer foretaket utad og inngår avtaler på vegne av kommunen innenfor foretakets formål.

Daglig leder representerer foretaket utad innenfor saker som faller innenfor daglig leders myndighet.

§ 12 Budsjett og økonomiplan, regnskap og revisjon

- a. Foretaket er pålagt å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett for virksomheten i hht kommunelovens bestemmelser med tilhørende forskrifter. Styrets forslag til økonomiplan og årsbudsjett godkjennes av bystyret.
- b. Styret har plikt til å påse at det føres lovmessig regnskap og revisjon av foretaket.

§13 Låneopptak

Foretaket kan gjennom sitt forslag til økonomiplan foreslå låneopptak. Rammen og betingelser fastsettes av bystyret.

Foretaket skal i slike tilfeller fremme et helhetlig forslag som viser foretakets økonomiske evne til å betjene låneopptaket selv.

§14 Endringer av vedtektene

Endringer av disse vedtektene kan kun vedtas av Sandnes bystyre.

Styret skal gis anledning til å uttale seg om forslag til endringer av vedtektene før disse fremmes for behandling i bystyret.

§15 Oppløsning

Bystyret kan beslutte å oppløse foretaket Sandnes tomteselskap KF
Styret plikter å melde fra om oppløsning til Foretaksregisteret.

Eierstrategi for Sandnes tomteselskap KF

Vedtatt av Sandnes bystyre 09.09.2008 sak 119/2008

1. FORMÅL

Sandnes bystyre uttrykker gjennom denne eierstrategien sine strategiske styringssignaler og forventninger til foretaket.

Utøvelsen av eierskapet, skal ha sitt grunnlag i denne, samtidig som den skal være dynamisk og klargjøre forventninger fra bystyret overfor styret i dets løpende arbeid i foretaket.

Ved eventuell motstrid mellom denne og foretakets vedtekter vedtak fattet av bystyret eller ufravikelige bestemmer i lovgivningen, viker denne for disse.

2. EIERSTYRING AV TOMTEFORETAKET

Formålet med foretaksdannelsen er nedfelt i vedtektene § 2. Der fremgår det at realisering av kommunens utbyggingsvirksomhet, enten selv eller i samarbeid med andre er bystyret overordnede mål med opprettelsen av tomteforetaket. Dette betyr at med vedtak om kommuneplan, utbyggingsprogram og økonomiplan definerer også bystyret de sentrale rammebetingelsene for foretakets virksomhet. Disse omfatter i korte trekk følgende:

Kommuneplanen gir de langsiktige mål og strategier for utviklingen i Sandnes. Gjennom prioriterte dybdeområder er særlige områder satt i fokus. Mål og strategier knyttet til disse er direkte styringssignaler til foretaksstyret i sitt strategiske arbeid. Planens generelle tema om tjenester og arealforvaltning, legger tilsvarende rammebetingelser for hvordan bystyret vil styre sammenhengen mellom tjenestebehov, og arealutvikling innenfor tilgjengelige økonomiske rammer. Bystyret legger til grunn at foretaksstyret følger opp disse i sitt arbeid med utvikling av frigitte og transformerte arealer som tomteselskapet greier å kjøpe opp.

Utbyggingsprogrammet er hjemlet i kommuneplanens bestemmelser og detaljerer de første 4-6 årene av kommuneplanen i henhold til dens arealplan, bestemmelser og retningslinjer. Av programmet fremgår kommunens strategi og virkemidler for gjennomføring av en helhetlig utbyggingspolitikk, derav er målgruppen både private aktører og tomteforetaket. Plandelen av programmet angir prioritering av/rekkefølge på utbygginger av boligområder og tilhørende offentlige områder, samt områdenes utbyggingsstempo avstemt i forhold til behovet for utbygd sosial infrastruktur i omsøkt område. Videre omfattes næringsområder generelt og prioriterte næringsarealer for realisering i kommunal regi spesielt. Senterområder omhandles særskilt i utbyggingsprogrammet, herunder kommunens engasjement som planmyndighet og tilrettelegger.

Kommuneplanen 2007-2020 legger til rette for utvikling av flere *lokale sentre* i kommunen. Bystyret legger til grunn at kommunen skal aktivt delta i utviklingen av og realiseringen av disse områdene. Det forventes derfor at styret utarbeider en strategi for å ta et fremtidsrettet grep om sitt engasjement og på den måten sørger for at tomteforetaket spiller en sentral rolle i realiseringen av senterområdene.

Bystyret forventer at Sandnes tomteselskap KF engasjerer seg i utvikling av avgrensede strategiske prosjekter i by- og sentrumsutviklingen. Gjennom den årlige *økonomiplanbehandlingen* konkretiserer bystyret prioriteringer, økonomiske rammer og mandat for slike oppdrag til foretaket. Muligheter og rammebetingelser for arealtilgang vil være et sentralt element i disse oppdragene.

Arealeffektivitet innenfor offentlige områder er gitt en særskilt prioritet i vedtatt kommuneplan 2007-2020 (se kapittel 3). Med dette menes muligheter for gjenbruk av arealer over tid, sambruk av funksjoner og uteområder etc. Bystyret forventer at styret følger opp disse målene i utførelsen av oppdragene om offentlige arealer. Over tid er det bystyrets mål og at resultatene kommer til uttrykk gjennom en mer effektiv arealbruk til offentlig formål og med tilsvarende eller bedre kvalitet. Mer optimal bruk av arealene og flere funksjoner knyttet til samme areal forventes over tid å bidra til at kostnader forbundet med utviklingen av offentlige arealer reduseres.

Livskraftige bydeler og *likeverdige livsvilkår* for alle, er mål som fremgår av kommuneplan. Bystyret forventer at foretaket engasjerer seg i prosjekter i hele kommunen. Videre at styret videreutvikler redskaper som prosjektkonkurranse, for å oppnå reduserte kostnader for boligkjøper. Økt tilførsel av rimelige boliger er et prioritert boligsosialt virkemiddel fordi flere da kan kjøpe sin egen bolig. Tomteforetaket er kommunens redskap for å bringe frem et variert boligtilbud og på den måten forventes et aktivt engasjement i gjennomføring av kommunens boligsosiale handlingsplan. Nasjonalt mål om at alle kan bo i egen bolig (eid eller leid) skal komme til uttrykk i styrets prioriteringer og langsiktige arbeid.

2.1 Strategiske mål

Bystyret legger til grunn følgende strategiske mål med opprettelsen av tomteforetaket:

- a. Gjennomføre langsiktige anskaffelser av utbyggingsareal.
- b. Ha en markedsandel på min. 40% innen utbudet av tomtearealer i Sandnes kommune.
- c. Være den foretrukne leverandør av ledige næringsstomter i Sandnes kommune.
- d. Være en kostnadsbevisst og leveringsdyktig aktør av tomter til kommunale behov.
- e. Være kommunens foretrukne samarbeidspart for utviklingen av nye store strategisk utbyggingsområder og prioriterte offentlige utviklingsprosjekter i bysentrum

Det er styret sitt ansvar å utforme de overordnede mål og strategier for virksomheten. Bystyret forventer at styret vil være en pådriver for forbedringsarbeid og utvikling generelt og gjennom samarbeid med andre spesielt. Tiltak som fremmer boligsosial utbyggingspolitikk gis et spesielt fokus.

2.2 Økonomiske prinsipper i utbyggingspolitikken

Bystyret forventer at foretaket er en ledende og fremtidsorientert gjennomfører av kommunens utbyggingspolitikk. Resultatkrav fra bystyret baserer seg på at følgende økonomiske prinsipper anvendes :

- a. Prosjektkonkurransen skal anvendes der dette anses som et egnet virkemiddel til å få frem billige boliger i markedet.
- b. Fremskaffe byggeklare tomter til Sandnes kommune sitt behov og i samsvar med avtalt kostnadsdekning i tomteprisen.
- c. Tomteporteføljen av næringsarealer skal gi tilgang på tomter og muliggjøre en aktiv næringsutvikling
- d. Engasjement i selskaper sammen med andre skal følge ordinære kontraktsforhandlinger og avtaleinngåelser. Begrensning av risiko skal stå i fokus ved slike avtaleinngåelser.

Prosjektkonkurransen er et effektivt virkemiddel for å kunne tilby gode og rimelige boliger. Det er et resultatkrav fra bystyret at virkemidler som prosjektkonkurransen utvikles generelt og i boligsosial utbyggingspolitikk spesielt. Det er styrets oppgave å være pådriver i dette arbeidet.

2.3 Resultatkrav

Bystyret legger til grunn prinsippet om at foretaket skal være selvfinansierende – med det menes at det ikke ytes tilskudd eller andre økonomiske bidrag fra bykassen og bykassen har ikke krav om årlig utbytte fra foretaket.

Foretaket har et ansvarlig lån til Sandnes kommune på kr. 50 millioner. Finansutgiften for foretaket er årlig rente 3 måneders NIBOR + 2%.

Styret skal til enhver tid føre tilsyn med at foretaket har en egenkapital som er forsvarlig ut fra den risiko som virksomheten er eksponert for, og bystyrets krav om å være selvfinansierende – over tid.

I rapportering til bystyret skal følgende resultatmål fremgå:

- Arealporteføljen
 - omsetning av tomter til bolig, næring og offentlige formål og utvikling over tid.
 - arealreserver; varighet fremover, antatt verdi, utviklingspotensialet
- Egenkapitalutviklingen totalt og med en analyse av utviklingen over tid, samt risiko fremover
- Prosjektkonkurransen oppnådde tomtepriser sammenlignet med andre

2.4 Krav til styring

Det er styrets ansvar å påse at foretaket følger de til enhver tid gjeldende retningslinjer og reglement som gjelder i Sandnes kommune, hva gjelder arbeidsgiverstrategi og personalpolitikk, HMS, økonomiforvaltning og administrativ styring og forvaltning.

3. STRATEGISKE SAKER - SAMARBEID

Kommunen, vil gjennom arbeidet med kommuneplanen, utbyggingsprogram, økonomiplan og andre strategidokumenter legge til grunn at foretaket gis en aktiv rolle som faglig bidragsyter og som utfører pva kommunen. Slikt samarbeid i planprosesser er avgjørende for den totale kvaliteten i kommunens del av utbyggingsvirksomheten.

Bystyret forventer at selskapet kan yte slik faglig bistand og at erfaringer og forbedringer spilles aktivt tilbake, slik at dette blir dynamisk.

Utvikling av arealer til offentlige formål i kommunal regi får normalt sin fremdriftsmessige avklaring i økonomiplanbehandlingen i form av mandat for videre arbeid og eller vedtak om økonomiske avsetninger. På det grunnlaget iverksetter rådmannen oppdrag til tomteforetaket. Oppdrag som omfatter grunnerverv og eventuelt regulering gis minst 3-4 år før arbeid med byggeprogram skal påstartes.

Engasjement i spesielle prosjekter og større plan- og utredningsoppgaver gis som separate oppdrag. Normalt vil rammene for slike oppdrag være forankret i politisk vedtak gjort av utvalg eller formannskap, eller bystyret selv.

Foretaket har ansvaret for å iverksette utbyggingsaktiviteter i de frigitte bolig- og næringsområdene i samsvar med kommuneplanen.

I kommunens administrasjon er det rådmannen eller den som bemyndiges som er hovedkontakten mellom foretaket og kommunen i strategiske og prinsipiell saker. I enkeltprosjekter skjer samarbeidet og dialogen direkte med de berørte fagenheter.

4. LÆRENDE EIERSTRATEGI

Bystyret vil en gang i valgperioden revidere eierstrategien for Sandnes tomeselskap KF. Dette skjer normalt i det 3. året i kommunestyreperioden, og da i tilknytning til foretakets halvårsrapport i september dette året.

Styrets årsberetning med vurdering og analyse av fremtidsutsiktene for foretaket vil her ha en sentral betydning for bystyrets arbeid.

Eierstrategi 2009-2013

vedtatt av Sandnes bystyre 13. oktober 2009 sak 108/2009

Sandnes tomteselskap KF skal være en betydelig aktør i markedet for tomteutvikling for bolig, næring, og offentlig formål.

Foretaket sin **strategiske** satsing innen sentrumsutvikling og næringstomter vil i hovedsak skje gjennom selvstendige selskap som er under etablering, henholdsvis. Sandnes Indre Havn KF og Sandnes Næringspark AS

Eierstrategi for Sandnes tomteselskap KF vedtatt av Sandnes bystyre 09.09. 2008 sak 119/2008 gjelder fortsatt. Dette justeringsnotatet tar opp forhold som foretaket prioriterer spesielt i de neste årene.

- **Innledning/oppsummering**

- Være foretrukket av grunneiere ved oppkjøp av areal, og av kunder ved salg av tomter. Tilstrebe en betydelig markedsandel (40 %) av utbudet av tomter til bolig. Skape verdier gjennom utvikling av areal. Være markedsorientert, konkurransedyktig og fleksibel - profilere selskapet - bygge renommé. Være økonomisk solid. Drive virksomheten i et langsiktig perspektiv. Tenke helhetlig. Være samfunns- og miljøbevisst.
- Utvikle og søke samarbeid med andre for å komme i posisjon på store prosjekter og utbyggingsområder. Etablere og vedlikeholde et godt intern-kontrollsystem med HMS - planer.

- **Prioriterte tiltak i perioden:**

- **”Alle skal bo i egen bolig”**

- Fremskaffe boligtomter som danner grunnlag for en rimelig totalpris for boligkjøper.
- Sette fokus på prosjekt og utviklingskostnader gjennom effektiv utnyttelse av arealene og økonomisk gode tekniske løsninger. Det skal legges vekt på å fremskaffe godt bomiljø for beboerne til fornuftig pris.
- Utvikle vår salgsmoell (prosjektkonkurrans) slik at vi kan oppnå større konkurranse mellom utbyggere gjennom å tilpasse prosjektkonkurransene til både store og små utbyggere. Eneboligtomter selges uten byggeklausul, noe som betyr mye økonomisk for den enkelte huskjøper. (det vil si fritt valg av byggefirma).
- Som en konsekvens av fokus på utviklingskostnader og prosjektkonkurrans vil foretaket bidra til å bringe frem et variert boligtilbud og på den måten bidra med et aktivt engasjement i gjennomføringen av kommunens boligsosiale handlingsplan.

- **Resultatutvikling**

- Foretaket skal tilstrebe å være selvfinansierende – med det menes at det ikke ytes tilskudd fra bykassen. Bykassen har ikke krav om årlig utbytte.
- I den kommende periode viser likviditetsprognosen at foretaket har et samlet behov på ca 20 mill kr ekstra i perioden 2010-2012, dersom planlagt utbyggingstakt skal oppnås, jamfør målsetting om 40 % markedsandel. Dette likviditetsbehovet kommer i tillegg til det resultat som opparbeides i foretaket.

- Det er tatt høyde for at markedet fortsatt er noe urolig. Fra 2013 og utover er foretaket selvfinansierende etter nåværende utbyggingsplaner.
- Resultatnivået i foretaket skal være slik at foretaket kan påta seg å opprettholde en betydelig markedsandel ved å kjøpe nye områder, utvikle områdene, selge tomtene til fornuftige totalpriser ("totalprisen" for boligkjøper er prisen på tomt og bygg uten byggeklausul).
- Ambisjon om et resultatkrav på 10 mill kr pr år i perioden. Prognosen for 2009 er 9,5 mill kr.

- **Økonomisk rapportering og kontroll**

- Omfanget i virksomheten kommer de neste årene til å øke. Foretaket har tomtebank til ca 1500 boenheter. Dette betyr at omsetningen de neste årene kan komme over 100 mill kr i enkelte år.
Dette vil kreve mer resurser både i økonomisk styringsverktøy og kontrollfunksjoner.

- **Styringsverktøy**

- Det er satt i gang utvikling og forbedring av arbeidsverktøy for å få best mulig styring av kostnader i forbindelse med prosjektutviklingen.
- Som en del av denne planen inngår følgende elementer:
Modell for: Prosjektkalkyler – Byggeregnskap - Likviditetsstyring av prosjekter.

- **Kontrollfunksjoner**

- Økt krav til rapportering følger av økt aktivitet. Det er satt i gang et internt prosjekt sammen med økonomiavdelingen som skal ende i en forberedt rapportering av regnskap og prognoser. Økonomiavdelingen vil måtte avsette kvalifisert personell til dette arbeidet.

- **Marked**

- Foretaket vil i spesielle situasjoner vurdere å inngå opsjonsavtaler på tvers av kommunegrensene. Muligheten vurderes først og fremst i de tilfeller der foretaket allerede har aktivitet i kommunegrensen i sør. Initiativet skal skje i forståelse med nabokommunene.

- **Bemanning**

- For å opprettholde en betydelig markedsandel i boligtomteutviklingen (akkvisisjon av tomter), samt for at foretaket skal engasjere seg i både etableringen og driften av Sandnes Indre Havn KF og Sandnes Næringspark AS, vil foretaket ha behov for 2 ekstra årsverk i perioden. Deler av bemanningsøkningen kan skje ved delvis innleie av kapasitet. Totalt vil det da være 7 årsverk i foretaket.

Sandnes 5. august 2009



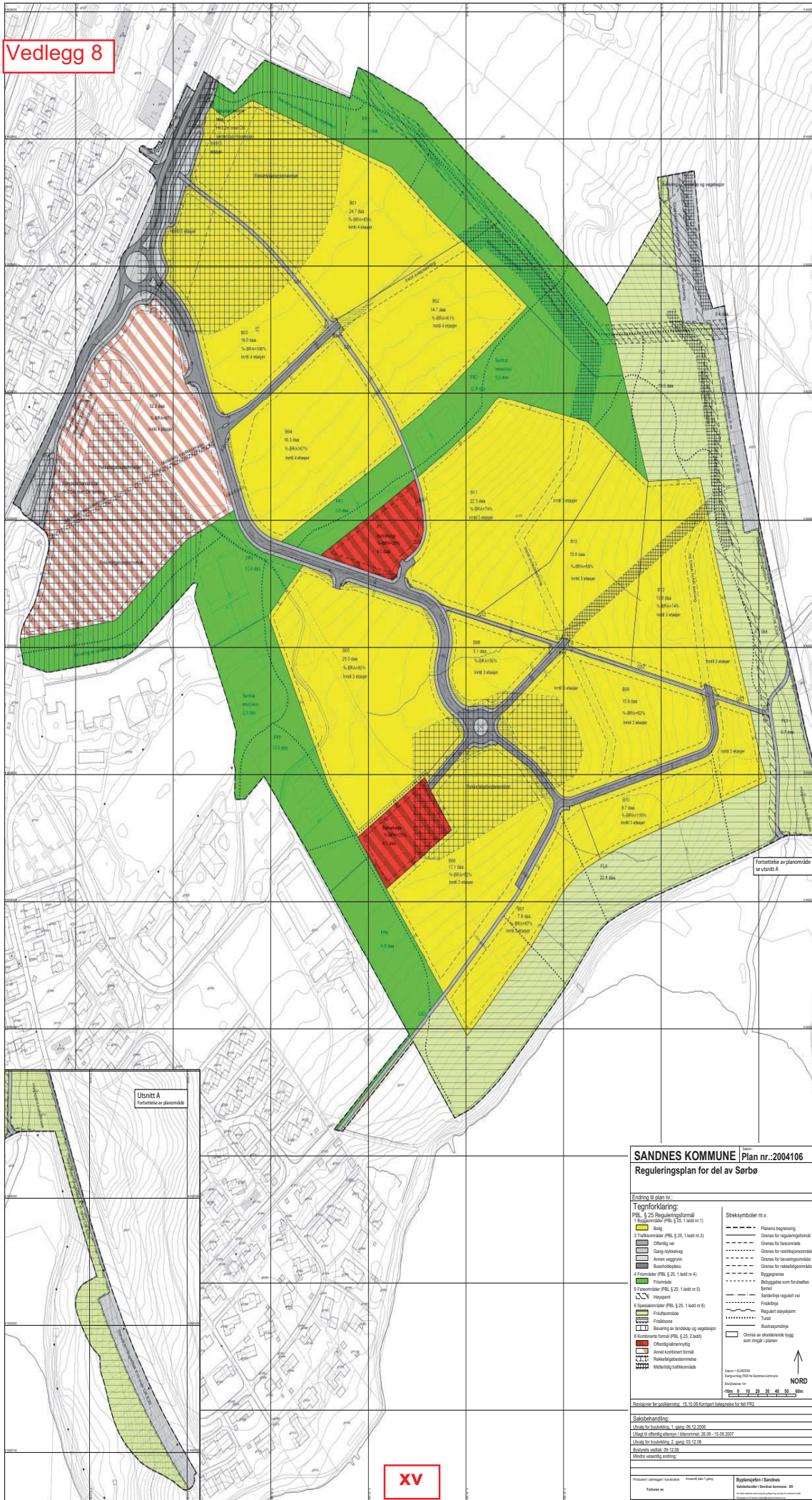
smeaheia reguleringsplan 1:3000
Usikre eiendomsgrenser - stipla
25.10.2010
Målestokk 1:3000
Sandnes kommune, servicekontoret



bogafjell reguleringsplan 1:5000
Usikre eiendomsgrenser - stipla
25.10.2010
Målestokk 1:5000
Sandnes kommune, servicekontoret



XIV



SANDNES KOMMUNE Plan nr.: 2004106
Reguleringsplan for del av Sorbø

Endring til plan nr. []

Tegnforklaring:

- 1 Bolig
- 2 Trossoner (PBL § 25, 1 ledd nr. 3)
- 3 Offentlig vei
- 4 Ganger og sykkelveg
- 5 Annet vegnett
- 6 Bussstasjoner
- 7 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 8 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 9 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 10 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 11 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 12 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 13 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 14 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 15 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 16 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 17 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 18 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 19 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 20 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 21 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 22 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 23 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 24 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 25 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 26 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 27 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 28 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 29 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 30 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 31 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 32 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 33 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 34 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 35 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 36 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 37 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 38 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 39 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 40 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 41 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 42 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 43 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 44 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 45 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 46 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 47 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 48 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 49 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 50 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 51 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 52 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 53 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 54 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 55 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 56 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 57 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 58 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 59 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 60 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 61 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 62 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 63 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 64 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 65 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 66 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 67 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 68 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 69 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 70 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 71 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 72 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 73 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 74 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 75 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 76 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 77 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 78 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 79 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 80 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 81 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 82 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 83 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 84 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 85 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 86 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 87 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 88 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 89 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 90 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 91 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 92 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 93 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 94 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 95 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 96 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 97 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 98 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 99 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)
- 100 Flområde (PBL § 25, 1 ledd nr. 4)

Strøksymboler m.v.

- Planens begrensning
- Grense for reguleringsformål
- Grense for beredningsområde
- Grense for redningsområde
- Grense for beredningsområde
- Grense for redningsområde
- Begrensning som forutsettes fjernet
- Særskilte regulert vei
- Planlagt
- Regulert utbyggingsnett
- Turvei
- Statistisk grense
- Grense av eksisterende bygg som inngår i planen

Skala: 1:5000
 Kartprosjekt: PBL og Sæker Kommune
 Dato: 2004

Reguleringsplan for godkjenning: 15.10.08 Komplan Innlegg for del PBL

Saksbehandling:

Utvalgt for godkjenning: 1. gangs 06.12.2008
 Utvalgt til offentlig ettersyn i saksnummer: 20.06.15.08.2007
 Utvalgt for godkjenning: 2. gangs 03.12.08

Budsjett vedtatt: 20.03.08
 Mindre vesentlig endring:

Produkt: (ingen) konsekvent: (ingen) plan (ingen)
 Forfatter: []

Byggingen i Sandnes
 Saksnummer: Sandnes kommune: 04
 Saksnummer: Sandnes kommune: 04

Intervjuobjekter

En ansatt, og to tidligere ansatte i Sandnes tomteselskap KF.

Tre ansatte i private utbyggingsfirma som har vært involvert på ett eller flere av caseområdene.