

OSLOMET

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging

**Bengt Andersen, Astri Margareta Dalseide,
Gro Sandkjær Hanssen, Joar Skrede,
Helle Dyrendahl Staven og Sverre-Erik Mamelund**

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging

Bengt Andersen, Astri Margareta Dalseide, Gro Sandkjær Hanssen, Joar Skrede, Helle Dyrendahl
Staven og Sverre-Erik Mamelund

Arbeidsforskningsinstituttet AFIs FoU-resultat 2020:04

Erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging

Forfattere: Bengt Andersen, Astri Margareta Dalseide, Gro Sandkjær Hanssen, Joar Skrede, Helle Dyrendahl Staven og Sverre-Erik Mamelund

Prosjekt: Sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging

Prosjektleder: Bengt Andersen

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Resymé

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet – storbyuniversitetet har, i samarbeid med arkitektkontoret Kåmmån, Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR, OsloMet) og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), og med rådgivning fra alt.arkitektur, gjennomført en kartlegging av norske kommuner og fylkeskommuners arbeid med arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Arbeidet er gjort på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Planavdelingen (oppdragsgiver). Bakgrunnen for konsulentoppdraget var at oppdragsgiver ønsket å kartlegge kommunenes behov for kompetanse og verktøy for å sikre god arkitektur i planleggingen. Videre ønsket KMD anbefalinger om hvilke tiltak og virkemidler statlige planmyndigheter, regionale myndigheter og andre sentrale aktører kan bidra med for å øke kommunenes plan- og arkitekturkompetanse. Dette for å legge best mulig til rette for å sikre kvalitet i de bygde omgivelsene.

Våre diskusjoner og anbefalinger er hovedsakelig basert på dybdeintervjuer, en nettbasert spørreundersøkelse og studier av dokumenter.

Analysen identifiserer hvordan ulike kommuner og fylkeskommuner jobber med arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Vi belyser utfordringer og betingelser for dette arbeidet, og kommer med en rekke anbefalinger. Rapporten gir slik et kunnskapsgrunnlag for lokale, regionale og nasjonale myndigheters arbeid med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging.

Emneord:

Arkitektur, planlegging, offentlig styring, veiledning, styringsutfordringer, policyforslag

© Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet, 2020

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2020

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without permission from the author.

Arbeidsforskningsinstituttet
OsloMet – storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned fra fagarkivet.oslomet.no

Publications are available for free download from fagarkivet.oslomet.no

Forord

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Planavdelingen (oppdragsgiver) utlyste i desember 2019 en anbudskonkurranse med forhandling om et konsulentoppdrag om arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Sammen med Kåmmån arkitekter, NIBR, OsloMet og NIKU, fikk AFI, OsloMet oppdraget.

Prosjektgruppen har vært ledet av sosialantropolog Bengt Andersen (AFI, OsloMet). De andre prosjektmedlemmene har vært arkitekt Astri Margareta Dalseide (arkitektkontoret Kåmmån), statsviter Gro Sandkjær Hanssen (NIBR, OsloMet), sosiolog Joar Skrede (NIKU), sosiolog Helle Dyrendahl Staven (AFI, OsloMet), samt demograf Sverren-Erik Mamelund (AFI, OsloMet). Intervjuene er hovedsakelig gjennomført av Staven og Dalseide, mens Mamelund og Skrede har hatt hovedansvar for henholdsvis spørreundersøkelse (kvantitativ analyse) og dokumentgjennomgang. Analyser, diskusjoner og anbefalinger (rapportens innhold) har vært et felles prosjekt. I arbeidet har vi også fått viktige innspill og råd fra arkitektene Audhild Svela og Magne Meland fra alt.arkitektur.

Vi har hatt tett og kontinuerlig dialog med oppdragsgiver for å forsøke å sikre at konsulentoppdraget har truffet best mulig på bestillingen. Vi takker Ida Stenbråten Harildstad, Berit Skarholt og Kristin Omholt-Jensen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Planavdelingen for veiledning og oppfølging gjennom hele prosessen. Vi vil også takke medlemmene av en ekstern ressursgruppe som har bidratt med synspunkter og forslag i dette arbeidet. I denne gruppen deltok Alf Waage fra Norske arkitekters landsforbund (NAL) og Bylivssenteret, Ingerid Helsing Almaas fra DOGA, samt Iwan Thomson fra Norske landskapsarkitekters forening (NLA). Det må presiseres at det er konsulentgruppen (se under) som har formulert teksten og dermed også anbefalingene som kommer frem i rapporten som nå foreligger. Dermed er det nødvendigvis ikke slik at de som underveis har gitt innspill, vil være enige om samtlige anbefalinger (se særlig kap. 7).

Arbeidsforskningsinstituttet, september 2020

Konsulentgruppen:

Bengt Andersen (prosjektleder, AFI, OsloMet)

Astri Margareta Dalseide (Kåmmån AS)

Gro Sandkjær Hanssen (NIBR, OsloMet)

Joar Skrede (NIKU)

Helle Dyrendahl Staven (AFI, OsloMet)

Sverren-Erik Mamelund (AFI, OsloMet)

Innhold

Sammendrag	6
1. Innledning	8
1.1 <i>Oppdragsforståelse og problemstillinger</i>	8
1.2 <i>Kort om metode</i>	9
1.3 <i>Om begrepene arkitektur, kvalitet og planlegging</i>	9
2. Nasjonale styringssignaler overfor kommunene	12
2.1 <i>Innledning.....</i>	12
2.2 <i>Hvordan plansystemet etter plan- og bygningsloven (2008) er tenkt å ivareta arkitektonisk kvalitet</i>	12
2.3 <i>Loven som et flernivåsystem: Alle nivåer har planinstrumenter til å ivareta arkitektonisk kvalitet</i>	14
2.4 <i>Nasjonale føringer om kvalitet og arkitektur gjennom plansystemet.....</i>	16
2.5 <i>Generelle statlige policydokument om kvalitet og arkitektur (utenfor plansystemet)</i>	19
2.6 <i>Styringsanalyse: Hvordan opplever aktørene de nasjonale styringssignalene?.....</i>	23
2.7 <i>Oppsummert</i>	28
3. Regionale planer – gir de føringer for kommunenes arkitekturpolitikk?	29
3.1 <i>Innledning.....</i>	29
3.2 <i>Om regionale planer</i>	29
3.3 <i>Hvordan fungerer regionale planer i å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen?</i>	29
3.4 <i>Oppsummert</i>	36
4. Kommunal styring av plan- og byggesaksprosesser	38
4.1 <i>Innledning.....</i>	38
4.2 <i>Det kommunale plannivået – styringsvirkemidler</i>	38
4.3 <i>Hvordan brukes det kommunale handlingsrommet?.....</i>	40
4.4 <i>Oppsummert</i>	52
5. utfordringer og forutsetninger for å sikre arkitektonisk kvalitet.....	53
5.1 <i>Innledning.....</i>	53
5.2 <i>Opplever kommunene selv av de klarer å ivareta arkitektonisk kvalitet?</i>	53
5.3 <i>Oppsummert</i>	64
6. Veilederrollen	65
6.1 <i>Innledning.....</i>	65
6.2 <i>Fylkeskommunen som veileder</i>	65
6.3 <i>Fylkesmannsembetet som veileder</i>	71
6.4 <i>Andre veiledningsressurser</i>	75

6.5 Oppsummert	75
7. Anbefalinger – hvor ligger forbedringspotensialet?.....	76
7.1 Innledning.....	76
7.2 Klarere og mer enhetlige nasjonale styringssignaler.....	76
7.3 Regionale planmyndigheter – må ta rollen som regionale retningsgivere	80
7.4 Regionale veiledningsaktører – må jobbe mer aktivt med kommunene	80
7.5 Kommunene må bruke planer mer aktivt som lokale styringsinstrumenter	82
7.6 Kommunen må være en samspillende aktør.....	83
7.7 Kommunen må samordne arbeidet i egen organisasjon.....	84
7.8 Kommunens egen kompetanse må styrkes – gjennom lovkrav?.....	84
8. Referanser	87
Vedlegg	90
Vedlegg 1. Datainnsamling.....	90
Vedlegg 2. Svar fra spørreundersøkelse.....	93

Sammendrag

Denne rapporten springer ut av et konsulentoppdrag om «arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging» som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Planavdelingen har bestilt. I utlysningen ønsket KMD å få undersøkt norske kommuners erfaringer med hvordan de jobber med kvalitet og arkitektur. Den forståelsen av «arkitektur» dette konsulentoppdraget har hatt som utgangspunkt, var relativt inkluderende, altså ikke innsnevret. Nærmere bestemt var «arkitektur» definert som «våre menneskeskapte omgivelser. Det favner både bygninger og anlegg, uterom og landskap. Det handler om enkeltbygg og bygninger i samspill, om helheten i byer, tettsteder og landskap». Begrepet «god arkitektonisk kvalitet» ble beskrevet som noe som gjaldt både utseende, teknisk kvalitet og funksjonalitet.

Bestillingen var «å samle erfaringer og vurdere bruk av ulike type virkemidler for styring og sikring av kvalitet i plan- og byggesaksprosessene, og å gi anbefalinger om hva som er gode styringsredskaper/verktøy for å sikre god arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak: hvordan plan- og bygningslovens (*pbl*) virkemidler kan brukes, og hvordan veiledningen for kvalitet og attraktivitet i de bygde omgivelser kan styrkes».

For å svare på problemstillingene har vi gjennomført dybdeintervjuer, dokumentstudier og en elektronisk spørreundersøkelse. I dokumentanalysen, har vi gjennomgått sentrale dokumenter fra nasjonale myndigheter, samt strategisk valgt ut dokumenter fra kommuner som har satset særlig på å utvikle en egen arkitekturpolitikk. Deretter har vi også søkt etter et begrenset antall dokumenter fra andre kommuner uten en slik overordnet arkitekturpolitikk, for dermed også kunne si noe om hvordan arkitektur og arkitektonisk kvalitet blir omtalt der. I dybdeintervjuene har vi intervjuet representanter fra fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner, samt en byarkitekt.

Vi ser nærmere på myndighetenes ambisjoner for arkitekturfeltet gjennom hvilke styringssignaler som formidles gjennom lovverket og plansystemet, herunder *pbl* og sentrale forskrifter, men også dokumenter som *arkitektur.nå*. Deretter undersøker vi hvordan våre informanter/respondenter tolker disse styringssignalene. Vi finner at arkitekturpolitikken eller arkitektonisk kvalitet i ulik grad blir prioritert. Selv om staten altså har arkitektoniske kvalitetsambisjoner, så sender de statlige myndighetene parallelt ut signaler som i teorien kan tenkes å utfordre nettopp satsinger på arkitektonisk *kvalitet*. Flere av våre informanter viser til at økonomiske interesser eller prioriteringer synes å stå i et visst motsetningsforhold til arkitektonisk kvalitet. I tillegg viser vi at arkitektonisk kvalitet oppleves å være et diffust og flytende begrep som burde tydeliggjøres innenfor de ulike bruksområdene.

Deretter diskuterer vi i hvilken grad regionale planer kan sies å legge et grunnlag for eller være førende for kommunenes arkitekturpolitikk. Med arkitekturpolitikk her, vises det rett og slett til hvordan kommuner (ikke private aktører) jobber med, eller tenker om, arkitektur og kvalitet i arkitekturen gjennom planlegging. Vi konstaterte at det varierer i hvilken grad de regionale planene legger føringer for en «kvalitativt god stedsutvikling». Der fylkeskommunene har laget gode regionale planer, som har klart å oversette kravet om arkitektonisk kvalitet og estetikk inn i et regionalt språk, ser dette ut til å fungere som retningsgivning for kommunene, og for de instanser som skal se til at kommunene ivaretar hensynene. Det var likevel ikke alltid det fungerte slik: Inntrykket fra vår undersøkelse, er at fylkeskommunene i mange tilfeller ikke har en tydelig politikk eller strategi for arkitektonisk kvalitet. Når det er sagt, ser vi faktisk at de enkelte kommunene erfarer at de regionale planene er relevante for egen (kommunal) planlegging. Hovedutfordringen syner dermed ikke å ligge i regionale planers rolle, eller status, i seg selv. Hovedproblemet synes snarere å være at få av de regionale planene omtaler – eller har nedfelt føringer for – arkitektonisk kvalitet. Det blir også påpekt at innsigelsesmyndigheten – eller innsigelsesmuligheten – ikke synes å fungere optimalt om målet er å sikre arkitektonisk kvalitet.

Rapporten løfter så frem og diskuterer en rekke bestemmelser, dokumenter og ressurser som antas eller oppgis å påvirke kommunene i deres arbeid med planlegging og utbygging, dermed også deres arbeid med arkitektonisk kvalitet. Her ser vi blant annet nærmere på kommuneplanens areal- og

samfunnsdel, samt reguleringsplaner. Vi ser særlig på hvordan det kommunale handlingsrommet brukes. Vi finner at det er stor variasjon i om og hvordan kommuner jobber med temaet arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Eksempelvis har enkelte kommuner utformet egen arkitekturpolitikk hvor de (delvis) har operasjonalisert den nasjonale arkitekturpolitikken inn i en lokal kontekst. Flere kommuner har dessuten utformet veiledere om temaet, som ofte er knyttet til kommuneplanens arealdel.

Vår undersøkelse viser at kommunene opplever at reguleringsplannivået er det viktigste plannivået for å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen, og at reguleringsplaner og *pbl* vurderes som de viktigste rammene for arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet. Videre vurderer våre informanter at arealdelen av kommuneplanen er et viktig styringsvirkemiddel for å sikre arkitektonisk kvalitet, mens samfunnsdelen ikke vurderes som spesielt hensiktsmessig.

Kommunene bruker ulike instrumenter eller verktøy i sitt arbeid med temaene arkitektur og planlegging. For det første er kvalitet i arkitektur et tema i oppstartsmøtet mellom kommunen og forslagsstiller hos mange kommuner, og kvalitet er et tema i alle reguleringsplaner, selv om informantene forteller at operasjonalisering og konkretisering av dette er utfordrende. Videre kan kommunene definere krav til arkitektonisk kvalitet gjennom planbestemmelser og rekkefølgekrav, og større kommuner jobber gjerne fra et helhetlig perspektiv hvor de tar en veilederrolle og har en aktiv faglig dialog med forslagsstiller og byggherrer. Vår undersøkelse viser at tidligere forståelse og faglig dialog om arkitektonisk kvalitet kan «glippe» fra plansak til byggesak, noe som hindrer det kontinuerlige arbeidet og enigheten rundt kvalitetselementer. Det er noen kommuner som også benytter virkemidler utenfor plansystemet i arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging, eksempelvis stimulerende tiltak i form av fagpriser.

Rapporten går så videre til å se på ulike utfordringer med å sikre god arkitektonisk kvalitet i by- og stedsutvikling hos kommunene, og diskuterer hvilke forutsetninger ulike kommuner har for å kunne sikre dette. De identifiserte hovedutfordringene er manglende plan- og arkitekturfaglig kompetanse og kapasitet i kommunene, hovedsakelig i mellomstore og små kommuner; manglende intern samordning og fragmenterte fagmiljøer i mange kommuner; at flere kommuner ikke har tradisjon eller vilje for å benytte planhierarkiet aktivt i styringsøyemed, som fører til at kommuneplanens samfunnsdel og arealdel ofte ikke er oppdaterte og dermed ikke ivaretar de nyeste nasjonale styringssignalene; at arkitektonisk kvalitet som begrep oppleves vanskelig å definere og nedfelle i det kommunale planhierarkiet; at lokale politikere gir utbyggere stort spillerom, noe som fører til at økonomiske prioriteringer tilsidesetter hensynet til arkitektonisk kvalitet; samt et svakt nasjonalt politisk trykk og fokus omkring arkitektonisk kvalitet. *Forutsetningene* for at kommunene kan sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging synes å være at man har tilstrekkelig og relevant kompetanse, nok kapasitet og at man er samordnet i arbeidet. Det er synes også viktig at man er «samspillende», har forhandlingsevne og evne til å gå i faglig dialog. Ikke minst finner vi at det fra politisk hold må være en vilje til å styre og at en må gi støtte til sine faglige ansattes vurderinger.

Veiledningsrollen blir også gjennomgått. Et viktig funn i denne kvalitative studien er at fylkesmannsembetene ikke opplever at de har direkte mandat gjennom plan- og bygningsloven eller KMDs instruksjer, til å være en veileder for kommunene på hvordan de skal sikre arkitektonisk kvalitet. Likevel ser vi tydelig at hensynet til tilpasning til omgivelsene ligger til grunn for hvordan de utøver sin rolle som innsigelsesmyndighet, i klagesaksbehandling og i dispensasjonsbehandling, og at tilpasning også innebærer god fysisk utforming og design. Altså ligger hensynet til arkitektonisk kvalitet implisitt innbakt i de vurderingene fylkesmannen gjør, også i sin innsigelsesmyndighet, selv om de ikke nødvendigvis har arkitekturkompetanse i sin stab.

1. Innledning

Denne rapporten springer ut av et konsulentoppdrag om «arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging» som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), ved Planavdelingen, har bestilt. I utlysningen ønsket KMD å få undersøkt norske kommuners erfaringer med hvordan de jobber med kvalitet og arkitektur i planlegging. Som en illustrasjon på en kommunes arkitekturambisjoner, er Bergens satsing på en arkitekturpolitikk. Her vises det blant annet til at:

utvikling av store transformasjonsområder som Mindemyren, Dokken, Laksevåg og Nyborg gir Bergen en unik mulighet til å utvikle fremtidens bydeler som styrker byen som helhet. Nyskapende arkitektur skal være med å gi disse områdene en unik karakter, sosial bærekraft og fremtidsrettede grønne løsninger.¹

Det gjelder ikke bare Bergen – en rekke kommuner, byer og tettsteder søker etter løsninger på hvordan arkitektur og byutvikling kan bidra til å skape et bærekraftig samfunn, nasjonalt, regionalt og lokalt.²

Før vi beveger oss dypere ned i datamaterialet og en mer omfattende diskusjon, vil vi avklare hvordan vi har forstått oppdraget og de problemstillingene som har ledet oss i arbeidet.

1.1 Oppdragsforståelse og problemstillinger

Oppdragsgiver spesifiserer i konkurransegrunnlaget til utlysningen at:

oppdraget går ut på å samle erfaringer og vurdere bruk av ulike type virkemidler for styring og sikring av kvalitet i plan- og byggesaksprosessene, og å gi anbefalinger om hva som er gode styringsredskaper/verktøy for å sikre god arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak: hvordan plan- og bygningslovens virkemidler kan brukes, og hvordan veiledningen for kvalitet og attraktivitet i de bygde omgivelser kan styrkes.

Oppdraget har derfor følgende sentrale problemstillinger (RQ):

RQ 1. NASJONALE STYRINGSSIGNALER OVERFOR KOMMUNENE:

Hva er de nasjonale styringssignalene om god arkitektonisk kvalitet, og hvordan fungerer nasjonale virkemidler for styring og sikring av god arkitektonisk kvalitet i kommunens plan- og byggesaker?

RQ 2. KOMMUNAL STYRING AV PLAN- OG BYGGESAKSPROSESSER:

Hva slags virkemidler har kommunene til dette formål (primært gjennom plan- og bygningsloven (pbl) 2008), og hvordan fungerer kommunens styringsvirkemidler overfor (private og offentlige) forslagstillere i plan- og byggesaksprosesser?

RQ 3. VEILEDERFUNKSJONEN:

Hvordan fungerer veiledningen av kommunene om dette temaet, og hvilke instanser ivaretar denne funksjonen i praksis? (Med fokus på fylkeskommunen og fylkesmannen.) Er det tilstrekkelige ressurser satt av til denne funksjonen?

RQ 4. UTFORDRINGER OG FORUTSETNINGER:

Hva oppgir informanter fra fylkeskommuner, fylkesmannsembeter og kommuner er hovedutfordringene ved å sikre arkitektonisk kvalitet i dagens by- og stedsutvikling? Hva er forutsetningene for at kommunene kan sikre god arkitektonisk kvalitet i det handlingsrommet de har i plan- og byggesaksprosesser, knyttet til blant annet kompetanse (type, størrelse på kompetansemiljø) og organisering.

RQ 5. ANBEFALINGER – HVOR LIGGER FORBEDRINGSPOTENSIALET?

¹ Bergen kommune, 2019a, s. 9.

² Angell, Grimsrud, & Lindén, 2017; DOGA, 2017

Hvordan kan plan- og bygningslovens virkemidler bedre tas i bruk til dette formål (i kombinasjon med andre virkemidler)? Hvordan kan kommunenes forutsetninger bli bedre? Hvordan kan veilederfunksjonen styrkes for å «spille kommunene gode»; for å bevisstgjøre dem og heve kompetansen deres?

Strukturen på rapporten vil følge disse problemstillingene.

1.2 Kort om metode

For å svare på problemstillingene har vi gjennomført dybdeintervjuer av planleggere hos fylkeskommune, fylkesmann og kommuner, dokumentstudier og en elektronisk spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Spørsmålsformuleringer og utvalget av informanter har blitt bestemt etter tett dialog med oppdragsgiver og en ekstern referansegruppe/ressursgruppe oppnevnt av oppdragsgiver. Både oppdragsgiver og referansegruppe har lest, kommentert og foreslått endringer av / tillegg til tidligere versjoner av denne rapporten. For en næyere gjennomgang av datainnsamlingen, se vedlegg 1.

1.3 Om begrepene arkitektur, kvalitet og planlegging

Forståelsen av «arkitektur» som dette konsulentoppdraget hadde som utgangspunkt, var relativt inkluderende. «Arkitektur» var definert som «våre menneskeskapte omgivelser. Det favner både bygninger og anlegg, uterom og landskap. Det handler om enkeltbygg og bygninger i samspill, om helheten i byer, tettsteder og landskap».3

Arkitektur kan sies å påvirke samfunnet gjennom steders materielle form. Arkitektur sies4 også å være viktig i et miljømessig bærekraft-perspektiv.5 I forlengelse av et slikt argument, kan vi se hen til den nasjonale arkitekturpolitikken6 hvor det vises til hvordan fortettingsstrategier kan bidra til mindre bilbruk og nedbygging av naturområder/dyrket mark. Også i Granavolden-plattformen gjenfinnes lignende prioriteringer da det presiseres at jordbruksarealene skal opprettholdes. Dermed vektlegges «miljøvennlige transportkjeder i byområdene».7

I tillegg til begrepet «arkitektur», er det to andre sentrale begreper som ble løftet frem i oppdragsbestillingen, nærmere bestemt «kvalitet» og «planlegging». Blant våre informanter og respondenter var det ingen entydig forståelse av hva frasen «arkitektonisk kvalitet» viste til, selv om det fantes overlappende forståelser.8 To dimensjoner ble likevel vektlagt av mange. At det som var nytt måtte tilpasses det som allerede eksisterte (et «materIELLSENTRETT» perspektiv), og at dette materielle var noe som påvirket våre opplevelser eller trivsel (et «menneskesentrert» perspektiv).

Men hva er så arkitektonisk kvalitet? «Til daglig er det en stor kamp i den jobben vi har, for å skape forståelse for hva det er vi egentlig snakker om», sa en informant som jobbet med å definere arkitektonisk kvalitet i det daglige. Hun fant det mest hensiktsmessig å diskutere hvordan arkitektur «virker i helheten» når hun skulle overbevise aktører om å høyne sine ambisjoner for «arkitektonisk kvalitet» i planlagte prosjekter. Etter hennes mening kan man ikke være «synsere om noe er fint nok eller ikke, nei, man må koble arkitektur til de målsetningene byen har [formulert]». Altså kan god arkitektonisk kvalitet oppfattes som noe som hjelper en kommune med å oppfylle politiske eller kommunale målsetninger. Andre informanter etterspør likevel hjelp til å tolke stygt eller fint inn i sin egen kontekst («stedsbasert»), spesielt der de har erfart at kommunens egen kompetanse er mangelfull for å tolke sluttresultatet av innleverte planer. Det er tydelig gjennom vårt arbeid at både

3 KMD, 2019a

4 Av KMD og andre aktører

5 Se f.eks. omtalen av "Urban Sjøfront" i Stavanger, NAL, 2011

6 Kultur- og kirke departementet, 2009

7 Regjeringen, 2019, s. 44, 96

8 Se vedlegg 2. A. Temaet blir også belyst andre steder i rapporten, som i underkapitlene «2.6.3 Ønsker aktørene en klarere styring fra nasjonalt hold?» og «5.2.4 Utfordring IV: Arkitektonisk kvalitet er et begrep som oppleves som vanskelige å definere og nedfelle i det kommunale planhierarkiet».

«god» og «dårlig»/«manglende» arkitektonisk kvalitet oppfattes svært ulikt av de forskjellige informantene. For å foregripe et viktig funn i rapporten, er det en sentral utfordring at det per i dag *ikke* eksisterer noe som oppfattes som en omforent og presis definisjon av begrepet arkitektonisk *kvalitet*. Fra fagfolk på feltet sies det eksplisitt at lover og forskrifter etterspør «kvalitet», uten å definere *hva* kvalitet innebærer. Dette, sier de, får konsekvenser på alle nivåer for planleggingsarbeidet. Selv om det benyttes et annet begrepspar, så sies det for eksempel i TEK17 (Byggteknisk forskrift) i kapittel 8 «Opparbeidet uteareal» og § 8-10 «Plassering av byggverk» (1) at «[b]byggverk skal ha god terrengmessig tilpasning ut fra hensyn til *god arkitektonisk utforming* (vår uthevelse), visuell kvalitet ...». Deretter viser Direktoratet for byggkvalitet til veiledning til de ulike leddene i forskriftens kapittel 8 (ikke alle ledd er sitert her), da med henvisning til pbl. Vi henleder leserens oppmerksomhet mot et adjektiv som «gode». Forståelsen av hva som er «godt» må en kunne anta at det kan være uenighet om. Vi gjør dessuten oppmerksom på at ikke alle veiledningsavsnittene er gjengitt under, så leseren henvises til selv å lese/vurdere bestemmelsene med veiledning:

Etter bestemmelsene i pbl. § 29-1 skal alle tiltak prosjekteres og utføres slik at de får en god arkitektonisk utforming. Begrepet arkitektonisk utforming anvendes som et samlebegrep for integrering av visuelle- og funksjonelle kvaliteter, det vil si god brukbarhet, mulighet for utsikt, dagslys mv. i utformingen av det enkelte tiltak og uteareal.

Etter pbl. § 29-2 skal alle tiltak prosjekteres og utføres slik at gode visuelle kvaliteter oppnås. Med dette menes at bygningen gjennom sin form gir uttrykk for sin funksjon og at andre visuelle kvaliteter skal være ivaretatt i prosjektering og utførelse, som samspill mellom volum og høyde, fasadeuttrykk, riktige forhold mellom byggverkets enkelte deler og helheten, tiltakets tilpasning til landskapet og omgivelsene (tiltakets fjernvirkning), tiltakets tilpasning til terrenget (tiltaket fører seg etter mindre variasjoner i terrenget) og i forhold til omgivelsene.

Begrepet byggeskikk brukes i andre sammenhenger, for eksempel i forbindelse med Husbankens arbeid for å fremme god arkitektur. God byggeskikk benyttes om arkitektur forstått som gode bygde omgivelser. Begrepet benyttes også i Statens byggeskikkpris som deles ut til byggverk og bygde omgivelser som gjennom utførelse, materialbruk, utforming og samspill med sted og miljø kan bidra til å heve, fornye og utvikle den allmenne byggeskikk. Prosjektene skal ha god arkitektonisk utforming og oppfylle sentrale krav til miljø, tilpasning og universell utforming.

(...)

Visuelle kvaliteter

Etter pbl. § 29-2 skal alle tiltak prosjekteres og utføres slik at gode visuelle kvaliteter oppnås. Det er ikke noe klart skille mellom arkitektonisk kvalitet og visuell kvalitet. Forhold med betydning for hvordan vi opplever visuell kvalitet kan være tiltakets tilpasning til landskapet, fjernvirkningen av tiltaket og tiltakets tilpasning til terreng (nærvirkningen av tiltaket) og nabolag.

Når det gjelder planlegging, så kan en definisjon være¹⁰ som følger: *planlegging dreier seg om fremtidsrettet arbeid*.¹¹ Planleggere ofte har som mål å forme samfunnet eller å endre på en uønsket

⁹ For TEK17 og de nevnte veiledningstekstene, se https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/8/8-10/?_t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCf%3d%3d&_t_q=arkitektonisk&_t_tags=language%3ano%2csiteid%3aa8fed669-6208-4354-8fe6-9c93cb91a133&_t_ip=158.39.192.161%3a2282&_t_hit.id=EPiServer_Templates_DIBK_PageTypes_Veiledninge_r_ParagrafPageType/_19516777-2b2c-4895-9c37-fd054a3d0d73_no&_t_hit.pos=2

¹⁰ Delvis inspirert av Rørtveit (2019, s. 46)

¹¹ Se også Aarsæther et al., 2018

situasjon, den være seg fysisk eller sosial.¹² Vi siterer Hanssen og Skogheim:

*I de siste årene har både planlitteraturen og praksisfeltet opplevd en «strategisk vending», hvor planlegging anses som strategiske styringsvirkemidler. Når planer kalles strategisk, er de gjerne grunnlag for å kunne fatte beslutninger for en ønsket fremtid¹³. Strategisk planlegging er også selektiv, da det dreier seg om politiske prioriteringer og interesseavklaringer. Slik planlegging skal trekke inn en et bredt spekter av relevante aktører, samtidig som man må sikre faglig kontroll og forankring i politiske institusjoner. Det som betegnes som en strategisk vending i PBL 2008, dreier seg om både å sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet og samtidig ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interessenter. Børrud med flere (2018) peker på at den strategiske vendingen må ses på som det totale styringsverktøyet kommunen utvikler, med ulike lag av strategiske planer og juridisk bindende og ikke-bindende planer. Utfordringen med plan- og bygningsloven er dermed at dens planredskaper fremdeles baseres seg på en regulativ tankegang.*¹⁴

Vi understreker at planlegging i stor grad nettopp dreier seg om «arealplanlegging og fysisk planlegging».¹⁵ I et innlegg i Plan kritiserer forfatterne, som er sivilingeniører, dagens situasjon:

Samfunnsplanlegging har blitt til planlegging basert på samfunnsfaglig kompetanse (...) Norsk kommuneplanlegging er i hovedsak utvikla gjennom praksis, og etter ett spor. Dette sporet er samfunnsplanlegging, som stadig har blitt utvida ved at det snevre og tidvis faglig arrogante arkitekt-/ingeniørperspektivet har blitt supplert med annen nødvendig fagkunnskap, både naturfaglig og samfunnsfaglig, til en reelt tverrfaglig aktivitet (...) Det er planleggingsoppgavene som må bestemme valg av faglig tilnærming. Her deler vi Terje Klevens¹⁶ bekymring for kommunal planlegging, når «ambisjonen om en samordnet, politisk styrt helhet beveger seg fra arealstyring til atferdsstyring ...» (...) Arealplanlegging skiller seg fra det meste av annen samfunnsplanlegging ved at arealplanlegging har sterke regulative, juridiske virkemidler for gjennomføring. (...) Samfunnsplanlegging, utenom arealplanlegging, har stort sett bare informative virkemidler uten materielle ressurser eller krav,¹⁷ og er dermed en helt annen type planleggingsoppgave enn arealplanlegging.¹⁸

I den videre rapportteksten vil vi også vise til hvordan begreper, praksiser og ikke minst styringssignaler, oppfattes ulikt.

¹² Med Røe (2019)

¹³ Se Ringholm og Hofstad 2018

¹⁴ Hanssen & Skogheim, 2019, s. 15, referanser utelatt

¹⁵ Skjeggedal, 2020, s. 8

¹⁶ Kleven, 2011, s. 378

¹⁷ Holsen, 2017, s. 242–243

¹⁸ Skjeggedal, 2020, s. 8-9, referanser utelatt

2. Nasjonale styringssignaler overfor kommunene

2.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere myndighetenes ambisjoner for arkitekturfeltet gjennom hvilke styringssignaler som formidles gjennom lovverket og plansystemet, herunder plan- og bygningsloven og sentrale forskrifter, men også i dokumenter som kan sies å være mindre bindende, som dokumentet *arkitektur.nå*. Deretter undersøker vi hvordan våre informanter/respondenter tolker disse styringssignalene.

2.2 Hvordan plansystemet etter plan- og bygningsloven (2008) er tenkt å ivareta arkitektonisk kvalitet

2.2.1 Lovens karakter og formål

Plansystemet og plankravene i plan- og bygningsloven har som et overordnet mål å bidra til helhetlige løsninger, langsiktighet og samfunnsøkonomisk effektivitet på alle forvaltningsnivåer. Sektorvise plankrav bidrar til å svekke den helhetlige, sektorovergripende planleggingen etter plan- og bygningsloven som er grunnlaget for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.¹⁹ Plan- og bygningsloven vurderes først og fremst som en prosesslov, som i mindre grad sier noe om hva resultatet av planleggingen skal være.²⁰ Mye av formålsparagrafen § 1-1 er derfor viet prosedurale prinsipper: samordning, gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, konsistens mellom lov, forskrift, plan og byggesak, åpenhet, forutsigbarhet, medvirkning. Likevel er det i formålsparagrafen nedfelt enkelte målsetninger for hva resultatet av planlegging skal være. For det første, «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». For det andre, forventninger til hvordan det fysiske resultatet skal være: «Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og *estetisk utforming av omgivelsene*». Her er det verdt å merke seg at planlovutvalget ønsket en annen formulering. De foreslo at formålsparagrafen skulle få frem at planer skal inneholde kvalitetsmål – også for estetikk – ettertrykkelig, gjennom følgende formulering: «(Loven) skal vareta hensynet til estetikk og *god byggeskikk*». I motivene til lovteksten er det gitt en nærmere begrunnelse for å ta inn dette byggeskikkbegrepet som utfyllende til estetikk. Planlovutvalget begrunner dette med at:

Byggeskikk er mer konkret rettet mot utformingen av byen og stedet, og innebærer en konkretisering av estetikk-begrepet i forhold til [sic] byggeområdene. Bevisstheten om betydningen av gode og vakre omgivelser er økende. Det anses ikke lenger som et «luksus-fenomen», men som et viktig element både for folks helse og trivsel, for økonomisk verdi og for næringslivets konkurransevilkår. Estetikk og byggeskikk er i økende grad gjenstand for samarbeid mellom privat og offentlig virksomhet. For eksempel ser vi mange steder at kommunen og handelsnæringen i fellesskap bidrar til opprustingen av tettsteder.²¹

Lovforarbeidene forklarer hva intensjonen er. I Ot.prop. nr. 32²² står det at det:

I utvalgets forslag til formålsparagraf framheves at loven skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, gode oppvekst- og

¹⁹ KMD, 2016 s. 21-22

²⁰ Winge 2013, 2018

²¹ NOU 2003:14: 219

²² Ot.prop. nr. 32 (207-2008) s.50

levekår i alle deler av landet og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal også sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Videre skal den ivareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Estetikk kobles direkte sammen med universell utforming senere i lovforslaget:

Universell utforming angir mål for kvalitet i produkter og omgivelser, kvaliteter som er grunnleggende for å kunne delta i samfunnet. Begrepet tar høyde for mangfoldet av mennesker som til enhver tid lever i et lokalsamfunn, og det innebærer en innovativ tilnærming til planlegging og utforming – en ambisjon om stadig å finne bedre og mer inkluderende løsninger. Det ligger også til grunn at en fullgod løsning tilfredsstiller andre samfunnsmessige mål knyttet til miljø, sikkerhet og estetikk.²³

I lovutredninger²⁴ går det likevel tydelig frem at man ikke ønsker å gi en mer detaljert definisjon og føring for hva «estetikk» og god arkitektur er. I diskusjonen rundt kommunenes muligheter til å gi juridisk bindende planbestemmelser om estetikk sies det:

Dette er bestemmelser som kan gis i alle typer arealformål. Siden det er krav om område- eller detaljplaner for arealformålene bebyggelse og anlegg og omforming og fornyelse, vil både kommuner og private forslagsstillere her få konkrete muligheter til å stille estetikkkrav knyttet til den enkelte plan. Samtidig legges det vekt på at behovene vil være svært forskjellige, og det er ikke ønskelig å innføre detaljerte bestemmelser i loven som vil redusere mangfoldet og kreativiteten som er ønskelig i byplanlegging og arkitektur.²⁵

Lovutvalget sier også²⁶ at steds kvalitet og estetikk er av de kvalitetene som har fått økende betydning ved utformingen av fysiske omgivelser, særlig etter at plan- og bygningslovens formålsparagraf ble endret i 1995, og sikring av estetiske hensyn ble tatt inn som en del av formålet med loven. Planutvalget vil videreføre dette, og sier at «Plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for planlegging og formingen av våre omgivelser, og dermed også for å vareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen».²⁷

Planlovutvalget påpekte også veiledningsansvaret for å sikre at estetikk ivaretas i planene og byggesakene, og pekte på koblingen mot kulturminnehensyn:

I kapittel 16.3.14 vises det til at estetikkhensyn bør vektlegges sterkere i arealplan- og byggesaksbehandling, blant annet gjennom kvalifisert og mer konkret veiledning om estetikk og stedsforming. Ansvar for dette ligger både på fylkes- og kommunenivå, og på de enkelte sektorer som fremmer planer og deltar i planprosesser. Kapitlet viser til de nære sammenhengene mellom en aktiv kulturvernpolitikk og hensynet til estetisk miljø i planleggingen. Planmyndighetene må derfor samarbeide med kulturvernmyndighetene i veiledning og forvaltning av estetikkbestemmelsene i loven.²⁸

Oppsummert kan vi si at kommunenes frihet til å definere hva de legger i god estetikk og arkitektonisk kvalitet er stor, i henhold til prinsippet om kommunalt selvstyre i pbl.²⁹ Kommunene er gitt sterke styringsvirkemidler til å utøve sin forståelse av estetikk og kvalitet i by- og stedsutvikling. Kommunenes hjemmel til å gi juridisk bindende bestemmelser for å sikre arkitektonisk kvalitet er stor, både i kommuneplanens arealdel, i områderegulering og i detaljreguleringer. Dette var også

²³ Ot.prop. nr. 32 (207-2008), s.62

²⁴ NOU 2001:7 og NOU 2003:14

²⁵ NOU 2003:14, s. 220

²⁶ I NOU 2001:7, kapittel 4.2.8 og i NOU 2003:14, kapittel 7.2.2 «Estetikk og byggeskikk», s. 2018

²⁷ NOU 2003:14, s 220

²⁸ NOU 2003:14, s 220

²⁹ Pbl 2008

planlovutvalgets klare intensjon:

Siden det er krav om område- eller detaljplaner for arealformålene bebyggelse og anlegg og omforming og fornyelse, vil både kommuner og private forslagsstillere her få konkrete muligheter til å stille estetikkkrav knyttet til den enkelte plan. Samtidig legges det vekt på at behovene vil være svært forskjellige, og det er ikke ønskelig å innføre detaljerte bestemmelser i loven som vil redusere mangfoldet og kreativiteten som er ønskelig i byplanlegging og arkitektur.³⁰

De understreker altså her at deres intensjon også er å gi kommunene stor frihet til å utøve sitt lokale faglige og politiske skjønn i fortolkningen av estetikk, og i ivaretagelsen av dette hensynet i egen planlegging. Intensjonen om kommunalt selvstyre på feltet er derfor sterk.

2.3 Loven som et flernivåsystem: Alle nivåer har planinstrumenter til å ivareta arkitektonisk kvalitet

Prinsippet om at det er lokaldemokratiet som er det viktigste plannivået står sterkt, og at det er de folkevalgte som er endelige beslutningstakere.

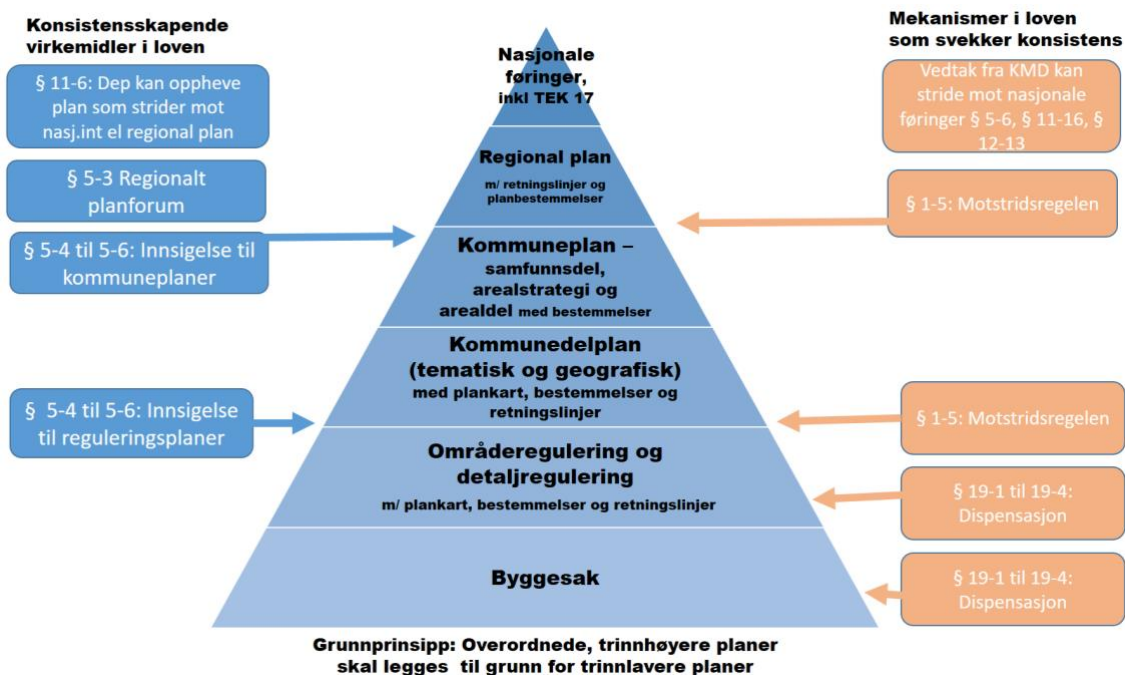
Likevel er det en klar forventning med loven om konsistens mellom styringssignalene i de forskjellige plannivåene. Kommunene har altså uansett utstrakt kommunalt selvstyre i hvordan styringssignalene skal fortolkes. Spenningen mellom nasjonale ønsker om å gi retning til by- og stedsutviklingen, og det kommunale selvstyret, er bygd inn i lovverket. Plan- og bygningsloven åpner derfor opp for inkonsistens, gjennom mekanismene vist i figur 2.

Nivå	Retningslinjer - programmer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Nasjonalt	<ul style="list-style-type: none"> Nasjonale forventninger Statlige planretningslinjer 	<ul style="list-style-type: none"> Statlige planbestemmelse 	<ul style="list-style-type: none"> Statlig arealplan
Regionalt	<ul style="list-style-type: none"> Regional planstrategi Regional planer 	<ul style="list-style-type: none"> Regional planbestemmelse 	
Lokalt	<ul style="list-style-type: none"> Kommunal planstrategi Kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan 	(inngår i bindende planer)	<ul style="list-style-type: none"> Kommuneplanens arealdel Reguleringsplan

Figur 1 Oversikt over planinstrumenter i pbl (2008) Kilde: KMD³¹

³⁰ NOU 2003:14, s. 220

³¹ Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/08986a80d44048b3891741fdff796ec5/nasjonale-forventninger-presentasjon-pa-webinar.pdf>



Figur 2 Spenningen mellom ambisjoner om flernivåstyring og kommunalt selvstyre i pbl (2008) – og hvordan de gir seg utslag i planinstrumenter og virkemidler (fra Stokstad mfl. 2020, gjengitt med tillatelse).

Samtidig er prinsippet om kommunalt selvstyre og lokaldemokrati tungt forankret i loven, og av den grunn er det innført mekanismer som gir det lokale selvstyre mulighet til å fravike grunnregelen om konsistens mellom plannivåene. For det første kan KMD gjøre vedtak som strider mot nasjonale føringer, om innsigelsessaker ikke løses før de sendes opp til departementet for å avgjøres. For det andre har loven inkludert en motstridsbestemmelse (§ 1-5) som tillater at en trinnlavere plan fraviker prinsipper og føringer i en trinnhøyere plan. Denne vil være særlig relevant når man skal studere hvordan nasjonale og regionale føringer om kvalitet og arkitektonisk kvalitet ivaretas på lavere plannivåer. I tillegg vil en svekkelse av innsigelsesordningen spille inn i hvordan nasjonale mål om kvalitet generelt, og arkitektonisk kvalitet spesielt, ivaretas i kommunene. I Granavolden-erklæringen til Solberg II-regjeringen ligger det imidlertid et mål om å redusere innsigelsene: «Legge stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningssaker samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas. Gi Fylkesmannen ansvaret for samordning av statlige innsigelser, med mål om å redusere innsigelser fra statlige myndigheter.»³² Man kan dermed forvente at innsigelsesordningen med dette svekkes som konsistensskapende mekanisme for å ivareta nasjonale mål om kvalitet i lokal utvikling. Videre er dispensasjonsbestemmelsen en mekanisme som kan underminere politiske ambisjoner om kvalitet, og gjøre at det ferdig bygde resultatet ikke er i henhold til lokalpolitiske ambisjoner. Særlig gjelder dette tilfeller hvor dispensasjonsbeslutninger er delegert til administrasjonen i kommunene.³³ I Granavoldenerklæringen sies det at regjeringen ønsker å gi kommunene større muligheter for dispensasjon: «Gi lokalt handlingsrom gjennom å utvide kommunenes dispensasjonsmulighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer innenfor rammeverket av nasjonalt regelverk».³⁴ Når dispensasjoner fra vedtatte arealplaner brukes som redskap for fleksibel markedstilpasning av private utbyggingsprosjekter³⁵ er det grunn til å se nærmere på ordningen. Det er også åpenbart et spenningsfelt mellom plan og byggesak. Byggesak har anledning til å skjønnsvurdere dispensasjoner fra vedtatte planer. Det er derfor i realiteten byggesak som styrer hva og hvordan det skal bygges, og ikke planen. Når hovedregelen er at dispensasjoner innvilges, står dermed planer i fare for å miste sin

³² «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti», s. 58. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fc0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>

³³ Se Jakobsen, Nyseth og Cruickshank 2017, Nordahl 2000

³⁴ Side 59

³⁵ Andersen med flere (2017)

funksjon som retningsgivende for kvalitet i utbyggingene.³⁶

Når det gjelder arkitekturpolitikk og kvaliteten i bygd struktur er det derfor interessant å se på de formelle planvirkemidlene – og undersøke hvordan planene ivaretar konsistens i arkitekturpolitikk.

2.4 Nasjonale føringer om kvalitet og arkitektur gjennom plansystemet

2.4.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

Regjeringen skal hvert fjerde år legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet.³⁷ I forordet til Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 heter det at blant annet at:

De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. (...) Samtidig styrker regjeringen det lokale selvstyret i planleggingen. Det betyr at fylkeskommunene og kommunene får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser.³⁸

Selv om fylkeskommunene og kommunene får økt ansvar, er ambisjonene høye på regjeringens vegne. Den legger FNs 17 bærekraftsmål til grunn for å kunne løse «store samfunnsutfordringer»:

- Å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- Å skape et trygt samfunn for alle

Regjeringen har bestemt at bærekraftmålene, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.³⁹ Samtidig skriver regjeringen at:

Fylkeskommunenes og kommunenes planlegging påvirker kostnadene til offentlige og private prosjekter. Når ulike hensyn veies mot hverandre i planleggingen, er det behov for at kostnadseffektivitet vektlegges i den samlede vurderingen. Dette vil gi bedre rammebetingelser for privat næringsliv og bidra til å ivareta bærekraftige offentlige finanser⁴⁰.

Siden det totalt er 17 bærekraftsmål, impliserer det at flere hensyn må inngå i planleggingen, i tillegg til økonomiske. Det er derimot uklart hvor sterkt «kostnadseffektivitet» skal vektlegges. Det er også uklart hva som inngår i begrepet, for eksempel om kostnadseffektiviteten skal måles på kort eller lang sikt. Om det er snakk om kortsiktig kostnadsreduksjon, kan det undergrave oppnåelsen av flere andre bærekraftsmål.

Regjeringen skriver videre at den legger vekt på at arbeidet med å realisere bærekraftmålene skal sikres gjennom bred forankring i den regionale og kommunale planleggingen.⁴¹ Dette impliserer tverrfaglighet og at flere faginstanser blir hørt, noe som kan bli vanskelig dersom kostnadseffektivitet, i

³⁶ Jacobsen mfl 2017, Jacobsen 2017

³⁷ Dette går fram av plan- og bygningsloven § 6-1

³⁸ KMD, 2019, s. 3

³⁹ KMD, 2019, s. 3

⁴⁰ KMD, 2019, s. 9, vår utheving

⁴¹ KMD, 2019, s. 6

alle fall i betydning kortsiktige økonomiske prioriteringer, blir avgjørende for regional og kommunal planlegging.

Det skrives ikke spesielt mye om arkitektur i dette dokumentet, men noen eksempler finnes:

Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for høy arealutnyttelse i byområder gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet i omgivelsene, med vekt på arkitektur, byrom, kulturmiljøer, grønnstruktur og andre miljøverdier.⁴²

Selv om regjeringen vil fortette, skal det legges til rette for kvalitet i omgivelsene. Det sies imidlertid lite om hva kvalitet er – samt hvordan den skal sikres – men mot slutten av dokumentet kan vi lese at:

Menneskeskapte og naturbasert omgivelser er ressurser i byutviklingen som styrker særpreg og identitet. Transformasjon og ny bruk av eldre bygningsmasse kan bidra til bevaring og vitalisering av de historiske byområdene. God arkitektur, historiske bygninger og bymiljøer bidrar til stedsidentitet og positive opplevelser av sentrum, og er ressurser som bør utnyttes for å utvikle attraktive by- og tettstedssentre. De vanligste årsakene til tap eller svekking av kulturminneverdier, er utbyggingspress og manglende bruk av eldre bygninger. Kommunene har hovedansvaret for å identifisere, verdsette og forvalte verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og kulturhistoriske landskap i tråd med nasjonale mål. Fylkeskommunene og Sametinget har ansvar for å ivareta de nasjonale og vesentlige kulturminneinteressene og bistå kommunene med veiledning.⁴³

Dette er et ideal som de fleste vil være enig i. Spørsmålet om hvorvidt kostnadseffektivitet vil kunne svekke disse kvalitetene diskuteres imidlertid ikke. Et annet poeng, som vi ikke skal forfølge i detalj, er at man i dette utdraget støter på flere begreper som kan sies å være mangetydige i den forstand at ulike aktører vil kunne forstå eller definere dem ulikt, og dermed kan det potensielt utfordre felles praksis/strategiimplementering.

2.4.2 Statlige planretningslinjer for samordnet bo- areal og transportplanlegging (SPR-BATP)⁴⁴

SPR-BATP har først og fremst et fokus på utbyggingsmønsteret:

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

SPR-BATP fremhever fortetting, og legger føringer for at kommunene skal legge vekt på høy arealutnyttelse:

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene. 4.3 I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk.

Men de statlige planretningslinjene vier også noe oppmerksomhet til kvaliteten på det tette, og sier at «Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt, i tråd med statlige normer og retningslinjer». SPR-BATP (punkt 4.7) sier videre at også estetiske kvaliteter skal sikres i utbyggingen: «I planleggingen skal det tas hensyn til overordnet grønnstruktur, forsvarlig

⁴² KMD, 2019, s. 23

⁴³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, 28

⁴⁴ SPR-BATP 2014. Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2

overvannshåndtering, viktig naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter. Kulturminner og kulturmiljøer bør tas aktivt i bruk som ressurser i by- og tettstedsutviklingen» og at den skal sikre universell utforming.⁴⁵ SPR-BATP gir grunnlag for innsigelse, både for fylkesmannsembetene, Statens vegvesen og fylkeskommunene.

2.4.3 Byggteknisk forskrift (TEK 17)

Forskrift om tekniske krav til byggverk trekker opp grensen for det minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge. Formålet til TEK er: «Forskriften skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi.» Byggteknisk forskrift kan sies å være en utgreiing av den delen av pbl som omhandler byggeteknikk. Man kan se på forskriften som et kvalitetssikringsverktøy som sikrer at arkitekturen i samfunnet er demokratisk og likeverdig.

Utformingen av TEK skjer under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjennom innspill fra byggenæringen.⁴⁶ Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er et nasjonalt kompetansesenter på bygningsområdet og sentral myndighet på flere områder innenfor bygningsdelen av plan- og bygningsloven. Det er DiBK som utformer veiledningen til TEK.

I Teknisk forskrift ligger en del preaksepterte løsninger. Dette vil si bygningstekniske løsninger⁴⁷ som automatisk godkjennes. Likevel kan ytelseskravet som ligger til grunn for løsningen oppfylles på andre måter, dersom utførende greier å dokumentere dette på en tilfredsstillende måte. Versjonen av teknisk forskrift 17, trådte i kraft 1. juli 2017, er i dag den gjeldende standarden for alt byggeri i Norge.

Arkitektonisk kvalitet og TEK

Man kan argumentere for at TEK er sterkt formingsgivende for norsk arkitektur i dag. Dette er en stadig tilbakevendende debatt innen arkitektfagmiljøet. Det har vært undersøkt hvordan TEK kan legge føringer for bruk av glass og vinduer i fasader for å oppnå energikrav og hvilke konsekvenser dette har for arkitektonisk kvalitet og dagslysbehov.⁴⁸ Det er også argumentert for at energikrav i TEK (10), har vært førende for en tendens mot mer kompakte skolebygg med mindre fasade, som igjen går ut over dagslysbehov og undervisningskvalitet i norske skolebygg.⁴⁹ En spørreundersøkelse gjort av medlemmer i Norske Arkitekters Landsforbund i 2013 viser at 70 prosent av de spurte mente at TEK (10) ikke ivaretok estetisk kvalitet på en god nok måte. Av de som svarte dette, var det en klar overvekt av prosjekterende, sammenlignet med planleggere, som i mindre grad mente at estetikk ble ivare tatt. 50 prosent mente at TEK ivaretar teknisk kvalitet på en god måte.

Er det slik i større utbygginger at utbyggers økonomiske vinning, i kombinasjon med minstekrav i TEK, gir lavere arkitektonisk kvalitet?⁵⁰ Selv om vi ikke kan konkludere, peker enkelte sitater fra vår survey mot et bekreftende svar: «Det velges løsninger som i bunn og grunn er tenkt å tilfredsstillende TEK med en maksimering av profitt for utbygger.» Eller er det heller slik, eller også slik, at mindre utbyggere som ikke klarer å «gå utenfor» TEK er et problem? Dette antydes gjennom svar fra en annen surveyrespondent: «Små lokale utbyggere har ikke tilstrekkelig kompetanse til å sikre arkitektoniske kvaliteter i prosjektene sine.»

Ettersom TEK er et avgjørende ledd i alle utførte byggeprosjekter i Norge, vil det også direkte spille inn i kommuners arbeid med arkitektonisk kvalitet. Som tidligere nevnt har kommunene hjemmel til å gi juridisk bindende bestemmelser for å sikre arkitektonisk kvalitet. Det gjelder i kommuneplanens arealdel, i områderegulering og i detaljreguleringer. Kommunen som planmyndighet har likevel ikke adgang til å pålegge en utbygger krav som er strengere enn de som stilles i TEK. Dette er likevel noe

⁴⁵ Punkt 4.8

⁴⁶ <https://www.bygg.no/article/1179883?image=dp-image43425-1179887>

⁴⁷ Slik som tykkelser på isolasjon eller gangbredder

⁴⁸ Støa, Ruud, Thomsen, 2009

⁴⁹ Houck, 2013

⁵⁰ Foreliggende forskning (som Andersen & Skrede, 2017), funn fra planleggerundersøkelsen gjort for denne rapporten, samt rapporter som Norske arkitekters landsforbund & Arkitektbedriftene i Norge, 2017, s. 9, kan tyde på dette.

de ofte ønsker å gjøre:

På tross av at kommunene i hovedsak ikke har adgang til å regulere tekniske krav til byggverk i plan, viser våre undersøkelser likevel at dette ofte skjer. [H]ele 95 prosent av utbyggerne mener at bestemmelser i plan alltid eller noen ganger stiller krav til temaer som uansett reguleres i TEK. Blant kommunene er tilsvarende andel 85 prosent.⁵¹

Et eksempel vi kan trekke frem er tidligere Skedsmo kommune, som nå heter Lillestrøm. Disse ønsker å forby svalganger i sentrum:

En begrenset bruk av svalganger kan vurderes dersom løsningen er en del av en svært god arkitektur som høyner byggets kvaliteter både i seg selv og i forhold til omgivelsene og medfører bedre bokvalitet totalt i prosjektet. Svalganger tillates ikke på fasader som er synlige fra offentlige gater/veier/plasser eller mot andre uterom som ikke har karakter av å kun være for beboerne i byggetiltaket.⁵²

Her kan en spørre om vedtaket i Skedsmo kan være strid med plan- og bygningsloven. Slik vi ser det, kan kommunen oppfordre til ikke å bygge svalganger, men vi er i tvil om de har mandat til å vedta et generelt forbud mot løsninger som er tillatt i henhold til TEK.

Det kan således diskuteres i hvilken grad TEK direkte utformer dagens arkitektur – men at den spiller inn er udiskutabelt. Diskusjonene rundt TEK og standard for arkitektonisk kvalitet er i hvert fall stadig pågående i norsk arkitekturdebatt.

2.5 Generelle statlige policydokument om kvalitet og arkitektur (utenfor plansystemet)

2.5.1 Arkitektur.nå – norsk arkitekturpolitikk

I 2009 presenterte regjeringen sin arkitekturpolitikk i dokumentet Arkitektur.nå – Norsk arkitekturpolitikk.⁵³ Regjeringens arkitekturpolitikk er basert på en bred definisjon av arkitekturbegrepet:

Arkitektur omfatter i vid forstand alle våre menneskeskapte omgivelser. Det favner både bygninger og anlegg, uterom og landskap. Det handler om enkeltbygg og bygninger i samspill, om helheten i byer, tettsteder og landskap. Denne brede definisjonen gjør at en betydelig del av statens sektormyndigheter blir viktige aktører i arbeidet for å fremme god arkitektur.⁵⁴

Den brede definisjonen gjør – som regjeringen skriver – at arkitektur griper inn i de fleste politikkkfelt. I dokumentet anlegges også et tverrfaglig syn på arkitektur, og arbeidet med å utvikle arkitekturpolitikken har involvert 13 departementer.⁵⁵ Regjeringen beskriver tre hovedutfordringer fremover:

- Bærekraft- og klimautfordringen
- Endrings- og transformasjonsutfordringen
- Kunnskaps- og innovasjonsutfordringen

På bakgrunn av disse hovedprioriteringene, avledes det ytterligere seks innsatsområder for regjeringens arkitekturpolitikk:

⁵¹ Menon Economics, 2018, s. 27

⁵² Planbestemmelser for arealdelen, Skedsmo kommune 2019-2030, s. 26

⁵³ Kultur- og kirkedepartementet, 2009

⁵⁴ Kultur- og kirkedepartementet, 2009, s. 7

⁵⁵ Kultur- og kirkedepartementet, 2009, s. 8

- 1) Miljø- og energigivnlige løsninger skal prege arkitekturen
- 2) Byer og tettsteder skal utvikles med arkitektur av god kvalitet
- 3) Staten skal ivareta kulturmiljø og bygningsarv
- 4) Kunnskap, kompetanse og formidling skal løfte arkitekturen
- 5) Staten skal være et forbilde
- 6) Norsk arkitektur skal være synlig internasjonalt

Det sies at dokumentet skal være «et verktøy for å styrke kvaliteten i – og bevisstheten om – arkitekturen og våre fysiske omgivelser og synliggjøre et samlet statlig arkitekturfelt». På spørsmålet om hva «arkitektonisk kvalitet» innebærer, presenterer regjeringen ulike forståelser av dette, for eksempel «verdiobjektive», «verdisubjektive» og «kulturrelativ» oppfatninger av hva kvalitet er for noe.⁵⁶ Deretter presenteres en slags definisjon av hva kvalitet i arkitekturen innebærer:

Arkitektonisk kvalitet vil i stor grad være gjenstand for skjønn, men må defineres på en måte som gjør kvalitetsbegrepet anvendelig i diskusjoner. Vi må kunne fortelle hvordan vi diskuterer kvalitet. Noen elementer i en slik diskusjon vil være mer målbare enn andre. Bedømming av arkitektonisk kvalitet omfatter altså både kvalitative og kvantitative egenskaper ved objektet.

Dette illustrerer at det er vanskelig å skulle fastsette retningslinjer for hvordan estetiske praksiser skal utøves. Å lage et klimaregnskap, eller å vurdere ulike materialers egenskaper, er målbart. Skjønnsvurderinger er det imidlertid vanskelig å regulere. Regjeringen skriver at:

Kvalitative vurderinger retter seg mot egenskaper hos bygningen som ikke lar seg måle, som for eksempel opplevelser, følelser, meninger og symboler. Slike kvalitetsvurderinger bygger på den ofte umiddelbare sanselige estetiske opplevelsen av et arkitekturprosjekt eller et bygningsmiljø – «smaken» av prosjektet, hva betrakteren liker og ikke liker.⁵⁷

Samtidig hevder regjeringen at kommunene, som plan- og bygningsmyndighet, har «store muligheter til å påvirke arkitekturen lokalt» (...), samt «stor frihet til å definere lokal byggeskikk og den fysiske utformingen av våre omgivelser».⁵⁸ Det står i kontrast til påstanden om at det umiddelbare og sanselige ikke lar seg måle. Om lokale myndigheter skal kunne påvirke arkitekturen lokalt, bør kommunene kunne begrunne hvorfor noen estetiske uttrykksformer er mer vellykkede og formålstjenlige enn andre.

2.5.2 St.meld 18 (2016-2017) Berekraftige byer og sterke distrikt

I Sundvolden-erklæringen varslet regjeringen en ny regionalpolitikk som skulle føre til bærekraftige byer og distrikter. Planlegging etter plan- og bygningsloven ble betegnet som en av nøklene til bærekraftig utvikling i hele landet, og arkitektur inngår følgelig som sentralt element⁵⁹. Samtidig understrekes viktigheten av veiledning etter regionreformen, og regjeringen skriver blant annet:

Flere offentlige og private aktører bidrar med veiledning til kommuner som ønsker det. Norsk design- og arkitektursenter (DOGA), Bylivsenteret og Distriktssenteret er eksempler på aktører med kompetanse på lokal samfunnsutvikling og kvalitet i de bygde omgivelsene. Regjeringen er opptatt av at kommunene skal ha tilgang til kunnskap og gode praktiske eksempler på hvordan en kan skape byer og tettsteder der det er godt å bo og leve.⁶⁰

Regjeringen understreker at om man skal «utvikle attraktive byrom og en helhetlig arkitektur som

⁵⁶ Kultur- og kirke departementet, 2009, s. 8-10

⁵⁷ Kultur- og kirke departementet, 2009, s. 10

⁵⁸ Kultur- og kirke departementet, 2009, s. 16

⁵⁹ KMD, 2017, s. 7

⁶⁰ KMD, 2017, s. 86

fremmer liv i byene og tettstedene, stiller det krav til planleggere, utbyggere og politikere». ⁶¹ Det er imidlertid få spesifikke krav til kvalitet i arkitekturen som presenteres i dokumentet. Det vises til at 13 departementer i 2009 gikk sammen om å lage dokumentet *Arkitektur.nå – Norsk arkitekturpolitikk*, men dette dokumentet inneholder heller ingen kravspesifikasjoner utover det som er nedfelt i eksisterende lovverk. Regjeringen antyder imidlertid at utarbeidelse av lokale handlingsplaner for kvalitet og god arkitektur i kommunene kan være et mulig verktøy for å sikre attraktive omgivelser – det være seg oversiktsplaner, byplaner, sentrumsplaner, detaljutforming av bygninger, gater, parker og plasser. «Attraktiv by», statens pris for bærekraftig by- og stedsutvikling, kan også være en motivasjon for å arbeide med kvalitet i planprosessene. ⁶² Det understrekes at:

For at planleggingen skal fungere godt og effektivt i fylkeskommunene og kommunene, må staten være tydelig på hvilke rammer og føringer som gjelder. Staten må sørge for at dette blir gjort klart både generelt og i hver enkelt planprosess. Samtidig må staten sørge for at det er et avklart forhold mellom Plan- og bygningsloven og andre lover som er viktige for kommunene og fylkeskommunenes planlegging. ⁶³

Selv om arkitektur er et tverrdepartementalt anliggende, skriver regjeringen at KMD, som nasjonal planstyresmakt, har et særlig ansvar for kommunal og regional planlegging. Dette skal departementet gjøre ved å utarbeide veiledere og planlegging etter pbl og gjennom tett samarbeid med andre aktuelle departement. ⁶⁴ Dokumentet gir ikke selv slike retningslinjer, men presenterer et overordnet ønske om at Norge må få til en bærekraftig by- og tettstedsutvikling i hele landet. Som vi løfter frem i rapporten, så er det ikke enighet blant planleggere i norske kommuner om at nasjonale myndigheter har en klar politikk eller satsing på arkitektonisk kvalitet. Det understrekes at:

Regjeringa er oppteken av at kommunane legg vekt på kvalitet i arkitekturen og byrom i dei lokale planprosessane. Kva slags kvalitet som er viktig i den einsskildre byen eller tettstaden, må ein kome fram til i dialog med innbyggjarane. Dette er viktig for utviklinga av dei bygde omgjevnadene. Regjeringa vil difor styrkje rettleiinga om by- og stadutvikling. Det vil skje i samarbeid med sentrale fagmiljø. St.meld 18⁶⁵ «Utforminga av dei fysiske omgjevnadene har mykje å seie for kvardagen og livsutfaldinga til folk. Gode offentlege rom og møteplassar kan fremje kontakt mellom menneske og er viktig for det sosiale livet på staden. Grøne område og korridorar opnar for rekreasjon, fysisk aktivitet og naturopplevingar. Ved å ta vare på kulturminne og kulturmiljø styrkjer ein særpreg og identitet. Nyskapande arkitektur er viktig for å sikre gode by og bustadområde og livsvilkår og for å møte klima- og miljøutfordringane.»

2.5.3 Riksantikvarens bystrategi 2017-2020

Riksantikvaren er Klima- og miljødepartementets (KLD) direktorat for forvaltning av kulturminner. Denne strategien er derfor rettet mot hvordan byer og tettsteder kan greie å ivareta verneverdige bygninger, parallelt med at de vokser og blir tettere. Direktoratet tilslutter seg regjeringens satsing på bærekraftig utvikling.

Det er et mål å sikre en bærekraftig by- og samfunnsutvikling. Vi står i dag overfor store utfordringer når det gjelder miljø og klima. Det grønne skiftet og bærekraft er grunnpilarer i en fremtidsrettet byutvikling. Bevaring og bruk av de ressursene kulturminner og kulturmiljøer representerer i byene, er viktig i denne

⁶¹ KMD, 2017, s. 91

⁶² KMD, 2017, s. 91-92.

⁶³ KMD, 2017, s. 130, vår oversettelse

⁶⁴ KMD, 2017, s. 131

⁶⁵ 2016-2017, s 92

*sammenheng.*⁶⁶

Riksantikvaren viser også til regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging hvor kulturarv fremheves som en viktig del av arbeidet med å skape attraktive bymiljøer, samt at god arkitektur, og historiske bygninger og bymiljøer bidrar til stedsidentitet, positive opplevelser og attraktive byer.⁶⁷

Direktoratet understreker at strategien ikke er å oppfatte som statlige retningslinjer, men som anbefalinger. Samtidig påpekes det at kommunene har ansvar for bruk og vern av ressurser i sin samfunns- og arealplanlegging.⁶⁸ Riksantikvaren hevder strategien vil være nyttig for utbyggere, eiendomsutviklere, eiere og andre aktører, da den gir viktig informasjon om hva som *bør* tas hensyn til og vektlegges i byutvikling og arealplanlegging.⁶⁹ Det sies ikke hva en «skal» eller «må» gjøre, men det appelleres til et slags normativt ideal som en «bør» etterleve i det kommunale byggeriet – i lingvistiske termer omtalt som «deontisk modalitet» – det vil si å presentere handlingsalternativer som mer eller mindre kategoriske.⁷⁰ Direktoratet anerkjenner også at «i mange byer er byutviklingen ofte prosjektbasert, og planforslagene er fremmet av utbyggere. Dette representerer en stor utfordring for en helhetlig og langsiktig byutvikling». Det understrekes også at «vår bruk av kulturarven ikke skal ha et kortsiktig gevinstperspektiv».⁷¹

Et avsnitt i strategien har overskriften «Hvilken bevaringsløsning som velges, skal reflektere hvilke verdier som skal ivaretas».⁷² På nasjonalt plan tilsvarer disse verdiene FN's bærekraftsmål – altså en bred og holistisk tilnærming til miljø- og ressursforvaltning. Dette impliserer at kortsiktige økonomiske motiver står i strid med regjeringens ambisjoner. Riksantikvaren understreker også at begrunnelser for hva som skal tas vare på, de verdier og kvaliteter som tilskrives bygninger og miljøer, skal være premissgivende for vernestrategier og fysiske bevaringsløsninger.⁷³ Samtidig understreker direktoratet at «det er viktig at kunnskap bygges og deles, ikke bare innenfor kulturminneforvaltningen, men også hos planleggere, arkitekter, utbyggere og andre aktører».⁷⁴ Dokumentet avsluttes med en rekke anbefalinger om hvordan man kan best kan ivareta historiske bygninger og kulturmiljøer.

2.5.4 Nye mål i kulturmiljøpolitikken

I denne stortingsmeldingen ses kulturmiljøpolitikken som del av klima- og miljøpolitikken, slik det har vært tradisjon for i Norge helt siden kulturminneforvaltningen ble plassert under Miljøverndepartementet i 1973. De senere årene har imidlertid «kulturmiljøforvaltningens kobling til den øvrige klima- og miljøforvaltningen blitt styrket».⁷⁵ Kultur- og naturarv er verdier som naturlig ses i sammenheng, og koblingen har også blitt aktualisert gjennom klimaendringenes effekt på kulturmiljøet, samtidig som bevaring av kulturmiljø kan bidra til reduksjon av klimagassutslipp.⁷⁶ KLD skriver også at:

*FNs bærekraftsmål reflekterer de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling; miljømessig bærekraft, sosial bærekraft og økonomisk bærekraft. Bidrag til én av dimensjonene skal ikke gå på bekostning av de andre to.*⁷⁷

De nye målene i kulturmiljøpolitikken handler ikke bare om å ta vare på kulturarv, men om å skape verdier ved hjelp av kulturminner, for eksempel som del av stedsutvikling og næringsutvikling. Kultur og kulturarv ses ikke som en utgiftspost, men anerkjennes som «del av Europas underliggende

⁶⁶ Riksantikvaren, 2017:5

⁶⁷ Riksantikvaren, 2017, s. 5

⁶⁸ Riksantikvaren, 2017, s. 6

⁶⁹ Riksantikvaren, 2017, s. 7, vår utheving

⁷⁰ Fairclough, 2003; Skrede, 2017

⁷¹ Riksantikvaren, 2017, s. 10

⁷² Riksantikvaren, 2017, s. 11

⁷³ Riksantikvaren, 2017, s. 11

⁷⁴ Riksantikvaren, 2017, s. 13

⁷⁵ Klima- og miljødepartementet, 2019, s. 5

⁷⁶ Klima- og miljødepartementet, 2019, s. 6

⁷⁷ Klima- og miljødepartementet, 2019, s. 60

sosioøkonomiske, sosiale, kultur- og naturbaserte kapital». ⁷⁸

I dokumentet vektlegges gjenbruk framfor å rive og bygge nytt: «Mange eldre bygninger er oppført med materialer som har god kvalitet, med lang levetid og som lar seg vedlikeholde. Dette er klimavennlige egenskaper». ⁷⁹ Samtidig erkjenner departementet at befolkningsvekst og fortetting kan være utfordrende for ivaretagelsen av kulturhistoriske verdier. ⁸⁰

2.5.5 Granavolden-erklæringen (2017)

Det må understrekes at en regjeringserklæring ikke vil påvirke arkitekter og planleggeres virke på samme direkte måte som plan- og bygningsloven, TEK 17 og andre mer fagrelevante forskrifter og informasjonskilder. ⁸¹ Granavolden-erklæringen gir uansett viktige signaler om myndighetenes ambisjoner og kan sies å være et mykt styringssignal, ⁸² som over tid også kan påvirke kommunal planlegging. ⁸³

Solberg II-regjeringen sier i Granavolden-erklæringen at:

Regjeringen vil legge til rette for stedsutvikling med høy kvalitet gjennom en samordnet areal- og transportplanlegging. God arealplanlegging er et virkemiddel for å kunne nå de langsiktige klima- og miljømålene. Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet og legge til rette for god medvirkning samtidig som plan- og bygningsloven forenkles. ⁸⁴

Her gis det altså klare føringer på at kommunene skal styre utviklingen selv, og i dette ligger det at nasjonale styringsverktøy, ⁸⁵ som innsigelsesordningen, skal bli svakere. I tillegg ønsker regjeringen å gi kommunene større muligheter for dispensasjon: «Gi lokalt handlingsrom gjennom å utvide kommunenes dispensasjonsmulighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer innenfor rammeverket av nasjonalt regelverk». Samtidig som de ønsker å øke dispensasjonsmulighetene, ønsker de også å «Sikre bedre sammenheng mellom planlegging og byggesaksbehandling, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler». Et annet politisk mål i plattformen, som ofte kan være i strid med målet om å ivareta kvalitet, er dette: «Boliger, infrastruktur og næringsområder skal kunne bygges raskere og rimeligere. Offentlige reguleringer skal ikke unødvendig forsinke eller fordyre prosessen». Men regjeringen ser også at den faglige kompetansen og kapasiteten til å ivareta kvaliteter i stedsutviklingen varierer i norske kommuner. De sier derfor at det er behov for å «styrke plan- og arkitekturkompetansen i kommunene». ⁸⁶

2.6 Styringsanalyse: Hvordan opplever aktørene de nasjonale styringssignalene?

2.6.1 De nasjonale styringssignalene oppleves som uklare og diffuse

På grunnlag av dokumentstudien av det som finnes av nasjonale styringsdokumenter på området konkluderer vi i tråd med analysene i boken *En smartere stat* (Askim, Kolltveit og Røe, 2017). Her oppsummerte forskerne den nasjonale arkitekturpolitikken med at staten i stor grad benytter «myke styringssignaler» for arkitekturfeltet. ⁸⁷ Forklaringen er en sterk vektlegging av kommunalt selvstyre. Som vi har påpekt i gjennomgangen av de nasjonale styringsdokumentene, legger disse i stor grad

⁷⁸ Klima- og miljødepartementet, 2019, 58

⁷⁹ Klima- og miljødepartementet, 2019, s. 52

⁸⁰ Klima- og miljødepartementet, 2019, s. 56

⁸¹ Som f.eks. samtale mellom en kommunal planlegger og en kollega hos fylkesmannen

⁸² Se underkap. 1.5

⁸³ F.eks. via departementer og underliggende etater/organer

⁸⁴ Side 60

⁸⁵ Som konsistensskapende virkemidler

⁸⁶ Side 59-61

⁸⁷ Se kap. til Andersen & Røe, 2017b

opp til at kommunene har *autonomi til selv å operasjonalisere* hva de ønsker å legge i estetikk og arkitektoniske kvaliteter. Nå skal vi se hvordan inntrykket er blant nøkkelaktører i fylkeskommuner, hos fylkesmannen og i kommunene.

I et intervju med en ansatt ved et fylkesmannsembete, gikk det frem at han satt med et liknende inntrykk. «KMD har ikke pålagt oss å holde [arbeidet med arkitektonisk kvalitet] høyt».88 I hvilken grad forvaltningsenheter som kommuner og fylkeskommuner følger opp mykere signaler fra staten, er derfor et interessant spørsmål. Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen vår er at kommunene *ikke* opplever at feltet arkitektonisk kvalitet er en sentral satsing fra regjeringen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.89 Selv om det «signaliseres ambisjoner», som en av informantene sier, så oppleves disse signalene å være diffuse.90 Enkelte mente likevel at signalene begynner å bli tydeligere, både fra departementet selv,91 gjennom instanser som DOGA, og gjennom tilbud om seminarer. Andre mente at ambisjonene for det meste var forbeholdt statens egne prosjekter eller statlige instanser. Noen av kommunene kunne oppgi at de ikke hadde satt seg inn de nasjonale satsingene.

Både i intervjuer og surveysvar trekker kommunale og regionale aktører frem hvordan de tvetydige signalene fra regjeringen og KMD fører til at de fortolker det nasjonale oppmerksomhetstrykket på feltet som å være *lavt*. Regjeringen oppleves å gi sterkere signaler rundt forenkling av saksbehandling og redusert krav til byggverk for å «*få billigere boliger ut i markedet*»,92 enn å holde arbeidet med arkitektonisk kvalitet høyt. Som en leder i en stor kommune uttaler:

De senere årenes store fokus på å redusere byggekostnader for å dempe boligprisveksten kan også ha en svært negativ signaleffekt i forhold til vektleggingen av arkitektonisk kvalitet (leder i en stor kommune).

Flere respondenter trekker frem hvordan regjeringens fokus på reduserte byggekostnader og saksbehandlingstid får direkte konsekvenser på hvordan kommunene velger å prioritere oppmerksomheten sin, på et felt som er preget av å skulle ta en rekke ulike hensyn. Dette er i henhold til hva tidligere forskning finner, om at planleggingsfeltet er så omsegripende – og blant annet skal ivareta hensyn nedfelt i over 20 ulike sektorlover – og at det nasjonale oppmerksomhetstrykket på de ulike hensynene derfor er viktig for hva kommunene vier oppmerksomhet.93

Som en av informantene uttalte: «Nasjonale myndigheter har ikke en klar politikk og ingen ambisjoner. Se hva som skjer med Y-blokken [i Oslo]. Det er en stor skam og skandale».94 Andre var dog langt mer positive og, som allerede nevnt, kom uoppfordret med anbefalinger til nasjonale myndigheter for hvordan arbeidet med «arkitektonisk kvalitet» kunne løftes frem:

Arkitektur.nå og stortingsmeldinger, satsingsområder, samordning og deling som skjer i Nasjonalt forum for stedsutvikling er veldig bra. [Satsingene burde] følges opp med satsingsområder og søkbare virkemidler for aktivitet og gjennomføring i kommunene. Klimasmart, attraktiv og inkluderende arkitektur må eksemplifiseres, slik at vi får bygd det vi snakker om, eller at vi har verktøy som gjør at vi får tilført kvalitet når det bygges. Arkitekturforståelse og -utførelse må stadig løftes fram. (rådgiver i en fylkeskommune)

Om statens politikk ble oppfattet å være tydelig, medførte det ikke nødvendigvis at det var enkelt å operasjonalisere «arkitektonisk kvalitet» i arbeidshverdagen eller å oversette ideene/signalene i

88 Sitat ansatt hos en fylkesmann, se mer utfyllende rundt dette utsagnet i underkap. «Om innsigelsesmulighet og arkitektonisk kvalitet

89 Spørsmål: «I hvilken grad mener du nasjonale myndigheter har en klar politikk eller satsing med ambisjoner for arkitektonisk kvalitet?».

90 Se vedlegg 2. B

91 Her ble også stortingsmeldinger med mer nevnt

92 Rådgiver i en stor kommune

93 Hanssen og Aarsæter 2018a,b

94 Sitat leder i en «stor» kommune

praksis. Som en respondent hevdet:

Nasjonale myndigheter har jo en tydelig politikk i den forstand at det er trukket frem i nasjonale forventninger til planlegging. Likevel er det vanskelig å få tak på hva arkitektonisk kvalitet i planlegging er, å gjøre det til noe mer enn et spørsmål om skjønn hos den enkelte (ansatt i en fylkeskommune).

Et annet poeng som ble trukket frem, var at på tross av en rekke spor av nasjonale politiske ambisjoner, så var det usikkert om hva som ble fulgt opp, og om det til tider var andre interesser som til slutt ble prioritert – da på bekostning av «arkitektonisk kvalitet».

*Statens politikk er formulert i Arkitektur.nå. Den er noen år gammel, svært omfattende og tverrsektoriell. I tillegg finner vi sektorbaserte policy-dokumenter, eksempelvis Riksantikvarens bystrategi. Jeg kjenner til at det ble utarbeidet en nasjonal gåstrategi for noen år siden, men er usikker på om denne følges opp. Nasjonale veiledere, eksempelvis håndbok for byrom, gir grunnlag for å forstå hva som ligger til grunn for hva nasjonale myndigheters ambisjoner på området. Fylkeskommunenes arbeid med stedsutvikling følges opp av Forum for stedsutvikling (...) Mitt inntrykk er imidlertid at sektorhensyn ofte havner øverst på agendaen (...) Direktoratet for byggkvalitet har et ansvar. Jeg er ikke kjent med om dette mandatet berører planleggingsområdet.
(Ansatt i en fylkeskommune)*

Langt de fleste av våre respondenter mente dermed at den nasjonale politikken *ikke* var så tydelig, eller så er det *andre* politiske signaler som oppleves som sterkere. Det kom også kritiske vurderinger av myndighetenes begrepsavklaring:

*Med den vide definisjonen av arkitektonisk kvalitet er det jo sånn at alt nasjonale styresmakter gjer påverkar denne. Viss det dykk meiner er om dei har ein politikk for gode løysingar generelt er svaret nei. Dei har ambisjonar og politikk på visse sektorar/temainteresse: Areal og transport, naturmangfald, jordvern og så vidare. Så er det opp til kommunane å finna gode løysingar som ivaretek desse, men heilskapen er det jo kommunane som må sikra. Staten er sektorar og skylappar.
(Leder i en stor kommune)*

Noen tok også opp det at andre interesser enn kvalitet i arkitekturen ble vektlagt:

*Ambisjonene synes dessverre ikke å være særlig høye i den praktiske politikken. Retten til å bygge og reduksjon av byggkostnader synes å ha mye høyere fokus. [Jeg] viser blant annet til lettelser på kvalitetskrav i teknisk forskrift.
(Avdelingsleder i en stor kommune)*

Videre var det ikke heller et rop om klarere statlige satsinger eller føringer: «Det er for så vidt bra med stor grad av lokalt selvstyre». (utviklingssjef i liten kommune)

Til tross for at hovedinntrykket i den empiriske studien vår er at de nasjonale styringssignalene oppleves som svake, så eksisterer det likevel en viss styringsvilje på arkitekturfeltet i Norge. Dette kommer frem gjennom 1) at KMD har bestilt dette konsulentoppdraget; 2) ved at noen⁹⁵ av våre respondenter fanget opp slike politiske signaler/ambisjoner; samt gjennom 3) statlige dokumenter som Arkitektur.nå eller kommunale satsninger som Bergens byarkitekt. Basert på vårt datamateriale, later det likevel til at styringen fungerer i varierende grad. For flertallet av våre respondenter, synes den nasjonale styringsviljen faktisk i liten grad å eksistere. Som vi så over, så har enkelte også anbefalinger om hva som muligens må til for at den nasjonale satsingen skal bli mer forpliktende.⁹⁶

Vi ser et tydelig bilde der de som eventuelt skal «utsettes» for styringen eller motta styringssignalene fra staten, ofte opplever at staten ikke har en tydelig politikk eller er klar på at arkitektonisk kvalitet

⁹⁵ Et mindretall

⁹⁶ Se også vedlegg 2. B

skal satses på. Snarere opplever de at regjeringens styringssignaler er sterkere når det gjelder forenkling av plan- og byggesaksprosesser, og reduksjon av kvalitetskrav i TEK, noe de oppfatter *underminerer* kommunenes arbeid med å sikre kvalitet i det som bygges ut.

Da kommunene har (og i stor grad ønsker) lokalt selvstyre på planleggingsfeltet, vil det nesten «automatisk» være en spenning mellom statlige føringer/ambisjoner og lokale preferanser ressurser/kompetanse. Det er dessuten forskjeller mellom de ulike aktørene (for eksempel mellom to ulike fylkeskommuners økonomi, landskap eller innbyggertall) som utfordrer styringsmulighetene. Til tider vil andre politiske prioriteringer gjøres i praksis, noe som kan bidra til å vanskeliggjøre en satsing på arkitektonisk kvalitet.

2.6.2 Hva som faktisk skjer (lokalt) kan utfordre det som ønskes (nasjonalt)

Flere av våre informanter belyser styringsutfordringer, men også det vi kan kalle kvalitetsambisjoner. I vårt materiale ser vi klare tegn til at ulike sektorpolitikker kan komme i konflikt eller at ett nasjonalt politikkkfelt (som boligpolitikken) kan gjøre det vanskelig å realisere nasjonale/regionale/lokale ambisjoner på arkitekturfeltet. Dessuten består arkitekturfeltet i stor grad av private aktører som er utførere av arkitekturen. Med andre ord kan politikere og offentlige planleggere ha visjoner, mens realiseringen ofte gjøres av private firmaer. Nærmest som en parallell til analyser av Oslos byutvikling,⁹⁷ var flere av våre informanter opptatt av spenningsforholdet mellom offentlige ambisjoner og private interesser, men også interessemotsetninger mellom ulike offentlige aktører. Det være seg mellom stat og kommune, eller regionen/fylkeskommunen og enkeltkommuner.⁹⁸ Som en av våre informanter fra en fylkeskommune forklarte:

Vi erkjenner at vi har en stor utfordring, som til dels er generert av krefter som vi ikke er herre over – markedsøkonomi og boligpolitikk. Som skaper store utfordringer med å ivareta kvalitet. Ser det i [fylkeskommunen], det vanskeligste er de litt perifere kommunene [hos oss] hvor utviklingstrykket er svakt og hvor beslutningstagerne blir nokså veike i møte med økonomiske interesser som kaster seg inn på dem. Man blir så glade for at noen har lyst til å gjøre noe at man gir dem frie tøyler. [Her blir man] lettere offer for økonomiske interesser. Men [i en storby som Oslo, utenfor vårt fylke], hvor det er så økonomisk interessant [å investere], så blir styringsviljen sterk og politikerne [har legitimiteten] til å si at det ikke kan være fritt vilt.

Denne informanten får frem at *styringsviljen* på feltet ofte er avhengig av kommunestørrelse, og en regional sentrum-periferi-dimensjon. Små, perifere kommuners ønske om å tiltrekke seg utbyggingsaktører og bedrifter, gjør dem mindre villige til å legge føringer på hvordan utbyggingene skal sikre ulike kvalitetselementer. Dette kan også forklares av mangel på plan- og arkitekturkompetanse i slike kommuner.

En annen fylkeskommune opplevde selv å ha en helhetlig regional politikk/strategi for arkitektur, men løftet frem en annen styringsutfordring: Et konsept som «kvalitet» kan være utfordrende å operasjonalisere. Som informantene forklarte:

Vi har jo en regional politikk som sier at det skal være høy kvalitet på det ene og det andre, også arkitektonisk og estetisk. Men hva er det? Skal fylkeskommunen definere det? Det er subjektivt [hva man legger i begrepet] og det er avhengig av hvilken kontekst det er i. Det er utrolig variert mellom [alle] kommunene i vår fylkeskommune hva kvalitet er, hva man legger i det. [Man burde ta] grep om hva kvalitet [er] i starten av prosesser, for eksempel i planlegging av et torg. En må diskutere i inngangen av prosjektet hva kvalitet er for dette prosjektet, om det er en planprosess eller utbygging av torg. Ja, det må diskuteres hva det er. Slike diskusjoner blir tatt for sjeldent, det resulterer i at resultater av prosjekter blir

⁹⁷ Andersen & Skrede, 2017; Andersen & Ander, 2018

⁹⁸ Som dokumentert av Bergsli og Harvold (2018)

omdiskutert fordi man ikke var enig i inngangen. Det finnes jo masse nasjonale veiledere, det er ikke mangel på det, men det finnes ikke noen klar definisjon hva kvalitet er. Kvalitet i seg selv er et tomt begrep før det er diskutert og definert.

Dette er det flere av de kommunale respondentene som tar opp, at begrepet arkitektur oppfattes⁹⁹ som meget subjektivt med tanke på innhold, og styringsutfordringen ligger dermed innbakt i mangelen på en omforent forståelse av begrepet «arkitektonisk kvalitet». I tillegg opplever en del at arkitektene har definisjonsmakten om begrepet, noe som blir problematisk når det skal operasjonaliseres inn i en lokal kontekst og i medvirkningsprosesser. De opplever også at arkitekturkompetanse ikke alltid garanterer at et prosjekt innehar tilstrekkelig arkitektonisk kvalitet, fordi en arkitekt kan være presset av det økonomiske motivet til utbygger. Slike mekanismer er ofte pekt på i tidligere studier.¹⁰⁰

2.6.3 Ønsker aktørene en klarere styring fra nasjonalt hold?

Respondentene fikk spørsmålet «Mener du at nasjonale myndigheter burde ha en tydeligere politikk på "arkitektonisk kvalitet" og da på hvilken måte?»

Spørreundersøkelsen viser stor uenighet om hvorvidt en tydeligere nasjonal styring av feltet er ønskelig. Mens noen svarte klart «ja», svarte andre – et mindretall – «nei» eller «vet ikke». Noen var usikre fordi det er vanskelig å definere hva som er «arkitektonisk kvalitet». Enkelte svarte «ja» med forbehold, som at det måtte følges opp av regionale myndigheter eller at det måtte følge med ressurser. Det var ulike grunner til at man svarte «ja» eller «nei». Blant annet mente noen at den nasjonale politikken burde forhindre dårligere/trange boliger, mens andre var mer opptatt av staten som rollemodell og forbilde. Flere viste til at økonomiske hensyn kunne undergrave arbeidet med arkitektonisk kvalitet og så for seg at en klarere nasjonal politikk kunne motvirke dette. Andre hevdet at sterkere statlig styring kunne gi kommuner med presset økonomi utfordringer med å få bygget det de faktisk hadde behov for.

Likevel etterlyste flere et større «oppmerksomhetstrykk» fra regjeringen på at kommunene skal arbeide for å sikre arkitektonisk kvalitet. Dette oppmerksomhetstrykket trengte ikke nødvendigvis å manifestere seg som juridisk bindende regler, men snarere som en større bevisstgjøring og fremsnakking av temaet.¹⁰¹ Følgende sitater kan stå som illustrasjon på ønsket om en klarere nasjonal prioritering og tydeliggjøring av at temaet er viktig:

[Vi trenger en riksarkitekt] Jeg tenker at det må komme på et nasjonalt nivå, en stemme og stemmer som snakker om dette, ikke for å selge bransjen eller styrke næringslivet, men for å styrke fagets posisjon i forhold til å gi kvalitet til enkeltmennesket (informant med veiledende rolle for arkitektonisk kvalitet)

Som informanten understreker her, så ville en opprettelse av et embete som «Riksarkitekt», styrket stemmen til de mange som nå jobber med å sikre arkitektonisk kvalitet på regionalt og kommunalt nivå, og bygget opp under deres faglige posisjon.

Andre igjen trekker frem at mangelen på en omforent forståelse av hva arkitektonisk kvalitet er, gjør det vanskelig for dem å arbeide med temaet lokalt, opp mot politisk valgte beslutningstakere.

Det burde vært en tydeligere statlig politikk på dette feltet. I dag fattes mange viktige formelle beslutninger av lokalpolitikere. Selv om administrasjonen skal beskrive blant annet de arkitektoniske kvalitetene, kan utfallet i enkeltsaker være preget av politikernes personlige smak, og være svært personavhengig. Det er vanskelig å si hvordan det skal sikres at arkitektonisk kvalitet blir tillagt tilstrekkelig vekt i planlegging/byggesaksbehandling når det skal holdes opp mot andre tema/verdier, men det er helt klart et tema som ofte taper i dag, blant annet fordi

⁹⁹ Av andre enn arkitekter

¹⁰⁰ Hanssen, Hofstad og Saglie 2015

¹⁰¹ Se vedlegg 1. C

det er vanskelig å definere og måle. (Plansjef i en stor kommune)

En større nasjonal innsats for å definere, presisere og dekomponere hva som bør ligge i begrepet, blir også etterlyst av flere av de andre informantene. Et slikt nasjonalt arbeid ville ikke nødvendigvis bety en innsnevring av det kommunale handlingsrommet, men ville bidratt til større bevissthet om de kvalitetselementene som regjeringen forventer at kommunene jobber med i sin kombinerte rolle som lokal samfunnsutvikler og planmyndighet.

2.7 Oppsummert

I dette kapittelet har vi blant annet vist at arkitekturpolitikken eller arkitektonisk kvalitet i ulik grad blir prioritert. Selv om staten altså har arkitektoniske kvalitetsambisjoner,¹⁰² sender de statlige myndighetene parallelt ut signaler som kan tenkes å utfordre nettopp satsinger på arkitektonisk *kvalitet*. Disse tvetydige signalene kan man lese i ett og samme dokument. For mens det i stortingsmeldingen *Berekraftige byar og sterke distrikt* presiseres at «Regjeringen er opptatt av at kommunene legger vekt på kvalitet i arkitekturen og byrom i de lokale planprosessene»,¹⁰³ står det senere følgende:

Regjeringen mener at det fremdeles er et stort potensial for forbedringer på plan- og byggesaksområdet. Forenklingsarbeidet skal derfor videreføres, særlig med sikte på å legge til rette for raskere boligbygging i pressområder (...) For å møte boligbehovet er det særlig viktig å se på hvordan det kan legges til rette for raskere, billigere og enklere utbygging i kompliserte fortetnings- og transformasjonsområder (...) Det er også nødvendig å klargjøre, effektivisere og forenkle sammenhengen mellom planlegging, bruk av rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, grunneierbidrag og fordeling av planskapt verdier.¹⁰⁴

Flere av våre informanter sier at økonomiske interesser eller prioriteringer står i et motsetningsforhold til arkitektonisk kvalitet. Tabloidt sagt; kvalitet koster penger – og tid. Om det primært skal bygges raskere og billigere, kan det sies å undergrave en målsetning om «kvalitet i arkitekturen». I tillegg viser studien vår at arkitektonisk kvalitet som begrep bør tydeliggjøres innenfor de ulike bruksområdene. Kvalitet i bygningsmasse kan forringes ved rask og billig bygging, mens kvalitet i stedsutvikling ikke nødvendigvis trenger å bli påvirket. Det vil i desto større grad være viktig å sikre mange dimensjoner av kvalitet i utarbeidelse av planer. Fra arkitekthold er det dessuten jevnt over innvendt at det er en misforståelse at kvalitet alltid koster penger.

Videre er det nyttig å vurdere i hvilken grad stedsutvikling som et sosialt felt bestående av en rekke ulikt posisjonerte, innflytelsesrike aktører enkelt kan la seg styre. Denne konsulentrapporten er ikke stedet for å diskutere den norske forskningen på dette, men vi kan kort si at den vitenskapelige litteraturen gir grunn til å fremsette en slik problemstilling.

¹⁰² KMD, 2019a; Kultur- og kirkedepartementet, 2009

¹⁰³ KMD, 2017, s. 92, vår oversettelse

¹⁰⁴ KMD, 2017, s. 146, vår oversettelse

3. Regionale planer – gir de føringer for kommunenes arkitekturpolitikk?

3.1 Innledning

I dette kapitlet diskuterer vi i hvilken grad regionale planer kan sies å legge et grunnlag for eller være førende for kommunenes arkitekturpolitikk. Med arkitekturpolitikk her vises det rett og slett til hvordan kommuner jobber med, eller tenker om, arkitektur og kvalitet i arkitekturen gjennom planlegging. Vi begynner med en kort presentasjon av de regionale planenes plass og status i det norske plansystemet, og ser deretter nærmere på hvordan våre respondenter/informanter vurderer «effektene» av regionale planer på arkitektonisk kvalitet.

3.2 Om regionale planer

Kommunene har det primære ansvaret for lokal stedsutvikling og areal- og bebyggelsespolitikk. Likevel bygger det norske plansystemet på en flernivå-logikk, hvor nasjonale styringssignaler oversettes inn i en regional politikk, som nedfelles i regionale planer som skal gi regionale styringssignaler til kommunenes stedsutviklingspolitikk.¹⁰⁵ Pbl (2008) bærer i seg en forventning om konsistens mellom de tre nivåene. I dette kapitlet skal vi ta for oss hvordan det fylkeskommunale nivået spiller inn i denne «oversettelsen» fra nasjonale signaler til kommunal operasjonalisering av hvordan lokal stedsutvikling skal sikre arkitektonisk kvalitet.

De regionale planene har ikke juridisk bindende status på samme måte som kommunenes arealplaner. Det ligger en mulighet for midlertidig båndlegging av areal, gjennom regional planbestemmelse.¹⁰⁶ Pbl sier likevel at: «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen».¹⁰⁷ Å legge planen til grunn innebærer at ulike myndigheters vedtak skal være i tråd med den regionale planen. Den juridiske vurderingen av Pbls paragraf er at «[I]oven klargjør med dette at regionale planer skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre de målsettinger, tiltak og retningslinjer som er nedfelt i regionale planer».¹⁰⁸ Likevel sies det også «Når loven bruker uttrykket 'legges til grunn', ligger det i dette at regionale planer er ment å gi forpliktende føringer for videre planlegging og virksomhet, men at det ikke er tale om 'absolutte forpliktelser av rettslig art'.¹⁰⁹ Likevel er regionale planer viktige retningsgivende dokument, blant annet fordi både fylkeskommuner og fylkesmenn kan gi innsigelser til kommuneplaner og (område- og detalj-) reguleringsplaner, dersom de strider mot retningslinjer og bestemmelser i regionale planer.

3.3 Hvordan fungerer regionale planer i å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen?

3.3.1 Stor variasjon mellom fylkeskommunene hvordan man har tatt i bruk regionale planer for å sikre kvalitativ god stedsutvikling

Det varierer mellom fylkene hvorvidt man har tatt i bruk regionale planer for å legge føringer for kvalitativ god stedsutvikling, som inkluderer arkitektonisk kvalitet. Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, fra 2015, har blitt fulgt opp med en veileder: «Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og

¹⁰⁵ Nedfelt i sine planer

¹⁰⁶ Særlig knyttet til kjøpesenterutvikling

¹⁰⁷ pbl 2008, § 8-2

¹⁰⁸ Innjord, 2010, s. 156

¹⁰⁹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 200

Akershus» fra 2018. Her brukes det plass på å diskutere hvilke dimensjoner kvalitetsbegrepet skal ha i seg, inkludert arkitektonisk kvalitet. For å illustrere, sies det under overskriften «Bygg – kvalitet og karakter» følgende:

Regional plan vektlegger estetikk og kvalitet i utforming for å ivareta en utvikling som bidrar til attraktivitet, tilgjengelighet, identitet og eierskap til stedet. Dette handler om byggenes karakter og kvalitet. En knutepunktutvikling som tar i bruk og forvalter den stedlige kulturhistorien vil gi stedet tidsdybde og særpreg. I tillegg til å respektere eksisterende kulturverdier i bymiljøer, byrom og bygninger, bør ny arkitektur bygge videre på lokal egenart, for å få en unik karakter. Arkitektonisk kvalitet og variasjon i bebyggelsen vil kunne gi en bedre stedsutvikling. Men det er ikke bare bygningstypologien som må være mangfoldig. Fremtidens byutvikling må styres sterkere for å sikre en mangfoldig befolkningssammensetning og unngå segregering. Det bør også legges til rette for boligprosjekter med en sosial profil, for eksempel rettet mot førstegangskjøpere eller lavinntektsgrupper (leie-til-eie-modeller etc.), for å sikre en befolkning med ulik kjøpekraft.

I tillegg til prinsippet om universell utforming, bør byggene ut fra et folkehelseperspektiv gis gode lysforhold og utsyn. Tilgang til dagslys og utsyn fremmer helse, trivsel, læring og produktivitet. Lysforhold handler om samspillet mellom dagslys og kunstig belysning [...]. (Oslo kommune m.fl., 2018, s. 18)

Et annet fylke som har en lang tradisjon for dette¹¹⁰ er Rogaland fylkeskommune. I den nylig reviderte regionale planen for Jæren¹¹¹ er temaet ivaretatt i flere retningslinjer. Planen har¹¹² nedfelt bl.a. retningslinjer som sier:

Plansamarbeidet skal utvikle fremtidsrettete krav til stedsforming som ivaretar viktige hensyn til design og kvalitet i utvikling av boområder. Dette innebærer designprinsipper som sikrer fysiske og funksjonelle egenskaper for boliger og boområder som er attraktive for ulike befolkningsgrupper, motvirker ulike former for segregering og fremmer fysisk aktivitet og aktiv transport. Prosjektet vil også samle kunnskap om kompakte boligtypologier, med et særskilt fokus på barnefamilier (vår understreking).

Senere i dokumentet gjengis retningslinjer som omtaler hvilket kunnskapsgrunnlag man skal bygge på – knyttet til kravet om kvalitet: «Krav om kvalitet: Levekårsundersøkelse bør legges til grunn ved vurdering av utbyggings-, fortettings- eller transformasjonsområder i kommuneplanens arealdel. Det skal tilstrebes variasjon i boligstørrelse og boligtype ved utbygging av nye områder.»

Videre sies det at:

Det skal stilles krav til estetiske hensyn i alt plan- og byggearbeid med spesielt fokus på styrking av identitet, tilføring av områdekvalitet, tilpasning til omgivelsene og kvalitet og bestandighet i materialbruk. Ved byomforming eller fortetting skal det tas hensyn til verneverdig historisk bebyggelse og bebyggelsesstrukturer. Universell utforming av boliger og uteoppholdsareal må legges som premisser i planlegging og sikres i reguleringsbestemmelsene. Når byggehøyde overstiger gjennomsnittlig byggehøyde i området med 30 %, må effekten mht. til vindforhold dokumenteres (vår understreking).

Der fylkeskommunene har laget gode, omforente regionale planer som har klart å oversette kravet om arkitektonisk kvalitet og estetikk inn i et regionalt språk, ser dette ut til å fungere som retningsgivning for kommunene, og for de instanser som skal se til at kommunene ivaretar hensynene. Som en representant for fylkesmannen i Rogaland sa:

¹¹⁰ Fra begynnelsen av 2000-tallet

¹¹¹ Regional plan for Jæren 2050, del 1, 2019

¹¹² I kapittel 6

Det var veldig mange plansaker i Rogaland. Fylkeskommunen har vært så flink til å lage regionale planer. Du bør lete etter føringer i disse, eksempelvis den de er i gang med å redigere nå: Regionplan for byutvikling på Nord-Jæren, som ligger på høring nå, så kan du se om du kjenner igjen føringer om utforming og kvalitet. De har vært så flinke så det har ikke vært så stort behov for veiledning i planforum som andre fylkes har hatt. (FM, Rogaland)

Her ser vi altså at fylkesmannen som kontrollinstans opplever at de regionale planene dekker opp for mye av veiledningen som kommunene ellers ville ha hatt behov for, ved at planene inneholder konkretiserte føringer rundt utforming og kvalitet.

Det er imidlertid ikke alle fylkeskommuner som har utarbeidet regionale planer som dekker dette temafeltet.¹¹³ I en fylkeskommune uten nedfelte retningslinjer eller strategier på feltet, spurte vi en plansjef om de hadde en satsing på arkitektur. Vedkommende sa da «vanskelig [for meg] å påstå at vi har en helhetlig strategi for dette temaet. Det kan jeg ikke si at vi har. Men vi har mange fragmenter hvor vi hele tiden jobber med å understøtte og løfte frem kvalitet som tema.» Inntrykket fra undersøkelsen vår er dermed at fylkeskommunene i mange tilfeller ikke har en tydelig politikk på området, som er nedfelt i regionale planer.

Et annet hovedinntrykk vi får, er at fylkeskommunene heller ikke er gode nok på å informere om hva de har av regionale planer som er relevante for kommunenes stedsutvikling (herunder arkitektonisk kvalitet). De regionale planene ble ikke nødvendigvis oppfattet å ha relevans for det lokale arkitekturarbeidet. Ei heller virker det som de utformer relevante regionale planer på en måte som involverer kommunene tilstrekkelig til at kommunene får et eieforhold til dem. Som to kommunale informanter illustrerer:

Gjøre oss kjent med dem (relevante regionale planer), disse bør presenteres av regionen og de bør jobbes fram gjennom medvirkning slik at kommunene har et eierforhold til planene. (Leder i en mellomstor kommune)

Men enkelte andre regionale planar høyrer me lite om, før me har ein plan med eit moment som strider i mot ein regional plan for eit eller anna tema. (Planlegger i en liten kommune)

Når de regionale planene ikke er kjent i kommunene, så gir de heller ikke signaler eller føringer for kommunal stedsutvikling. Snarere blir de oppfattet som overraskende «hindringer» for å gjennomføre kommunale planer. Senere skal vi også se at de regionale planene rangeres nederst av planene som fungerer best for å sikre arkitektonisk kvalitet, men her er det klare unntak.

Som en konsekvens av utydelig fylkeskommunal politikk på feltet, rapporterer ansatte at fylkeskommunene ikke nødvendigvis mener å ha et mandat til å gi signaler til kommunene på feltet. Som sitatet fra en fylkeskommunal ansatt illustrerer:

Jeg opplever at vi jobber lite og sporadisk med dette. Vi har ikke arkitektkompetanse i planavdelingen i min fylkeskommune, og opplever at vi ikke nødvendigvis har noen rolle for å mene så mye om arkitektonisk kvalitet i kommunenes planlegging. Vi har regional politikk knyttet til for eksempel by- og tettstedsutvikling, landskap og kulturmiljøer som kan benyttes for å stille krav om kvalitet, men ikke nødvendigvis fagkompetansen og selvtilliten til å gjøre det (fylkeskommunal ansatt).

Dette har også innvirkning for hvordan veilederrollen deres utøves. Som en annen fylkeskommuneinformant forteller:

Som planmyndighet gir fylkeskommunen innspill og uttalelser til kommunale planer på bakgrunn av regional politikk (...) I Regional plan for by og regionsenterpolitikk ligger det dessuten et omforent grunnlag for hvordan fylkets

¹¹³ Pbl (2008) ikke har krav om det

bypolitikk skal styrke byenes attraktivitet gjennom planlegging, blant annet gjennom å «styrke og bygge videre på byenes identitet, særpreg og gode omgivelseskvaliteter.» Vi opplever likevel at vi ikke kan tilby tilstrekkelig veiledning til kommunene ...

På spørsmål til kommunene om *hvordan de sikret at regionale planer følges opp*, så er hovedinntrykket at regionale planer generelt oppleves som relevante for den kommunale planleggingen. Store kommuner viser at de trekker inn regionale planer i prosessene med innsendte (detaljregulerings)planer:

Ulike regionale planer tas opp ved for eksempel oppstartsmøter slik at utbyggere skal vise om det er tema der som er relevant for deres planlegging (plansjef i stor kommune)

Vi informerer hverandre når det kommer nye regionale planer. Retningslinjer med mer i disse planene er tema i saksbehandling av bygge- og dispensasjonssaker og i planbehandling (rådgiver i en stor kommune).

Også små kommuner forteller at regionale planer følges opp; «Det gjøres primært ved utsjekk av nye kommuneplanrevisjoner og reguleringsplaner. Ikke på enkeltbygg» (plansjef i en liten kommune). I en annen liten kommune forteller plansjefen at det er en naturlig del av saksbehandlingen. Mange av kommunene forsøker å følge opp de regionale planene for areal- og transport, som gir føringer for utbyggings- og lokaliseringspolitikken:

Me prøver å fylla opp til dømes plassering av vekst i bustadar og arbeidsplassar i det prioriterte vekstområdet ved å prøva å stoppa eller redusera i omfanget planar som ligg utanfor dette (leder i en stor kommune).

Vi forsøker så langt det lar seg gjøre å harmonisere vårt planverk mot disse planene. Ved rullering av ny kommuneplan har dette medført grep som er populære lokalt (planlegger i en mellomstor kommune).

Inntrykket vi får fra studien er at de aller fleste kommunene relaterer seg til regionale planer, særlig til de regionale areal- og transportplanene. Mange søker også å ta opp i seg signalene i de regionale planene, og harmonisere planverket til det regionale planverket. Dermed synes utfordringen ikke å ligge i regionale planers rolle, eller status, i seg selv. Hovedutfordringen synes snarere å være at få av de regionale planene omtaler – eller har nedfelt føringer for – arkitektonisk kvalitet. Få fylkeskommuner oppleves som å ha utformet en klar politikk for å sikre arkitektonisk kvalitet – altså som er nedfelt i operasjonaliserte føringer og retningslinjer i planene.

Vi jobbar med å gjere dei regionale planane kjent, eg kjenner ikkje til at nokon av dei har føringar om arkitektur i vår region (plansjef i en liten kommune).

Dette er i tråd med hva fylkeskommunalt ansatte også rapporterer. En av dem sier at «Politisk oppmerksomhet, interesse og vilje for gjennomføring virker». En slik politisk vilje er nødvendig, og den må så nedfelle seg i regionale planer. Inntrykket er at planer virker der det er tydelige rammer for uttalelser, og handlingsprogram med økonomiske virkemidler til satsingsområder og bemanning til å følge opp.

Likevel observerer vi også en annen utfordring knyttet til gjennomføringen av de regionale planene, nemlig at fylkeskommunene ikke er gode nok til å se sine arealføringer i sammenheng med egne investeringer og innsats som kollektivtrafikkeiere (og tjenesteutøvere) og veieiere, og hvordan disse prioriteres i eget budsjett:

Det er et gjennomgående tema at kommunene er flinke til å utvikle sine nye tettstedsplaner, men det er vanskelig for oss å følge opp til investeringer knyttet til vei og samferdsel som harmonerer med kommunenes ambisjoner rent økonomisk. Det er kjedelig fordi vi har inngått forpliktelse gjennom den regionale planen vår, at hvis kommunene er flinke, så skal de få oss til å stille opp med god

kollektivtransport og veiløsninger som understøtter dette. Så ser jeg nå at dette er helt umulig å realisere. Det er et stort dilemma, veldig krevende (ansatt i en fylkeskommune).

Selv om ikke undersøkelsen vi har gjennomført dekker alle kommuner, er inntrykket vi får av survey og intervjuer at fylkeskommunene i mye større grad bør jobbe systematisk for at regionale planer skal være effektive verktøy for å få kommunene til å utforme en stedsutviklingspolitikk som sikrer arkitektonisk kvalitet. Dette er i henhold til funn fra evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen og Aarsæther, 2018a; b). Basert på tidligere studier og vår empiriske studie, synes de moment som først og fremst krever systematisk arbeid å være:

- Utforme en regional politikk på området – som nedfelles i operasjonaliserte (og forståelige) føringer i regionale planer.
- Dypinvolvering av kommunene – store som små – i utarbeidelsen av regionale planer som dekker temaet (arkitektonisk) kvalitet i stedsutvikling.
- Tydeliggjøring av hva kvalitet generelt (og arkitektonisk kvalitet), innebærer innenfor de ulike bruksområdene/ temaene i stedsutvikling. Her er det viktig å finne en regional oversettelse – eller operasjonalisering – av begrepet.
- Systematisk informasjons- og veiledningsarbeid overfor kommunene på temaet – slik at de er bevisst hva regionale planer gir av styringssignaler, og som understøtter dem i deres utøvelse av skjønn innenfor det handlingsrommet de har (kommunalt selvstyre).

3.3.2 Bruken av innsigelsesmyndigheten for å sikre at regionale planer gjennomføres i kommunal planlegging

Gjennom plansystemet etter pbl (2008) har fylkeskommuner myndighet til å fremme innsigelse overfor kommunene når de fraviker styringssignaler nedfelt i prinsipper og retningslinjer i regionale planer. I 2014 og fremover har imidlertid regjeringen gitt klare signaler om at innsigelsesmyndighetene skal legge stor vekt på kommunalt selvstyre i sin utøvelse av myndigheten. På andre områder, som miljø og klima, finner tidligere forskning at nasjonale signaler har svekket plansystemets evne til å ivareta hensynene i den kommunale planleggingen.¹¹⁴ Hvordan brukes så innsigelsesmyndigheten i å sikre arkitektonisk kvalitet generelt (nasjonale signaler) eller retningslinjer om arkitektonisk kvalitet nedfelt i regionale planer?

Hovedinntrykket vårt er at innsigelsesmyndigheten *ikke* tas i bruk for å sikre at statlige signaler, regionale styringssignaler og retningslinjer om *arkitektonisk kvalitet* ivaretas i kommunale planer.¹¹⁵

Å skulle fremme innsigelser med utgangspunkt i at noe ikke har tilstrekkelig arkitektonisk kvalitet, var for enkelte så å si ukjent:

Det er ingen eksempler på at vi har fremmet innsigelser på bakgrunn av kvalitetsbegrepet. Vi bruker ikke de begrepene, det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret der. [Med hensyn til vårt ansvar, så] kan vi [henvise til] landskap og tilpassing, landskapskonvensjonen, tilpasning til kulturlandskap, til landbrukslandskapet og til terrenget. [Altså:] terrenginngrep, hvordan man reduserer «ødeleggelsen» (...) I uttalelsene til [et statlig direktorat med tanke på store utbyggingsprosjekter i naturområder]: her bruker vi ikke begrepsapparatet «arkitektonisk kvalitet», men tilpassing, innordning, landskapstilpasning og inngrep: Estetikk kan vi kanskje våge oss litt på, men det er ikke mye. Men det er en grenseflate der som er ganske viktig (...) Man bruker ikke «skjønnhetsparagrafen»[§ 29-2¹¹⁶] i PBL så aktivt, det er fylkeskonservator og

¹¹⁴ Hanssen og Aarsæther 2018a,b

¹¹⁵ Kommuneplan og område/detaljreguleringer

¹¹⁶ § 29-2. *Visuelle kvaliteter* - Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter

fylkesarkitekt som har en del, men det er mye mer kommunen og fylkeskommunens domene. KMD har [heller] ikke pålagt oss å holde det høyt. Det kunne veldig lett å ha vært sånn (ansatt hos en fylkesmann).

Også en rådgiver i en fylkeskommune forteller at de sjelden benytter arkitektonisk kvalitet eller estetikk som begrunnelser i sine innsigelser:

Å fortelle noen at «nå lager dere en bygning som er av så dårlig estetisk kvalitet at den ikke bør bygges,» det hører til sjeldenhetene. Det må være i forbindelse av at kulturminne skal ivaretas. Skal ha en regional betydning før vi begynner å pirke borti sånne ting. Det må vi overlate til kommunene når det kommer til enkelte bygninger, bortsett fra når man opererer i bygningsmiljø av spesiell nasjonal og regional betydning. Som trehusbyen i [en navngitt by]: hvert enkelt bygg ikke kanskje noe å legge merke til, men helheten skal man søke å ivareta og har en regional betydning (rådgiver i en fylkeskommune).

Ifølge informantene, både hos fylkeskommunene og i fylkesmannsembetene, er innsigelser snarere myntet på det ansvaret de har for å ivareta kulturminnehensyn etter kulturminneloven, og (natur)landskap – etter naturmangfoldloven og landskapskonvensjonen. De nasjonale styringssignalene for arkitektonisk kvalitet oppleves *ikke* å gi hjemmel for å fremme innsigelse, blant annet fordi KMD ikke pålegger dem å holde dette hensynet høyt.

Det vi endte opp med var å henge [innsigelsen] mer på at kulturmiljø og kulturminner av stor nasjonal og regional verdi skal sikres gjennom den kommunale planleggingen. Denne (utbyggingen) brøyt jo veldig med det (den historiske kontinuiteten) (ansatt i en fylkeskommune).

Vi har ikke brukt [innsigelsesretten], men kulturarv har gjort det mye. Men det er forankret i et kulturarv-perspektiv, kvalitet for å ta vare på historien. Men å klare å løfte frem et hjemmelsgrunnlag til å fremme innsigelse på steds kvalitet spesifikt, tror jeg er ganske vanskelig. Da må jeg i så fall tenke meg godt om, om vi kunne klart det. Det ville ha vært mer indirekte, at det er kvalitetsaspekter som ikke ivaretas (ansatt i en fylkeskommune).

Men de faglige ansatte opplever også at det er lettere for dem å få gehør for kulturminnehensyn enn hensyn til arkitektonisk kvalitet hos den regionalpolitiske ledelsen i fylkeskommunen, som (som oftest) må godkjenne at fylkeskommunen fremmer innsigelser mot kommunale planer. Som en avdelingsjef i en fylkeskommune uttaler:

Politisk er det mye lettere å si noe om et kulturmiljø enn bare høy arkitektonisk kvalitet. Fordi det er ikke noe fasit for kvalitet. Her var det en kommune som selv ønsket [dette arkitektoniske grepet]. Men etter vår deltakelse på fagseminar visste vi at det egentlig var en debatt [om dette grepet], det er jo ikke alle som er enig. Men skal fylkeskommunen inn og fremme en innsigelse fordi vi ikke synes [dette arkitektoniske grepet] passer inn, når kommunen som politisk autonomt organ mener noe annet? (avdelingsjef i en norsk fylkeskommune).

Også hos fylkesmannsembetene ser vi noe av de samme vurderingene; at deres primære ansvar ligger i å ivareta landskapsvern og naturvern, snarere enn hensynet til god arkitektur, selv om temaene av og til tangerer hverandre.

Vi har ansvar for å gi uttalelser til dispensasjon av planer. Selv om det er kommunens ansvar, så kan vi av og til ha innsigelser eller fraråde [prosjektene] fordi de ikke er godt tilpasset omgivelsene. Dette er ekstra viktig i landskapsvernområder: Vi har mengdevis av hytter som skal bygges og bygges

kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til [sic] dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.

om i eller i nærheten av landskapsvernområder. Der må de ha behandling etter naturmangfoldloven, og da vil dette med tilpassing til terrenget med mer virke inn direkte fra vår side. Det samme gjelder når sekretariatet for de store verneområdene sitter og lager forvaltningslover, da kommer vi også litt inn. Det er vi som skal godkjenne forvaltningsplanene for de store friluftsområdene, men det er kommunene som skal lage dem. Vi skal på en måte gi et samtykke til det da. Og da kommer det igjen inn: utforming av brygger osv. (ansatt hos en fylkesmann).

Spørsmål knyttet til utforming eller arkitektonisk kvalitet, kan slik sett «snike seg inn bakveien» i denne prosessen. En ansatt i et fylkesmannsembete formulerte det på følgende måte:

Vi behandler mange dispensasjonssaker til uttalelser til kommunene og kan klage på dispensasjoner, [spesielt med hensyn til utbygging] i strandsonen eller naturvernområder. Og da kommer det et element av design inn. Det å innordne seg landskapet, [at den fysiske strukturen skal] prøve å ligge lavt i terrenget, størrelse, mønehøyder, sånne ting kommer faktisk inn selv om vi ikke bruker de ordene [kvalitet, design], så har de en stor betydning for om man får lov til å bygge et bygg. Det kan være en diskusjon mot slutten. Hvis vi har hatt en innsigelse i en reguleringsplan, så kan det være helt på slutten av prosessen og kanskje opp mot at det blir sendt over til KMD om at dette med landskapstilpasning og landskapskonvensjon, og hvordan man utformer det, kan være med. Bestemmelser i reguleringsplanen kan ha betydning (ansatt hos en fylkesmann).

Fylkeskommunene og fylkesmannsembetene opplever altså at de ikke har et klart mandat til å fremme innsigelser på grunnlag av de eksisterende nasjonale styringssignalene rundt arkitektonisk kvalitet. Både fylkeskommunene og fylkesmannsembetene skal imidlertid bruke sin innsigelsesmyndighet til å sikre at regionale planer følges opp i kommunale planer. En av forklaringene til disse innsigelsesmyndighetenes manglende bruk av innsigelsesordningen, synes også å være at mange fylkeskommuner ikke har utformet regionale planer som dekker temaområdet arkitektonisk kvalitet. Dermed blir det også vanskeligere å følge opp de nasjonale signalene om arkitektonisk kvalitet, fordi de ikke har fått en regional oversettelse – og ikke er blitt nedfelt i mer operasjonaliserte føringer som har tatt hensyn til den regionale konteksten. Dette får konsekvenser for både fylkesmannsembetet og fylkeskommunene:

Fylkeskommunen vår har vore lite aktive når det gjeld å utarbeide regionale planar. Der det er aktuelt kan vi bruke slike planar som grunnlag for motsegn (leder hos fylkesmannen).

Flere informanter problematiserer de konkurrerende signalene de får fra KMD. Informantene fra fylkeskommunene forteller at det er liten politisk vilje fra fylkespolitikkerne til å benytte innsigelsesmuligheten om noe ikke var av god estetisk kvalitet i kommuneplaner eller område-/detaljreguleringer. Når fagmiljøene i enkelte fylkeskommuner en sjelden gang får med seg sine fylkespolitikere til å bruke innsigelsesmyndigheten, så rapporterer flere av informantene at de ikke støttes av KMD, og at det gir svært uheldige signaler. Som informantene i en fylkeskommune og et fylkesmannsembete rapporterer:

(Hvordan sikrer dere at regionale planer følges opp?) Gjennom merknader til kommunale planer, eventuelt innsigelse, som sjelden blir støtta av KMD (rådgiver i en fylkeskommune).

Viser til disse i plansaker og fremmer i noen tilfeller innsigelse. Bidrar til utarbeidelse, men vanskelig når departementet stopper innsigelser som er begrunnet i regionale planer (rådgiver hos fylkesmannen).

Dermed oppleves de tvetydige statlige signalene, referert til i kapittel 2, som å ikke støtte opp under en fylkeskommunal politikk som forsøker å gi føringer for kvalitativt god lokal stedsutvikling. Dette kan igjen bidra til å svekke fylkeskommunale og lokale politikeres vilje til å utforme klar politikk på feltet.

Noe av den samme tendensen ser vi når det gjelder knutepunktfortetting. Artikkelen «Planning for Polycentricity: The Development of a Regional Plan for the Oslo Metropolitan Area»¹¹⁷ viser at kommunene i (daværende) Akershus fylkeskommune og Oslo kunne støtte opp under planen i teorien, men i konkrete tilfeller så kunne den enkelte kommune likevel undergrave den regionale planens visjoner for knutepunktfortetting. Dette fordi enkeltkommuner kan se det som strategisk i en konkurranse med andre kommuner. «Kommuner ønsker å tilby blant annet lavere tetthet og eneboliger» for å tiltrekke seg nye innbyggere,¹¹⁸ peker nettopp på den regionale planens svake juridiske status som en grunn til at den ikke i sterkere grad fungerer som et styringsredskap:

I det norske planleggingssystemet, er det et fravær av en streng juridisk, hierarkisk, mekanisme som binder nivåene sammen (...) Kommunene må ta hensyn til regionale planer. Samtidig, så fører fraværet av et slikt bindende hierarki til en frihet og fleksibilitet i planleggingssystemet, og lokale myndigheter har bestemmelsesrett i arealbruksavgjørelser. En potensiell barriere i implementeringen av den regionale planen, er dermed kommunenes planleggingsautonomi. Dette samtidig som de regionale planleggingsmyndighetene tradisjonelt har vært svake og er avhengig av nettverk for at deres visjoner skal få et avtrykk.¹¹⁹

Videre viser forfatterne til ett konkret tilfelle der de nasjonale myndighetene (KMD) støttet en kommunes planer, som brøt nettopp med målene i den regionale planen, selv om «de regionale myndighetene» kom med innsigelse. Dette ser de som nok et uttrykk for henholdsvis kommunenes sterke, og regionens svake, planmyndighet (ibid.). I vår undersøkelse var det som vist også fylkesmanninformanter som hadde lignende erfaringer «departementet stopper [våre] innsigelser som er begrunnet i regionale planer».

På grunn av regionale planers status, at de ikke er juridisk bindende på samme måte som kommunenes arealplaner, kan slike mekanismer som undergraver plankonsistensen få lov å spille seg ut (jamfør figuren i kapittel 2). Selv om innsigelsesmyndigheten blir brukt, som konsistensskapende virkemiddel, så gir KMDs avgjørelse i innsigelsessaker ofte kommuner lov til å fravike prinsipper i regionale planer. Også innsigelser som berører kvalitet i stedsutvikling.

For at innsigelsesmyndighetene skal understøtte en regional politikk som sikrer en kvalitativt god stedsutvikling, så bør:

- *Regionale planer inneholde en tydeliggjøring av politiske ambisjoner for kvalitativ god by- og stedsutvikling, generelt (og knyttet til arkitektonisk kvalitet). Planene må på en forståelig måte få frem hva en ønsket kvalitet innebærer innenfor de ulike bruksområdene/ temaene i stedsutvikling. Her er det viktig å finne en regional oversettelse – eller operasjonalisering – av begrepet. Gjerne gjennom konkrete (men ikke nødvendigvis detaljerte) retningslinjer og veiledere.*
- *Fylkeskommunale politikere være villige til å bruke innsigelsesmyndigheten for å ivareta en regional arkitekturpolitikk i praksis.*
- *KMD støtte innsigelser som er fremmet for å sikre arkitektonisk kvalitet i lokal stedsutvikling.*

3.4 Oppsummert

Selv om kommunene har det primære ansvaret for stedsutviklingen, er det også interkommunale eller regionale hensyn som skal tas. Videre er det lagt opp til at de nasjonale styringssignalene skal oversettes til en regional politikk, materialisert i regionale planer. I motsetning til kommunenes arealplaner, så har ikke regionale planer en juridisk bindende status. Dog heter det i Plan- og bygningsloven at «regional plan skal legges til grunn» blant annet for «kommunal (...) planlegging».

¹¹⁷ Bergsli og Harvold (2018)

¹¹⁸ Bergsli & Harvold, 2018, s. 113

¹¹⁹ Bergsli & Harvold, 2018, s. 114, vår oversettelse

Videre, så kan fylkeskommuner og fylkesmenn gi innsigelser til kommuneplaner og reguleringsplaner, dersom de strider mot retningslinjer og bestemmelser i regional plan.

Vi konstaterte at det varierer i hvilken grad de regionale planene legger føringer for en «kvalitativt god stedsutvikling». Der fylkeskommunene har laget gode regionale planer, som har klart å oversette kravet om arkitektonisk kvalitet og estetikk inn i et regionalt språk, ser dette ut til å fungere som retningsgivning for kommunene og for de instanser som skal se til at kommunene ivaretar hensynene. Det er likevel ikke alltid det fungerer slik: Inntrykket fra vår undersøkelse er at fylkeskommunene i mange tilfeller ikke har en tydelig politikk eller strategi for arkitektonisk kvalitet. Likevel ser vi at de enkelte kommunene erfarer at de regionale planene er relevante for egen kommunal planlegging. Hovedutfordringen synes dermed ikke å ligge i regionale planers rolle, eller status, i seg selv. Hovedproblemet synes snarere å være at få av de regionale planene omtaler – eller har nedfelt føringer for – arkitektonisk kvalitet. Og vi anbefaler dermed at fylkeskommunene burde jobbe mer systematisk for at regionale planer blir effektive verktøy for kommunene i deres kommunale stedsutviklingspolitikk, en politikk som da må sikre arkitektonisk kvalitet.

Det ble også påpekt at innsigelsesmyndigheten – eller innsigelsesmuligheten – ikke synes å fungere optimalt om målet er å sikre arkitektonisk kvalitet, og vi kom derfor med flere oppfordringer og anbefalinger for å endre på dette.

4. Kommunal styring av plan- og byggesaksprosesser

4.1 Innledning

I dette kapitlet løfter vi frem og diskuterer en rekke bestemmelser, dokumenter og ressurser som antas å påvirke kommunene i deres arbeid med planlegging og utbygging, og dermed deres arbeid med arkitektonisk kvalitet.

4.2 Det kommunale plannivået – styringsvirkemidler

Kommunene gis i pbl (2008) vide hjemler til å stille krav om estetikk og arkitektonisk kvalitet. Planlovutvalget erkjente imidlertid lovens tilkortkommenhet når det gjelder å sikre at den kommunale planleggingen gir et sluttresultat med god arkitektonisk kvalitet:

Det må være mulig å stille konkrete estetiske krav til nye bygge- og anleggstiltak både i forbindelse med planer og i den enkelte byggesak. Likevel vil ikke verken [sic] lovtekst eller god veiledning i seg selv føre til gode planer og gode resultater – vi kan ikke regelstyre oss fram til god byggeskikk. Høg kvalitet i landskapet er først og fremst avhengig av kompetente personer i de ulike rollene i planprosessen, god kommunikasjon og gode rammebetingelser. Utvalgets forutsetninger om at planer skal holde kvalitetsmål, og at aktørene i planprosessen skal være kvalifiserte, vil derfor være svært viktige for oppfyllelsen av formålsparagrafen.¹²⁰

Vi skal nå se hvordan kommunenes planmyndighet og planinstrumenter, nedfelt i pbl (2008), oppleves å fungere i arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet i lokal utbygging og stedsutvikling.

4.2.1 Kommuneplanens samfunns- og arealdel

Kommuneplanen er et av de viktigste styringsdokumentene kommunen har. Kommunene kan i samfunnsdelen nedfelle viktige mål de har i samfunnsutviklingsrollen sin, som skal virke retningsgivende for resten av planhierarkiet de utvikler. Her kan de også nedfelle en arealstrategi (noe de nå blir anbefalt å gjøre) som kobler de overordnede målene i samfunnsdelen med arealdelen. Samfunnsdelen er imidlertid ikke juridisk bindende, og har ikke juridisk bindende virkemidler knyttet til seg. Det er dessuten ikke enighet om at samfunnsdelen kan omtales som en «plan» heller: «Samfunnsdelen er ingen plan, men "skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier"»¹²¹. Her kan det skytes inn at få av våre respondenter vektla samfunnsdelen da de ble spurt om satsing på kvalitet i arkitekturen.

Interessant er derfor det faktum at arealdelen har juridisk bindende virkemidler. Her gir Pbl (2008) kommunene viktige virkemidler til å gi juridisk bindende bestemmelser. De viktigste hjemlene er:

§ 11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

1. krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas,
2. innholdet i utbyggingsavtaler, jf. § 17-2,
3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,

¹²⁰ NOU 2003:14, s 219

¹²¹ Pbl § 11-2, 1. ledd - Skjeggedal m.fl., 2020, s. 9

4. rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen,
5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnyttning av boligmassen etter § 31-6,
6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,
7. hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø,
8. forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.

§ 11-10. Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 1, 2, 3 og 4

- Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:
1. mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivarettatt,
 2. fysisk utforming av anlegg,
 3. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal,
 4. lokalisering, bruk og streghetsklasser for avkjørsler til veg,
 5. i hvilke områder Forsvaret i medhold av § 20-7 selv kan fatte vedtak om virksomhet, bygg og anlegg.

Kommunene har også mulighet til å utforme «kommunedelplaner», altså planer som bare dekker visse deler av det geografiske området. Kommunedelplaner kan også være tematiske, for eksempel Oslos Kommunedelplan for torg og møteplasser.

4.2.2 Reguleringsplannivå (områderegulering og detaljregulering)

Planlovutvalget foreslo at¹²² alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger. I dette ligger det også et krav om at estetiske forhold skal utredes. Planlovutvalgene så at ombygging og nybygg ofte førte til store diskusjoner rundt ulike alternativer, og mente at det var viktig at planprosessene sikret et godt grunnlag for disse diskusjonene.¹²³ Planlovutvalget vurderer likevel de viktigste virkemidlene for styring av estetisk kvalitet ut over den enkelte byggesak, å være gjennom regulerings- og bebyggelsesplan med bestemmelser og eventuelle retningslinjer.¹²⁴ Gjennom slike bestemmelser kan det gis relativt detaljerte bestemmelser om utforming av bebyggelse og anlegg. De kommunene som kan sies å være spesielt strategiske, bruker kommuneplanens samfunnsdel, kommunedelplaner og kommuneplanens arealdel aktivt til formmessig styring.

§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. grad av utnyttning, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,
4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,
5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,
6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,
8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse og at det er

¹²² § 1-8

¹²³ NOU 2003:14:220

¹²⁴ NOU 2003:14, s. 2019

- tilknytningsplikt etter § 27-5,
9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,
11. krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,
12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,
13. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30,
14. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.

Kommunenes hjemmel til å gi slike juridisk bindende bestemmelser for å sikre arkitektonisk kvalitet er derfor stor, det gjelder i kommuneplanens arealdel, i områderegulering og i detaljreguleringer.

Dette var også planlovutvalgets klare intensjon:

Siden det er krav om område- eller detaljplaner for arealformålene bebyggelse og anlegg og omforming og fornyelse, vil både kommuner og private forslagsstillere her få konkrete muligheter til å stille estetikkkrav knyttet til den enkelte plan. Samtidig legges det vekt på at behovene vil være svært forskjellige, og det er ikke ønskelig å innføre detaljerte bestemmelser i loven som vil redusere mangfoldet og kreativiteten som er ønskelig i byplanlegging og arkitektur.¹²⁵

De understreker altså her at deres intensjon også er å gi *kommunene stor frihet til å utøve sitt lokale faglige og politiske skjønn i fortolkningen av estetikk*, og i ivaretagelsen av dette hensynet i egen planlegging. Intensjonen om kommunalt selvstyre på feltet er derfor sterkt. Som poengtert over, så har kommunen som planmyndighet likevel ikke adgang til å pålegge en utbygger krav som er strengere enn det som stilles i TEK.

4.2.3 Planer utenfor pbl (2008) – «uformelle planer»

Kvalitetsforventingene i nasjonalt lovverk, regelverk og styringsdokumenter¹²⁶ må «oversettes» inn i lokal kontekst, og her har som sagt kommunene store friheter. Men så kreves det også en oversettelse fra overordnede planer¹²⁷ til detaljreguleringene. For å bidra til en slik «oversettelse» mellom plannivåene innad i kommunen, slik at hensyn til kvalitet og arkitektonisk kvalitet blir ivaretatt også på lavere plannivå, ser vi at kommunene bruker redskaper i loven (kommunedelplan, områderegulering, planprogram). Men vi ser også at kommunene har utviklet uformelle arealplanverktøy¹²⁸ til samme formål.¹²⁹ Studier viser at kommunenes begrunnelse for å utvikle slike verktøy, nettopp er for bedre å sikre kvalitet i de innsendte planene, ved at de blir bedre «bestillere» på kvalitet i det som kommer inn av innsendte planer.¹³⁰ De bruker derfor de uformelle planene til å realisere de visjoner og ambisjoner om kvalitet som ofte ligger i kommuneplanen. Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) i Oslo¹³¹ forstås av aktørene som hensiktsmessige for å nedfelle visjoner i tidlig fase – gjennom fleksibel retningsgivning for utbyggeraktørene.

4.3 Hvordan brukes det kommunale handlingsrommet?

Hvordan brukes handlingsrommet kommunene har til å utforme og gjennomføre egen

¹²⁵ NOU 2003:14, s. 220

¹²⁶ Slik som forskrifter

¹²⁷ Kommuneplan

¹²⁸ VPOR, byplangrep og liknende

¹²⁹ Hanssen og Skogheim 2019, Nordahl mfl 2019, Grette 2019

¹³⁰ Hanssen og Skogheim 2019

¹³¹ Nå Planprogram med VPOR

arkitekturpolitikk? Hovedinntrykket er at det er stor variasjon i om og hvordan norske kommuner jobber med temaet. Først ser vi hen til to store kommuner som begge har utarbeidet egen arkitekturpolitikk, før vi deretter ser på to kommuner som gjennom veiledere også har en politikk for arkitektur, selv om begrepet ikke er like synlig.

4.3.1 Enkelte kommuner utformer egen arkitekturpolitikk: Strategier og veiledere

Vi skal i det følgende se på hovedinnholdet i arkitekturpolitikken i Oslo, Bergen og Bodø kommune. Kommuner som Bergen og Oslo har formulert sin egen arkitekturpolitikk,¹³² og slik sett gjort en jobb med å operasjonalisere den nasjonale arkitekturpolitikken inn i en lokal kontekst.¹³³ Det er derfor interessant å se nærmere på hva som inkluderes i en (eksplisitt nedfelt) kommunal arkitekturpolitikk, og hvilke instrumenter som brukes for å gjennomføre den.

Arkitekturpolitikk for Oslo – en bærekraftig by det er godt å leve i

I 2016 fikk Plan- og bygningsetaten i oppdrag å utarbeide forslag til arkitekturpolitikk for Oslo, og «Arkitekturpolitikk for Oslo – en bærekraftig by det er godt å leve i», er et svar på dette. Dokumentet skal være et beslutningsgrunnlag for arkitekturpolitiske prioriteringer og vedtak, samt fungere som en veileder for kommunen i plan- og byggesaksforvaltning og byutvikling. Arkitekturpolitikken skal også fungere som veileder for forslagsstillere av reguleringsplaner, prosjekter og byggesaker.¹³⁴ Ambisjonene er høye: «Arkitekturpolitikken består av én visjon og fire satsingsområder med tilhørende mål og forslag til oppfølging som skal bidra til at visjonen om en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle kan nås».¹³⁵ De fire satsingsområdene er:

- Klimasmart hovedstad med arkitektonisk egenart
- En by med gode møteplasser, fellesrom og forbindelser
- En by med arkitektur for mangfoldige og skapende bo- og næringstilbud
- En by som mobiliserer folk til samskaping

Definisjonen av arkitektur er bred og griper inn i flere samfunnsdimensjoner. Når det gleder kvalitet i arkitekturen, hevdes det at «konstruksjoner og overflater må gis varig materialkvalitet, samtidig som bygningene må kunne romme ulike formål over tid og kunne gjenbrukes uten av vi må rive og bygge nytt».¹³⁶ En slik ambisjon er i tråd med de nasjonale forventningene, selv om det i Oslos arkitekturpolitikk ikke nevnes kostnadseffektivitet eksplisitt.

Arkitekturpolitikken inkluderer også et vedlegg som omhandler hvordan kvalitet i bomiljøet kan oppnås – et såkalt «Kvalitetsprogram med eksempelsamling for godt bomiljø i Oslo». Programmet skal fungere som hjelpemiddel for å heve kvaliteten på byggeriet i bred forstand, men arkitekturpolitikken er ikke juridisk bindende:

Arkitekturpolitikken er en overordnet politikk, som konkretiserer kommuneplanen og legger føringer for byens fysiske utforming i tråd med politiske mål. Arkitekturpolitikken gir ikke hjemmel for å avslå eller stille konkrete krav til planer og prosjekter. Arkitekturpolitikken har til hensikt å være et veiledende verktøy både for kommunens virksomheter, for private utviklingsaktører og generelt for plan- og byggesaksbehandlingen. Politikken vil oppdateres gjennom åpne og inkluderende prosesser i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Gjennom innsatsområdene, målene, forslag til oppfølging og Kvalitetsprogram med eksempelsamling for godt bomiljø i Oslo, skal arkitekturpolitikken inspirere og gi retning for byens fysiske utvikling.¹³⁷

¹³² Bergen kommune, 2019a; Oslo kommune, 2019

¹³³ Regjeringen, 2009

¹³⁴ Oslo kommune, 2019, s. 3

¹³⁵ Oslo kommune, 2019, s. 6

¹³⁶ Oslo kommune, 2019, s. 7

¹³⁷ Oslo kommune, 2019, s. 9

Når det gjelder å spesifisere hva «kvalitet» i arkitekturen innebærer, skriver kommunen at:

[Arkitektonisk kvalitet] handler om god stedsutvikling, hvor utforming og fysiske kvaliteter i bygg og byrom samspiller med omgivelsene og naturen. Det handler også om brukbarhet og funksjon og hvordan arkitekturen oppleves som attraktiv, fleksibel og tilgjengelig for byens brukere. Ikke minst handler det om bærekraftige løsninger som er klimavennlige og har god varighet. Kvalitet er et skjønnsmessig begrep, og hva som utgjør kvalitet og hvilke kvaliteter som vektlegges vil variere fra prosjekt til prosjekt. Det er viktig at det i planforslag og byggesøknader redegjøres for hvilke kvaliteter som er forsøkt realisert og hvorfor, slik at man i hvert tilfelle kan vurdere om kvalitet er tilstrekkelig sikret.¹³⁸

Her er det tydelig at kvalitet er et bredt begrep som skal tjene flere funksjoner, for eksempel klimavennlig byutvikling. God arkitektur skal skape positive effekter i samfunnet. Kvalitetsbegrepet er ikke snevert eller filosofisk – det diskuteres ikke hva som er «stygt eller pent» – men arkitektur brukes som ledd i å nå overordnede mål i kommuneplanen, samt å befeste Oslo som (europeisk) klimahovedstad. Arkitektur inngår som tverrfaglig element i byutviklingen.

I motsetning til de nasjonale forventningene i regional og lokal planlegging, som ikke spesifiserer hva som menes med «kostnadseffektivitet», antyder Oslo kommune hva som er mest lønnsomt å bygge:

God og nyskapende arkitektur er blant annet kjennetegnet av fleksible løsninger og holdbare materialer med lang levetid. Selv om dette kan medføre større kostnader ved utbyggingen, viser det seg i mange sammenhenger at de positive effektene på trivsel og miljø sammen med beregning av levetidskostnader gjør at disse løsningene likevel er mer lønnsomme. På denne måten bidrar god arkitektur til bedre praktisk og økonomisk måloppnåelse i kommunal virksomhet. Erfaringsfall viser at merkostnader ved investeringene gir sparte driftskostnader allerede etter åtte år.¹³⁹

Kommunen viser her en *holistisk forståelse* for hva kvalitet i arkitekturen kan bety for samfunnet. Samtidig sies det lite konkret om hvordan en slik forståelse skal kunne inngå som forpliktende del av forhandlinger mellom kommunen og private eiendomsutviklere – to aktører som kan være mest interessert i henholdsvis kostnadsbesparelse og økonomisk inntjening.¹⁴⁰ I dokumentet anerkjenner kommunen dette dilemmaet: «Oslo er også en by hvor utbyggingen i stor grad gjøres av private utbyggere som har krav til fortjeneste og relativt korte tidshorisonter».¹⁴¹ I så måte appellerer arkitekturpolitikken til at folk tar samfunnsansvar, snarere enn å kreve kvalitet i arkitekturen, selv om det vurderes å etablere en «rådgivende byarkitekt». Kommunen understreker også at arkitekturpolitikken ikke gir «hjemmel for å avslå eller stille konkrete krav til planer og prosjekter, men vil være veiledende for kommunens virksomheter og andre tiltakshavere samt for kommunens plan- og byggesaksbehandling for å fremme kvalitet i de fysiske omgivelsene».¹⁴² Det vises deretter til «Kvalitetsprogram med eksempelsamling for godt bomiljø i Oslo» som skal fungere som «inspirasjonsverktøy for å fremme gode bomiljøer».¹⁴³

Kvalitetsprogram med eksempelsamling for godt bomiljø i Oslo. Vedlegg til Arkitekturpolitikk for Oslo

I bestillingen fra byrådsavdelingen i Oslo, ble det bedt om at den ovennevnte arkitekturpolitikken skulle omfatte et vedlegg i form av et «kvalitetsprogram». Dette skulle sammenfatte og tydeliggjøre kvalitetskravene på en måte som hever kvalitetsnivået på boligbyggingen i Oslo.¹⁴⁴ Dokumentet innledes med en gjennomgang av kvalitetsprogrammet. Deretter vises det til en rekke «kriterier til

138 Oslo kommune, 2019, s. 10

139 Oslo kommune, 2019, s. 15

140 Jamfør Andersen & Skrede, 2017

141 Oslo kommune, 2019, s. 35

142 Side 35

143 Oslo kommune, 2019, s. 25).

144 Plan- og bygningssetaten, 2019b, s. 9

vurdering», samt hvilke planer og veiledere (dokumenter) som er relatert til disse. Under overskriften «Arkitektonisk utforming og visuell kvalitet» listes det for eksempel opp følgende kriterier: volum, proporsjoner, materialer, farger, fleksibilitet, romfunksjon og -høyde, samt møblerbarhet.¹⁴⁵ Deretter presenteres 18 eksempler på prosjekter som anses som vellykkede – de fleste fra internasjonale storbyer. Eksempelene viser hvordan arkitektur ikke kan reduseres til estetikk, men at arkitektur er et sosialt, psykisk, fysisk, kulturelt og miljømessig anliggende som påvirker våre liv.

Språket (og illustrasjonene) i Kvalitetsprogrammet er preget av en arkitekturfaglig og romantiserende sjargong. Her er et eksempel fra et boligprosjekt fra Sinsen i Oslo: «Et spill i fasaden mot parken oppnås ved et utenpåliggende søylesystem og balkonger med ulik dybde».¹⁴⁶ Det hevdes at dette søylesystemet «gir et spill i fasadene som også gir ulik utforming av private utesoner og variert dagslys i leilighetene.¹⁴⁷ Dette er en «estetisk» retorikk som kan minne om den vi finner i boligannonser, og den kan sies å avvike fra de tverrfaglige, holistiske ambisjonene i det arkitekturpolitiske moderdokumentet. Her er et annet eksempel fra samme prosjekt:

Separate bygningsvolum ligger oppå en base. Anleggets halvåpne atrier går gradvis over i parken. I atriene er det plantet frukttrær som gir blomstring om våren og frukt om høsten. Trærne forlenger parkdraget inn i boligprosjektet.¹⁴⁸

Det kan hevdes at eksempelsamlingen appellerer til sansene gjennom å spille på visuelle, organiske og metaforiske elementer, samtidig som det er lite konkret i eksempelsamlingen som nødvendigvis kan brukes til å få mer kvalitet i det kommunale og private byggeriet. Flere av eksemplene er også fra internasjonale byer som har innskrevet seg i folks bevissthet som attraktive på ulikt vis – som New York og Cambridge – og dokumentet inneholder et rikt billedmateriale som forankrer eksemplene i en arkitekturfaglig diskurs, snarere enn i et holistisk byutviklingsprosjekt. Dokumentets sensoriske uttrykk minner om et salgsdokument, snarere enn et planfaglig dokument som skal sikre kvalitet i arkitekturen. Interessant nok vektlegges «trivsel» og «bo- og livskvalitet» i arkitekturpolitikken og eksempelsamlingen har frasen «godt bomiljø» i tittelen. Det er derfor slående at nevnte eksempelsamling så å si ikke drøfter, viser frem eller dokumenterer hva som skal til for å oppnå en god bolig eller at man skal trives som beboer. Vekten er altså på det mer observerbare og arkitektur som fysisk form, ikke arkitektur som betingelser eller rammer for liv. Det må legges til at dokumentet heller ikke er juridisk bindende.

Arkitektur- og byformingsstrategi for Bergen

Bergen har omtrent samme ambisjoner som Oslo, nemlig at arkitektur skal være et verktøy for å styrke byen som en vakker, særpreget, inkluderende og grønn by.¹⁴⁹ Arkitekturstrategien skal brukes i utvikling og vurdering av arkitektur i plan- og byggesaker. Den er et supplement til Plan- og bygningslovens forskrifter, samt til kommuneplanens arealdel for å tydeliggjøre sammenhenger disse ikke fyller.¹⁵⁰ Det understrekes at:

Arkitektur defineres ikke gjennom tall og høyder. Det er et helhetlig fag, og de arkitektoniske grepene er unike fra prosjekt til prosjekt. Dette dokumentet definerer derfor ikke spesifikke løsninger, men viser hvilke fokus som er avgjørende når arkitekturen utvikles. Slik vil strategien fungere som en forutsigbar felles plattform og diskusjonsgrunnlag i utviklingen, vurderingen og godkjenningen av prosjekter.¹⁵¹

Ambisjonene er høye, og det hevdes videre at arkitektur «skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og

145 Plan- og bygningsetaten, 2019b, s. 14

146 Plan- og bygningsetaten, 2019b, s. 22

147 Plan- og bygningsetaten, 2019b, s. 24

148 Plan- og bygningsetaten, 2019b, s. 24

149 Bergen kommune, 2019b, s. 3

150 Bergen kommune, 2019b, s. 6

151 Bergen kommune, 2019b, s. 6

livskvalitet». ¹⁵² I så måte er politikken ikke unik for Bergen, ¹⁵³ men sammenlignet med Oslos arkitekturpolitikk, kjennetegnes Bergens versjon av å vise flere interiørbilder, for eksempel av Grieghallen, Universitetetsaulaen og trapperom i offentlige bygg. Dette kan tyde på at arkitekturbegrepet også innbefatter estetiske og funksjonelle interiører i større grad enn i de nasjonale dokumentene, samt hva som er tilfelle ved Oslos arkitekturpolitikk. I Bergen foretas også en tydeligere kobling til byens historie enn i Oslos arkitekturpolitiske dokument. I Bergens arkitekturpolitikk er det også flere konkrete anbefalinger til hvordan en kan oppnå kvalitet i arkitekturen, enn i Oslo. Sistnevnte har også klare anbefalinger i kvalitetsprogrammet, men de er oftest ikke så eksplisitt formulert som i Bergen. Her gis for eksempel en beskrivelse av hvordan man kan oppnå «estetiske opplevelser» ved å velge:

materialer som gir gode opplevelser for alle sanser og som gir et godt inneklima – fortrinnsvis tre eller andre naturmaterialer. Lag rom med god akustikk for sin funksjon, som gir likeverdighet for alle brukergrupper. [Berik] opplevelsen gjennom kunst, farge og detaljer. Lag bygg som særpreges av bevisst detaljering og materialvalg. Bruk kunst og farger aktivt, innenfor en arkitektonisk idé. Legg spesiell vekt på utforming og detaljering av hjørner i kvartaler, inngangspartier, fellesrom og byggets første etasje. ¹⁵⁴

Disse eksemplene er ganske kategoriske og begrenser til en viss grad rommet for estetisk skjønnsutøvelse. I Bergens arkitekturpolitiske dokument er de «gode» eksemplene også innlemmet i moderdokumentet, og ikke publisert som vedlegg, som i Oslo. Kommunen bruker også færre internasjonale eksempler enn hovedstaden. En mulig lesning her kan være at Bergen er mindre opptatt av å vise seg frem internasjonalt. Bergen virker å være vel så opptatt av å bygge videre på det byen allerede har av (historiske) kvaliteter i arkitekturen – eksteriørt og interiørt – enn å skue hen til internasjonale forbilder.

Formveileder for byrom i Bodø sentrum

I dette dokumentet er Bodø kommune opptatt av å styrke sitt omdømme som en attraktiv by å bo og leve i, og formveilederen inngår som del av denne ambisjonen. Som del av situasjonsbeskrivelsen i Bodø skisseres dens historiske utvikling, og flere steder identifiseres det forbedringspotensialer i dagens bysentrum:

Det er plantet trær og busker noen steder i Bodø sentrum, men mye av beplantningen er spredt og småvokst og de fleste byrom har lite vegetasjon. Sentrumsområdet har derfor flere steder et ganske hardt og røft preg. Det er få grønne lunger i sentrum, bortsett fra Torvgata med Kongeparken. ¹⁵⁵

Her er et annet eksempel på tilsvarende selvkritikk:

De overordnede utfordringene i sentrum er at mange av byrommene mangler romlig kvalitet. Det er få steder som innbyr til byliv, hvor folk kan møtes eller betrakte andre og deres gjøremål. Sentrum er i stor grad dominert av biler, fordi det ikke er laget noe velfungerende system for å innordne dem i gatene og plassene. Asfalterte flater, parkerte biler og betonggriser som brukes til å organisere kjøring og parkering i utflytende plassrom, er dessverre et fremtredende trekk i sentrum. ¹⁵⁶

Denne selvkritiske ordlyden skiller dokumentet fra tilsvarende strategier i Oslo og Bergen, som i mindre grad dveler ved det som ikke er tilfredsstillende. Samtidig anbefales en rekke konkrete tiltak for å gjøre sentrum mer attraktivt, for eksempel «en oppmykning av Storgata fra torget til Sjøgata ved Snippen» slik at gata kan bli en «grønn promenade for myke trafikanter gjennom byen fra øst til vest,

¹⁵² Bergen kommune, 2019b, s. 10

¹⁵³ Det er også flere paralleller til den nasjonale arkitekturpolitikken, slik den er analysert av Andersen & Røe, 2017b

¹⁵⁴ Bergen kommune, 2019b, s. 18

¹⁵⁵ Bodø kommune, 2012, s. 13

¹⁵⁶ Bodø kommune, 2012, s. 15

helt ned til sjøen med fisketorget og det nye kulturhuset».¹⁵⁷ Det er samtidig viktig å påpeke at denne formveilederen er produsert av konsulenter¹⁵⁸ – ikke av kommunen selv. Dette kommer også frem gjennom ordlyden i dokumentet flere steder, som for eksempel:

I sentrum bør man satse på andre trær og mer urban bruk av vegetasjon enn det man finner i byens rand- og utkantområder. Bevisst og egenartet bruk av vegetasjon gir sanseopplevelser og skaper identitet. Kanskje kan man utnytte vinden i Bodø med vegetasjon som skaper lyd og blomstrende planter som sprer duft. Det bør plantes i ulike sjikt for å lage intime romlige situasjoner og skape le. I tillegg til gatetrær bør det derfor benyttes busker/hekker og stauder. Stauder som tåler snølagring kan brukes ved parkeringsplasser og steder for snøopplag.¹⁵⁹

I dette sitatet er det tydelig at konsulentene har foretatt en vurdering av dagens Bodø, og på det grunnlag kommet frem til flere spesifikke forslag til løsninger. Teksten representerer en annen genre enn dokumentene fra Oslo og Bergen. Formveilederen er ikke juridisk bindende, men likevel hevdes det at «veilederen skal være et verktøy til å styre eksisterende, pågående og kommende offentlige og private prosjekter som berører byrommene i Bodø».¹⁶⁰ Dette fremstår noe paradoksalt, siden en veileder ikke har juridisk status som et styringsdokument. Den tydelige konsulentprofilen er også litt uvant i et dokument som er ment å være styrende for en kommune.

I gjennomgangen har vi både tatt for oss dokumenter som er produsert av kommunene selv og et dokument produsert av konsulenter – i vårt tilfelle representert ved Bodø. I sistnevnte dokument har konsulentene foretatt en tilstandsvurdering av dagens situasjon og kommet med konkrete løsningsforslag basert på denne, mens de dokumentene som er laget av kommunene selv,¹⁶¹ i større grad er visjonære dokumenter enn spesifikke løsningsforslag. Hvilken modell man velger kan også tenkes å påvirke eiendomsforholdet til de lokale arkitekturplanene og hvordan forslag med mer blir realisert.¹⁶² I en midtveiseevaluering av Riksantikvarens satsing «Kulturminner i kommunen» ble det avdekket at de kommunene som hadde utført arbeidet med å registrere lokale kulturminner selv, i større grad kjente til kulturminneplanen og dens innhold. De kommunene som hadde kjøpt konsulenttenester for å utvikle lokale kulturminneplaner, hadde i mindre grad kjennskap til planens innhold. Det ble også antydning at det å engasjere lokalbefolkningen i registreringsarbeidet skapte større medvirkning, enn det som var tilfelle i kommuner som satte bort registreringsarbeidet til eksterne konsulenter.¹⁶³ Dette kan ha overføringsverdi til arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet i kommunene.

4.3.2 Hvilke plannivåer er viktigst for å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutvikling?

I surveyen ønsket vi å hente inn kommunenes erfaringer med hvilke plannivåer som var viktigst for å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen. I figur 3 gjengis svarene fra planutøverne:

157 Bodø kommune, 2012, s. 17

158 Asplan Viak og Arkitekturverkstedet Oslo

159 Bodø kommune, 2012, s. 21

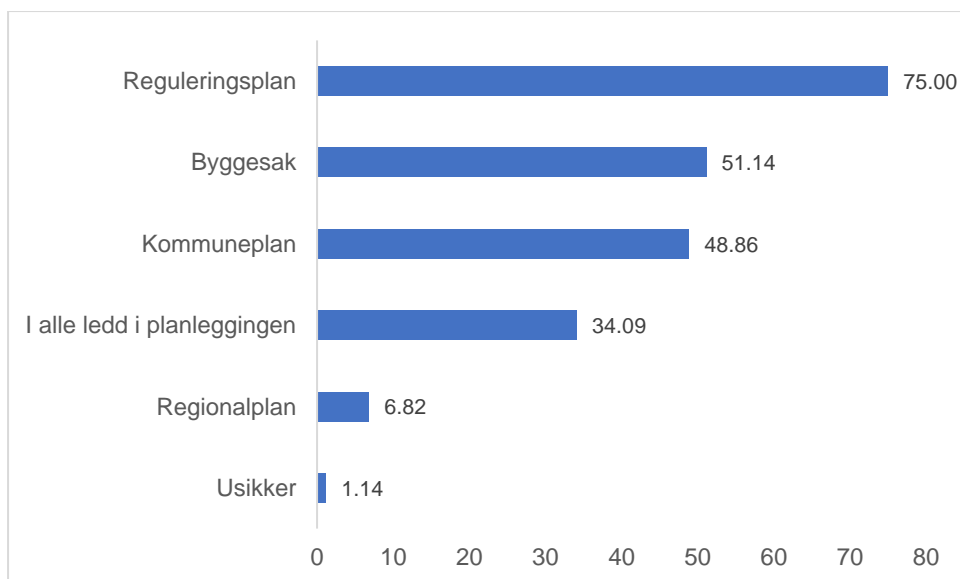
160 Bodø kommune, 2012, s. 6, original utheving

161 Eller som står oppført som avsendere, uavhengig av om de har mottatt konsulenthjelp

162 Jamfør også Hauken, 2020 om bruken av medvirkningskonsulenter i planlegging

163 Berg & Skrede, 2015

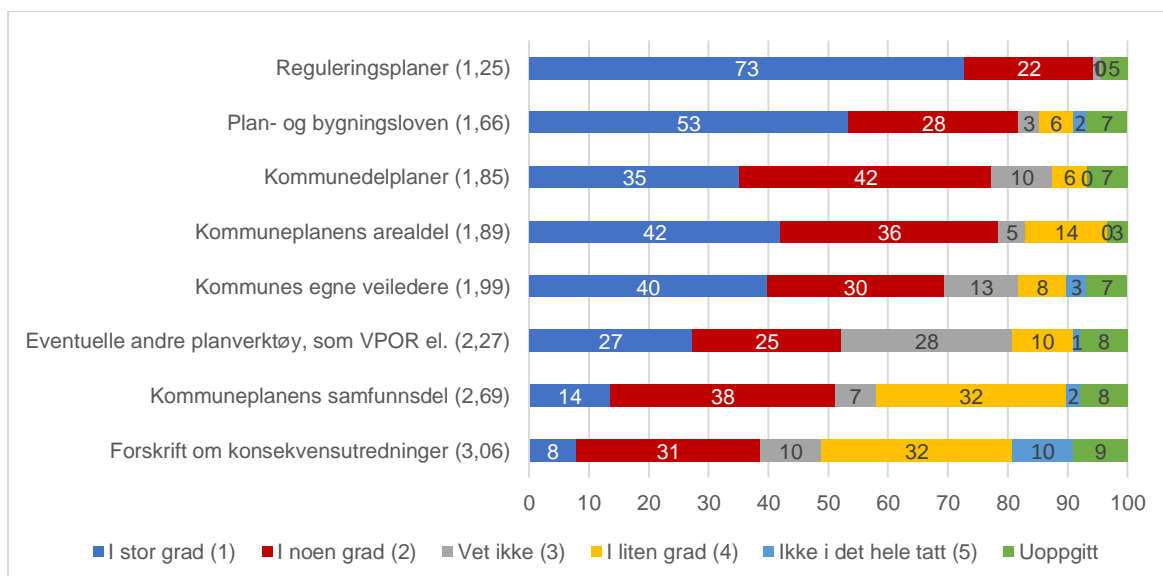
Erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging



Figur 3 Etter din mening, på hvilket plannivå fungerer det best for dere å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutvikling? (flere svar mulig) (n=88) (i %)

Figuren viser tydelig at plansjefene opplever at reguleringsplannivået er det viktigste plannivået for å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen, noe tre av fire av våre respondenter svarer. Omkring halvparten svarer «byggesak» eller kommuneplan. Mens bare syv prosent oppgir at regionale planer fungerer best for å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutvikling.

For å utdype de ulike planinstrumentenes hensiktsmessighet for å sikre arkitektonisk kvalitet, stilte vi nok et spørsmål. Planutøverne/respondentene ble bedt om å vurdere hvor viktig de anså åtte ulike rammer for planlegging å være i arbeidet med å «sikre arkitektonisk kvalitet» i stedsutvikling, eller å ha en satsing på arkitektur. I tillegg til prosentvis fordeling av svaralternativene på disse åtte rammene, har vi beregnet gjennomsnittscore. Jo nærmere 1 gjennomsnittscoren den, desto flere mener at den gitte rammen er viktig for planlegging av arbeidet for å sikre arkitektonisk kvalitet.



Figur 4 Hvilke av disse rammene for planlegging mener du er viktige for arbeidet med å «sikre arkitektonisk kvalitet» i stedsutvikling, eller å ha en satsing på arkitektur? (n=88) (i %)

Av figuren ser vi at reguleringsplaner og plan- og bygningsloven troner på toppen, og vurderes som de viktigste rammene for arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet. Videre vurderes

kommunedelplaner og kommuneplanens arealdel å være viktige, mens kommuneplanens samfunnsdel vurderes mye lavere. Dette er i tråd med funn fra evalueringen av plan- og bygningsloven, hvor studiene finner at arealdelen av kommuneplanen vurderes som et mye mer kraftfullt styringsinstrument enn samfunnsdelen.¹⁶⁴ Kommunens egne veiledere, som ofte er de mest spissede for temaet arkitektonisk kvalitet, vurderes omtrent på samme nivå som kommuneplanens arealdel. Forskrift om konsekvensutredninger ser ut til å være minst viktige for å sikre arkitektonisk kvalitet. Det at forskrift om konsekvensutredninger blir vurdert som minst viktig, er et funn som kan kobles til følgende påstand:

Det er også merkelig at EVAPLAN [et forskningsprosjekt som har evaluert plandelen av plan- og bygningsloven av 2008] ikke har drøfta to av pbls viktigste redskaper for å vurdere virkninger av framtidige utbygginger, nemlig konsekvensutredning (§ 4-2) og risiko- og sårbarhetsanalyse (§ 4-3). Vårt inntrykk er at disse utredningene og analysen i stor grad har fått et rituelt preg med begrensa betydning for de valgte løsningene. Dette inntrykket bekreftes av Menon Economics' (2019) vurdering av konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer.¹⁶⁵

4.3.3 Nærmere om bruken av overordnede planer (kommuneplanens samfunns- og arealdel)

De kommunene i studien vår som har en gjennomført politikk på området arkitektonisk kvalitet nedfeller kvalitetstankegangen i overordnede planer, fra kommuneplanens to deler, og deretter nedover i planhierarkiet og til byggesak. Bergen kommune stiller krav til kvalitet for arkitektur og byform i kommuneplanens arealdel (KPA), fremfor predefinerte størrelser eller måttall.

Vedrørende kvalitet i arkitektur og utforming, så har vi i hele utformingen av KPA snudd ting litt på hodet. Tidligere, og i de fleste plandokumenter i Norge er det bestemmelser om maks utnyttelsesgrad og høyde. Da ser en utbygger på kartet, og ser hvor mye bygningsmasse de kan få inn. Men nå har vi tatt vekk disse bestemmelsene, for å legge inn krav til kvalitet i stedet. Så nå er det disse kvalitetskravene og krav til uteareal, støybestemmelser og andre ting som til syvende og sist blir bestemmende for hvor mye man kan bygge, hvilke volumer man kan flytte inn i et område (intervju med ansatt i Bergen kommune).

Dersom kommunen har ressurser og kompetanse til å svare på hva som er kvalitet for hver enkelt reguleringsplan, så er det ifølge Bergen kommune mest gunstig å stille slike krav, fremfor å bli «bitt i halen» av prosjekter som følger alle størrelseskrav, men som likevel ikke oppfyller motivet bak kravene: kvalitet i arkitekturen. Det er viktig at formålsparagrafene ligger i KPA for å gi plan- og byggesaksavdelingen muligheten til å følge opp kvalitet: «Få det inn i KPA og gjennom arkitekturpolitikken er viktigst. Trenger de formålsparagrafene, hvis ikke er det vanskelig for en plan- og byggesaksarbeider å sikre den kvaliteten» (intervju med ansatt i Bergen kommune).

Mange av kommunene i surveyen rapporterer at de har utformet veiledere om temaet, som for eksempel «Estetisk veileder er utarbeidet for sentrumsområdene». Eksempler er Grimstad, Porsgrunn, Steinkjer og Rælingen for å nevne kun noen få. Ofte er veilederne knyttet til kommuneplanens arealdel, slik som i Os kommune.

Arealdelen av kommuneplanen vurderes som et svært viktig styringsvirkemiddel for å sikre arkitektonisk kvalitet. Kommuneplanens arealdel er en juridisk bindende plan, som kan inneholde arealformål, retningslinjer og planbestemmelser. I den empiriske studien ser vi at kommunene bruker disse planinstrumentene aktivt. En kommune har i kommuneplanens arealdel nedfelt kravet om at underordnede planer og byggesøknader skal gjøre rede for hvordan de ivaretar arkitektonisk kvalitet i utformingen. Dette er altså et prosedyrekrav, som organiserer inn en bevissthet rundt arkitektonisk kvalitet i trinnlavere planer, ved å be om at trinnlavere planer inkluderer en beskrivelse av hvordan

¹⁶⁴ Aarsæther og Hofstad 2018, Hanssen og Aarsæther (2018a,b).

¹⁶⁵ Skjeggedal m.fl., 2020, s. 11-12

hensynet er ivaretatt:

Det stilles krav til redegjørelse av arkitektur og utforming, ved søknad. Kravet er nedfelt i kommuneplanens arealdel, med føringer for hva redegjørelsen skal inneholde. Redegjørelsen skal blant annet vurdere terrengtilpassing og funksjon. Det er i kommunedelplan for byområdet avsatt 33 bygningsmiljøer, med krav om tilpasning. Miljøene er fra alle tidsepoker, men utformet som helhet og er sårbare for endring. Det er også avsatt ulike områdetyper for bygningsstruktur, hvor rammer for høyde og utnyttelse er angitt. For eksempel småhusbebyggelse og bygårdsbebyggelse. Bygningsvern er sikret i plan. Det er utarbeidet en byromsstrategi med et handlingsprogram for utvikling. Det er dessuten et økt fokus på materialbruk og uteareal ved regulering. Det er to ansatte arkitekter, en på byggesak og en på plan. Kompetansen blir brukt i enkeltsaker, det gir mulighet til en vurdering av arkitektonisk kvalitet utover tilpassingskrav (planlegger i en stor kommune).

Sitatet viser altså en svært gjennomarbeidet styringsstrategi gjennom bruk av ulike planinstrumenter. I tillegg til kravet i arealdelen om redegjørelse for arkitektur og utforming i alle trinnlavere planer og byggesøknader, så har kommunen også avsatt en rekke bygningsmiljøer, med krav om at ny bebyggelse skal tilpasse seg eksisterende bygningsmiljøer. De har dessuten avsatt ulike områdetyper for bygningsstruktur, både for å sikre tilpasning til eksisterende, men også for å sikre ulike former for bebyggelse og typologi. Videre ser vi altså at kommunen har utformet mer spesifikke strategier (byromsstrategier) for å sikre spesifikke kvaliteter i byutviklingen. Kommunen synes å ha en aktiv politikk helt ned til reguleringsplannivå, med også å styre materialbruk og uteareal på reguleringsplannivå. Dette eksempelet viser på en forbillidlig måte at det å sikre arkitektonisk kvalitet krever en smart, aktiv styring gjennom alle trinnene av planer. Det krever en flernivå-meny av styringsvirkemidler som spiller godt sammen. Dette krever at kommunen har en aktiv politikk på området, som gjerne gir seg uttrykk i strategier eller er nedfelt i kommuneplanen (oftest i arealdelen). Disse trinnhøyere planene innehar så både ambisjoner, visjoner og krav knyttet til prosedyrer (redegjørelser) og substansielle kvaliteter som skal ivaretas i trinnlavere planer. I tillegg må kommuner følge opp med aktiv bruk av planbestemmelser i trinnlavere planer.

Flere av informantene opplever imidlertid at det kan være vanskelig å styre estetikk og andre prioriteringer. Siden planlegging er et tverrfaglig felt, kan man risikere at estetikk av og til må vike for andre prioriteringer. Estetisk forståelse må (og kan) oppøves. Ofte appellerer de arkitekturpolitiske dokumentene til folks estetiske skjønn – og bevisstheten rundt dette – snarere enn til konkretiserte arkitektoniske kvaliteter. Flere av planutøverne opplever at det ikke er nok interesse for tema blant politikere og/eller den administrative ledelsen:

Som en del av byvekstavtalen arbeider administrasjonen med å få kvalitet i planarbeidet bedre forankret både i administrasjonen og hos politikerne. Det er allikevel et område hvor det tilsynelatende ikke foreligger politiske forventninger. Bli gjerne møtt kritisk med hensyn til kostnader. Velfungerende rutiner som sikrer dette er heller ikke helt på plass. Vi har estetiske retningslinjer som er vedtatt politisk, men disse er kun retningsgivende i praksis. Vi har et politisk vedtak fra flere tiår tilbake som sier at 0 – 1,5 % av kostnadene til nye bygg skal nyttes til utsmykning (enhetsleder i en mellomstor kommune).

I dette sitatet kommer det også frem at økonomiske hensyn til tider ble prioritert høyere enn kvalitet i arkitektur. Og at dersom kommunen skal kunne arbeide helhetlig og systematisk med tematikken, er det viktig at planleggerne sikrer en forståelse og forankring i den politiske ledelsen i kommunen for arbeidet.

4.3.4 Nærmere om bruken av instrumenter i område- og detaljreguleringer

Hvordan brukes så planinstrumentene, rekkefølgekrav og planbestemmelser, i område- og detaljreguleringsplaner? Og hvordan organiserer kommunene planprosessene, slik at aktørene kan ha en faglig dialog rundt temaet? Den empiriske studien vår viser at de ansatte som arbeider med temaene arkitektur og planlegging, bruker ulike instrumenter eller verktøy i sitt arbeid.

a) Tema i oppstartsmøtet

Oppstartsmøtet er i pbl (2008) blitt en obligatorisk del av en detaljreguleringsprosess, og etter ytterligere lovendringer skal de også referatføres. Oppstartsmøte er en svært viktig arena for dialog mellom kommunen som planmyndighet og forslagstillere. I enkelte av kommunene i undersøkelsen forteller planutøverne at «Arkitektur og estetikk er et tema i oppstartsmøtene våre i nye planprosesser» og «[Kvalitet i arkitektur] er tema på alle oppstartsmøter». Dette er det først og fremst de store kommunene som fremhever, hvor bevisstheten og oppmerksomheten rundt arkitektonisk kvalitet er størst. Men også i mellomstore kommuner fremhever informanter hvor viktig det er å ha et tydelig oppsett i oppstartsmøte om hvilke reguleringsbestemmelser som er viktige for planen, for å styre prosessene mot et godt resultat. Også informanter fra fylkeskommunene fremhever hvor viktig det er å ha relevant faglig kunnskap tilstede i oppstartsmøtene, for å oppnå bedre arkitektonisk kvalitet.

Planinitiativ: Burde grep for arkitektonisk kvalitet belyses opp før oppstartsmøtet? Bergen kommune opplyste at hjemmelen kommunene nå har til å stoppe, det vil si å kunne stoppe et forslag til en privat reguleringsplan basert på analysedokumenter/kart levert inn før oppstartsmøte, er til god hjelp for å sikre kvalitet. Det sender også et signal om at dersom forslagsstillers planinitiativ får komme inn på oppstartsmøte, så er det gode muligheter for å få gjennomslag for reguleringsplanen. «Hvis vi ikke har stoppet planinitiativet når de da kommer til oppstartsmøte, så er målet at mye mer skal være avklart i tidlig fase. Foreløpig er dette relativt nytt. Det er lov å stoppe plan-initiativ fra og med 2017, så det har vi gjort mye. Men jeg tror de planene vi sitter igjen med har en sjanse til å bli bedre».

Flere av planleggerne som er intervjuet mener også at mange forhold som gjaldt arkitektonisk kvalitet var bestemt fra forslagsstillers side allerede før oppstartsmøte.

Jeg tenker at man i detaljplanlegging kan forvente at avklaringer til oppstartsmøte kan følge i en slags forprosjekt hvor temaer som overvann, estetikk, hva som søkes bevart, strøkskarakter og endel andre ting kan fremlegges slik at man tidlig kan gi en mer konkret retning på planarbeidet uten at alt er ferdigprodusert til oppstartsmøtet som noen utbyggere legger opp til og som sliter med å tilpasse prosjektet siden.

Det kan tenkes at det forprosjektet som det her refereres til vil kunne oppfylles av et (forenklet?) planinitiativ.

b) Planbeskrivelsen

Kvalitet oppgis å være et tema i alle reguleringsplaner, noe informanter fra både små og store kommuner trekker frem. Utfordringen er operasjonaliseringen og konkretiseringen, noe som også henger sammen med den tidlige omtalte uklarheten knyttet til begrepene «kvalitet» og «arkitektonisk kvalitet». Kommunale aktører og utbyggeraktører kan ha ulik forståelse av hva som er god arkitektonisk kvalitet. I tillegg opplever kommunale aktører at kommunen og forslagstillere kan være enige om visjonen, som vises frem gjennom forledende visuelle fremstillinger, men at utbyggeraktøren ikke klarer å sette visjonen ut i livet. Som en rådgiver i en stor kommune uttaler «Utfordringen er å unngå tap i estetisk kvalitet fra de fine skissene som legges fram i planbeskrivelsen, til de virkelige byggerverkene».

c) Planbestemmelser og rekkefølgekrav

Flertallet av våre respondenter mener at reguleringsplanene er det viktigste plannivået for å sikre arkitektonisk kvalitet. Også «gode reguleringsbestemmelser» nevnes, at disse må stille konkrete krav.

I reguleringsplaner kan kommunene nedfelle planbestemmelser og rekkefølgekrav, som er juridisk bindende planinstrument. Studier viser at kommuner i stor grad bruker rekkefølgekrav for å realisere arealplaner, og at dette gir grunnlag for kommunale utbyggingsavtaler.¹⁶⁶

Planbestemmelser er dermed et av de viktigste (detaljerte) styringsvirkemidlene kommunene har i sin rolle som planmyndighet. En del kommuner vi intervjuet forsøker å definere størrelser og grenser i reguleringsplaner. Gjennom dette opplever kommunene til en viss grad at de kan kontrollere at det som planlegges bygget ikke er ufornuftig. I intervjuer og survey forteller informantene fra kommunene, også de små, at de har planbestemmelser som tar hensyn til «kulturmiljø og kulturbygg» og grad av utnytting. Dette gjenspeiler likevel ikke høye ambisjoner om å sikre arkitektonisk kvalitet.

I mellomstore og store kommuner synes planutøverne å arbeide ut fra et mer helhetlig perspektiv, hvor de forsøker å få forslagstillere og byggherrer til å bli mer bevisst på å sikre kvalitet i sine utbygginger, når det gjelder bokvalitet, arkitektonisk kvalitet, nabolagskvaliteter og folkehelsehensyn. Som en planutøver illustrerer:

Vi oppmuntrer til å tenke bokvalitet i boligprosjektene; dagslys, skillete private og offentlige uteområder, fellesarealer, møteplasser, plassering av innganger, forhagebelter med kvaliteter, plassering av lekeplasser, avtrapping mot omgivelsene og eventuelt tilpasning til eksisterende bebyggelse, eventuelt krav til materialer og farger. Vi jobber med å ivareta estetiske kvaliteter i bestemmelser slik at de er sikret gjennom planen og eventuelt videre til byggesak, dokumentkrav til for eksempel utomhusplan, fargeoppsett osv. Vi jobber med en fargepallett for sentrum for å sikre at vi ikke får en grå/hvit by. Generelt [søker vi å] være på og veilede arkitektene samt se potensialet i prosjektene og finne kvalitetene som må sikres gjennom detaljregulering. Vi har ofte flere runder før offentlig ettersyn for å gjøre prosjektene bedre der vi ser potensialet (planlegger i en mellomstor kommune).

Her ser vi altså at planmiljøet i kommunen tar en understøtterrolle og veilederrolle, og har en aktiv faglig dialog med forslagstillere og prosjekterende arkitekt, for å sammen finne de viktige kvalitetene som skal sikres i detaljreguleringsplanen (gjennom planbestemmelser).

Her nevnes også «områdeplan» som et mulig verktøy. De store kommunene opplever at det å tenke helhetlig på områdeutvikling kan gi bedre sumeffekt enn bitvis utviklinger gjennom enkelt-detaljreguleringer. Det finnes områdeplaninstrumenter i pbl (2008), nærmere bestemt områderegulering og tematiske kommunedelplaner. Men flere kommuner har utviklet områdeplanmodeller utenfor pbl (2008). Oslo kommune har utviklet en områdeplan utenfor pbl (2008), som kalles Veiledende plan for offentlige rom (VPOR), som er et strategisk styringsinstrument,¹⁶⁷ som nå tas i bruk også i Bergen, Trondheim og Tønsberg. Formålet er å ha et helhetlig perspektiv på områdeutviklingen, for å kunne kreve kvaliteter på tvers av eiendomsgrenser. Planinstrumentet områderegulering¹⁶⁸ er ment å ha samme funksjon, og er i tillegg juridisk bindende. De store kommunene i undersøkelsen bruker planinstrumentet, for å sikre kvaliteter, slik som i Bergen, hvor vår informant sier at «Bergen gikk rett på å utarbeide områdereguleringer i stor grad. Har vært et viktig verktøy for Bergen for å styre kvalitet i viktige områder. Har mange offentlige reguleringsplaner blant annet for bydelssentre.» Som en plansjef i en stor kommune illustrerer:

«Vi har satset på områdereguleringer i sentrum, som har gitt mulighet til bestemmelser med kvaliteter, slik som større fellesområder i tette bebyggelser, fokus på plasser og parker med rikelig solforhold, krav til materialbruk i fasader, krav til bygulv i sentrum» (plansjef i stor kommune).

Områdereguleringer vil dermed kunne gi mer forutsigbarhet for utbyggeraktører, som på den måten ha mulighet til å forutse hvilke kvaliteter kommunen ønsker å sikre i utviklingen av området, og hvilke

¹⁶⁶ Hauge, 2019, s. 299, Hanssen og Aarsæther 2018a, b.

¹⁶⁷ Se for eksempel Hanssen og Skogheim 2019

¹⁶⁸ Introdusert i pbl i 2008

kvaliteter i de offentlige rom de er forventet å bidra til gjennom grunneierbidrag.

Informantene opplever imidlertid at det kan være vanskelig å styre estetikk. Aktørene har ikke nødvendigvis oppøvd estetisk (og arkitektonisk) forståelse. Dermed er det utfordrende å operasjonalisere arkitektonisk kvalitet ned i konkrete reguleringsbestemmelser. Disse kan bli for diffuse – og gi for stort rom til å utøve et estetisk skjønn som en liten utbyggeraktør ikke har kompetanse til, eller de kan bli for spesifikke, og begrense utøvelsen av en arkitekts faglige skjønn. En planutøver i en stor kommune har gode erfaringer med å samarbeide med utbyggere for å oppnå kvalitet i arkitektur, men opplevde likevel at «utforming av reguleringsbestemmelser (er) vanskelig. Enten blir de for generelle til at de har noen særlig virkning eller så blir de for spesielle til at de låser for mye». Dersom planbestemmelsene, retningslinjer og rekkefølgebestemmelser er for lite konkrete, opplever de faglige ansatte at saksbehandlerne har for lite å peke på, og for dårlig hjemmelsgrunnlag, til å få utbyggeraktører med på bedre arkitektoniske løsninger enn det de har fremmet i sine planforslag. En planlegger i en liten kommune illustrerte dette;

Vi prøver å lage gode og tydelege føresegner i reguleringsplanar. Er ein reguleringsplan for «vag» vert utviklinga tilfeldig. Vi prøver å vera i forkant med arealdelen til kommuneplanen slik at vi er i takt med behovet og ikkje må løysa utbygging via dispensasjonar. Vi prøver å innføre kvalitet i offentlege rom, kommunen sin eigne areal – men her har vi som regel for lite pengar til å investere med.

Sitatet viser hvor viktig det er at kommunen har en forbilde-rolle når de gjør sine investeringer og utformer egne bygg og offentlig rom. På den måten kan de bevisstgjøre private utbyggingsaktører om betydningen av å sikre arkitektonisk kvalitet. En slik forbilde-rolle kan likevel være vanskelig å ivareta med stramme kommunebudsjett.

d) Fra plansak til byggesak

Mange av kommunene fremhever at de prøver å bruke planinstrumenter i detaljreguleringsplanen til å legge føringer for arkitektonisk kvalitet, men at dette også krever oppfølging, og at det ofte «glipper» mellom plansak til byggesak. Som en informant i en mellomstor kommune sier;

Det er krav om utforming, og det har vært arkitekter inne og vært med å lage denne reguleringsplanen. I de byggesakene vi har fått inn, så ser vi at det er litt utfordrende. De som lagde planen hadde sine tanker, men de som tegner muligens har et annet syn på hvordan dette skal se ut.

Dette innebærer at mye av den omforente forståelsen som har vært utviklet i den faglige dialogen mellom kommune og forslagstiller i detaljreguleringssaken, ikke følger med videre til byggesaken. Ofte kan arkitektfirmaene som utformer tegningene til byggesaken, ikke ha vært med i dialogen tidligere. Dermed blir ikke nødvendigvis den omforente enigheten rundt kvalitetselementer med videre til byggesak.

Selv om kommunen er myndighetsutøver etter plan- og bygningsloven, så ser vi at mindre gode prosjekter i praksis er svært vanskelig å hindre når utbygger ikke har «de rette» ambisjonene. Arkitektene og plankonsulentene som benyttes har også en svært sentral rolle. Spesielt ser vi ofte at gode intensjoner fra planprosessene forsvinner når byggesøknadene kommer. I praksis er det krevende både faglig og ressursmessig å avslå en byggesøknad ut fra skjønnsmessige vurderinger. Dette skjer, men prosjektene kommer da ofte tilbake i en noe bearbeidet form og man ender med å gi tillatelse til noe som er «godt nok». Det skjer også at fylkesmennene omgjør kommunenes avslag i slike saker dersom det kommer klage. Her må fylkesmennenes juridiske avdelinger skjerpe seg! Det er et uttalt nasjonalt mål at fylkesmennene skal legge vekt på kommunens frie skjønn, men det kan virke som dette ikke gjelder i byggesaker når det ikke er til fordel for utbygger. Krav i planer og en aktiv byggesaksbehandling for å sikre god/passende utforming er svært viktig, men de virkelig vellykkede prosjektene kjennetegnes av

at utbygger også har ambisjoner på egne vegne (leder i en stor kommune).

4.3.5 Virkemidler utenfor plansystemet: stimulerende tiltak

Også andre virkemidler ble nevnt i survey, som at en kommune delte ut fagpriser for byggeskikk og bevaring. Flere nevner at å trekke inn kompetanse fra Norske arkitekters landsforbund (formodentlig via Bylivssenteret) i parallelloppdrag og konkurranser har vært en vellykket måte å få veiledning for arkitektonisk kvalitet. I intervju ble parallelloppdrag nevnt som et virkemiddel som kan spille inn vel så mye for samfunnsdel som for planleggingen av arealdel.

4.4 Oppsummert

I dette kapitlet har vi sett på hvordan det kommunale handlingsrommet brukes. Det er stor variasjon i om og hvordan kommuner jobber med temaet arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Eksempelvis har enkelte kommuner, slik som Oslo, Bergen og Bodø kommune, utformet egen arkitekturpolitikk hvor de (delvis) har operasjonalisert den nasjonale arkitekturpolitikken inn i en lokal kontekst. Flere kommuner har dessuten utformet veiledere om temaet, som ofte er knyttet til kommuneplanens arealdel.

Vår undersøkelse viser at kommunene opplever at reguleringsplannivået er det viktigste plannivået for å sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen, og at reguleringsplaner og pbl vurderes som de viktigste rammene for arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet. Videre vurderer våre informanter at arealdelen av kommuneplanen er et viktig styringsvirkemiddel for å sikre arkitektonisk kvalitet, mens samfunnsdelen ikke vurderes som spesielt hensiktsmessig.

Kommunene bruker ulike instrumenter eller verktøy i sitt arbeid med temaene arkitektur og planlegging. For det første er kvalitet i arkitektur et tema i oppstartsmøtet mellom kommunen og forslagsstiller hos mange kommuner, og kvalitet er et tema i alle reguleringsplaner, selv om informantene forteller at operasjonalisering og konkretisering av dette er utfordrende. Videre kan kommunene definere krav til arkitektonisk kvalitet gjennom planbestemmelser og rekkefølgekrav, og større kommuner jobber gjerne fra et helhetlig perspektiv hvor de tar en veiledersrolle og har en aktiv faglig dialog med forslagsstiller og byggherrer. Vår undersøkelse viser at tidligere forståelse og faglig dialog om arkitektonisk kvalitet kan «glippe» fra plansak til byggesak, noe som hindrer det kontinuerlige arbeidet og enigheten rundt kvalitetselementer. Til sist er det noen kommuner som også benytter virkemidler utenfor plansystemet i arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging, eksempelvis stimulerende tiltak i form av fagpriser.

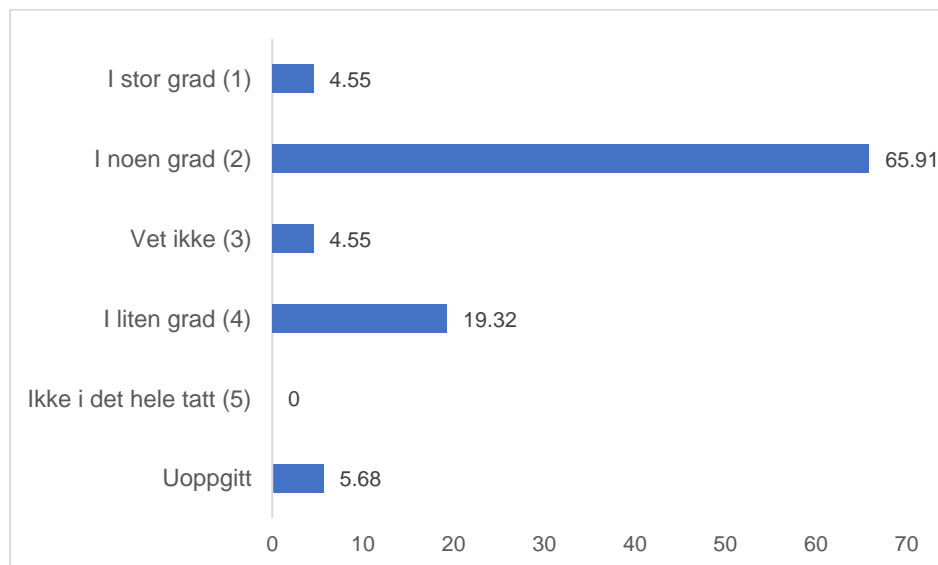
5. utfordringer og forutsetninger for å sikre arkitektonisk kvalitet

5.1 Innledning

I dette kapitlet gjør vi systematisk rede for de utfordringene vi har identifisert når det gjelder å sikre god arkitektonisk kvalitet i by- og stedsutvikling hos kommunene, og diskuterer hvilke forutsetninger ulike kommuner har for å kunne sikre dette. Vi ser nærmere på de forklaringene som informantene våre gir om dagens situasjon, og nøster i utfordringsbildet vi har observert også med hensyn til bruken av styringsinstrumenter. I tillegg til den empiriske studien vår, bygger vi også på tidligere forskning. I forklaringene som trekkes frem legges ansvaret på en rekke aktører, både politikere og ansatte i egen kommune (mye på grunn av manglende kompetanse), utbygges store spillerom, befolkningenes manglende forventninger, men også fylkesmannens rolleutøvelse trekkes frem.

5.2 Opplever kommunene selv av de klarer å ivareta arkitektonisk kvalitet?

I surveyen var spørsmålet «I hvilken grad vil du si at det som planlegges og bygges i byer/tettsteder hos dere er av «god» kvalitet?» Her svarte to av tre at dette skjedde i «noe grad».



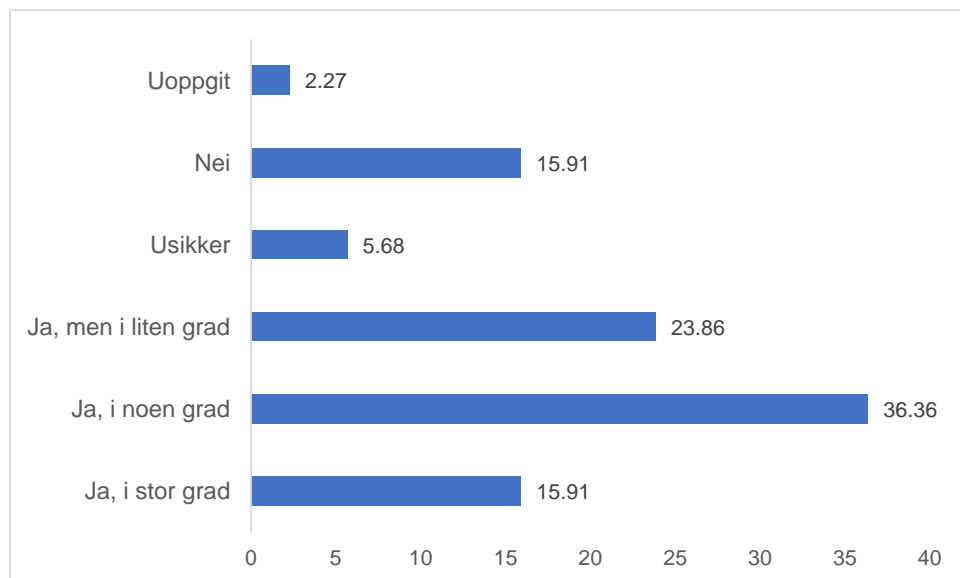
Figur 5 I hvilken grad vil du si at det som planlegges og bygges i byer/tettsteder hos dere er av «god» kvalitet? (n=88) (i %)

Som figuren viser er det få som oppfatter at det som bygges i egen kommune i stor grad er av god kvalitet. De aller fleste svarer i noen grad. Under 5 prosent av respondentene som svarte «i stor grad». Verdt å merke seg er det også at så mye som 19 prosent oppgir at det som bygges i egen kommune «i liten grad» er av god kvalitet. Oppfølgingsspørsmålet gir oss en god innsikt i hvilke utfordringer planutøverne selv har identifisert.

5.2.1 Utfordring 1: Manglende kompetanse og kapasitet

Gjennomgående ser vi at den største utfordringen som trekkes frem når det gjelder å sikre god arkitektonisk kvalitet i by- og stedsutvikling, er mangel på kompetanse og kapasitet i kommunene. Dette er i tråd med tidligere studier, hvor mangel på plan- og arkitektkompetanse i mellomstore og

små kommuner problematiseres, igjen og igjen.¹⁶⁹ En kartlegging gjennomført i 2014 viste at 61 prosent av landets kommuner har 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive samfunnsplanlegging, mens 32 prosent av kommunene har 0,5 årsverk eller mindre til arealplanlegging.¹⁷⁰ I den samme kartleggingen sier 65 prosent av kommunene at de i liten/svært liten grad opplever at de har nødvendig kapasitet i samfunnsplanleggingen, mens 54 prosent mener det samme om arealplanleggingen. Opplevelse av manglende kapasitet øker med fallende kommunistørrelse.



Figur 6 Slik du vurderer det, har dere i din organisasjon tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å håndtere arbeidet for å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging? (n=88) (i %).

Som figuren viser svarte kun halvparten av planutøverne i vår undersøkelse at de vurderte at kommunen hadde tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å håndtere arbeidet for å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Hele 24 prosent rapporterte i liten grad, og nesten 20 prosent mente at deres egen kommune ikke hadde tilstrekkelig kompetanse, eller var usikre. Kun rundt 16 prosent av respondentene som svarte «ja, i stor grad». Dette er urovekkende funn, særlig sett i lys av at svarene er selvrappotering, og selvrappoteringer er ofte i overkant positive.

I intervjuene ble mangel på relevant kompetanse stadig brakt opp som forklaring på hvorfor kommunene ikke klarte å sikre god arkitektonisk kvalitet i sin by- og stedsutvikling. Det er særlig små kommuner som sliter med tilstrekkelig relevant kompetanse – noe som gjør at det er vanskelig å oversette hva god (nok) arkitektonisk kvalitet innebærer i deres lokale kontekst:

Kunne tenke meg å ha noen ganger hjelp til å tolke dette. Hvordan blir det seende ut, er dette bra nok? Vi har jo blitt bedre etter hvert, har hatt flere reguleringsplaner, det hjelper med erfaring, men vi har jo ingen kompetanse på dette feltet. [...] poenget er at vi har ikke helt noen gode verktøy for å kunne se det da, det blir litt tilfeldig om den som får saken klarer å se det, både i byggesak og regulering (plansjef i en liten kommune).

Også fylkesmannsembetene, som har ansvar for å påse at kommunene fyller lovkravene når det gjelder planlegging, problematiserte at et så stort antall norske kommuner er for små til å ha et tilstrekkelig kompetansemiljø på dette området. Som en informant sa:

I et nordlandsperspektiv er det ikke noe tvil om hva som skal til. Vi har 41 kommuner, og 25 kommuner med mindre enn 3000 innbyggere. Og vi har 15 kommuner med mindre enn 1500 innbyggere og vi har kommuner med 400-600

¹⁶⁹ Hanssen og Aarsæther 2018b, NIVI 2014, Norske arkitekters landsforbund, udatert

¹⁷⁰ NII 2014:3

innbyggere. Hva slags forventninger skal man ha til den arkitektfaglige kompetansen til disse kommunene? Det er jo i beste fall tilfeldig. Plan og byggesak må profesjonaliseres i kommunen og at de har en organisasjon hvor man har i det minste bestillerkompetanse for de som skal gjøre jobben for dem. Det man burde gjort var å slå sammen dette arbeidet i mange kommuner så man fikk store og faglig kompetente enheter som kan behandle dette.

I tillegg synes det å være vanskelig å sikre kontinuitet i kompetansemiljøet i småkommuner, og dermed forsvinner også mye (taus) kunnskap ut av organisasjonen. Som en informant fra en liten kommune illustrerer:

Litt av problemet er at vi er sårbare, vi små kommuner, når jeg slutter kommer det et nytt menneske og det blir spennende å se hvilken bakgrunn og interesse den personen har. Da starter man litt på nytt igjen. Man er veldig prisgitt den saksbehandleren som sitter der.

Vi hadde en byggesaksbehandler, ja for 5-6 år siden som hadde vært her i 30 år, fikk en ny som var arkitekt, da kom det et nytt perspektiv inn. Hun hadde en del klare meninger om dette, var med og bidro til bestemmelser i arealplanen. Dette var nyttig. Så sluttet hun og inn kom en naturforvalter som også sluttet. Nå har vi jurist. Det er noe annet, andre svakheter og styrker (plansjef i en liten kommune).

I studien synes de kommuner som er aktive med å gi arkitektoniske innspill og råd i utbyggingspolitikken å være kommuner med et sterkt fagmiljø, det vil si mellomstore og store kommuner. I en av de store kommunene som var aktive, hadde man «ansatt en byarkitekt som deltar i planleggingen». Samt at de hadde utarbeidet en estetisk veileder. I en annen kommune hadde de ansatt arkitekter og landskapsarkitekter for å vurdere alle plansaker i kommunen, og se til at disse ivaretok arkitektonisk kvalitet:

Vi har ansatt arkitekter og landskapsarkitekter som har som oppgave også å vurdere arkitektur og estetikk i alle plansaker både privat innsendte og egne og andre saker vi er ansvarlig for å behandle (planlegger i en stor kommune)

En annen stor kommune, som også hadde ansatt en byarkitekt, hadde videre flere konkrete tiltak knyttet til arkitektur og estetikk. Her jobbet kommunen svært systematisk med temaet, illustrert ved følgende sitat fra informanten fra kommunen:

Arkitektur og estetikk er et tema i oppstartsmøtene våre i nye planprosesser. Vi har tatt inn en bestemmelse om estetikk i nylig vedtatt byplan. Vi har en byarkitekt i kommunen, og vedkommende er med i alle saker knyttet til arkitektur i større plan- og byggesaker. Vi har diskutert om vi skal legge opp til et internt fagseminar om estetikk i plan og byggesak, da det ofte er diskusjoner om hva som kan tillates i ulike deler av byen, og hvordan eldre planbestemmelser skal tolkes. I kommunen er det fokus på bygging i tre.

For å ha et slikt helhetlig perspektiv på egen arkitekturpolitikk, og operasjonalisere den gjennom rutiner i planprosesser og i konkrete og hensiktsmessige styringssignaler, trengs et større fagmiljø i kommunen.

Dette legger også fylkeskommunene vekt på. De har ofte en stor bredde av kommunestørrelser innenfor fylkets grenser, og ser tydelig at kommunenes ressurser er av stor betydning for hvordan kommunene jobber med kvalitet i det bygde, og i stedsutvikling generelt. For små kommuner synes de lovpålagte oppgavene å ta all deres kapasitet, mens det å satse på arkitektonisk kvalitet ofte er et overskuddsfenomen hos kommuner som har flere administrative ressurser. For kommuner med relativt begrenset økonomi eller med færre personalressurser med relevant utdanning, ble altså nødvendigvis ikke arkitektonisk kvalitet prioritert:

Jeg har inntrykk at det går på ressurser. Denne arkitektoniske kvalitetsdiskusjonen er kanskje et overskuddsprosjekt. Men de fleste kommunene i Norge er små og

har kanskje en person som skal tegne en hel arealplan. Man gjør unna det minimum av det man må gjøre. De har kanskje ikke noen å diskutere med. Det skorter på ressurser og kanskje den politiske bestillingen også. Og det er der fylkeskommunen må inn og bistå (seksjonsleder i en norsk fylkeskommune).

Et kjernespørsmål er om det først og fremst er kommuner med tilstrekkelige plan- og arkitekturkompetanse «internt» som klarer å styre en eventuell satsing på «god kvalitet»? Et slikt spørsmål kan vi ikke svare godt nok på, basert på spørreundersøkelsen. Til det er svarprosenten for lav. Dette er således noe man med fordel burde utrede ytterligere. Likevel, spørreundersøkelsen gir oss noen indikasjoner. Av de kun fire som krysset «i stor grad» på om det som ble bygget i egen kommune var av god kvalitet, sier samtlige at de har solid/god relevant fagkompetanse internt i kommunen. Alle fire representerer dessuten store kommuner. Det samme inntrykket får vi fra de kvalitative intervjuene, hvor informantene fra de store kommunene som har store og gode kompetansemiljø, rapporterer om at de jobber svært systematisk med å sikre arkitektonisk kvalitet i by- og stedsutviklingen. Samlet sett peker dette mot at kommunestørrelse og (dermed) egen fagstab har stor betydning for om det som planlegges/bygges er av god kvalitet. Det som kjennetegner disse kommunene, er at de har et kompetansemiljø med ulike profesjoner som jobber sammen om temaet. Som informanter fra to store kommuner forteller etter å ha blitt spurt om hva slags ressurser de har:

Arealplanleggere, arkitekter, jurister, bygningsingeniører (leder i en stor kommune)

Vi er 78 personer ansatt på Plan og bygg. Vi har både arkitekter, byplanleggere/urbanister, arealplanleggere og landskapsarkitekter (plansjef i en stor kommune)

For å ha et slikt helhetlig perspektiv på egen arkitekturpolitikk, og operasjonalisere den gjennom rutiner i planprosesser og i konkrete og hensiktsmessige styringssignaler, ser det altså ut til at det trengs et større fagmiljø i kommunen, bestående av arkitekter og andre relevante profesjoner.

Men et fagmiljø er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å ha en aktiv arkitekturpolitikk. I intervjuene går det også frem at det i fagmiljøet må være et stort engasjement, og at fagmiljøet må inneholde lokale ildsjeler. I slike tilfeller får man ofte en god dynamikk mellom fag og politikk, hvor også lokalpolitikkerne blir opptatt av ulike kvalitetsdimensjoner ved byutviklingen. En viktig rolle fagkompetansen i kommunen har er dermed å overføre denne kompetansen til den politiske ledelsen, og oversette sine faglige råd til et politisk språk – for å få informerte og gode politiske planbeslutninger. En kommunalt ansatt fremhevet at «Å få økt kompetanse hos planutvalget/politikere er viktig – slik at vi unngår at diskusjonen kun dreier seg om personlige preferanser om stygt og pent» (rådgiver i en stor kommune). For å informere og bevisstgjøre lokalpolitikkerne, som er endelig vedtaksmyndighet, ble det trukket frem at arkitekter og planleggere må være i stand til å kommunisere utover sitt stammespråk, og gjøre sine argumenter relevante i den lokale konteksten. De må klare å oversette arkitekturidealene inn i den lokale konteksten, slik at de «slipper å få landet monumenter på vegne av arkitekter som heller vil sette sitt preg på stedet enn å være seg bevisst stedets ånd eller kvaliteter» (informant fra kommune). Også de fylkeskommunale informantene trakk frem at det å skape engasjement for temaet i kommunen, og i det lokalpolitiske miljøet, var veldig avhengig av engasjementet og kompetansen i administrasjonen. Forutsetningen er altså at det i kommunen finnes fagmiljøer og personer som er opptatt av arkitektur.

En ansatt ved Fylkesmannen i Rogaland opplevde at det var stor forskjell mellom kommunene når det gjaldt hvorvidt arkitektur og kvalitet var et tema kommunale aktører var opptatt av, men nevnte at Stavanger kommune hadde sterke politiske diskusjoner rundt byutvikling. Her hadde politikkerne utviklet en relativ høy bevissthet rundt ulike kvalitetsdimensjoner, men «skillelinjene går ofte på å ta vare på verneverdige ting i byen. De som er opptatt av det, er også opptatte av design og kvalitet».

Hva slags kompetanse trengs?

Å ha et godt kompetansemiljø som skal sikre arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen kan oppnås også uten at det er arkitekter representert i staben, selv om dette vil være en viktig faktor for å sikre hensynet. Våre informanter har en variert utdannings- og yrkesbakgrunn. Det er flere som jobber med

arkitektur og planlegging uten å ha en utdanningsbakgrunn som ved første øyekast er direkte relevant for denne delen av yrkesutøvelsen.

I spørreundersøkelsen til kommunen er det få av respondentene som ikke har en høyere utdanning. Langt de fleste har en mastergrad eller tilsvarende. Enkelte har også fullført doktorgrad. Ut fra spørreundersøkelsen er det vanskelig å vurdere i hvilken grad den formelle utdannelsen er direkte relevant for jobber som planlegger.¹⁷¹ Enkelte spesifiserte at de har en utdanning som er rettet inn mot yrket. Dette inkluderer utdanning som arkitekt, sivilingeniør og by- og regionplanlegger. Flere av informantene trakk frem landskapsarkitekter som en profesjonsgruppe som utmerker seg positivt på feltet.

Også arbeidserfaring vil ha mye å si for utøvelsen av rollen som planlegger i en kommune. I undersøkelsen går det frem at respondentene har variert yrkeserfaring, noen med direkte (som planlegging/kommuneplanlegger, arkitekt og landskapsarkitekt, by- og trafikk- og miljøvernkonsulent) eller mer antatt relevans (som erfaring med GIS og oppmåling), mens andre igjen har arbeidserfaring som vanskelig kan kobles til arbeid med arkitektonisk kvalitet eller planlegging. I sistnevnte kategori finner vi lærer, organisasjonskonsulent samt personer uten tidligere yrkeserfaring.

Mange kommuner løser situasjonen med å hente inn konsulenter – får ikke bygd kompetanse i egen organisasjon

I spørreundersøkelsen stilte vi følgende spørsmål: Utover deg selv og din egen kompetanse, hvilke faglige ressurser benytter du deg av i ditt arbeid med arkitektur, stedsutvikling og planlegging? Svarene viser at eksterne konsulenter ser ut til å bli benyttet i et relativt stort omfang. Mange kommuner henter inn eller trekker på ekspertise utenfra for å kompensere for manglende kompetanse på feltet. Som denne planleggeren i en liten kommune illustrerer:

Me nyttar konsulentar i mange plansaker som [krever] arkitektfagleg kompetanse, då me manglar denne kompetansen i kommunen. Me set krav til arkitektfagleg bistand i byggjesaker i verneområdet ... (arealplanlegger i liten kommune)

Me kjøper ein god del tenester av konsulentar for planlegging og stadsutvikling, då med arkitektfagleg kompetanse (planlegger i en liten kommune)

Enkelte av respondenter ga uttrykk for at de eksterne konsulentene, engasjert av utbyggeraktørene, var viktige faglige dialogpartnere for kommunens eget kompetansemiljø:

Det er flere arkitekter, landskapsarkitekter og planleggere med god kompetanse på dette internt på regulering og byggesak. I tillegg brukes tilsvarende kompetanse på andre avdelinger. I private planer er også utbyggers konsulenter en ressurs (leder i en stor kommune).

Men studien viser også at det faglige samspillet ikke nødvendigvis er konstruktivt, i og med at de eksterne konsulentene oftest er engasjert av utbyggerinteresser, som ønsker andre ting enn det kommunen er opptatt av.

Samarbeid med konsulenter for utbygger går ikke alltid så godt, men de har også press fra sin oppdragsgiver (planlegger i en stor kommune)

En utstrakt bruk av konsulenter i kommunen har imidlertid en uheldig konsekvens for oppbyggingen av kommunens eget kompetansemiljø. Dersom det er konsulenter som bistår med utforming av planer, også overordnede planer, bygges ikke intern kompetanse eller eierskap til disse planene. Man risikerer også at kommunen ikke klarer å trekke på alle sine ressurser og internkunnskap, fordi en ekstern konsulent i mindre grad vil ha oversikt over disse. Vi minner her om de observasjonene vi gjorde i dokumentanalysen, om at kommuner som hadde kjøpt konsulenttjenester for å utvikle lokale planer, i mindre grad ville ha kjennskap til planens innhold enn de som produserte dem selv. Det er mulig å tenke seg at dette kan ha overføringsverdi til arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet i

¹⁷¹ Oppgitte titler inkluderer plansjef, arealplanlegger, rådgiver plan, fagansvarlig plan, kommunearkitekt, byggesakssjef, men også mer ikke-deskriptive titler som avdelingsleder

kommunene også. Videre tyder også det empiriske materialet vårt på at personlig engasjement har en del å si for et slikt arbeid.

Læringsarenaer som seminarer, kurs, og nettverksarenaer ser ut til å være viktige, som dette sitatet illustrerer.

Deltar på seminarer om temaet, og følger nettstedet angående tema. Det er stort fokus på areal og transportutvikling innenfor temaet stedsutvikling, det er dessverre vanskelig å finne gode ressurser nasjonalt som omhandler bomiljø, byliv og fortetting med kvalitet. Dette er særlig utfordrende i finne gode eksempler fra mindre byer (planlegger i en stor kommune, svarte «ja, i noen grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19¹⁷²).

5.2.2 Utfordring II. Manglende intern samordning i kommunen

Manglende fokus på arkitektonisk kvalitet, og andre kvaliteter, i lokal by- og stedsutvikling ser også ut til å være utslag av fragmenterte fagmiljøer internt i kommunene. Den manglende evnen til å samordne kompetansemiljøene i egen kommune gjør at kommunen ikke ser at kvaliteten i stedsutviklingen er avhengig av mange innsatsfaktorer, hvorav mange kontrolleres (eller reguleres) av kommunen selv.

I de kommunene som jobber systematisk med arkitektonisk kvalitet, synes det å være en gjennomgående samarbeidskultur mellom ulike etater, og evne til intern samordning. Dermed hentes ulike typer av kunnskap inn i planprosesser, og ulike kommunale etaters virksomhet samordnes for å få det beste sluttresultatet. Ofte er kvalitet i stedsutviklingen avhengig av at kommunens arealplanlegging, veiplanlegging, lokalisering av tjenester og arbeidsplasser, næringspolitikk med mer – sees på i et helhetlig utviklingsperspektiv. Dette forutsetter en systematisk sammenhengstenking og samordning av virksomheten til mange enheter i kommunen. Som en planlegger i en stor kommune illustrerer:

Vanligvis benytter vi all intern fagkompetanse. Det er arkitekter både i planavdelingen, og byggesaksavdelingen. Samtidig har vi god kontakt med veiforvaltningen, VA- og overvannsavdelingen, Kultur, park og idrett, barnas representanter osv. Det sitter utrolig mange kompetente folk i kommunen, med både fagkunnskap og lokalkunnskap. Alle disse bidrar med sin kunnskap ved utarbeidelse av planer (planlegger i en stor kommune)

En utfordring som trekkes frem i andre studier er at jo større kommunen er, jo mer spesialisert blir organisasjonen, og det innføres ofte et skille mellom planavdelinger og byggesaksavdelinger.¹⁷³ Også i denne rapporten har vi vist at noe av utfordringen er at intensjonene i detaljreguleringen ikke nødvendigvis følges opp i byggesaken. Dette skyldes dels utbyggeraktører, dels en mangel på kontinuitet i kommunen – hvor det er andre saksbehandlere som behandler plansak enn de som behandler byggesak. Det vises til at kommuneadministrasjonen kan ha manglende internkompetanse, og det antydes blant annet at byggesaksansvarlige med juridisk bakgrunn ikke har en faglig interesse/kompetanse til å ivareta god arkitektonisk kvalitet.

I små kommuner med et lite kompetansemiljø har gjerne de samme saksbehandlerne ansvar for både planbehandling og byggesaksbehandling. Dette innebærer at det kan være enklere for en «liten kommune» å sikre «kontroll» på prosjektene gjennom hele prosessen. Som denne informanten uttalte; «Fordi det er en liten kommune som gjør at man enkelt kan ha kontroll på de få prosjektene som gjennomføres gjennom plan og byggesak» (planlegger, liten kommune).

¹⁷² Sp. 10 lød som følger: *Slik du vurderer det, har dere i din organisasjon tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å håndtere arbeidet for å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging?*

Sp. 19 lød som følger: *I hvilken grad vil du si at det som planlegges og bygges i byer/tettsteder hos dere er av «god» kvalitet?*

¹⁷³ Hanssen og Skogheim 2019

5.2.3 Utfordring III: Kommuner uten tradisjon og vilje for styring gjennom plan (utdaterte planer)

Den norske planpraksisen er karakterisert som en «forhandlingsplanlegging»,¹⁷⁴ hvor markedsaktører har fått store muligheter til å være premissleverandører,¹⁷⁵ men hvor lokale myndigheters planmyndighet samtidig er sterk. Offentlig styring av by- og stedsutviklingen avhenger dermed av en *vilje og evne* til å ta planinstrumentene i bruk. Hvordan er situasjonen i norske kommuner når det gjelder viljen og evnen til å ta planinstrumentene i bruk for å sikre arkitektonisk kvalitet?

Gjennomgående peker informantene på behovet for at kommunen tar en *aktiv styring* for å sikre en lokal utvikling som innehar en rekke kvaliteter. De primære styringsredskapene er planer etter plan- og bygningsloven, både overordnede og detaljerte. Studien vår viser at en av de største utfordringene, særlig i små kommuner, er manglende tradisjon for å bruke planhierarkiet i styringsøyemed. I slike kommuner er kommuneplanens samfunnsdel og arealdel ofte ikke oppdatert, og de ivaretar dermed ikke de nyeste nasjonale styringssignalene.¹⁷⁶ I evalueringen av plan- og bygningsloven¹⁷⁷ finner vi i tillegg at små kommuner ofte ikke klarer å se sammenhengen mellom de viktige prinsippene som nedfelles i samfunnsdelen, og hvordan dette skal gi seg arealmessige (og kvalitetsmessige) utslag i arealdelen. De fylkeskommunale aktørene, trekker frem at det hos kommunene er for lite grunnleggende planlegging som legger de strukturelle føringene for områdene. Som et resultat brukes planmyndigheten mer responderende, og kommunene blir mer passivt responderende vedtaksmyndigheter for innsendte planforslag snarere enn strategiske utviklingsaktører. Som en fylkeskommunal plansjef sa:

Det planlegges og bygges bit-for-bit. Det legges for liten vekt på fellesskapets interesser. Leilighetsbyggene er grusomt kjedelige. Kommunene har altfor få ressurser til å ta føringen. Det er fortsatt for mye spredt arealbruk – arbeidsplasser flytter ut av byene til E18 (plansjef i en fylkeskommune).

Intervjuer med fylkesmannsembetene, som har ansvar for å påse at kommunene oppfyller plankravene, forteller at kommunenes evne og vilje til å ta i bruk planer i styringsøyemed, også avhenger av den plantradisjon veiledningsmyndighetene har klart å dyrke frem gjennom tiår. Som denne informanten fra et av embetene illustrerer;

Alle kommunene våre er veldig «planmodne» – det er lenge siden vi har hatt full dekning i Rogaland. Vi er egentlig litt langt fremme. Jeg blir sjokkert hvis jeg kommer til en østlandskommune langs kysten som ikke har en sentrumsplan en gang! Selv hos de små kommunene i Rogaland er det styr på tingene. Nordland er i den helt andre enden. De små kommunene hos oss har det ikke nødvendigvis lett, men de har laget kommuneplaner, reguleringsplaner, de har holdt på. Og fylkeskommunen og fylkesmannen har pushet og dratt og heiet de frem (informant fra fylkesmannen i Rogaland).

Planmodenheten i kommunene, som både omfatter det å utforme planer og å bruke dem i styringsøyemed, blir altså påvirket av ytre faktorer også – at de har aktive regionale veiledningsinstanser som heier og pusher dem frem. Dette ser ut til å variere fra fylke til fylke.

Andre trekker frem mer nyliberale styringsideologier som forklaring på en manglende vilje til å styre gjennom planinstrumentene kommunene har til rådighet. Her oppgis styringsideologien «New Public Management» å være en dominerende tankegang, som har svekket kommunens vilje til langsiktig planlegging:

Denne ødelegger det offentliges muligheter til å planlegge langsiktig og resursmessig fornuftig. Markedet kan ikke regulere fellesgoder på en fornuftig

¹⁷⁴ Hanssen, Hofstad og Saglie 2015, Hanssen og Aarsæther 2018a, Nordahl 2006

¹⁷⁵ Gjennom å kunne sende inn egne planforslag

¹⁷⁶ For eksempel rundt folkehelsehensyn, kvalitetshensyn, arkitektonisk kvalitet med mer

¹⁷⁷ Hanssen og Aarsæther 2018 a, b

måte, det må være en kommunal oppgave hvor kommunene har ressursene til stede (planlegger i mellomstor kommune).

I tillegg ser vi at ikke alle kommuner evner å spille ut sin rolle som en aktiv forhandler i den lokale «forhandlingsplanleggingen», hvor private aktører spiller en viktig rolle ved å sende inn private planforslag (detaljreguleringer). Informanter forteller at resultatet av de lokale forhandlingene ofte blir kompromisser som ikke gir det beste resultatet. Som en informant fra en stor kommune beskrev detaljreguleringsprosesser:

«Drakamp mellom kommune som stiller gode krav, og utbyggerar som har sine egne krav, til profitt. Mellomløysinga blir det som ligg mellom i stor grad (vårt utgangspunkt) og i liten grad (utbyggerane sitt utgangspunkt) – altså i nokon grad». God kvalitet er jo planar som inneheld gode løysingar (leder i en stor kommune).

I en slik situasjon, med sterke forhandlingsparter, blir det å ha et oppdatert rammeverk viktig, slik at kommunene kan stille kvalitetskrav til det som kommer inn av detaljreguleringsforslag og byggesøknader. Altså blir det viktig å ha oppdaterte overordnede planer og oppdaterte detaljreguleringsplaner. Dette blir ofte ikke prioritert. Som en planlegger illustrerer;

Det kan hende at vi ikke har vært flinke, at vi burde ha oppdatert reguleringsplaner. Men det er fryktelig utfordrende å lage reguleringsplaner i eksisterende områder. (Spørsmål: Hvorfor er det vanskelig å lage reguleringsplaner i etablerte områder?) Som regel skal det bygges, tomten skal deles eller noe sånn, men hvis kommunene skulle legge planer, så vil man måtte legge begrensinger på folk. Da er det nok en del meninger om det. Vi har prøvd å få disse tingene inn i kommuneplanen og ha detaljerte bestemmelser. Det fungerer for så vidt, men så er det også når du kommer litt ut på bygda, så er det en kultur for at folk skal bygge sjøl. Gjøre penger på å dele en stor tomt, det gjør de. Da er det litt sånn at vi er litt på hælene (planlegger i en mellomstor kommune).

En slik situasjon finner man ofte i små kommuner, noe både vår studie og andre studier indikerer.¹⁷⁸ En kommune som ikke bruker planhierarkiet sitt aktivt i styringsøyemed, for eksempel fordi man har en bygdekultur hvor folk skal kunne bygge hvor man vil, vil heller ikke se betydningen av å ha oppdaterte (og moderniserte) reguleringsplaner. Dermed blir utbyggingspolitikken generelt, og styringen av utformingen spesielt, mangelfull.

I slike tilfeller vil heller ikke planene kommunen har inneholde de styringssignalene som kan stimulere, bevisstgjøre og kreve av utbyggingsaktørene å prioritere arkitektonisk kvalitet. Som en plansjef sa:

Ser at en del sklir igjennom på gamle synder. Vi mangler hjemmel i byggesaksbehandlingen til å stoppe tiltak der det er i tråd med gjeldende planer, og de kan være ganske gamle, ikke sant. I et arealforvaltningsperspektiv tror jeg at mange kommuner har gamle planer. Det er et problem at enkelte planer er fra 20-tallet, 50-60 taller hvor det er en gul flekk, noen skisser, osv. Også skal vi «sikre god kvalitet» ut fra det (plansjef i en stor kommune).

I slike tilfeller får ikke de faglige ansatte i kommunen hjemmel, gjennom planbestemmelser og retningslinjer, til å kreve at utbyggingsprosjektene inneholder arkitektonisk kvalitet.

Hvis vi kunne sagt noe om «tiden er gått fra den gamle planen, du kan bygge hvis du ivaretar sånn og sånn kvalitet». På plan kan vi stille de kravene, men i byggesak, hvis vi ikke kan hjemle et avslag, må vi gi tillatelse. Der savner jeg å sette vilkår i en tillatelse som går lenger i kvalitet. Da måtte det vært hjemmel for

det i PBL (plansjef liten kommune).

Det blir også pekt på at omfanget av dispensasjoner fra kommuneplaner og detaljreguleringer kan undergrave eller trumfe (eventuelle) kvalitetsmål. Dette trekkes blant annet frem av informanter fra fylkesmannen, som skal se til at dispensasjoner kun brukes som en sikkerhetsventil. Pbls (2008) intensjon er at utviklingen skal styres gjennom plan, for å bli tilstrekkelig belyst og for å ha tilstrekkelig involverende prosesser, og ikke gjennom enkeltvedtak (dispensasjonsvedtak). Men en informant fra et fylkesmannsembete viser at dispensasjoner fra kvalitetskrav også er med å forklare at det bygde resultatet blir dårligere: «For lite samordning, dispensasjon fra planer og manglende fokus særlig i tilknytning til fortettingsprosjekter. Dette skaper mye misnøye» (ansatt i et fylkesmannsembete).

Regionale informanter problematiserer også forslaget fra regjeringen, som vil liberalisere dispensasjonsbestemmelsen i pbl (2008). Om dette blir gjennomført vil det bli vanskeligere å få kommunene til å prioritere dette arbeidet, og til å samarbeide med regionale aktører om kvaliteter i stedsutviklingen. Som en informant sa:

Det går i retning av at man mener at kommunene skal bestemme mer og mer selv. Da blir også arkitektonisk kvalitet mer opp til den enkelte kommune. Nå er det nok et forsøk ute på å endre dispensasjonsbestemmelsen i PBL, som de prøvde på for to år siden og fikk nei, nå prøver de igjen. Det går i retning av mindre og mindre kontroll og styring på de fleste områdene.

En endring av denne bestemmelsen vil dermed fjerne noe av grunnlaget for samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter på arkitektonisk kvalitet, fordi regionale aktører i mindre grad vil bli trukket inn i dispensasjonsavgjørelser.

5.2.4 Utfordring IV: Arkitektonisk kvalitet er et begrep som oppleves som vanskelig å definere og nedfelle i det kommunale planhierarkiet

Som tidligere nevnt er en av hovedutfordringene for å sikre hensynet til god arkitektonisk kvalitet at aktørene opplever at både arkitekturbegrepet og kvalitetsbegrepet er vide og vanskelig å definere.

Som en fylkeskommunal plansjef uttalte, var ikke «arkitektur» noe veldig begrenset, men rommet mye, også utenfor det materielle eller fysiske. For informanten, som hadde arkitektfaglig utdanning, var *arkitektur* vevd inn i en styringstematikk og *kvalitet* ble koblet til både funksjon og potensielle brukergrupper:

Jeg er veldig glad i arkitektur og veldig glad i faget, men for meg har det fått en dimensjon knyttet til samfunnsutvikling og styring og forvaltning. (...) At ting fungerer godt, det tenker jeg er en egen kvalitet som er en forutsetning for mye annet. (...) Barn er ofte en referanse til kvalitet – hva er bra for barn? Er det godt for barn å være her? Det er en parameter som jeg bruker mye nå, når jeg jobber. Veldig viktig å lytte til følelser når man jobber, man kan bruke intellektet til alt det praktiske.

Et poeng med å sitere informantenes forståelser, er at dette er kunnskap, ideer og referanser de har med seg inn i sin arbeidshverdag.

Den samme utfordringen vektlegges også av kommunale aktører:

Krav om arkitektonisk kvalitet i kommunedelplaner (der det er viet mye fokus hos oss) blir oppfattet som lite konkret, mens det oppleves at denne kvaliteten er vanskelig å fastsette i reguleringsplaner. I byggesak hevdes det at det er vanskelig å håndheve skjønnhetsparagrafen og kreve konkret estetisk (les arkitektonisk) kvalitet, i tillegg til at det er ofte mangel på ressurser som kan utøve denne vurderingen på faglig grunn (planlegger og leder, stor kommune).

Vi antar at en planlegger eller kommunearkitekt jobber i møtet mellom mer formelle definisjoner, planer og reguleringer på den ene side, og egne erfaringer og forståelser på den annen side. Som det

går tydelig frem av tidligere diskusjoner i rapporten, så oppfattes begrepet arkitektonisk kvalitet svært forskjellig av ulike aktører. Denne begrepsmessige uklarheten gir også et stort handlingsrom til ulike aktører når det gjelder å legge deres oppfatninger til grunn. Med andre ord, så gir lovverk, kommunale/regionale planer/beslutninger og statlige styringssignaler visse føringer for jobben, men utdanning, tidligere yrkeserfaringer og andre personlige erfaringer/preferanser vil også prege hva man innholdsmessig legger i begrepet, noe som igjen vil prege avgjørelser man tar i rollen som offentlig planlegger/arkitekt. Det vil også prege hva de utøvende aktørene som representerer utbyggerne anser som arkitektonisk kvalitet. Det store rommet for fortolkning har til dels store konsekvenser for mulighetene til å oppnå god arkitektonisk kvalitet. Det store fortolkningsrommet ser ut til i liten grad å stimulere aktører til å gå inn i en dypere faglig diskusjon for å komme frem til en *omforent forståelse* av hva som er god arkitektonisk kvalitet i den *spesifikke* konteksten. Seminarer og litteratur, kollegaer og virksomhetens organisering kan likevel være viktige faktorer som skaper en videre diskusjon mellom aktørene om hva som kan regnes som god arkitektonisk kvalitet

5.2.5 Utfordring V: Lokale politikere prioriterer utbyggers økonomi

I spørreundersøkelsen vår ble respondentene bedt om å forklare hvorfor de opplevde at kommunen ikke klarte å ivareta arkitektonisk kvalitet i utbyggingene. Her legger trekker mange av informantene frem at lokale politikere hadde manglende vilje til å følge opp de kvalitetskravene som var nedfelt i kommunens overordnede planer. Dermed fikk utbyggere stort spillerom, og resultatet var preget av deres prioriteringer, ferdigløsninger og valg av materialer.

Svært mange av informantene viser til manglende fokus på kvalitet hos utbyggingsaktørene;

Utbygging er styrt av utbyggingssselskap hvor det handler om fortjeneste, og kvalitet sjeldent er tema. Mange har dessuten ikke lokal tilknytning, Behovet for fortetting blir brukt som gjennomslagsargument for overutnytting av tomter (byggeflate og høyder), selv på små steder. Materialbruk er ofte også for dårlig (ansatt hos fylkeskommune).

Mange aktører trekker dog frem at god arkitektur ikke nødvendigvis er fordyrende, men at manglende kompetanse og kunnskap, også hos utbyggingsaktører, gjør at de private aktørene heller er tradisjonelle – snarere enn nytenkende – i det de utvikler.

En misoppfatning om at god arkitektur koster for mye (...). Det velges løsninger som i bunn og grunn er tenkt å tilfredsstillende byggteknisk forskrift med en maksimering av profitt for utbygger. Små lokale utbyggere har ikke tilstrekkelig kompetanse til å sikre arkitektoniske kvaliteter i prosjektene sine. Leverandørvhengighet, prefabrikkert løsning er ikke fleksibel nok til å forbedre arkitektoniske kvaliteter (planlegger i mellomstor kommune).

Når det ikke ligger en vilje til nytenkning og større fokus på arkitektonisk kvalitet hos de private aktørene, blir det viktig at kommunen bruker sin regulative myndighet til å stimulere private aktører til å få et større kvalitetsfokus. I surveyen oppgir informanter at det er viktig med dialog med grunneiere og utbyggere for å bevisstgjøre utbyggere om betydningen av god arkitektonisk kvalitet på prosjektene. Men det er stor variasjon i hvor gode kommunene er til å stimulere, samspille og kreve dette av utbyggingsaktørene. Her trekker de intervjuede aktørene frem forskjellen på presskommuner og kommuner som frykter fraflytting. I fraflyttingskommuner er ofte fokuset at det skal skje utvikling for enhver pris, og det blir dermed stilt færre kvalitetskrav til forslagene som utviklingsaktørene fremmer. Fylkesmannsembeter har som oftest god oversikt over planpraksisen i de kommunene som er innenfor embetets grenser, og får i intervjuer frem at manglende vilje til å fremsette krav gir seg utslag i kvaliteten på det bygde i slike kommuner;

Ønsket om utvikling fører til at kommunene ikke tør å sette krav. Kortsiktig perspektiv hos utbyggere – gjelder særlig handelsnæring med utvikling av «bigboxer». Disse har ofte destruktiv utforming og er plassert på en måte som undergraver områder som faktisk har noen kvaliteter (ansatt hos fylkesmannen).

Som et resultat risikerer dermed fraflyttingstruede kommuner å forverre sin egen situasjon, fordi kvaliteten på stedsutviklingen, og det bygde, blir så dårlig at stedet blir mindre attraktivt å etablere seg i.

Flere av informantene i studien peker på at utfordringen ofte ligger i at økonomiske prioriteringer hos utbyggere kan tilsesette alle visjoner om «høg kvalitet». Mange mener at det kommunen og andre offentlige aktører bygger, er av god kvalitet, mens private utbyggere ikke har den samme interessen for arkitektur. Noen peker på at dagens plansystem stimulerer en slik dynamikk, med for lave minimumskrav og for stort ansvar lagt på private aktører. Som en planlegger uttaler;

Det velges løsninger som i bunn og grunn er tenkt å tilfredsstillende byggteknisk forskrift med en maksimering av profitt for utbygger (arealplanlegger i en mellomstor kommune).

Heile plansystemet legg mykje makt og ansvar på dei private. Eit meir kommunalt styrt system vil sikra meir vekt på samfunnsomsyn og mindre på profitt, men det krev store endringar i pbl og i den generelle balansen mellom samfunn og eigarinteresse i norsk blandingsøkonomi (leder i en stor kommune).

Likevel ser vi at de store kommunene som jobber systematisk med arkitektonisk kvalitet, bruker planinstrumentene i pbl (2008) i dette arbeidet. Dermed er det ikke nødvendigvis plan- og bygningslovens verktøykasse det er noe i veien med, men snarere evnen og viljen til å bruke dens instrumenter for å stimulere og styre de private aktørenes utbyggingsprosjekter.

Som vi har vist her, peker mange av informantene på at utfordringen ofte ligger i at økonomiske prioriteringer hos utbyggere gjør at de tilsesetter hensynet til arkitektonisk kvalitet. Dermed ser vi at økonomi både muliggjør og begrenser kvaliteten i arkitekturen. Det kostbare byggeriet kan være billigst på lang sikt om vi vurderer faktorer som estetisk opplevelse, sosial tilhørighet og klima- og miljøregnskap. En anbefaling er å utrede hvordan en kan hindre at økonomiske motiver skaper arkitektur som ikke er bærekraftig – miljømessig, sosialt, økonomisk og kulturelt. Å redusere arkitektoniske valg til kostnadsbesparelser, er ikke fullt ut forenlig med regjeringens holistiske ambisjoner om å skape bærekraftige byer- og tettsteder. Her bør FNs 17 bærekraftsmål ligge til grunn, som vektlegger at klima- og naturhensyn må ivaretas, sammen med sosial bærekraft (som sikres gjennom det bygde). Gitt rammene for denne konsulentrapporten, bemerker vi kun kort at det å forene for eksempel miljømessig og sosial bærekraft har vist seg utfordrende i praksis.¹⁷⁹

Det kan også være interessant å diskutere hva utbyggingsforslag innebærer for kommunenes økonomi ut fra et større perspektiv, også her ut fra FNs 17 bærekraftsmål. I enkelte prosjekter gir kommunen tillatelse til utbygging som fører til store kommunale investeringer (VA, vei, sosial infrastruktur) som neppe vil gå i pluss. Dette kan igjen risikere å velte kommunale kostnader og investeringer i et utbyggingsområde, over på fellesskapet. Det påvirker også hvilke kvaliteter kommunen kan opparbeide andre steder, og hvordan det påvirker kommuneøkonomien i stort. Dagens kommuneøkonomi er ofte stram, og det er gjerne tjenester (gjerne til svakere grupper) som taper på at kommunen presser sin økonomi ytterligere. Selv om flere av våre respondenter er inne på tematikkene her, har vi ikke data som gjør at vi kan analysere dette mer omfattende, eller foreta en selvstendig evaluering av økonomiens rolle i planlegging og utbygging.

5.2.6 Utfordring VI: Nasjonale styringssignaler vektlegger andre hensyn – ikke stort nasjonalt politisk «trykk» på arkitektonisk kvalitet

Planer som vedtas etter pbl (2008), på alle plannivåer, skal ivareta en rekke hensyn, nedfelt i over 20 sektorlover. Den nasjonale politiske styringen av planleggingen består derfor i å legge mer «politisk trykk» på noen av disse hensynene enn andre, uten å si at de andre ikke er viktige. Dette politiske trykket kommer særlig til uttrykk i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, men også i de enkeltavgjørelsene som regjeringen tar gjennom endelig vedtak på innsigelsessaker som kommer til KMD og avgjøres der. Både kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter er

¹⁷⁹ Andersen & Skrede, 2017; Mete & Sue, 2020

eksperter på å lese av dette nasjonale politiske «trykket», og bruker denne informasjonen til å vurdere sitt eget handlingsrom i areal- og utbyggingspolitikken sin.¹⁸⁰

I den empiriske studien vi har gjort i denne rapporten går det tydelig frem at både kommunale planutøvende, og informanter fra fylkeskommune og fylkesmannsembeter vurderer det politiske trykket på temaet arkitektonisk kvalitet som å være svært svakt. De får klart frem at nasjonale styringssignaler er tydeligere på andre signaler – enn på å ivareta arkitektonisk kvalitet. Dette gir seg igjen utslag i prioriteringene både fylkeskommuner og kommuner gjør i sitt planarbeid. Kommunene fanger at de nasjonale signalene rundt knutepunktfortetting og arealeffektivisering er sterkere enn hvordan den arkitektoniske kvaliteten på denne fortettingen er. Dette fanges også opp av utbyggingsaktører, noe sitatet fra denne planleggeren illustrerer:

Regionalplanen legger føringer. [Vårt tettsted] er et knutepunkt for kollektivtrafikk, og da skal man ha så og så mange boenheter innenfor denne radiusen. Den sier jo selvfølgelig ikke at dette er det eneste kriteriet. Men for en utbygger som ønsker å bygge mest mulig, så blir dette fort det som teller (planlegger i mellomstor kommune, om kommunalt uønsket eplehagefortetting i tettsted)

En plansjef i en liten kommune etterspør også konkrete retningslinjer fra statlig eller regionalt hold for å sikre arkitektonisk kvalitet innenfor områder som er av «høy nasjonal verdi»:

Ingen generelle bestemmelser på bakgrunn av dette. Det ligger der som et temakart og vi prøver å begrense bygging der, særlig på dyrket mark. Det er på en måte ikke en helhetlig politikk som er annerledes der i forhold til dette med arkitektur da, og kvalitet og landskapsarbeid. [...] Føler at når det er et område man kaller nasjonalt verdifullt, burde ha vært regler om arkitektur som skilte det fra andre området som ikke var nasjonalt verdifullt (planlegger i liten kommune)

5.3 Oppsummert

I dette kapittelet har vi presentert ulike *utfordringer* med å sikre arkitektonisk kvalitet i by- og stedsutvikling hos kommunene. De identifiserte hovedutfordringene er manglende plan- og arkitekturfaglig kompetanse og kapasitet i kommunene, hovedsakelig i mellomstore og små kommuner; manglende intern samordning og fragmenterte fagmiljøer i mange kommuner; at flere kommuner ikke har tradisjon eller vilje for å benytte planhierarkiet aktivt i styringsøyemed, som fører til at kommuneplanens samfunnsdel og arealdel ofte ikke er oppdaterte og dermed ikke ivaretar de nyeste nasjonale styringssignalene; at arkitektonisk kvalitet som begrep oppleves vanskelig å definere og nedfelle i det kommunale planhierarkiet; at lokale politikere gir utbyggere stort spillerom, noe som fører til at økonomiske prioriteringer tilsesetter hensynet til arkitektonisk kvalitet; samt et svakt nasjonalt politisk trykk og fokus omkring arkitektonisk kvalitet.

Forutsetningene for at kommunene kan sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging synes å være

- a. Organisatoriske – tilstrekkelig og relevant kompetanse, kapasitet og samordning av egen organisasjon;
- b. Samspillende – forhandlingsevne, evne til å gå i faglig dialog;
- c. Politiske – vilje til å styre, gi retning, støtte sine faglige ansattes vurderinger.

¹⁸⁰ Millstein mfl 2016, Hanssen og Aarsæther 2018, a,b

6. Veilederrollen

6.1 Innledning

I Norge er kommunene den primære arealmyndighet, men også fylkeskommunene og staten har ansvar for planlegging.¹⁸¹ I tillegg har den regional planmyndighet en viktig rolle overfor kommunene, og «skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver».

Fylkesmannen skal «påse at kommunen oppfyller» sine plikter: «Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er dessuten et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter».¹⁸²

Som vi fikk frem i forrige kapittel, er en grunnleggende utfordring med å sikre arkitektonisk kvalitet i by- og stedsutviklingen i Norge, at mange kommuner er for små til å ha relevant kompetanse og gode kompetansemiljøer. Dermed er det viktig med aktører som kan veilede dem. Hvordan utøver de to viktigste veilederaktørene sin rolle overfor slike kommuner? Vi vil i dette kapitlet presentere erfaringer som kommer frem i survey og kvalitative intervjuer til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn – både det som fungerer og det som ikke fungerer.

6.2 Fylkeskommunen som veileder

Fylkeskommunen har lenge hatt en veiledende rolle overfor kommunene i det norske plansystem, og informantene i studien opplever at denne rollen er helt essensiell for god tilrettelegging for kvalitet i arkitektur i planlegging. Spredningen er stor hva gjelder type utfordringer kommune-Norge står ovenfor, og hvilke behov kommunene har, og dette gjenspeiler seg i fylkeskommunenes utfordringer i veilederrollen. De små kommunene som mangler kompetansemiljøer har et mye større behov for veiledning og oppfølging, enn det større kommuner med store kompetansemiljøer har.

6.2.1 Hvordan utøves veiledningen?

a) Fortolkning av nasjonalt utformet veiledningsmaterieell og nettressurser

Mange av informantene oppgir at de bruker nasjonalt utformede veiledere og veiledningsmaterieell, også nettbaserte. Her trekkes nettsidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for byggkvalitet spesielt frem.

De økonomisk sterke kommunene og kommuner med høyt innbyggertall ser ut til å ha et kompetansemiljø i egen organisasjon som er i stand til å benytte seg av veiledere. Fylkeskommunene opplever imidlertid at de mindre kommunene, og økonomisk mer vanskelig stilte kommuner, i mindre grad er i stand til å benytte seg av brorparten av tilgjengelig veiledningsmaterieell for arkitektonisk kvalitet. Disse kommunene opplever av veiledningsmaterieellet ikke er rettet mot dem og deres virkelighet.

Dette inntrykket gjenspeiles i intervjuene med kommunene. Eksemplene som brukes i veilederne er gjerne fra kommuner med en helt annet økonomisk stilling og personalressurs for planlegging enn mange mindre kommuner i Norge har. Også eksempelprosjekter som kommunene får presentert på samlinger kan føles fjernt fra deres hverdag. Fra en mellomstor kommune ble det anbefalt man burde ha «gode eksempler som folk kan kjenne seg igjen i». Dette fordi at når man i dag fikk presentert,

så er det gjerne litt fjerne prosjekter, for folk som er litt spesielt interesserte. Det presenteres kollektivløsninger for pensjonister med felles utearealer osv., som ikke er relevante for en liten kommune hvor det er mest eneboliger, på bygda.

¹⁸¹ §3-2

¹⁸² (Fylkesmannen.no, 2020)

Denne planleggeren trakk også frem at de eksemplene man i dag ble forelagt, ofte var «laget for større byer». Så selv om de deltok på «samlinger der arkitekter presenterte sine vellykkede prosjekter, [så er] det ikke like lett å ta alt tilbake til [oss]».

b) Veiledning av kommunene i deres planarbeid

Fylkeskommunen skal veilede kommunene i deres planarbeid, og gjør dette gjennom innspill til planene, og dialog rundt innspillene. Her formidles prinsipper og føringer i regionale planer, og også knyttet til nasjonale og regionale interesser som er viktig å ta hensyn til i planleggingen. Flere av fylkene har også utformet veiledere, også knyttet til kvalitet i stedsutvikling, som operasjonaliserer føringene i de regionale planene. Som vi var inne på i kapittelet om regionale planer, er det utviklet en slik veileder til den regionale planen for areal- og transport i Oslo og Akershus, veilederen «Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan og areal og transport i Oslo og Akershus».¹⁸³ I Rogaland ble det tidlig utarbeidet en regional rapport som het «Vakre steder i Rogaland». Her fant både kommuner og fylkeskommuner informasjon og argumenter om hvilke spesielle hensyn som må tas når man reviderer kommunenes planer. Denne blir oppgitt å ligge til grunn for mye av plandialogen som fylkesmannsembetet og fylkeskommunen har med kommunene, som også ble sagt å ligge til grunn for innsigelsesavgjørelse.

Både fylkeskommunen og fylkesmannen opplever at det er enklere å veilede kommunene i deres arbeid med kvaliteter i stedsutviklingen, når det foreligger gode regionale planer og veiledere.

c) Initiere og fasilitere nettverksarenaer/ kompetansebyggingsarenaer

I studien vår peker informantene på hvor viktige faglige, lærende arenaer som fagseminarer, temasamlinger og regionalt planforum er for å bevisstgjøre og kompetansebygge kommunene på temaet. En fylkeskommune, mente at det alltid er behov for å utdanne:

Seminarene er relevante hele tiden. Det er en turn-over ute i kommunene, og hele tiden strømmer det inn nye folk som ikke har all verdens erfaring, og som er kjempeinteresserte. Så man må gå igjennom samme tema år etter år, det er et evighetsarbeid. Det er så viktig å holde fast i dette, ikke minst innen tema som er utømmelige.

I de kvalitative intervjuene går det frem at slikt arena- og nettverksarbeid er den primære arbeidsmetoden fylkeskommunene bruker i sin veiledning av kommunene:

Kommunene gir uttrykk for at de ønsker veiledning og støtte, både i forbindelse med utarbeiding av overordnede planer som setter rammer for arkitektur, og i møte med utbyggere. Dette imøtekommer vi så langt vi kan gjennom å arrangere seminarer, konferanser og workshops hvor by- og tettstedsutvikling settes på agendaen, og hvor vi som regel innhenter ekstern kompetanse. Vårt arbeid med stedsutvikling følges opp av Forum for stedsutvikling.

En lovpålagt arena er regionalt planforum,¹⁸⁴ hvor fylkeskommunen arrangerer møter hvor regionale statlige aktører, fylkeskommunen og kommunene møtes til dialog. Regionalt planforum blir ansett som en viktig arena, men intervjuene tyder på at de ikke nødvendigvis dekker opp alle spørsmål en liten kommune har om forhold som påvirker arkitektonisk kvalitet:

Jo, det er arkitektur, men mer om de nasjonale interessene blir ivaretatt da. De litt mindre planene, så drar vi ikke dit, det er ikke hensiktsmessig rett og slett. De store reguleringsplanene har jeg vært der med. Dere spør om det er arkitektkompetanse i planforum? Nei, det har jeg ikke opplevd, har ikke vært et stort tema der.

En rådgiver i en annen fylkeskommune forteller at de gjennomførte en evaluering av regionalt

¹⁸³https://www.regjeringen.no/contentassets/6679bd7b7bcf475eb947c3f2d54e0029/fortetting_transformasjon_veiledning_oa.pdf

¹⁸⁴ Som det ble krav om i pbl (2008)

planforum i 2019 og trakk frem hvor viktig det er at sakene løftes inn tidlig i prosessen:

Hovedkonklusjonen er at kommunene bør benytte regionalt planforum mye oftere og gjerne komme med planoppgaver og lignende på et tidlig stadium. Den store forskjellen på fylkesmannen og fylkeskommunen er at fylkeskommunen er av natur reaktiv, de tar først stilling til et planforslag når det legges ut til offentlig tilsyn, men da er det ikke noe vits i å gjennomføre et møte i planforum.

Flere informanter trekker frem hvor viktig det er at de lærende arenaene samler aktører på tvers av kommune- og fylkesstørrelse. Kommuner lærer da mye av hverandre, og små kommuner lærer mye av de gode kompetansemiljøene i større kommuner. Flere store kommuner er denne rollen bevisst, selv om de ikke nødvendigvis klarer å prioritere den til enhver tid. Som en planlegger i en stor kommune peker på: «Jeg føler at vi burde hjulpet i det arbeidet de har i tettsteder rundt omkring, vi har jo hatt tid til å utvikle spissede dokumenter, forelesninger, så vi kunne ha jobbet med dem».

Som vi har vist tidligere er kommuners kompetansemiljøer, men også enkeltpersoners kompetanse og interesse for temaet arkitektonisk kvalitet, av betydning for hvor mye oppmerksomhet temaet får. Informanter påpeker at kommuner er sårbar når ildsjeler eller kompetente/interesserte personer slutter i jobben. Ved å trekke på mer eller mindre formelle nettverk eller møtepunkter kan da være strategisk, for å styrke eller utvikle aktørenes sosiale og arkitekturfaglige kapital. Fylkeskommunene er dette bevisst, og har både tatt initiativ til nettverk for stedsutvikling, tettstedsutvikling og for universell utforming, hvor de arrangerer samlinger og pilotprosjekter:

Bare det å være med i disse nettverkene er i stor grad kompetansebygging og veiledning. Og det vil det være behov for kontinuerlig fordi folk skiftes ut hele tiden. Vi kan ikke ta for gitt at kunnskap og kompetanse videreføres, det er bare de større kommunene som klarer dette gjennom rutinebeskrivelser osv. (rådgiver i en fylkeskommune).

Vi ser altså at fylkeskommunene opplever at nettverkene er viktige for å følge opp de mindre kommunenes arbeid, og sikre en vedvarende faglig oppmerksomhet rundt temaet kvalitet i stedsutvikling, herunder arkitektonisk kvalitet.

d) Tilskuddsordninger og samarbeidsprosjekt

Fylkeskommunene har i noen tilfeller også hatt økonomiske tilskuddsordninger for å stimulere kommuner til å jobbe med å sikre kvaliteter i stedsutvikling. Slike tilskuddsordninger ser ut til å være en gulrot som virker stimulerende, og de gir også fylkeskommunen en inngang for å komme i mer en-til-en dialog med fagmiljøet i kommunen om hvordan de skal stille krav til kvalitet i sin konkrete planlegging. Som en fylkeskommunal informant fortalte;

I tillegg har vi fram til nylig hatt en tilskuddsordning for 'stedsutvikling' hvor kommunene kunne søke inntil 50% støtte til gjennomføring av fysiske investeringer i offentlig regulerte utearealer. Denne ordningen ga oss anledning til å stille krav til planlegging og utforming som grunnlag for tilskudd. Disse kravene ble vedtatt av fylkestinget i form av en strategi for stedsutvikling i 2015, basert på praksis fra 1990-tallet og framover. I tillegg ble det etablert en egen nettside hvor gjennomførte prosjekter var dokumentert med bilder og tekst. I dag har vi ikke tilsvarende ordninger knyttet til offentlige uterom.

Fylkeskommuner kan også initiere samarbeidsprosjekt med kommunene, for å jobbe systematisk sammen med kommuner om lokal stedsutvikling. Rogaland fylkeskommune vurderes å ha svært gode by- og tettstedsutviklingsprosjekt. Som en informant fra fylkesmannsembetet fortalte;

Rogaland har et eget prosjekt i regionalplanavdelingen som går på stedsutviklingsprosjekter til små strandsteder (mellomstore plasser, ikke byer). Der er det kjempehøyt nivå på utforming og arkitektur. Den prosjektlederen der burde dere prate med. Vi i FM henviser til dem, det er flott.

Det andre fylkesmannsembete i studien vår fremhevet også fylkeskommunens samarbeidsprosjekt med kommunene som viktig for å bistå og bevisstgjøre kommunene. Her ble både konkrete miljøgateprosjekt trukket frem, som var samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og Statens vegvesen. Men også mer generelle utviklingsprosjekt som har endt opp i kommunedelplaner og stedsutviklingsplaner ble trukket frem som gode arbeidsmetoder, hvor fylkeskommunen hadde vært inne og finansiert faglig arbeid.

e) Forbildefunksjon

I de store kommunene er de faglige ansatte opptatt av at det som bygges i offentlig regi skal ha høy arkitektonisk kvalitet, fordi dette kan fungere som en forbildefunksjon. Denne bevisstheten ser ikke ut til å være like stor i fylkeskommunene. Ut fra intervjuene kan det se ut til at fylkeskommunene arbeider fragmentert med temaet, og ikke i tilstrekkelig grad klarer å samordne innsatsen i planavdelingen og andre avdelinger, for eksempel de som bygger og lokaliserer fylkeskommunale bygg. Som en fylkeskommunal informant sa;

Fylkeskommunen har også en eiendomsavdeling som bestiller og prosjekterer videregående skoler. Jeg er ikke kjent med hvilke krav som stilles til arkitektonisk kvalitet i denne sammenheng (ansatt i fylkeskommune).

Også tidligere studier viser at fylkeskommunen ikke klarer å jobbe omforent med stedsutvikling, og se sin virksomhet i sammenheng. Studier viser at de i flere tilfeller¹⁸⁵ også bryter med retningslinjer rundt knutepunktfortetting og sentrumssatsing, i lokaliseringen av egne funksjoner.

6.2.2. Hvordan vurderer så kommunene fylkeskommunen som veileder?

Utøver så fylkeskommunen rollen som veileder på en hensiktsmessig og god måte? Hvordan vurderes de av kommunene selv?

I spørreundersøkelsen stilte vi følgende spørsmål: *Hvordan opplever du fylkeskommunens veiledning mot kommunen innenfor temaet arkitektur i planlegging?* 65 kommuner svarte på dette spørsmålet. 16 av svarene er positivt ladet, selv om det blant de mer positive er flere som tar forbehold.¹⁸⁶ Et par eksempler, utover korte svar som «bra», på kommentarer i denne kategorien er som følger:

Me er glade for alt e får, men ville gjerne hatt meir. Ikkje minst på rettleiing i høve til å ta vare på og tilpassa eldre bygg (plansjef i en liten kommune).

Viktige innspill i planarbeid. Kan ikke si vi har merket et spesielt fokus på arkitektur. Samtidig nytter vi fylkeskommunen som veileder ved behov; særlig dersom det søkes om rivning eller ombygging av eldre bygg vi mener har kulturhistorisk verdi (plansjef i en liten kommune).

Også i de kvalitative intervjuene ble fylkeskommunen ble trukket frem som en ressurs av enkelte kommunerepresentanter uten at vi direkte spurte om det: «[I arbeidet med kvalitet i arkitektur i planleggingen, så] diskuterer vi mye internt. Fylkeskommunen har [også] bistått oss mye» (enhetsleder i mellomstor kommune).

I spørreundersøkelsen var det også svar og kommentarer som vi har kategorisert som «både og/usikker/irrelevant». De mer utfyllende kommentarene her, går blant annet på:

Normalt er det lite veiledning utover innspel til reguleringsplanane. Men i verneområdet vårt opplever me god dialog med fylkeskommunen, og me opplever at dei har god kompetanse og engasjement for arkitekturen i det verna trehusmiljøet ... Dialogen er god, og dei er «tett på» når me har utfordrande saker, noko som vert opplevd som positivt for oss i kommunen (planlegger i en liten kommune).

¹⁸⁵ Millstein mfl 2016

¹⁸⁶ se vedlegg 1. I

Den største kategorien, over halvparten av kommunene som svarte, er de som mer tydelig «negative». Utover kortere svar som «ikke i det hele tatt», «til dels fraværende» og «finnes ikke», fikk vi kommentarer som tydet på at fylkeskommunen særlig var en ressurs for temaet kulturminner og i mindre grad arkitektur generelt.

Funnene gir grunn til å anta at norske kommuner ikke tilfredse med fylkeskommunens veiledning mot kommunen innenfor temaet arkitektur i planlegging. Ifølge våre respondenter er dette også en konsekvens av manglende arkitektfaglig kompetanse og prioritering i fylkeskommunene. Det oppfattes som at fylkeskommunene ser seg selv som veileder ut fra sin rolle som kulturminnefaglig myndighet. Dette betyr at kommunene opplever at de må finne veiledning andre steder, som hos private konsulentfirmaer.

6.2.3. Hvordan vurderer fylkeskommunen seg selv som veileder?

Som i kommunene, så fikk de ansatte i fylkeskommunene som svarte på spørreundersøkelsen spørsmålet: Hvordan jobber dere med kvalitet i arkitektur i planarbeidet som gjøres i ditt fylke? (Vi fikk langt færre svar fra ansatte her, noe som følger av utvalget av respondenter her var relativt få.) Det var ikke alltid arkitektur stod øverst på prioriteringslisten hos alle her, noe som altså styrker analysene fra de kommuneansatte. Blant annet ble det pekt på at man manglet den formelle kompetansen til å gjøre denne jobben slik en kanskje ønsket, men det betydde ikke at man var handlingslammet likevel:

Jeg opplever at vi jobber lite og sporadisk med dette. Vi har ikke arkitektkompetanse i planavdelingen i min fylkeskommune, og opplever at vi ikke nødvendigvis har noen rolle for å mene så mye om arkitektonisk kvalitet i kommunenes planlegging. Vi har regional politikk knyttet til for eksempel by- og tettstedsutvikling, landskap og kulturmiljøer som kan benyttes for å stille krav om kvalitet, men ikke nødvendigvis fagkompetansen og selvtilliten til å gjøre det. Vår rolle innen stedsutvikling har til nå vært knyttet til investering, og da mottar vi gjerne søknad fra prosjekter som så å si er ferdig utviklet. Det hender at vi "melder oss på" i enkelte plansaker. Dette kan eksempelvis være saker der vi ser at andre viktige interesser for oss, slik som verdifullt landskap, bomiljø, kulturmiljø eller friluftslivsinteresser, er i spill eller utsatt. Da kan vi gjerne bruke disse interessene som en inngang for å løfte betydningen av arkitektonisk kvalitet. Eksempler har vært såkalt spektakulære hotellprosjekter, hvor vi gjennom deltakelse i planleggingen har forsøkt å være en pådriver for å få kommunene til å stille krav knyttet til utforming, byggehøyde, materialbruk, lyssetting og lignende (rådgiver i en fylkeskommune).

Også fra andre fylkeskommuner virket ikke dette å være et tema som man fikk mest oppmerksomhet. Gjennomgangstonen fra de fylkeskommunale informantene var at de kunne bli bedre i rollen som veiledere for kommunene, for å sette dem bedre i stand til å sikre arkitektoniske kvaliteter i sin stedsutvikling;

Seminar og temasamlinger, virkemidler i handlingsplaner, prosjektoppfølgning og planuttalelser, deltakelse nasjonalt og internasjonalt for inspirasjon og læring, intern smart jobbing for å møte potensiale i kommunene tverrfaglig, bli kjent med røttene og kulturminnevernverdiene som grunnlag for nyskaping – alt dette kan vi jobbe bedre med (rådgiver i en fylkeskommune).

Vi opplever likevel at vi ikke kan tilby tilstrekkelig veiledning til kommunene selv om vi ofte ser at 1) planforslagene er mangelfullt utredet, 2) plan og tiltak fremstår som uten arkitektonisk kvalitet, 3) kommunen mangler ressurser til å håndtere planforslaget som de selv ønsker. Dette har sannsynligvis sammenheng med mangel på tilstrekkelig arkitektfaglig kompetanse i administrasjonen. Ofte blir problemstillinger knyttet til fysiske utforming av omgivelsene koblet opp mot andre regionale interesser som kulturminner, landskap, friluftsliv eller naturmangfold hvor vi kan vise til mangelfulle utredninger (informant fra en fylkeskommune).

I intervjuene med fylkeskommunene får vi altså samme inntrykk som vi får fra kommunerespondentene, at de i liten grad utøver veilederrollen knyttet til arkitektonisk kvalitet. Veilederrollen utøves i større grad knyttet til deres rolle som kulturminnemyndighet.

Dette bunner nok også i en uklarhet knyttet til ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunene har et svært tydelig mandat til å ivareta kulturminnehensynet som formell kulturminnemyndighet, og med hjemmel i kulturminneloven. Studien vår indikerer at fylkeskommunene ikke opplever at de har et like klart og tydelig mandat fra pbls (2008) formuleringer om estetikk. En informant uttalte at de gav kommunene innspill som høringsinstans, men at arkitektur bare ble kommentert når det var relevant for de andre interessene de skulle ivareta: kulturvern, landskap, uteareal/barn og unge. Det synes å være uklart hvor klar «hjemmel» de har fra nasjonale styringssignaler om å være tydelige rådgivere og veiledere på arkitektonisk kvalitet, eller om dette er et tema som hører inn under handlingsrommet til det kommunale selvstyret. En fylkeskommunal plansjef sa at dette temaet var definert ut av deres ansvarsområde:

Vi legger først og fremst vekt på kvalitet på overordnet nivå (strukturer, fortetting, lokalisering). Vi samarbeider med [de som jobber med] kulturarv i saker som omhandler tilpasningsarkitektur – dette opplever vi [er] veldig krevende. Vi har sluttet å kommentere kvalitet i planer på høring dersom vi oppfatter at dette ikke er innenfor vår rolle – og det er det sjelden. Vi samarbeider med kommunene for å styrke felles kompetanse om "fortetting med kvalitet" (plansjef, fylkeskommune).

En annen fylkeskommunerepresentant forklarte at veiledningsoppgaven er knyttet til fylkeskommunens to oppgaver i henhold til pbl (2008). Den første oppgaven er som regional planmyndighet, som skal se til at de regionale planene som er utformet og vedtatt følges opp av kommunene. Den andre oppgaven er som veileder for kommunene i deres planlegging,¹⁸⁷ og her opplever ikke fylkeskommunene nødvendigvis at de har et så sterkt mandat til å veilede rundt arkitektonisk kvalitet. I den første oppgaven, som utøver av regional politikk som er nedfelt i regionale planer, kan de ha et sterkt mandat – om fylkeskommunen har en klar politikk på feltet. Men dette er altså prisgitt den regionale politikken. I en av fylkeskommunene hadde de et klart mandat i egne regionale planer, og informanten fra fylkeskommunen utalte:

Som planmyndighet gir fylkeskommunen innspill og uttalelser til kommunale planer på bakgrunn av regional politikk. I fylkesplanens arealpolitiske retningslinjer heter det blant annet at «Det skal legges vekt på estetisk og arkitektonisk kvalitet ved planlegging og utforming av fysiske tiltak» som del av satsningen for by- og tettstedsutvikling. I Regional plan for by og regionsenterpolitikk ligger det dessuten et omforent grunnlag for hvordan fylkets bypolitikk skal styrke byenes attraktivitet gjennom planlegging, blant annet gjennom å «styrke og bygge videre på byenes identitet, særpreg og gode omgivelseskvaliteter».

Kort sagt opplevde denne respondenten det til tider vanskelig for fylkeskommunen å tilby kommunene den relevante veiledningen, mens det andre ganger ble gitt slik veiledning, blant annet gjennom seminarvirksomhet.¹⁸⁸

Det kan altså virke som at fylkeskommune og fylkesmann oppfattes i større grad som en veileder for små eller mellomstore kommuner innenfor arkitektonisk kvalitet, mens store kommuner fremhever dem mest som innsigelsesmyndigheter. Likevel ser vi at både små og store kommuner kan oppleve den regionale veiledningen som å være teoretisk og prinsipiell, og ikke basert på den realiteten kommunene er i:

Men akkurat når det gjelder byforming jobber de på overordnet nivå, og min erfaring er at de blir mer teoretiske. De sitter for langt unna. De blir en sektormyndighet som uttaler seg innenfor sine temaer (plansjef i en stor

¹⁸⁷ Jamfør plan- og bygningslovens § 3-2.

¹⁸⁸ Se også Vedlegg 1. J om forutsetninger for at fylkeskommunen skal være en god veileder

kommune).

Det blir ringt dit. Det blir tatt kontakt og spurt litt om konkrete problemstillinger og hvordan vi bør gripe de an, og kulturminner og de tingene der. Det er en annen type kontakt enn gjennom det interkommunale samarbeidet. Fylkeskommunen forteller oss: Sånn bør dere gjøre det. Nabokommunene kan vi ha en diskusjon med (planlegger i en mellomstor kommune).

Også er det litt også sånn at de har by-perspektivet, press-perspektivet. Bare den virkelighetsoppfatningen gjør noe med å veilede, de har mer med å håndtere veksten, vi motsatt (plansjef i en liten kommune).

Som det siste sitatet illustrerer er det viktig at den regionale veiledningen ser hvilken kontekst kommunen er i – og gir gode råd ut fra hva som er hensiktsmessig ut fra denne. Dermed er det viktig at fylkeskommunene er følsomme for forskjellene mellom kommunene, og de situasjonene kommunene er i, noe kommunene ikke alltid opplever at fylkeskommunene klarer.

6.3 Fylkesmannsembetet som veileder

Fylkesmannen¹⁸⁹ skal «påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven». Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er dessuten et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter.¹⁹⁰ Hvordan utøver så fylkesmannsembetene rollen med å påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven? Og i hvor stor grad opplever de at de har et mandat til å sikre hensynet til arkitektonisk kvalitet i dette arbeidet?

Når det gjelder det sist nevnte spørsmålet, var to informanter fra forskjellige fylkesmannsembeter klare på ansvarsfordelingen mellom dem, fylkeskommunene og kommunene. I deres øyne hadde fylkeskommunen og kommunene «mye større direkte ansvar for bygg og estetikk enn oss hos fylkesmannen» (informant fra fylkesmannen i Rogaland). I deres øyne var ansvaret¹⁹¹ primært plassert hos kommunene selv, og sekundært hos fylkeskommunene som veiledere og regionale planaktører.¹⁹² Fylkesmannsembetene hadde i liten grad et mandat til å gå inn i tematikken i kommunenes overordnede planer og reguleringsplaner. Som en av informantene uttalte:

Generelt vil jeg si at fylkesmannen i veldig liten grad går inn i utformingen av bygninger og høyder. Det har med flere ting å gjøre, først og fremst at vi mener at dette er en myndighet som i første omgang er langt til kommuner og kommunestyre, det er ikke FMs oppgave. Men vedr. landskap kan vi mene noe om plassering av bygninger i forhold til andre verdier, for eksempel plassering av hyttefelt, bygninger og installasjoner i landskap det er knyttet kvaliteter eller interesser til (informant fra fylkesmannsembete).

Men ansvarsdelingen ble likevel litt mindre tydelig, dersom man beveget seg over på de områdene som fylkesmannsembetene hadde klart ansvar for, det være seg verneplaner, dispensasjonssaker, innsigelser til kommunale planer og klagesaker. Vi skal derfor se på disse områdene, og illustrere hvordan fylkesmannen arbeidet med tematikken på disse områdene, og hvilken (veilednings)funksjon de her hadde overfor kommunene.

a) Samarbeid om verneplaner

Fylkesmannsembetene har et ansvar for forvaltningsplaner for verneområder. En forvaltningsplan skal gi retningslinjer for hvordan verneforskriften og bestemmelsene skal forstås og brukes.¹⁹³ I verneområder er det likevel mulighet til utbygging, og fylkesmannsembetene opplever at der de har

¹⁸⁹ Etter pbl (2008) §3-2

¹⁹⁰ Fylkesmannen.no, 2020

¹⁹¹ Etter pbl (2008)

¹⁹² Retningsgivende

¹⁹³ <https://www.fylkesmannen.no/nm/Nordland/Miljo-og-klima/Verneomrade/Forvaltningsplaner-for-verneomrader/>

mest innflytelse på utbygging er nettopp der de bygger og former selv i en del av verneområdene. For alle verneområder i et av fylkene var det utformet forvaltningsplaner som gav rammer: «forvaltningsplaner for alle verneområdene, utstillingslokaler og bygg og hvordan man skal designe informasjonsmateriellet, hvordan man skal utforme dette».¹⁹⁴ Et eksempel som ble trukket frem var fra utviklingen av Kvasshem fyr til å bli et informasjonssenter på Jæren. Her rapporterer informanten fra embetet, at deres bevissthet og aktiv deltagelse i utformingsprosessen, var premissgivende for ombyggingen blitt så bra som det ble. De styrte prosessen og sørget for å få inn gode arkitekter. Likevel opplever de ikke å ha et selvstendig ansvar for å sikre denne kvaliteten.

Men vi har ikke et eget ansvar Vi er på en måte en del av de som promoterer utbyggingen, og på Mostun fikk de en dispensasjon for å bygge et tilleggsbygg, og der har vi sittet i møter med gamle byarkitekten i Stavanger som har tegnet for dem. Vi er en positiv kraft vedr. dette med god design selv om vi ikke har et direkte ansvar som miljøvern avdeling (informant fra fylkesmannsembetet).

En erfaren informant fra et fylkesmannsembete var enig i at de har et implisitt mandat til å veilede rundt arkitektur, fordi utformingselementet kommer inn, blant annet i ansvaret de har rundt verneplaner:

Det er vi som skal godkjenne forvaltningsplanene for de store friluftsområdene, men det er kommunene som skal lage de. Vi skal på en måte gi et samtykke til det da. Og da kommer det igjen inn: utforming av brygger, informasjon og. Jeg kan se disse tingene fordi jeg har jobbet lenge i systemet. Så selv om du kanskje tenker at fylkesmannen ikke har så mye med det å gjøre, så kommer det nok inn (informant fra fylkesmannsembetet).

b) Dispensasjonssaker

Dispensasjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. En dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, den innebærer bare at planen fravikes for det aktuelle tilfellet søknaden gjelder. Vilklårene for å gi dispensasjon er relativt strenge, fordi hovedprinsippet¹⁹⁵ er at utvikling skal skje gjennom planer og grundig planarbeid, ikke gjennom enkeltvedtak (som dispensasjoner er). Kommunene har ikke anledning til å gi dispensasjon dersom følgende to vilklårene ikke er oppfylt: 1. Vesentlig tilsidesettelse: Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i formålsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. 2. Overvekt av fordeler: Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Fylkesmannsembetene skal vurdere¹⁹⁶ om vilklårene til å gi dispensasjon er tilstede, i de dispensasjonsvedtakene som kommunene gjør. Dette innebærer at fylkesmannen får inn alle dispensasjonssakene fra kommunene. Informantene forteller at de i slike saker i liten grad behandler temaet arkitektonisk kvalitet, fordi de ikke har fått mandat til dette fra KMD (som rapportforfattere vurderer ikke vi hvordan dette i så fall burde gjøres): Som en informant sa:

Og når man søker om dispensasjon, da er det kanskje en annen vinkling, landskapshensynet, i tillegg til jordvern, naturvern, strandsone. Det er sjeldent arkitektonisk utforming er der, aldri. Det har vi ikke oppdrag om. Hvis KMD ville at vi skulle ha gjort det, så hadde vi gjort det. FM kan brukes til alt som staten vill! Men FK og kommunene har et større ansvar. Og FK er store utbyggere selv, gjerne skoler for eksempel. Vi bygger jo lite: små naturhytter, informasjon og hvilebu.

Dette betyr at embetene i liten grad opplever at de har mandat til å vurdere temaet, heller ikke i

¹⁹⁴ FM, Rogaland

¹⁹⁵ I pbl (2008)

¹⁹⁶ Etter pbl (2008)

dispensasjoner, selv om tilpasning til landskap og landskapshensyn kan være aktuelt å vurdere.

c) Veiledning og innsigelser til kommunenes planer

Fylkesmannsembetene har en plikt til å påse at kommunene ivaretar plankravene, og kan bruke sin innsigelsesmyndighet dersom kommunene ikke ivaretar disse.¹⁹⁷ De har rett og plikt til å bidra inn i planarbeidene. Dette bør gjøres tidlig i prosessene, for å gi tydelige signaler som kan følges opp i planen, slik at innsigelser unngås. I dette arbeidet, hvordan arbeider fylkesmannsembetene med temaet kvalitet generelt, og arkitektonisk kvalitet spesielt?

På spørsmålet om hvordan de utøvet innsigelsesmyndigheten sin til dette formål, så fortalte et av embetene:

I første omgang så rådgiver vi kommunen ... det er kommunen som er vår dialogpartner, ikke de private forslagsstillingene ... Det kan være knyttet til landskaps og friluftslivsverdier eller naturområder, at det er ting vi ønsker å holde dem unna. Man kan spørre seg om det handler om arkitektur, fordi det handler om planlegging, avveining av interesser (informant fra et fylkesmannsembete).

Også informanter fra kommunene forteller om at de samarbeider med fylkesmannsmbetet i rulleringen av kommuneplanens arealdel. Men en informant fra en stor kommune opplever ikke nødvendigvis dette samarbeidet som konstruktivt:

Vi jobber med fylkesmannen mest når det gjelder kommuneplanens arealdel. Ellers er det fælt å si det, men fylkesmannen og fylkeskommunen blir på en måte motspillere og er de som sitter med innsigelsesmyndighet, men ikke trenger å ta helhetshensyn (plansjef i en stor kommune).

Små kommuner etterlyser at fylkesmannen og fylkeskommunene har en sterkere mening om arkitektonisk kvalitet. Som en informant sa:

Men nå har vi en [regulerings]plan hvor jeg går og lurer på hvordan dette vil se ut. Tre etasjer hus, sikkert 10 meter høyt. Er bestemmelsene gode nok? Det klarer jeg ikke helt å se for meg. Kunne gjerne hatt Fylkesmannen på høring så de kunne ha sett på det og sagt noe om det, at de hadde kompetansen på det (plansjef i en liten kommune).

Her ser vi at kommunen etterlyser helt konkrete innspill som går på den fysiske utformingen av bygget, og hvordan dette vil fungere inn i bygningsmiljøet på stedet. I tillegg etterlyser plansjefen å kunne ha en dialog om hvordan kvalitet eventuelt skal kunne sikres gjennom utformingen av de konkrete planbestemmelsene. Intervjuene med kommunene og fylkesmannsembetene tyder på at dialogen sjelden kommer ned på dette nivået, og at det i stor grad er dette de små kommunene trenger hjelp og veiledning til. Dette vil imidlertid kreve at det finnes arkitekturkompetanse hos veiledende myndighet, slik at de skal være i stand til å kunne bistå på dette nivået.

Informanter fra fylkesmannsembetene forteller at de av og til fremmer innsigelser, men at dette sjelden eller aldri er eksplisitt begrunnet i manglende arkitektonisk kvalitet. Likevel er begrunnelsen relatert til utforming, først og fremst knyttet til bygningens tilpasning til omgivelsene, som naturlandskap eller kulturmiljøer. Som følgende sitat illustrerer:

Ingen eksempler på at de har fremmet innsigelser på bakgrunn av kvalitetsbegrepet. Vi bruker ikke de begrepene, det er kommunen og FK som har ansvaret der. Vi har ansvaret, vi kan bruke landskap og tilpassing, landskapskonvensjonen, tilpasning til kulturlandskap, til landbrukslandskapet, til terrenget (informant fra fylkesmannsembete),

Men vedrørende landskap kan vi mene noe om plassering av bygninger i forhold til andre verdier, for eksempel plassering av hyttefelt, bygninger og installasjoner i

¹⁹⁷ § 5-4.

landskap det er knyttet kvaliteter eller interesser til (informant fra fylkesmannsembete).

Tilpasning til naturlandskapet vies spesiell oppmerksomhet i landskapsvernområder. I slike områder er det ofte private interesser som ønsker å bygge ut eller utvide hyttefelt. Her er det et særlig ansvar som påligger embetene etter naturmangfoldloven¹⁹⁸ som ligger til grunn for en mer aktiv innsigelsesrolle. Men fylkesmannsembetene opplever også at de har et klart mandat til å påse at kommunene ivaretar andre hensyn,¹⁹⁹ dette gjelder særlig grønnstruktur, barn og unges interesser og universell utforming. Og informantene opplever at det ligger arkitektonisk kvalitet innebakt i disse hensynene også.

Tilpasning til omgivelsene ser ut til å være et gjennomgående hensyn som fylkesmannsembetene vier oppmerksomhet både i sin veilederrolle, som innsigelsesmyndighet, og i den rollen de har overfor kommunene i dispensasjonssaker og i klagesaker. Som en informant illustrerer (sitert mer utførlig i underkap. 3.3.2): «*Vi behandler mange dispensasjonssaker til uttalelser til kommunene og kan klage på dispensasjoner i strandsonen eller naturvernområder ...*»

Det viktige poenget her er at hensynet til tilpasning til omgivelsene, også innebærer god fysisk utforming og design. Altså ligger hensynet til arkitektonisk kvalitet implisitt innebakt i de vurderingene fylkesmannen gjør, også i sin innsigelsesmyndighet.

d) Klagesaker

Selv om fylkesmannsembetene ikke opplevde at de hadde et klart mandat fra KMD om å sikre at hensynet til arkitektonisk kvalitet var ivarettatt i kommunenes planer, så var informantene fra begge embetene vi intervjuet klare på at de måtte gå inn i tematikken, dersom de fikk det som klagesaker. Selv om andre informanter ikke opplevde at fylkesmannsembetene benyttet klagemulighetene selv, ble temaet ofte tatt opp i naboklagebehandling. En av informantene fra et embete forteller at de på klagesaksnivå har opphevet saker med begrunnelse at bygningene er for dårlig tilpasset omgivelsene og terrenget. Ofte handler det om tilpasning av bygg til terrenget på tomten.

Fylkesmannsembetene sitter ofte med juristkompetanse når det gjelder plansaker, fordi de har klagesaksbehandling og uttaler seg om dispensasjonssaker (rettsanvendelsesskjønnet). En av utfordringene som trekkes fram av flere kommunale og fylkeskommunale informanter, er at fylkesmannen ikke sitter med arkitektkompetanse når de vurderer klage- og dispensasjonssakene. Et embete fortalte at de selv ikke satt på slik kompetanse, men at de hadde en avtale med fylkeskommunen om å hente uttalelser fra arkitekter hos dem på saker som gjaldt arkitektoniske kvaliteter.

Der har lovgivningen gått i retning av kommunen. Man sier og at dette er rettslige standarder, men når rettslige standarder er så skjønnsmessige så blir de veldig vanskelig å bruke – hva er det rettslige kravet? Det blir vanskelig. Og å tro at domstoler kan si hva som er god kvalitet til slutt, de (jurister) har jo ingen forutsetninger for å kunne si noe om det utenom det åpenbare (ansatt hos fylkesmann).

En konsekvens av det denne informanten forteller, at det kommunale selvstyre har blitt vektet tyngre av regjeringen i de siste årenes planpraksis, at den juridiske veiledningen antagelig bør tones ned, og den faglige dialogen og samspillet rundt hva som er god arkitektonisk kvalitet i stedsutviklingen betones høyere. Når kommunene får større frihet i utformingen, men samtidig ber om råd, assistanse og understøtting i dette arbeidet, er det primært en faglig dialog om utforming og kvalitet de ber om (snarere enn hva som er lovens rammer). Dette etterspørres eksplisitt av informanter i studien, som synes det er utfordrende at saksbehandlerne hos fylkesmannen nesten alltid er jurister. Flere har i lang tid tatt til orde for at fylkesmannen bør utvide sin stab med arkitekter med byggesakerfaring, i tillegg til juristene. Som en informant sa: «De hadde fått opp tempoet, unngått misforståelser. Juristene forstår ikke alltid det praktiske og fysiske. I et team hadde de hatt så godt av en arkitekt eller

¹⁹⁸ Dog også nedfelt i pbl 2008

¹⁹⁹ Som er nedfelt i pbl (2008)

også en som var byggeteknisk ingeniør og som hadde jobbet med byggesak.»

e) Initiere og fasilitere nettverksarenaer/ kompetansebyggingsarenaer

I mange fylker samarbeider fylkeskommunen og fylkesmannsembetet om å arrangere årlige plankonferanser for alle kommuner. Slike plankonferanser tar for seg relevante temaer for begge veiledermyndighetene, og er ofte rettet mot temafelt de ser at kommunene i fylket sliter med. Hensikten er informasjonsspredning og å være en lærende arena. I tillegg forteller informanter fra fylkesmannsembetene at de også deltar i andre samarbeid og nettverk, hvor de møter kommuner og inngår i en faglig dialog med dem på mer likeverdig grunnlag. Her er ofte kvalitet og arkitektonisk kvalitet oppe til diskusjon, og informantene fra embetene opplever at arenaene fungerer som gode dialogarenaer mellom dem og de faglige ansatte fra kommunene, hvor de alle er opptatte av bærekraftig byutvikling, inkludert design og arkitektur.

6.4 Andre veiledningsressurser

I tillegg til fylkeskommunen og fylkesmannsembetene trekker informantene også frem andre instanser de henter inn veiledning og kompetansebygging fra. På surveyspørsmålet «Er det kanaler eller verktøy (for råd/veiledning) som har fungert godt», ble følgende trukket frem:

- *Kommunal og moderniseringsdepartementets (KMD) veiledningsmaterieil (nettsider)*
- *Direktorat for byggkvalitet (DiBK)*
- *DogA*
- *Norske arkitekters landsforbund (NAL)*
- *stedsutvikling.no; planlegging.no*
- *Nasjonalt forum for stedsutvikling.*
- *Husbankens byggeskikkarbeid*
- *Forskningstiljøer*
- *www.distriktssenteret.no*
- *Arkitekturråd med eksterne arkitekter, landskapsarkitekter og håndverkere, som et rådgivende organ i viktige planer og byggesaker*

6.5 Oppsummert

Et viktig funn i denne kvalitative studien er at fylkesmannsembetene ikke opplever at de har direkte mandat²⁰⁰ til å være en veileder for kommunene på hvordan de skal sikre arkitektonisk kvalitet. Likevel ser vi tydelig at hensynet til tilpasning til omgivelsene ligger til grunn for hvordan de utøver sin rolle som innsigelsesmyndighet, i klagesaksbehandling og i dispensasjonsbehandling, og at tilpasning også innebærer god fysisk utforming og design. Altså ligger hensynet til arkitektonisk kvalitet implisitt innbakt i de vurderingene fylkesmannen gjør, selv om de ikke nødvendigvis har arkitekturkompetanse i sin stab. Det bør derfor vurderes om embetene må tilføres slik kompetanse, for i tilstrekkelig grad kunne utøve innsigelsesmyndigheten²⁰¹ på forsvarlig vis.

²⁰⁰ Gjennom pbl (2008) eller KMDs instruks

²⁰¹ Og/eller klagemyndighet

7. Anbefalinger – hvor ligger forbedringspotensialet?

7.1 Innledning

Som vi har vist i denne rapporten, så er de nasjonale styringssignalene i arkitekturpolitikken vage, og preget av myke styringsvirkemidler. Kommunene har stort handlingsrom til å utøve sitt kommunale selvstyre.²⁰² Vi har belyst hvordan handlingsrommet brukes, og hva som er utfordringsbildet for å sikre arkitektonisk kvalitet i lokal by- og stedsutvikling. Vi vil i dette kapittelet utlede det viktigste forbedringspotensialet vi ser, knyttet til følgende spørsmål:

- Hvordan kan plan- og bygningslovens virkemidler bedre tas i bruk til formålet å sikre arkitektonisk kvalitet i norsk stedsutvikling (eventuelt i kombinasjon med andre virkemidler)?
- Hvordan kan kommunenes forutsetninger bli bedre?
- Hvordan kan veilederfunksjonen styrkes for å spille kommunene gode; for å bevisstgjøre dem og heve deres kompetanse?

De anbefalingene vi presenterer her bygger både på den empiriske studien vår, men også på tidligere forskning som vi har referert til gjennom rapporten. På mange områder er funnene våre i tråd med det som har vært påpekt i andre studier, og anbefalingene bygger derfor på et omfattende materiale.

I surveyen stilte vi følgende spørsmål, og meningsmangfoldet er presentert i vedlegg 2, under underoverskriftene «H – I arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging, hvilke verktøy fungerte ikke?», «K – Kanaler og verktøy som fungerer godt i arbeidet med arkitektur og planlegging» og «L – Har du anbefalinger for gode styringsredskaper for arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak, basert på arbeid fra din kommune/region?» Leseren kan konsultere svarene der også for å vurdere om anbefalingene under synes å ha støtte i datamateriale.

7.2 Klarere og mer enhetlige nasjonale styringssignaler

Plansystemet²⁰³ er et flernivå-*demokratisk* system. Det innebærer at de politiske styringssignalene som gis fra nasjonalt nivå, nedover i plansystemet, fanges av de regionale og lokale aktørene som skal operasjonalisere dem på sine plannivåer. Tidligere studier viser at kommunale aktører, både planleggere og lokalpolitikere, til en viss grad fanger opp «styringstrykket» som gis gjennom politiske signaler fra nasjonalt nivå. Signalene kan komme gjennom formelle og uformelle kanaler. Styringssignalene som kommer gjennom formelle kanaler er først og fremst «Nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging», men også rundskriv og brev til innsigelsesmyndigheter.²⁰⁴ Lokale aktører fanger også politiske signaler som kommer gjennom mer uformelle kanaler, som medieutsagn og liknende.

Generelt er de fleste av våre respondenter fornøyde med pbls bestemmelser og mener at denne er god nok. Likevel uttrykker flere behov for at mer spesifikke krav til kvalitet bør sikres bedre gjennom lov og forskrift – her bes leseren også se særlig til vedlegg 2 C: «I hvilken grad ønsker kommuner/fylkeskommuner/fylkesmenn en klarere nasjonal styring av arkitekturfeltet?».

Om pbl (2008) hadde inneholdt mer presise formuleringer rundt kvalitetskrav (jamfør underkap. 1.3 over), ville kommunale saksbehandlere kunne stille strengere krav til byggesak, med hjemmel i lovens krav. Dette hadde særlig vært relevant der hvor reguleringsplanene er gamle. Mer presise

²⁰² Se også Andersen & Røe, 2017b

²⁰³ Etter pbl (2008)

²⁰⁴ Jamfør bruk av innsigelsesmyndighet

kvalitetskrav ville ha redusert muligheten for tvetydighet i nasjonale politiske styringssignaler. En eventuell lovendring (av §1-1) og forskrift (jamfør de to punktene over) burde derimot ikke utfordre det lokale handlingsrommet, da man så står i fare for å få en enda mer standardisert eller homogen arkitektur (med andre ord, kunne man satt for stramme rammer for de enkelte arkitekters kreativitet). Vi er enige med de mange respondentene som understreker behovet for å bevare og/eller styrke lokale løsninger.

Vi anbefaler derfor:

- *Kvalitetsmål i plan- og bygningsloven:* I kapittel 2, viste vi til at planlovutvalget foreslo at formålsparagrafen skulle få frem at planer må inneholde kvalitetsmål – også for estetikk – ettertrykkelig. Utvalget foreslo følgende formulering i §1-1: «(Loven) skal ivareta hensynet til estetikk og god byggeskikk». Vi støtter denne anbefalingen. Formålsparagrafen kunne blitt fulgt opp av en ytterligere presisering av kvalitetsmål, for eksempel i 3.1, som omtaler viktige hensyn i planleggingen. Lovens § 29-2. *Visuelle kvaliteter* sier at: «Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til [sic] dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.» Den tomme frasen «i forhold til» anbefales fjernet eller setningen burde omformuleres. Arkitektur og arkitektonisk kvalitet bør endres til å være obligatorisk vurderingstema i alle planer. En burde også vurdere om arkitektonisk kvalitet burde listes inn i §12-7, 12. ledd, krav om nærmere undersøkelser. Dette vil synliggjøre arkitektonisk kvalitet som et viktig tema i pbl, på lik linje med for eksempel virkninger på miljø og helse. Mer presiserte kvalitetsmål i pbl (2008) kunne lettere følges opp gjennom de instrumenter det nasjonale nivået har til å legge føringer på kommunal planlegging, som for eksempel Statlige planretningslinjer eller Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, eventuelt gi mer konkrete retningslinjer i TEK 17.
- *Klarere og mer enhetlige nasjonale styringssignaler fra KMD* om at kommunene må vektlegge arkitektonisk kvalitet i all planlegging. Kanskje kan dette oppnås ved å opprette en stilling for en riksarkitekt, slik som informanter har foreslått. Riksarkitekten kunne ha et mandat som hjelper til å sikre mer enhetlige styringslinjer fra statlig nivå. Dette kunne styrke den arkitektfaglige posisjonen og gi fylkeskommunene og kommunene en direkte tjenestevei for deres problemstillinger rundt arkitektonisk kvalitet og estetikk. Kan man se en riksarkitekt som en styrking av arkitekturfeltet, slik som riksantikvaren tilsynelatende har styrket kulturminnefeltet (også til fordel for arkitektonisk kvalitet)? Riksantikvaren er nevnt av flere i vår survey som en (eller som den eneste) nasjonale aktør med ambisjoner for arkitektonisk kvalitet. Se også forslag om fylkesarkitekt senere i kapitlet.
- *At KMD gir fylkesmannsembetene klarere instruksjon* om å påse at lovens intensjoner blir fulgt i de enkelte kommuner.²⁰⁵ Basert på en endring i pbl (2008) om at arkitektonisk kvalitet bør være et vurderingstema i alle planer, bør fylkesmannen og fylkeskommunen i sine uttalelser til kommunale planer etterspørre og følge opp i det videre planarbeid hvordan kommuneplaner skal sikre dette i trinnlavere planer (områdereguleringer og detaljreguleringer). De bør også fremheve temaet slik at kommunene blir mer forpliktet til å ivareta arkitektur i alle områdereguleringer og detaljreguleringer, og som et obligatorisk tema i alle plansaker.
- *At KMD støtter opp under innsigelsesmyndighetenes arbeid* i å sikre at kommunal planlegging og byggesaksbehandling ivaretar arkitektonisk kvalitet i KMDs egne innsigelsesavgjørelser. Jamfør for eksempel kapittel 3.3.2, der det belyses at innsigelsesmyndighetene tidvis opplever at KMD ikke støtter deres innsigelser, eller stopper innsigelser som baserer seg på regionale planer.
- *Utvikling av gode nasjonale veiledere og nettressurser:*
 1. Som definerer ambisjoner for arkitektonisk kvalitet fra statlig hold:

²⁰⁵ Se f.eks. også <https://www.estatenyheter.no/aktuelt/skjonnhetsparagrafen/188299>

Studien har avdekket at det er et åpenbart behov for en definisjon eller illustrasjon av arkitektonisk kvalitet, som også bør sikres gjennom gode nasjonale veiledere eller retningslinjer. Retningslinjene og veiledere bør være tydelige på alt hva arkitektonisk kvalitet er eller kan være, at arkitektonisk kvalitet må forankres og spisses i hvert planprosjekt, og hvordan det er mulig å sikre arkitektonisk kvalitet i bestemmelser. Det er ikke bare høyder og størrelser på bygg som burde diskuteres, men arkitektonisk kvalitet kan med fordel også løftes klarere frem innenfor temaer som stedsutvikling, offentlige rom, lokal tilpasning, terrengbearbeiding, kulturminner og identitet. Veiledere som tydeliggjør hva som forventes av «god arkitektonisk kvalitet» vil kunne bidra til at kommuner forstår sitt ansvar og handlingsrom. Vi minner her om tidligere arbeider som Miljøverndepartementets veileder «Estetikk i plan- og byggesaker» fra 1997, nettressursen «Nasjonale og lokale byggeskikkveiledere» dibk.no, samt «Byggeskikknøkkelen» fra samme sted. Etter det vi har klart å bringe på det rene, oppdateres ikke nødvendigvis disse ressursene, og meget få av våre respondenter viste eksplisitt til for eksempel «Byggeskikknøkkelen».

2. *Som veileder kommunene i bruk av tidligfase-verktøyene oppstartsmøte og planinitiativ, og de kravene til innlevert materiale de kan stille i den forbindelse:*
De fleste kommuner har et oppsett for oppstartsmøter, men særlig små kommuner ville nok satt pris på en veileder som er tydelig på hvilke krav kommunen kan stille til innsendt planforslag, både for lettere å kunne forstå planforslaget, men også for bedre å kunne vurdere de ulike temaene, som eksempelvis kvalitet og estetikk.

Listen i Forskrift om konsekvensutredning §21 benyttes ofte av kommunene som sjekklister for utredningstema i planbeskrivelser. Det kunne blitt vurdert om flere temaer i denne listen burde være obligatoriske vurderingstema – slik som arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet. Kommunene trenger i så fall veiledning i hva som bør utarbeides av utredninger og illustrasjoner for å belyse hvordan temaene er tenkt løst, slik at en senere byggesaksbehandler lettere skal kunne vurdere prosjektet opp mot dette temaet. «Byrom – en idehåndbok» er trukket frem av ressursgruppen, fordi den inneholder en enkel og tydelig sjekklister for oppstart.

Det ligger tilsynelatende også et potensiale for å initiere denne dialogen gjennom planinitiativet, og gjennom kommunenes rett til å stanse planinitiativ. Dette verktøyet trenger kommunene hjelp til å operasjonalisere inn i planer av mindre størrelse, slik at planinitiativ og ev. stopping av planinitiativ også kan benyttes av mindre kommuner for å sikre arkitektonisk kvalitet. Enkelte informanter trekker også frem at en konkretisering eller mål for enkelte elementer av arkitektonisk kvalitet allerede i planinitiativ kanskje er en måte å få bevisstgjort utbygger «tidlig nok» i prosessen.

3. *Som henvender seg til små kommuner. Opprette en digital eksempelsamling som vektlegger prosess, og en jevnlig oppdatert oversikt over tilgjengelig veiledningsmateriale:*

Vi kan ikke ta stilling til om det tilgjengelige veiledningsmaterialet for planlegger i Norge er godt nok, men vi kan gjengi de sprikende meningene om dagens veiledningsmateriale. Langt de fleste oppgir at det er mer enn nok av veiledningsmateriale tilgjengelig, men det er ikke alltid de bruker det likevel. Generelt kan vi si at eksempelveiledere fremheves som et godt verktøy, men at det avhenger av at planutøveren finner noe som er relevant for sin «kontekst» som liten kommune. Mindre og mellomstore kommuner oppgir oftere at de ikke finner materialet relevant for sin kontekst – og velger heller å ta en telefon til en nabokommune eller bruke vanlig internettsøk.

Selv om det ikke kan erstatte en direkte veiledning, så mener vi derfor det burde utvikles en digital eksempelsamling for å fremme «arkitektonisk kvalitet» for små kommuner og små tettsteder. Den bør være digital og oppdateres jevnlig. Vi

anbefaler at for alle eksemplene det vises til, bør man gjennomgå bakgrunnen for prosjektet, at en beskriver hvordan planprosessene har vært, og vektlegger hvilke ledd i prosessen som førte til at resultatet ga god arkitektonisk kvalitet. (Eksempel på faktorer som påvirker: Prioriteringer, medvirkning, gode bestemmelser, fokusområde, offentlige uterom og materialer. Eksempel på resultater: Materialitet, lys, farge, stedstilpasning, aktivitet og mikroklimate).

En kan vurdere om det er hensiktsmessig at eksempelsamlinger både har «gode» og «dårlige» eksempler, slik en respondent foreslo. Langt de fleste respondenter opplever også at arkitektonisk kvalitet er et for vidt begrep. Innen det eksisterer noen enighet om begrepet arkitektonisk kvalitet kunne det derfor lønne seg å «brette ned» en eksempelsamling innenfor kategorier som «landskapstilpasning», «sosial måloppnåelse» og «tilpassing til bygde omgivelser» innenfor by/tettsted/bygd, for å nevne noe.

Det bør, i nye eksempelsamlinger for små kommuner, legges vekt på at eksemplene skal være fra nettopp små kommuner, slik at eksemplene kan leses som overførbare også for planleggere uten arkitektfaglig bakgrunn eller lang erfaring. I dette arbeidet kan man med fordel se hen til eksisterende eksempelsamlinger og strategier (slik som Bergen sin Arkitektur- og byformingsstrategi), men vurdere i hvilken grad løsninger og formuleringer som passer for en stor by, egner seg for en mindre kommune.

- *Kurs og krav om estetikk.* Hva begrepet «estetikk» i lovens §1-1 viser til, er ikke gitt. Vi viser også til planlovutvalgets kommentarer, gjengitt i underkapittel 4.2. Vi ser dessuten at flere av våre informanter mener at estetikk-føringene er uklare, også blant flere som har utarbeidet for eksempel egen regional politikk på feltet. Videre kan lokale retningslinjer være mer preget av «visjoner», og utbyggerne vil nødvendigvis ikke prioritere dette. Flere kommuner har også få eller ingen personer med en fagrelevant bakgrunn (som arkitekt). Vi anbefaler derfor at det i første omgang utarbeides et obligatorisk digitalt kurs til planleggere i norske kommuner om «estetikk». Deretter burde man vurdere å standardisere utarbeidelsen av veiledere og gode eksempelsamlinger – dog ikke standardisere hva som for eksempel er «vakkert», «fint» «gode omgivelser». Standardiseringen burde begrenses til disposisjon, tematikker og lignende. For eksempel sammenhenger/forhold mellom bygg og omgivelser, lokal tilpasning, landskapsforhold og terrengbearbeiding, samt gode byrom og møteplasser som bygger opp under sosiale forhold og bomiljø (i denne rapporten er det dessverre ikke rom for å diskutere «sosiale forhold» og «bomiljø», men vi kan kort konstatere at forskningen på hva dette er og hvordan oppnå sosiale effekter gjennom planlegging/konkrete tiltak, ikke gir et klart svar). Etter dette igjen, kan en vurdere om det er behov for en mer bindende forskrift med klarere føring for arkitektonisk kvalitet og estetikk. Dette burde i så fall først utredes og debatteres grundig.

Fra informantene fikk vi forslag om at det også bør finnes flere nasjonale stimuleringsvirkemidler som søker å bevisstgjøre kommunene om betydningen av arkitektonisk kvalitet.

- *Husbanken burde ha egne kvalitetsstilskudd* – for eksempel sammen med tilskudd til miljøvennlige løsninger (økning hos ENOVA).
- *Revitaliserer byggeskikkveilederen²⁰⁶*
- *Benytte fag- og forskningsmiljøer aktivt* som supplement til veiledningen fra fylkeskommunen og fylkesmannen

²⁰⁶ Se også <https://dibk.no/saksbehandling/byggeskikk/lokale-byggeskikkveiledere>)

7.3 Regionale planmyndigheter – må ta rollen som regionale retningsgivere

Fylkeskommunens rolle som regional planlegger er viktig – særlig for å gi en bærekraftig retning for utviklingen i regionen. De regionale planene er også viktige for å operasjonalisere nasjonale styringssignaler, gitt av Stortinget og regjeringen, og tilpasse dem den regionale kontekst. Vår studie får frem at potensial for regional retningsgivning for å sikre (arkitektonisk) kvalitativt god lokal stedsutvikling i større grad må realiseres. Dette kan gjøres slik:

- *Fylkeskommunene bør i større grad utforme regionale planer som gir føringer og forventninger til hvordan kommunene skal arbeide med kvalitativ god stedsutvikling, og hvordan ulike kvaliteter – som arkitektonisk kvalitet - skal sikres. De regionale planene kan dekke opp for mye av veiledningen som kommunene ellers ville ha hatt behov for, ved at planene inneholder konkretiserte føringer rundt utforming og kvalitet.*
- *Fylkeskommunen bør utforme regionale veiledere for å konkretisere prinsipper og føringer i regionale planer. Disse må tilpasses regionale og lokale forhold, slike at både store og små kommuner opplever dem som relevante.*
- *Fylkeskommunene bør i større grad involvere kommunene i arbeidet med å utforme slike planer, både som en lærende og bevisstgjørende arena om arkitektonisk kvalitet og for å sikre at kommunene har et eierforhold til slike planer.*
- *Innsigelsesordningen bør brukes for å støtte opp under slike regionale planer, både av fylkeskommunene selv, fylkesmannsembetene og KMD.*

7.4 Regionale veiledningsaktører – må jobbe mer aktivt med kommunene

Både fylkeskommunen og fylkesmannen har viktige veiledningsfunksjoner overfor kommunene. Både denne studien og tidligere studier viser at veiledningsrollen utøves ulikt fra fylkeskommune til fylkeskommune, og mellom fylkesmannsembetene. Således anbefales det at det utarbeides klarere retningslinjer for lik veiledning i de ulike fylkene, både fra FK og FM.

Det er også relevant å gjenta²⁰⁷ at det forventes at planmyndighetene «samarbeider med kulturvernmyndighetene i veiledning og forvaltning av estetikkbestemmelsene i loven». Flere kommuner mener at fylkeskommunens veiledningsarbeid vektet inn mot kulturminnevernshensyn snarere enn arkitektonisk kvalitet mer generelt. Dette bunner i en uklarhet knyttet til ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunene har et svært tydelig mandat til å ivareta kulturminnehensynet som formell kulturminnemyndighet, og med hjemmel i kulturminneloven. Studien vår indikerer at fylkeskommunene ikke opplever at de har et like klart og tydelig mandat fra pbls formuleringer om estetikk. Det kan dermed være hensiktsmessig å avklare eller skille disse to veiledningstematikkene i sterkere grad, og presisere hvilket ansvar og mandat fylkeskommunene har til å veilede kommunene rundt arkitektonisk kvalitet. Da fylkeskommunene har «kulturminnemyndighet» i dag, anbefales det at de får en tilsvarende myndighet for arkitektur. Plansaker vil da kunne få både en kulturminnefaglig og en arkitekturfaglig uttalelse. Ved ønske/behov, kanskje særlig fra små kommuner, kunne også arkitekturmyndigheten bistått tidligere i prosessen og vært tilgjengelige/hatt nok ressurser til også å kunne være med på oppstartsmøter.

Vår oppfatning er at mindre kommuner gir uttrykk for at reguleringsplaner fremmet av private forslagsstillere, er et vanskelig punkt. Små kommuner som sjelden behandler slike planer, trenger noen å spørre: «Hvordan blir dette egentlig?» Vi opplever at den kompetansen de etterspør er arkitektfaglig – de trenger hjelp til å fortolke tegninger og planer, for å vurdere det foreslåtte

²⁰⁷ Jamfør kap. 2

prosjektets *kvaliteter*. «Blir det veldig ruvende?» Den veiledningen finner de ikke hos fylkeskommune eller større, nærliggende byer, enten fordi de opplever at reguleringsplaner er for små til å diskutere med fylkeskommunen, eller fordi de mest får juridisk og kulturminnevernrelatert veiledning hos fylkesmann og fylkeskommune, ikke arkitektfaglig rådgiving. Derfor anbefaler vi at veiledninger burde være tydeligere på hvilket innlevert materiale kommunen kan sette krav om for lettere å forstå prosjektets kvaliteter. Blant annet illustrasjoner som viser fjernvirkning, nærvirkning og illustrasjoner i øyehøyde.

I underkapitlet «Hvordan utøves veilederrollen, og av hvem?» analyserte vi funnene fra spørreundersøkelsen. Flere kommunerespondenter etterlyser veiledning/rådgivning fra fylkeskommunen. Det blir også antydning at fylkeskommunens mer generelle arkitekturkompetanse burde styrkes, og at mye av den faglige oppmerksomheten synes i dag å være rettet inn mot kulturminnefeltet. Også fra ansatte i fylkeskommunene, ser vi at det er flere som sier de ikke har ressurser til å veilede innenfor feltet arkitektur og estetikk mer generelt. Dersom man ønsker å legge til rette for kommuners arbeid med arkitektonisk kvalitet, burde det altså være tilgjengelig arkitektkompetanse for interkommunale samarbeidsgrupper, slik at kommunene enkelt kan søke råd hos fagfolk. (Vi viser også til det vi skrev under overskriften «Initiere og fasilitere nettverksarenaer/ kompetansebyggingsarenaer» i underkapitlet «Hvordan utøves veilederrollen, og av hvem?»). Med andre ord, anbefaler vi at det vurderes om slike nettverksarenaer kan få økt oppmerksomhet/at man jobber enda mer strategisk med å bruke og videreutvikle slike.

Det er altså behov for:

- *KMD må presisere hvilket ansvar og mandat fylkesmannsembetene har til å veilede kommunene rundt arkitektonisk kvalitet, særlig knytte til ansvaret for å følge opp statlige ambisjoner om FN's bærekraftsmål, og gi fylkesmannen et klart ansvar og en tydelig rolle her. Fylkesmannens rolle for veiledning om arkitektonisk kvalitet må basere seg på nasjonale føringer. Denne rollen bør etter vårt skjønn ikke overlappes med fylkeskommunens rolle for veiledning for arkitektonisk kvalitet, slik at man ikke skaper tvetydighet for kommunene.*
- *KMD må presisere hvilket ansvar og mandat fylkeskommunene har til å veilede kommunene rundt arkitektonisk kvalitet, for å avklare forholdet og vektleggingen av de to veiledningstematikkene kulturminne og arkitektonisk kvalitet. Her kan det være nødvendig å presisere hvorvidt fylkeskommunens innsigelsesmyndighet kan brukes for å ivareta arkitektonisk kvalitet som et nasjonalt hensyn (med hjemmel i pbl 2008), eller om innsigelsesmyndigheten kun er knyttet til mål om arkitektonisk kvalitet nedfelt i regionale planer. Dersom det første er tilfelle, må innslagspunktet for innsigelse presiseres fra KMD.*
- *Opprette stilling som fylkesarkitekt med autoritet i fylkeskommunene – med krav om å gi uttalelse til alle planforslag: Fylkeskommuner har ofte liknende stillinger som fylkesantikvar, fylkesgeolog etc. En slik stilling ville representert en faglig autoritet som gir råd, en regional instans der kommunene kan søke råd. (Dette er et forslag som fremmes av en informant fra et fylkesmannsembete).*
- *Styrke kompetansemiljøet i fylkeskommunen på arkitektur, landskapsarkitektur og planlegging.*
- *Opprette og styrke en samarbeidsform i kommunens planprosesser, som gjør at temaer kan klareres ut underveis i stedet for å bli omgjort i høringsfasen. Fylkeskommunene bør ta en mer aktiv dialogrolle med kommunene – i planprosessene med kommuneplaner, sentrumsplaner og liknende og reguleringsplaner. Både for å gjennomføre de politiske føringene i de regionale planene, men også som veileder etter pbl (2008). Flere informanter peker på behovet for utvidet deltakelse og veiledning i reguleringsplanprosesser.*

En kan vurdere om planforum kunne blitt vanlig i alle saker, ikke bare i store saker og saker med konflikt. Videre kan det vurderes om det burde gjøres til en mer vanlig praksis å involvere regionale myndigheter i oppstartsmøter, for å ha et omforent utgangspunkt tidlig i prosessen, i tillegg til tidlig å opprette et forhold til FK for lettere å kunne søke veiledning fra

dem underveis. Dette kan være særlig aktuelt for små kommuner uten tilstrekkelig kompetanse, men også i større kommuner der plansaker er mer komplisert.

- *Initiere og drive samarbeidsprosjekter med kommunene om kvalitet i stedsutvikling:* Informanter fremhever aktive fylkeskommuner som har stedsutviklingsprosjektene med kommuner, og forteller at de opplever at disse prosjektene klarer å involvere mange aktører i kommunene (og andre relevante aktører) og på den måten løfter hele bevisstheten rundt temaet.
- *God politikeropplæring (gjerne et eget opplegg for planutvalg) – drevet av KS og fylkeskommunene, i samarbeid.* I en slik opplæring må lokale politikere gjøres bevisst hvilket ansvar og myndighet kommunepolitikere har. Dette bør også arrangeres som seminar for administrasjon og politikere, tilpasset lokale forhold og holdninger, og for å bedre samarbeidet mellom fag og politikk. Vi har ikke undersøkt hvorvidt det eksisterende kurstilbudet for toppledere i kommuner og fylkeskommuner, Samplan, kan dekke deler av dette behovet, eller videreutvikles til å dekke behovet. En dybdeintervjuet plansjef fra en liten kommune fremhevet Samplan som svært vellykket.
- *Stimulere kommuner til å ha mer involverende stedsutviklings- og planprosesser.* Kommuner bør i større grad involvere nærmiljøet i å utvikle steder og kvaliteter som både er etterspurt og som kan tilføre stedet nye elementer. Temporær aktivitet kan brukes for involvering og eierskap i enkelte av prosjektene. Midlertidig bruk av områder kan øke bevisstheten rundt området i seg selv, og være en del av en prosess for å oppdage/finne best mulig løsning for bruk og utforming av stedet i tråd med brukernes og nærmiljøets avdekkede behov og ønsker.

7.5 Kommunene må bruke planer mer aktivt som lokale styringsinstrumenter

Både vår empiriske studie, og andre studier²⁰⁸ viser at pbls (2008) instrumenter inneholder et stort styringspotensial – blant annet til å sikre arkitektonisk kvalitet – men at dette er avhengig av vilje og evne til å bruke instrumentene i styringsøyemed (jamfør også underkap. 5.2.5). Funn fra studien tilsier også at kommunene må evne å bygge opp et smart planhierarki, som kan brukes retningsgivende og som hjemmelsgrunnlag for de faglige ansatte i kommunene, når de er i faglig dialog med private og offentlige utbyggingsaktører (og deres faglige konsulenter). Vi minner her også om vår diskusjon i underkapittel 4.3.3 der det ble trukket frem et eksempel vi omtalte som «forbilledlig» da kommunen synes å ha lyktes med å sikre arkitektonisk kvalitet ved «en smart, aktiv styring gjennom alle trinnene av planer». Basert på denne og tidligere studier vil et *smart, lokalt planhierarki* som evner å gi retning for en kvalitativt god lokalutvikling inneholde:

- a) *Overordnede planer:* I dagens plansystem etter pbl (2008) tilsier forhandlingsdynamikken mellom (private) forslagstillere og kommunen at kommunen har laget et styringsrammeverk i form av overordnede planer som gir retning for utviklingen. Om kommunen ikke har gode overordnede planer – har de ofte et mangelfullt hjemmelsgrunnlag til å stille krav til arkitektonisk kvalitet i de innsendte planene som kommer. Her er særlig kommuneplanens samfunnsdel viktig for å nedfelle prinsipper for ønsket utvikling, og kommuneplanens arealdel viktig for å operasjonalisere prinsippene i arealmessige og kvalitetsmessige krav. Krav om arkitektonisk kvalitet, bør her operasjonaliseres og gjøres kontekstspesifikk gjennom retningslinjer, planbestemmelser og gjerne lokale veiledere.
- b) *Områdereguleringsplaner og kommunedelplaner bør i større grad benyttes:* Slike områdeplaner vil forsterke kommunens evne til å sikre en ønsket helhetlig utvikling på områdenivå, og unngå bit-for-bit-utvikling.²⁰⁹ Informanter trekker særlig frem betydningen av å

²⁰⁸ Hanssen og Aarsæther 2018a,b, Hanssen mfl 2015.

²⁰⁹ Hanssen og Skogheim 2019

ha geografisk avgrensede planer, som retter fokus mot spesifikke steder – som sentrumsplaner, transformasjonsområder og planer for fortetting og videreutvikling av eldre boligfelt.

- c) *Reguleringsplaner (område/detalj): Detaljreguleringsplaners styringspotensial bør i mye større grad benyttes i styringsøyemed.* Studien vår avdekker at de kommuner som er gode på å arbeide helhetlig med å sikre arkitektonisk kvalitet i utbyggingspolitikken, bruker reguleringsplaner som ramme for å operasjonalisere kvalitetskrav, og nedfelle dem i planbestemmelser. Dette innebærer ikke nødvendigvis at de spesifiserer detaljerte løsninger. Det kan også innebære at de sammen med utbyggeraktører operasjonaliserer noen mål for kvalitet som skal oppnås, nedfeller disse i reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav, men overlater til de operative utvikleraktørene å designe dem. Våre funn peker mot at kommunene må bli bedre «bestillere» av arkitektonisk kvalitet. Her kan Oslo kommunes praksis trekkes frem, hvor de ofte nedfeller at det skal brukes materialer av «høy kvalitet» eller at utformingen skal ha «høy arkitektonisk kvalitet» med variert materialbruk, eller med bruk av naturmaterialer etc. (Igjen minner vi om at kommunene ikke har hjemmel til å sette krav som er strengere enn kravene i TEK, selv om de ofte ønsker dette.) Likevel synes det å være et klart behov for mer konkrete føringer i reguleringsplaner også fordi det ofte «er for sent» når planene/prosjektene når byggesak.
- d) *Begrense dispensasjonsmulighetene fra kvalitetskrav i kommuneplaner, områdereguleringer og detaljreguleringer:* Dagens dispensasjonspraksis er omfattende, rundt 15.000 i året, og dermed mer omfattende enn det som var Stortingets intensjon.²¹⁰ Ofte gis det i byggesak dispensasjoner fra kvalitetskrav nedfelt i detaljreguleringene, som fører til at den ønskede kvaliteten i prosjektet ikke realiseres. En begrensning i kommunens vilje til å gi slike dispensasjoner kan dermed bidra til intendert nivå på den arkitektoniske kvaliteten i prosjektene.
- e) *Mer oppmerksomhet på hvordan gjennomføringsinstrument, som utbyggingsavtaler, kan bidra til å styrke den arkitektoniske kvaliteten på fellesområder og sikre opparbeiding og finansiering av disse.* I tettbygde strøk/sentrumsområder kan kommunene etablere mal for utbyggingsavtaler som gjør kostnadene forutsigbare for utbyggere, og definere tiltak som vil gi oppgradering av områdene også utenfor eiendomsgransene for utbyggingen.

7.6 Kommunen må være en samspillende aktør

Den faglige kompetansen i dagens planleggingspraksis er fordelt på kommunens fagmiljø og utbyggeraktørers fagmiljøer, og de fagmiljøer de knytter til seg (arkitektfirmaer, konsulentfirmaer). Ofte sitter kommunen med liten kompetanse på arkitektur, mens en utbyggeraktør kan ha knyttet til seg gode fagmiljøer. Dette innebærer at en operasjonalisering av hva god arkitektonisk kvalitet innebærer i den lokale kontekst, og i hvert enkelt prosjekt, sjelden kan dikteres av kommunen – men må utvikles i et faglig samspill. I tillegg kan det være behov for en politisk forankring for de ønskede arkitektoniske kvalitetene. Dagens «forhandlingsplanlegging» karakteriseres ofte som en tautrekking mellom kommunen som vektlegger en del fellelessyn, og utbyggingsaktører hvor markedslogikken står sterkt. Men det er samtidig en samspillende prosess, hvor forståelsen av hva som er den beste og mest stedstilpassede arkitekturen skal vokse frem. Dette innebærer:

- *Snakke om ambisjoner.* Informanter trekker frem at begrepet kvalitet ikke er til hjelp for planprosjekter, før det er definert hva kvalitet betyr i hvert enkelt tilfelle. Fra både ressursgruppe og dybdeintervjuer antydes det at det ville vært mer fruktbart å diskutere hvordan god arkitektur hjelper til å oppfylle ambisjoner og målsetninger for planprosjekter. Spesielt har det blitt fremhevet at det i kommunenes egne planleggingsprosjekter er viktig å koble målsetninger for arkitektonisk kvalitet opp mot politiske målsetninger i kommunen, for å

²¹⁰ Hanssen 2018, Hanssen, Aarsæther og Winge 2018

- sikre politisk gjennomslag for planer med høye arkitektoniske ambisjoner.
- *Planprosessene må fungere som gode faglige dialogarenaer*, hvor også vektleggingen av en omforent forståelse av hva som er gode arkitektoniske uttrykk og kvalitet er sterk. Her trekker informanter i studien frem at det er viktig at denne dialogen begynner tidlig i prosessen, med tiltakshavers arkitekt.
 - *Det er derfor viktig å ha et tydelig oppsett i oppstartsmøter* mellom partene som gjelder sjekklister for kvalitet og estetikk, samt for å tidlig få frem hvilke reguleringsbestemmelser som er viktige for planen. Særlig kan små kommuner ha behov for en veileder som er tydelig på hvilke krav kommunen kan stille til innsendt planforslag, både for lettere å kunne forstå planforslaget, men også for lettere å kunne vurdere de ulike temaene, som kvalitet og estetikk. Listen i Forskrift om konsekvensutredning §21 benyttes ofte som sjekklister for utredningstema i planbeskrivelse. Det kunne blitt vurdert om flere temaer i denne listen burde være obligatoriske vurderingstema – så som arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet. Videre kan det vurderes om det burde gjøres til en mer vanlig praksis å involvere regionale myndigheter i oppstartsmøter, for å ha et omforent utgangspunkt tidlig i prosessen, i tillegg til tidlig å opprette et forhold til fylkeskommunen for lettere å kunne søke veiledning fra dem underveis. Dette kan være særlig aktuelt for små kommuner uten tilstrekkelig kompetanse, men også i større kommuner der plansaker er mer komplisert.
 - *Redusere kravet om selvkost*: Ifølge informanter er det i noen av kommunene slik at lønnen til byggesaksbehandling er 100% finansiert av gebyrer fra byggesakene. Hvis så er tilfelle, ville det, dersom kommunen vedtar å redusere denne til eksempelvis 80%, frigjøres tid og ressurser til veiledning, og et bedre samspill mellom kommune og forslagstillere er mulig. Dette kunne spilles inn til kommuner som ønsker å satse på arkitektonisk kvalitet.

7.7 Kommunen må samordne arbeidet i egen organisasjon

En viktig utfordring er mangel på sammenhengstenkning mellom planbehandling og byggesaksbehandling. Det er derfor viktig for kommunene å sørge for:

- *Integrering av kommunens arbeid med overordnet planlegging, via detaljreguleringer til byggesaker* – slik at intensjonen i overordnede planer gir seg utslag i det bygde resultatet. Dette er viktig for å sikre at politikernes styringssignaler tas på alvor, og gjenspeiler seg i planresultater, for ellers risikerer kommunene svekket tillit til det lokale plansystemet og lokale politikere. Særlig har vi i denne studien sett at manglende samarbeid mellom planavdelinger og byggesaksavdelinger gjør at intensjoner om arkitektonisk kvalitet «glipper» i siste instans.
- *Sterkere generell samordning av kommuneorganisasjonen*: En sterkere samordning av kommunens organisasjon er også viktig for å sikre en helhetlig utvikling av areal- og transportmønster, utvikling av gode offentlige rom, skolestruktur, folkehelsehensyn etc.

7.8 Kommunens egen kompetanse må styrkes – gjennom lovkrav?

Det tydeligste funnet i denne studien er at manglende bevissthet om – og arbeid med – arkitektonisk kvalitet skyldes manglende eller svake kompetansemiljøer i mange av kommunene. For mange kommuner og også i flere fylkeskommuner, er det helt klart et behov for et større kompetansemiljø av relevante fagfolk. Dette innebærer ikke kun arkitekturkompetanse, også plankompetanse, juridisk kompetanse, kulturminnekompetanse, folkehelsekompetanse, med mer, vil være relevant. Diskusjon rundt kommuners manglende relevante (plan)kompetanse har vært diskutert i en årrekke, og har vært dokumentert tidligere.²¹¹ Gjennomgående problematiserer informanter i denne studien den manglende

²¹¹ NIVI 2014, Hanssen og Aarsæther 2018b

kompetansen (på «arkitektur») i små kommuner, noe som fører til at kommunene ikke selv evner å sikre kvaliteter i utviklingen, ei heller har de den rette bestillerkompetanse for de som skal gjøre jobben for kommunene. Hvordan skal dette løses? Vi foreslår:

- *Lovkrav om å ha et minimumsnivå av plan- og arkitekturelevant kompetanse i alle kommuner.* Dersom kommuner ikke kan innfri kravet vil det stilles krav om å inngå i formelle interkommunale samarbeid med nabokommuner for å få tilgang til slik kompetanse. Å kjøpe inn relevant kompetanse i form av konsulenttjenester har blitt fremhevet som en stor ressurs for flere av de vi har intervjuet i kommunene. Det burde likevel ikke være en hovedstrategi, ettersom slike «innkjøp» ikke bygger (interne) fagmiljøer med kontinuitet. En annen potensiell risiko (om en baserer seg på innkjøp) er at man da risikerer at en ikke får et godt eierskap i hele kommunens organisasjon og hos det politiske lederskapet til planarbeidet, noe som også er fremhevet i intervjuer.
- *Stipendiatorordning:* Et annet forslag er å etablere en stipendiatorordning der nasjonale myndigheter tildeler de mindre kommunene – eller støtter særlig de mindre kommunene i rekrutteringen av – arkitekter. Her kan man se for seg en stipendiatperiode på tre år. Om kommunen deretter finner at denne kompetansen er viktig, må de selv fremskaffe lønnsmidler.
- *Bedre formidling av arkitektonisk og estetisk kompetanse.* Dette kan skje gjennom private stiftelser og foreninger, statlige og kommunale organer, samt i universitets- og høgskolesektoren. Estetiske og humanistiske fag er imidlertid under press ved flere utdanningsinstitusjoner. Siden kvalitet i arkitekturen er et tverrdepartementalt og tverrfaglig anliggende, bør det estetiske utdanningstilbudet styrkes. Det bør også vurderes å styrke den estetiske kompetansen på barne- og ungdomstrinnet, samt etablere et tverrfaglig emne innen byutvikling. Dette kan med fordel inkludere en historisk komponent, slik at elevene lærer hvordan byer og tettsteder har utviklet seg over tid. Gitt våre funn om at en rekke planleggere selv synes å vektlegge de mer arealplanmessige verktøyene som nyttige styringsredskaper for å sikre arkitektonisk kvalitet, anbefaler også vi å satse på en revitalisering av arealplanlegging som fag ved norske universiteter.²¹² En bør også satse videre på formidling, DOGA, Husbankens og andre allerede gjør, og styrke bredden i arbeidet. Kanskje er det en idé at KMD selv får ansvar for en foredragspakke om arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Det må understrekes at for noen kommuner, så var ikke arenaer som DOGA så relevante i praksis. Å utrede eksisterende informasjonskanaler/-arenaers nedslagsfelt og virkning, anbefales derfor.
- *Undersøke muligheten for tettere samfunnsfaglig integrasjon i planutdanninger og arkitekturutdanninger og i den offentlige planleggingsvirksomheten,* uten at dette reduserer viktigheten kompetanse på formgivning, design og fysisk planlegging. Likevel vil vi vektlegge at stedsutvikling og arkitektur også har en rekke sosiale og kulturelle implikasjoner det er viktig å vurdere.²¹³ I den forbindelse må det understrekes at Norge, i motsetning til en rekke andre land, mangler en tverrfaglig «urban studies»-utdanning på universitetsnivå, selv om NMBU og UiO har relevante satsinger.²¹⁴ Vi anbefaler også at man utreder mulighetene for en slik satsing. Vi mener at en slik interdisiplinær kunnskapsarena ville kunne styrket kunnskapen rundt hvordan kommunene kan sikre kvalitet i arkitekturen, og sikre at det bygde svarer ut de sosiale behovene hos innbyggerne i lokalsamfunnet.
- *Bedre kompetanse på bærekrafttankegang* – for å se hvordan kvalitetene i by- og stedsutviklingen påvirker mulighetene kommunen har til å sikre FN's 17 bærekraftsmål. I henhold til Nasjonale forventninger fra 2019 skal alle kommuner og fylkeskommuner nå legge FN's 17 bærekraftsmål til grunn for sin planlegging. Dette krever en mye større bevisstgjøring rundt sammenhengen mellom kvalitet og sosial bærekraft, og også mellom kvalitet og miljø-

212 Jamfør Skjeggedal m.fl., 2020, s. 12

213 Jf. Andersen & Røe, 2017a; b; c

214 NMBU: <https://www.nmbu.no/studier/studietilbud/master-femarig/by-regionplanlegging#structure>
UiO: <https://www.uio.no/english/studies/programmes/human-geography-master/index.html>

og klimamessig bærekraft. Det å bygge og overlevere dårlig kvalitet i arkitekturen, kan påføre kommende generasjoner et negativt klimaregnskap og store kostnader med restaurering, ombygging, rivning og gjenvinning. Å bygge bomiljøer, by- og tettstedsmiljøer som ikke ivaretar viktige kvalitetskrav, inkludert arkitektonisk kvalitet, kan ha store negative konsekvenser for disse lokalsamfunnenes folkehelsestilstand, utenforskap, lokalsamfunnets tilstand (evne til sosial samhörighet), og kan føre til at kommunen vil få større problemer med å sikre sosialt bærekraftig utvikling i sin kommune. Utbyggingspolitikk og praksis vil alltid være lokalsamfunnsbygging, og bør derfor sees i et slikt perspektiv, i alle plansaker, helt ned til byggesaker. Når kommunene nå skal legge FNs 17 bærekraftsmål til grunn for sitt planarbeid, forutsetter dette et mye sterkere helhetlig samfunnsbyggingsperspektiv, og en større bevissthet rundt sikring av kvaliteter i utbyggingene. Holdningsskapende arbeid er derfor nødvendig for å kunne gjøre kortsiktige økonomiske interesser upopulære og ulønnsomme, og etiske prioriteringer populære og lønnsomme. Temaet bør i større grad diskuteres i kommunene ut fra et helhetlig bærekraftperspektiv, for eksempel gjennom operasjonalisering og konkretisering av FNs 17 bærekraftsmål og hva dette innebærer for kommunens praksis.

8. Referanser

- Andersen, B. & Ander, H.E. (2018). Oslos byrom som arenaer for kos, konflikt og kommers. *Plan* 50(2): 34-41.
- Andersen, B. & Røe, P.G. (2017a). Arkitektur og sosial ulikhet i Oslo. I Ljunggren (red), *Oslo - ulikhetenes by* (325-337). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Andersen, B. & Røe, P.G. (2017b). Arkitekturpolitikk for sosialt bærekraftig byutvikling. I Askim, Kolltveit, & Røe (red), *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring* (89-104). Oslo: Universitetsforlaget
- Andersen, B. & Røe, P.G. (2017c). The social context and politics of large scale urban architecture: Investigating the design of Barcode, Oslo. *European Urban and Regional Studies*, 24(3), 304-317
- Andersen, B. & Skrede, J. (2017). Planning for a sustainable Oslo: the challenge of turning urban theory into practice. *Local Environment* 22(5): 581-594.
- Andersen, B. & Skrede, J. (n.d.). Medvirkningsideologiens inntog i byplanleggingen – en invitasjon til grubling. (Til vurdering).
- Angell, E., Grimsrud, G.M. & Lindén, T.S. (2017). Bærekraftig og kompakt byutvikling. Evalueringen av «Plansatsing mot store byer».
- Askim, J., Kolltveit, K. & Røe PG (2017). *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, S. K. & Skrede, J. (2015). *Kulturminner i kommunene - midtveiseevaluering. Erfaringer fra 12 kommuners arbeid med kulturminneplaner*. Lastet ned fra: <https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/handle/11250/2379073?show=full>
- Bergen kommune (2019a). *Arkitektur + Arkitektur- og byformingsstrategi for Bergen [utkast]*. Bergen: Bergen kommune https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00347/Forslag_til_ny_arki_347432a.pdf
- Bergen kommune. (2019b). *Arkitektur- og byformingsstrategi for Bergen*. Lastet ned fra: https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00350/Arkitektur_og_byfor_350956a.pdf
- Bergsli, H. & Harvold, K. (2018). Planning for Polycentricity: The Development of a Regional Plan for the Oslo Metropolitan Area. *Scandinavian Journal of Public Administration* 22(1): 99-117.
- Bodø kommune. (2012). *Formveileder for byrom i Bodø sentrum*. Retrieved from https://www.nfk.no/byromseminar-nordland/_f/p35/i353a5a6a-1fd9-4dc6-a161-5ede3fd6e0a1/formveileder_for_byrom_i_bodoe_sentrum_21092012_vedtatt.pdf
- DOGA (2017). Hvordan kan arkitektur og byutvikling bidra til en bærekraftig omstilling? <https://doga.no/aktiviteter/arkitektur/arkitekturpolitikk/forste-innspillsmote-arkitekturpolitikk/innspillsmote-1-oppsummering/>
- Fairclough, Norman. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. London: Routledge.
- Fylkesmannen.no (2020). Om oss. <https://www.fylkesmannen.no/Om-oss/> (Lastet ned 5. mai).
- Grette, A.S. (2019). *Vurdering av uformelle arealplaner som «VPOR» og «byplangrep»*. Utredning gjennomført på oppdrag fra Vegdirektoratet.
- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red) (2018a) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red) (2018b). *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget
- Hanssen, Gro Sandkjær (2018) «Dispensasjonsbestemmelsen – skjer utvikling gjennom plan eller enkeltvedtak?» Kapittel 21 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) (2018a) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 347-366
- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. og N.K. Winge (2018) Lovens intensjoner, kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) (2018a) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget
- Hanssen, G. S. & Skogheim, R. (2019). Strategisk styring av arealutvikling på områdeutvikling. NIBR-rapport 2019:23. Oslo: NIBR.
- Hanssen, G.S., H. Hofstad og I-L. Saglie (2015) *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hanssen, G.S og H. Hofstad (2017) «Regional planlegging som flernivåkoordinering», *Kart&plan* 77 (21–39)
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2016) Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen. NIBR-rapport 2016: 6. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2015) Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hauge, M. L. (2019). Nødvendighetskriteriene i plan- og bygningsloven §§ 12-7 og 17-3 tredje ledd – to nye tingrettsdommer om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. *Kart og plan* 112(4): 299-303.
- Hauken, M. (2020). *Glemt eller bortgjemt? En studie av barns marginale rolle i byplanleggingen på Ensjø*. (Masteroppgave) Universitetet i Oslo.
- HR Prosjekt (2017). *Følgeevaluering – unntaksbestemmelser for tilgjengelighet i TEK10*.
- Jakobsen, K., Nyseth, T. & Cruickshank, J. (2017). Styrer dispensasjoner byutviklingen? *Plan* 49(06): 14-17.
- Klima- og miljødepartementet. (2019). Meld. St. 16 (2019-2020). *Nye mål i kulturmiljøpolitikken - Engasjement, bærekraft og mangfold*. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/35b42a6383f442b4b501de0665ec8fcf/no/pdfs/stm201920200016000ddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Oslo: Regjeringen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Meld. St. 18 (2016–2017) Berekraftige byar og sterke distrikt* Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019a). *Bilag 1 Kundens beskrivelse av Oppdraget*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019c). *Erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Konkurransgrunnlag*. (Sak 19/6184)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- Kultur- og kirkedepartementet. (2009). *Arkitektur.nå - Norsk arkitekturpolitikk*. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arkitektur/id574549/>
- Menon Economics. (2018). Praktisering av byggt teknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner. Menon-publikasjon 12/2018.
- Mete, S. & Xue, J. (2020). Integrating environmental sustainability and social justice in housing development: two contrasting scenarios. *Progress in Planning*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2020.100504.100504>.
- Mouratidis, K. & Hassan, R. (2020). Contemporary versus traditional styles in architecture and public space: A virtual reality study with 360-degree videos. *Cities*, 97.
- NIVI (2014) Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. Utarbeidet på oppdrag av KS. NIVI-Rapport 2014:1. NIVI Analyse.
- Nordahl, B., Føreland, J.W. & Ruud, M.E. (2019). *Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling*. NIBR-rapport 2019-21. Oslo: NIBR.
- Norske arkitekters landsforbund. (2011, 3. nov.). *Pilotprosjekt Byomforming Stavanger, Urban Sjøfront*. Lastet ned fra: <https://www.arkitektur.no/pilotprosjekt-byomforming-stavanger-urban-sjofront>
- Norske arkitekters landsforbund. (udatert). *Hvordan kan små og mellomstore kommuner styrke sin arkitektkompetanse? Drøfting etter samtaler med 6 ulike kommuner*. Rapport fra fase 2 i prosjektet: Økt kompetanse i kommunene innen arkitektur, utbygging og fysisk planlegging.
- Norske arkitekters landsforbund & Arkitektbedriftene i Norge (2017). *Bo- og boligkvalitet*. Rapport.
- Os kommune. (2019). *Kommuneplan for Os 2019-2029. Rettleiar for visuelle kvaliteter av tiltak*. Lastet ned fra: <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionalt-planforum/dokument-2019/2019-04-30-os/rettleiar-for-visuelle-kvaliteter-av-tiltak-i-os-kommune---23.04.2019.pdf>
- Oslo kommune med flere. (2018). *Veileder. Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging*

av regional plan for areal og transport i oslo og akershus. Oslo: Oslo kommune.

Oslo kommune. (2019). *Arkitekturpolitikk for Oslo – en bærekraftig by det er godt å leve i*. Lastet ned fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13322821-1566820453/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Arkitekturpolitikk%20for%20Oslo/Arkitekturpolitikk_for_Oslo.pdf

Plan- og bygningssetaten. (2019). *Kvalitetsprogram med eksempelsamling for godt bomiljø i Oslo*. Vedlegg til Arkitekturpolitikk for Oslo. Lastet ned fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13322824-1561366305/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Arkitekturpolitikk%20for%20Oslo/Arkitekturpolitikk%20i%20Oslo.%20Vedlegg%20kvalitetsprogram%20med%20eksempelsamling%20for%20godt%20bomiljø.pdf>

Regjeringen (2019). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Granavolden.

Riksantikvaren. (2017). *Riksantikvarens bystrategi 2017-2020*. Lastet ned fra: https://ra.brage.unit.no/ra-xmllui/bitstream/handle/11250/2435308/Riksantikvarens_bystrategi_2017_2.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Røe, P.G. (2019). Planlagte bysamfunn – fra sosiale utopier til markedspragmatisme. I: Henriksen, I.M. & Tjora, A.H. (red) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget: 206-224.

Rørtveit, H.N. (2019). Drabantbyen som problem: Områdeløft møter beboere på Saupstad-Kolstad i Trondheim. I: Henriksen, I.M. & Tjora, A.H. (red) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget: 42-54.

Skjeggedal, T., Frøyen, Y. & Medalen, T. (2020). Hvor har det blitt av arealplanlegginga? *Plan* 52(1): 6-13

Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Stokstad, S., N. Winge, F. Holth, E. Junker og G.S. Hanssen (2020, publiseres sept) *Tiltak for å styrke plan- og bygningsloven som verktøy for samordning i arealforvaltningen (tentativ tittel)*. NIBR-rapport 2019:x. Oslo: NIBR.

Winge, N.K (2013) *Kampen om arealene*. PHD. Oslo: Universitetet i Oslo (Juridisk fakultet)

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. et al. (2018). Plansystem, praksis og teori. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. et al. (red.) *Plan og samfunn. System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk: 15-26.

Vedlegg

Vedlegg 1. Datainnsamling

I det følgende beskriver vi fremgangsmåtene benyttet for datainnsamling.

Dokumentanalyse

I dokumentanalysen, har vi gjennomgått sentrale dokumenter fra nasjonale myndigheter, samt strategisk valgt ut dokumenter fra kommuner som har satset særlig på å utvikle en egen arkitekturpolitikk. Deretter har vi også søkt etter et begrenset antall dokumenter fra andre kommuner uten en slik mer overordnet arkitekturpolitikk, for dermed også kunne si noe om hvordan arkitektur og arkitektonisk kvalitet blir omtalt der. Av ressursmessige hensyn, måtte vi være strategiske i utvalget. Det betyr at vi ikke har hatt mulighet til å få et bredt utvalg, ei heller et representativt utvalg eller kunne analysert alle mulige relevante dokumenttyper.

Dybdeintervju

I dybdeintervjuene har vi intervjuet representanter fra fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner, samt en byarkitekt. Fylkeskommunene var valgt ut etter samtaler med oppdragsgiver og den eksterne ressursgruppen. Vi søkte å rekruttere to kommuner fra hver fylkeskommune, fordi det var et ønske å få belyst koblingen mellom det regionale og kommunale nivået.

De utvalgte fylkeskommune vi intervjuet var Viken, Nordland, Vestland og Rogaland. Oslo som er både kommune og fylkeskommune, ble også intervjuet. I tillegg kontaktet vi fylkesmannen for de respektive fylkeskommunene. Kun fylkesmannen i Nordland og Rogaland hadde mulighet til å stille opp til intervju av de fire vi kontaktet.

Videre intervjuet vi i alt seks kommuner. Fra oppdragsgivers side var det særlig interessant å få belyst erfaringene såkalte små og mellomstore kommuner hadde med temaet. Det ble også spilt inn at det var ønskelig å se nærmere på kommuner med ambisjoner på feltet. Vi tok utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås inndeling for kommunestørrelse:

- Små kommuner: Kommuner med 0-4 999 innbyggere
- Mellomstore kommuner: Kommuner med 5 000-19 999 innbyggere
- Store kommuner: Kommuner med minst 20 000 innbyggere

Det endelige utvalget av kommuner ble også satt på bakgrunn av forslag fra fylkeskommunene og med et ønske om varierte utgangspunkt for planlegging. De to små kommunene vi intervjuet var Steigen i Nordland fylke, en kommune med naturområder av høy nasjonal verdi og en lokal veileder for bygging i strandsonen, og Suldal i Ryfylke i Rogaland, en kommune som jobber langsiktig med stedsutvikling og byggeskikk. De to mellomstore kommunene var Gjesdal kommune i Jæren i Rogaland, hvis administrasjonssenter Ålgård fikk Statens pris for byggkvalitet i 2019, og Meløy kommune i Nordland, som nettopp har ansatt egen kommunearkitekt og nylig har gjennomført parallelloppdrag for Ørsnes kommunesenter i samarbeid med Bylivssenteret. I tillegg har vi intervjuet representanter fra to store kommuner i Norge hvor arkitekturpolitikk står sterkt: Oslo og Bergen i Rogaland. Bergen kommune har en spesiell satsing på arkitektur gjennom den rådgivende etaten Byarkitekten. Representantene fra kommunene ble valgt av kommunen selv, og det var variasjon i stillingsbeskrivelser og ansvar. Vi gjorde også gjentatte forsøk på å få kontakt med tre andre kommuner, uten å lykkes med å rekruttere disse.

Intervjuene med representanter fra fylkeskommunene, fylkesmennene og kommunene ble utført over videomøter og hadde en varighet på 1-1,5 time.

Spørreundersøkelse

Som del av vår undersøkelse om arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging har vi innhentet kunnskap og erfaringer fra kommuner og fylkeskommuner gjennom en nettbasert spørreundersøkelse ved å bruke Questback. Spørreskjemaet ble diskutert i den utvidete prosjektgruppen og med oppdragsgiver, og deretter endret. Før undersøkelsen ble publisert, ble den testet for å sikre kvalitet og innhold.

Undersøkelsen ble publisert og sendt ut 8 mai og ble avsluttet 15 juni 2020. For å få høyest mulig responsrate sendte vi ut enurring/påminnelse.

Respondentene ble informert om formålet med spørreundersøkelsen, hvor lang tid det ville ta å svare (ca. 10 minutter) og at alle data ville bli behandlet anonymt – noe som også ble sikret ved at vi ikke har identifiserende informasjon om respondentene. Vi vet ikke hvem som har svart ved at vi ikke registrerte navn, arbeidssted (som navn på kommune) eller kontaktinformasjon.

Målgruppen for undersøkelsen var plansjefer (eller tilsvarende) i norske kommuner, fylkeskommuner og relevante personer hos fylkesmann. Nettlenke til undersøkelsen ble sendt ut til postmottakene til samtlige kommuner (N.356). I tillegg sendte vi ut e-post til konkrete kommuneansatte (som vi ikke kan se om har svart) etter tips fra enkelte fylkeskommuner. KMD ga oss kontaktinformasjon til relevante personer i de ulike fylkeskommunene og fylkesmenn, så der sendte vi innbydelsen direkte til disse (heller ikke her kan vi se hvem som har svart). I alt svarte minst 88 personer på undersøkelsen: Vi fikk 88 svar, men noen har valgt å fylle ut skjemaet samme med kollegaer. Så mens ett svar er fra én plansjef i kommune A, så er et annet svar fra «plansjef og assisterende beredskapskoordinator» i kommune B. I kommune C, oppgis det på inngangsspørsmålet «Hva er din stillingsbetegnelse?» følgende: «Planlegger / arkitekt – vi er fem stykker som fyller ut dette skjemaet sammen.» Likevel synes langt de fleste svarene å være avgitt av én ansatt, men dette kan vi ikke vite sikkert. Det at flere individer står bak ett utfylt skjema, gjør også tabell 1 (under) noe usikker.

Vi har ikke oversikt over bakgrunnskjenne­tegn (se neste avsnitt) på målgruppen og kan derfor ikke si noe om frafallsskjevhet i vårt utvalg. Siden vi heller ikke kunne registrere hvem som svarte, kan det være at flere personer fra én og samme kommune har svart. Antall kommunesvar sier dermed ikke noe sikkert om hvor mange individuelle kommuner vi har fått svar fra.

Spørreundersøkelsen besto av 35 spørsmål, hvorav 7 var demografiske bakgrunnsspørsmål (stilling; kjønn; alder; høyeste fullførte utdanning; yrkeserfaring; hvor man jobber (kommune, fylkeskommune, hos fylkesmannen; og hvis man jobbet i en kommune, jobbet man i en liten, mellomstor eller stor kommune), mens de 28 andre spørsmålene handlet om erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging. Av de 28 spørsmålene var 23 åpne slik at respondentene kunne fylle inn svar selv, 3 av spørsmålene var lukket («likert» med 4-5 items) og 2 av spørsmålene hadde flere alternative svar. I det følgende gir vi resultatene for de lukkede spørsmålene og spørsmålene med alternativer.

Tabellen under viser hvordan utvalget fordelte seg på ulike demografiske kjennetegn (n=88). Kjønnfordelingen er jevn, gjennomsnittsalderen er 49,6 år, åtte av ti har master som høyeste fullførte utdanning, åtte av ti jobber i en kommune, og blant de som jobber i en kommune, er fordelingen relativt jevn mellom små, mellomstore og store kommuner. De fleste jobber i store kommuner (40%).

Tabell 1 Utvalget

Variabler	n=	%
Kjønn		
Uoppgitt	3	3,41
Kvinner	42	47,73
Menn	43	48,86
Alder		
Uoppgitt	3	3,41
20-29 år	2	2,27
30-39 år	15	17,05
40-49 år	21	23,86
50-59 år	27	30,68
60-69 år	20	22,73
Utdanning		
Uoppgitt	2	2,27
Grunnskole		
Videregående skole	2	2,27
Bachelor fra universitet/høyskole	12	13,64
Master fra universitet/høyskole	70	79,55
PhD fra universitet/høyskole	2	2,27
Jobber du i		
Uoppgitt	2	2,27
En kommune	73	82,95
En fylkeskommune	7	7,95
Hos fylkesmannen	6	6,82
Blant de som jobber i en kommune		
Små (0-4999 innb.)	24	32,88
Mellomstor (5000-19999 innb.)	20	27,40
Stor (minst 20000 innb.)	29	39,73

Vedlegg 2. Svar fra spørreundersøkelse

A – ulik forståelse av «arkitektonisk kvalitet»

I spørreundersøkelsen stilte vi dette spørsmålet: «Hva legger du i 'arkitektonisk kvalitet'?', og dette var noen av svarene:

Utvikling av område der ein tek omsyn til eksisterande bygg og miljø. Skape gode nærmiljø for innbyggjarane og besøkjande (planlegger i en liten kommune).

Har ikke tid for et så komplekst spørsmål (planlegger i en liten kommune).

Gode løsninger som oppleves som hyggelige å oppholde seg i eller bevege seg langs/gjennom for de fleste. Tilstrekkelig med luft og lys, samt nærhet til blå og grønne elementer i nærmiljøet (planlegger i en mellomstor kommune).

Overordnet planlegging (reguleringsplaner på alle nivå også kommuneplanens samfunnsdel) som fastsetter hvilket verdier som skal vektlegges. For eksempel folkehelse, tilgjengelighet, estetikk, grønne strukturer, sosiale møtearenaer osv. Fysisk utforming av bygg, broer, veier med videre som bygges etter overordnede krav – retningslinjer (planlegger i en mellomstor kommune).

Noe som fungerer over lang tid og som kan tilføre noe ekstra i det miljø det gjelder. Enten heve eller forsterke stedet, eller tilføre noe nytt (positivt) og utviklende. Kvalitet skal harmonere med det eksisterende, et samspill med omgivelsene (planlegger i en liten kommune).

At bygninger skal vera både teknisk korrekt utforma, vera funksjonelle og estetisk flotte – passar då inn i tid og rom (bygningstiljøet rundt) (planlegger i en liten kommune).

At byggverkets funksjoner kommer til uttrykk i det visuelle, at byggverket er enkelt å forstå og bruke, at en har et bevisst forhold til omgivelsene og enten tilpasser seg eller skaper kontrast. Omtanke i detaljer. Valg av varige og robuste materialer som ikke falmer/går i oppløsning etter kort tid (planlegger i en stor kommune).

Det må være en bevisst tanke og holdning estetiske sider i en plan. Vi er svært varsomme med å mene noe om fagområdet ut fra vårt formelle oppdrag som gis i Embetsoppdraget (planlegger, fylkesmannen).

B – i hvilken grad oppfatter man at de nasjonale myndighetene har ambisjoner for arkitektonisk kvalitet?

Gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging hvert 4. år (2019 - 2023). Planavdelingen i KMD. Gjennom DOGA og tilbud om seminarer og kurs (planlegger i en stor kommune).

Jeg synes veilederne og stortingsmeldingene blir mer og mer konkret. Slik at politikken blir tydeligere (byggesaksbehandler i en mellomstor kommune).

I stor grad. Regjeringen presenterte et arkitekturpolitisk dokument (Arkitektur.nå) i 2009. Dette er viktig dokument som omhandler norsk arkitekturpolitikk (planlegger i en stor kommune).

Jeg oppfatter at bevisstheten særlig er knyttet til nasjonale bygg og anlegg, og at

det gjøres veldig mye bra på både nye signalbygg/funksjoner, rasteplasser osv. Jeg oppfatter lite fra nasjonalt til kommunalt hold (plansjef i en liten kommune).

Opplever ikke at det er en klar politikk på dette området. Det er mest festtaler, og i praksis er dette overlatt til lokaldemokratiet. Statlige bygg og anlegg har ofte en høy kvalitet, men til "bygg flest" opplever jeg at det lite hjelp å få fra statlig hold (plansjef i en stor kommune).

Dersom en leter, så finner en dette tema i mange rundskriv og veiledere. Men noen satsing med ambisjoner finnes bare sporadisk, kanskje med unntak av riksantikvaren (rådgiver i en stor kommune).

Sammenhengen mellom trivsel, folkehelse og arkitektonisk kvalitet er et område hvor det er svært mye å hente. Jeg erfarer at signalene er der – men at "presset" / viktigheten av dem ikke oppfattes slik at de får godt nok gjennomslag i utviklingen (leder i mellomstor kommune).

Jeg oppfatter ikke at det finnes en klar politikk eller satsning, men noe finnes det. Statens politikk er formulert i Arkitektur.nå. Den er noen år gammel, svært omfattende og tverrsektoriell. I tillegg finner vi sektorbaserte policy-dokumenter, eksempelvis Riksantikvarens bystrategi. Jeg kjenner til at det ble utarbeidet en nasjonal gåstrategi for noen år siden, men er usikker på om denne følges opp. Nasjonale veiledere, eksempelvis håndbok for byrom, gir grunnlag for å forstå hva som ligger til grunn for hva nasjonale myndigheters ambisjoner på området. Fylkeskommunenenes arbeid med stedsutvikling følges opp av Forum for stedsutvikling. I den forbindelse arrangeres konferanser og samlinger som er nyttige, og som gir innblikk i hvordan nasjonale sektormyndigheter jobber med arkitektonisk kvalitet. Mitt inntrykk er imidlertid at sektorhensyn ofte havner øverst på agendaen. Nyhetsbrev fra regjeringen med tema "by- og stedsutvikling" er nyttig og informativt, og gir innsyn i hvordan regjeringen konkret jobber med lover og retningslinjer, [hvordan en] behandler innsigelser osv. Nasjonale forventninger for lokal og regional planlegging har ikke arkitektur på agendaen, så vidt jeg vet. Når det gjelder statens egen organisasjon, er jeg usikker på om DOGA har arkitektonisk kvalitet innenfor sitt mandat. Direktoratet for byggkvalitet har et ansvar. Jeg er ikke kjent med om dette mandatet berører planleggingsområdet (ansatt i en fylkeskommune).

Kan ikke sjå at dette er veldig synlig. Tvert imot er målet til regjeringa at kommunane skal få bestemme det meste. Då dei fleste kommunane er små med begrensa både kompetanse og ressursar, så går dette svært dårlig (ansatt hos fylkesmannen).

I liten grad. Det er få nasjonale føringer som forklarer eller stadfester kriterier for hva som kan regnes som arkitektonisk kvalitet (planlegger i en mellomstor kommune).

Det er sikkert store ambisjoner i mange ledd, hvor mye som til slutt kommuniseres ut til kommunene eller den enkelte innbygger er jeg usikker på (planlegger i liten kommune).

Det er mange fine formuleringer i lov, forskrifter og retningslinjer, men lite synlig politikk ut over det som DOGA og NAL gjør. Det blir lett oppfattet som "kakepynt" (rådgiver i en fylkeskommune).

Lite tydelig og ingen hjelp i planer (planlegger i en mellomstor kommune).

Har ikke opplevelse at dette er en sentral satsing utover indirekte program som støtte til kommunale kulturminneplaner og veiledere, for eksempel om barn og

unges medvirkning i planer, universell utforming etc. (leder i en mellomstor kommune).

I svært liten grad. Det signaliseres ambisjoner i rundskriv, veiledere og lovverk, men det er dårlig samsvar mellom dette og den reelle politikken. Regjeringen har vært svært tydelig på at det kommunale sjølstyret skal vektlegges tyngre enn før. At faglige innspill fra eksterne aktører (stat, fylkeskommune) dermed betyr mindre enn før, bør ikke være overraskende (planlegger i en fylkeskommune).

I for liten grad. Det er for lite tydeighet i estetikkparagrafane i PBL, SAK og TEK. Kanskje det er behov for ein estetikkforskrift? (planlegger i en liten kommune).

Arkitektonisk kvalitet er jo et veldig subjektivt begrep. Jeg opplever at myndighetenes ambisjoner i vår kommune er fraværende (leder i en liten kommune).

De har for tiden ikke en klar politikk. De opprettet bylivssenteret som er helt bortkastet, istedenfor å anerkjenne og styrke eksisterende kompetanse som for eksempel i fylkeskommunene. Regjeringen er mer opptatt av lokalt selvstyre enn av å følge nasjonale og retningslinjer innenfor planlegging (plansjef i fylkeskommune).

Jeg tror ikke bevisstheten vedrørende arkitektur er spesielt stor hos nasjonale myndigheter. Begrunnelsen min er når jeg ser hva som skjer med ny bebyggelse i landets byer og ikke minst i hovedstaden. Arkitektonisk særpreg, tilpasset sted, landskap, eksisterende bebyggelse og historie synes å ha veket plassen for en målsetting som tilsynelatende er at alle byer og steder skal være mest mulig like. En sint ytring i denne sammenheng er å se hva som skjer med Y- blokka. Dette er ikke snakk om nasjonale myndigheter som vektlegger arkitektur og historie. Mest mulig likhet i landets byer og steder bør ikke være målet med bevissthet rundt arkitektur (planlegger i en mellomsto kommune).

C – I hvilken grad ønsker kommuner/fylkeskommuner/fylkesmenn en klarere nasjonal styring av arkitekturfeltet?

Nei, eg meiner vi kan ta i vare den politikken på regionalt og lokalt nivå (plansjef i en liten kommune).

Burde vore meir satsing på veiledere, men en burde ikkje overlata eit stort ansvar for dette til kommunenivået (leder hos fylkesmannen).

Hvis regionale myndigheter skal følge det opp, ja. Hvis det skal være opp til lokalt selvstyre, nei. Egne veiledere/forskrifter med bestemmelser, krav og spesifikasjoner må på plass (planlegger i en mellomstor kommune).

Dette utvikles best gjennom utvikling av kultur for å tenke "arkitektonisk kvalitet": Det må komme sterkere politiske forventninger. Det må gis støtte til nettverk som kan være med å utvikle og utveksle. DOGA kan her kanskje få en større rolle. Det arbeides med forskning/ utredning som ser på sammenhengen mellom folkehelse og kvalitet på det fysiske miljøet (leder i en mellomstor kommune).

Ja, ettersom jeg ikke kan mene at der er noen tydelig politikk i dag. Dette må mer konkret komme inn i arbeidet gjennom sjekklister, lovttekster, enkle og tydelige veiledninger og seminarer (rådgiver i en liten kommune).

Det bør være en nasjonal politikk og fokus på dette. Det bør også ha et miljø- og gjenbruksfokus – ikke slik som i Oslo hvor det bygges nye store offentlige bygg, mens de gamle rives eller står tomme uten at framtidig bruk er avklart. Vi ser for

ofte at staten selv ikke følger opp sine retningslinjer med etablering utenfor byer/tettsteder og løse leieforhold i mange ulike bygg framfor å gå inn som eier. Tidligere gikk staten foran med kvalitet i egne bygg. Dette handler også om hvem vi vil være som nasjon (rådgiver i en fylkeskommune).

For eksempel å innføre krav til minstestandard på boliger (jmfør husbanken) så kanskje vi slippe "lailaløsninger" over hele landet (plansjef i en stor kommune).

Usikker. Med presset økonomi i kommunene kan tidligere krav til arkitektur og kvalitet trolig medføre økte kostnader, og det vil utfordre kvalitet kontra å faktisk få bygd funksjonelle bygg uten ønsket uttrykk og arkitektoniske kvaliteter (plansjef i en liten kommune).

Ja. En mer tydelig politikk kan bidra til å løfte og belyse en problemstilling som mange kommuner (og fylkeskommuner) opplever som komplisert å håndtere, ikke minst fordi denne typen «kvalitet» ofte må baseres på utøvelse av skjønn. Det stiller krav til kompetanse og ressurser. Det handler også om at det er vanskelig å prioritere denne typen «kvalitet» i konkurranse med andre viktig budsjettposter, og om å kunne gå inn i gode, kunnskapsbaserte dialoger med utbyggere og andre tiltakshavere (ansatt i en fylkeskommune).

Dersom vi mener alvor med at tettsteder, byer, boligfelt, gårdslandskapet og hyttefeltene skal være attraktive og gi beboere/besøkende/turister gode opplevelser, trengs det innsats for å komme dit. Dersom dette ikke er politisk initiert – eller at det i minste er politisk fokus, vil lite skje. Vi husker hvordan politikerne «kuppet» skjønnhetsparagrafen for noen år tilbake. De nasjonale politikerne ville ha en tydelig satsing på estetisk. Siden er det meste sklidd ut . . . Fokus har vært å forenkle saksbehandlingen, redusere krav til byggverk for å få billigere boliger ut i markedet (nokså mislykka for øvrig) osv. (rådgiver i en stor kommune).

Liten hjelp i å ha politikk på eit område utan at det er ressursar til å følgje det opp politisk (plansjef i en liten kommune).

Det burde vært en tydeligere statlig politikk på dette feltet. I dag fattes mange viktige formelle beslutninger av lokalpolitikere. Selv om administrasjonen skal beskrive blant annet de arkitektoniske kvalitetene, kan utfallet i enkeltsaker være preget av politikernes personlige smak, og være svært personavhengig. Det er vanskelig å si hvordan det skal sikres at arkitektonisk kvalitet blir tillagt tilstrekkelig vekt i planlegging/byggesaksbehandling når det skal holdes opp mot andre tema/verdier, men det er helt klart et tema som ofte taper i dag, blant annet fordi det er vanskelig å definere og måle (plansjef i en stor kommune).

Tja, usikker. Bør staten mene noe om arkitekturen på lokalt nivå? Politikken går på god tettstedsutvikling med flere faktorer samtidig. Begrepet arkitektur oppfattes av andre enn arkitekter som meget subjekt i forhold til innhold. Smaken er med andre ord delt og det er det som diskuteres. Arkitektene hevder en definisjonsmakt i forhold til begrepet. Det kan bli problematisk når det skal omsettes i praksis med medvirkning og innflytelse i lokaldemokrati med alle berørte interessenter (plansjef i en mellomstor kommune).

Det kunne med fordel vært klarere nasjonale mål for dette. I mange tilfeller er det dessverre for lite fokus på at det er framtidens omgivelser som dannes. Usikker på hvilken måte, men kommunenes rom for å utøve skjønn etter §§ 29-1 og 29-2 bør styrkes. De senere årenes store fokus på å redusere byggekostnader for å dempe boligprisveksten kan også ha en svært negativ signaleffekt i forhold til vektleggingen av arkitektonisk kvalitet (leder i en stor kommune).

Ja absolutt. Dette vil stille krav til utbygger. De useriøse vil kanskje falle av, eller så vil de måtte snu seg rundt og tenke annerledes. Ikke kun profitt. Kanskje dette kunne blitt sikret gjennom en forskrift eller liknende, slik at forvaltningen har lovhjemler for å kunne avslå «dårlige prosjekter» (planlegger i en stor kommune).

Staten burde generelt vera meir streng i saker om klima, naturmangfald og sånt, og bruka meir motsegn (og departementet burde gje FM medhald i staden for politisk overstyring til fordel for utbyggerane). Men viss spørsmålet eigentleg er: Kan staten gjera noko for å få finare og betre fungerande tettstadar og byar trur eg fyrst og fremst at det å styrka kapasitet og kompetanse hos planavdelingane rundt omkring er det beste. Altså ulike tilskotsordningar og sånt. Dessutan kunne jo staten sjølve styra eigne sektorar når dei vil bygga i strid med alle mulege føringar, jamfør mange sjuke sjukehusplasseringar. Til sist legg jo heile plansystemet mykje makt og ansvar på dei private. Eit meir kommunalt styrt system vil sikra meir vekt på samfunnsomsyn og mindre på profitt, men det krev store endringar i pbl og i den generelle balansen mellom samfunn og eigarinteresse i norsk blandingsøkonomi (leder i en stor kommune).

Ja. De regionale forskjellene i arkitektur er borte slik at norske steder blir mer og mer lik. Ny arkitektur er for markedstilpasset og det er få insitament for å få til gode større prosjekter på små steder. Storbyene klarer å definere noen gode prosjekter med private utbyggere, men må dessverre la det bygges mye likt og generelt. Særlig i pressområdene så er tomteprisene svimlende høye og man kan med fordel stille strengere krav slik at mer av anleggskostnadene går fra grunnerhverv til kvalitetsøkning. Kommunene burde også få minst 33% av planinitiert verdøkning til å bidra med offentlige tiltak for infrastruktur, skoler/barnehager og felles uteoppholdsarealer slik at ikke alt blir en tettbygd grøt (planlegger i en mellomstor kommune).

Nasjonale myndigheter kan bidra med gode verktøy i form av lovverk, muligheten til å sette krav i reguleringsbestemmelser, veiledninger og tydelige forventninger til kommunene og byggebransjen. Politikken på dette området bør utformes lokalt. Nasjonale myndigheter bør bidra på generelle temaer, som å utvikle ordninger for sosial boligbygging og stimulere til nye boformer. Det som har hatt stor betydning de siste årene er en tydelig arealpolitikk som bidrar til mer sentralisert boligbygging for å få ned bilbehovet. Samtidig som sentraliseringen for mange kommuner også er en form for eksperimentering der en vil være spent på hvordan bomiljøene vil fungere over tid og hvordan områdene vil utvikle seg med tanke på trivsel og ikke minst demografi (plansjef i en stor kommune).

D – Hvordan sikrer man at regionale planer følges opp?

Det spørs kva planar det er. Svært ulik oppfølging etter kva plan det er. For eksempel Regional Plan for ... har det vore svært godt samarbeid mellom kommunane, og bra engasjement og medverknad. Men enkelte andre regionale planar høyrer me lite om, før me har ein plan med eit moment som strider i mot ein regional plan for eit eller anna tema. Fylkeskommunen er flinke til å minne oss på dei regionale planane, men nokre av dei opplevest som litt «perifere» for oss utanfor dei større tettstadane (planlegger i en liten kommune).

Gjøre oss kjent med dem, disse bør presenteres av regionen og de bør jobbes fram gjennom medvirkning slik at kommunene har et eierforhold til planene (leder i en mellomstor kommune).

Det som er relevant for oss tek vi med i våre kommunale planar (plansjef i en liten kommune).

Gjennom budsjett og handlingsplaner for egen virksomhet. Gjennom merknader til kommunale planer, eventuelt innsigelse (som sjelden blir støtta av KMD). Gjennom konkrete prosjekter og samarbeidsfora av ymse slag (rådgiver i en fylkeskommune).

Ulike regionale planer tas opp ved for eksempel oppstartsmøter slik at utbyggere skal vise om det er tema der som er relevant for deres planlegging (plansjef i en stor kommune).

Dette skjer både gjennom uformell og formell samhandling og møter med kommuner og andre aktører, og gjennom nettverk og formelle samarbeidsavtaler (ansatt i en fylkeskommune).

Vi informerer hverandre når det kommer nye regionale planer. Retningslinjer med mer i disse planene er tema i saksbehandling av bygge- og dispensasjonssaker og i planbehandling (rådgiver i en stor kommune).

Det gjøres primært ved utsjekk av nye kommuneplanrevisjoner og reguleringsplaner. Ikke på enkeltbygg (plansjef i en liten kommune).

En naturlig del av saksbehandlenga. Men som alltid: vi er en liten administrasjon. Mesteparten av tida går med til å ta unna saksbehandling. Ekstra fokus på enkelttema må gjerne løses i prosjektarbeid (plansjef i en liten kommune).

Vi jobbar med å gjere dei regionale planane kjent, kjenner ikkje til at nokon av dei har føringar om arkitektur i vår region (plansjef i en liten kommune).

Planer med tydelige rammer for uttalelser og handlingsprogram med økonomiske virkemidler til satsingsområder og bemanning til å følge opp virker. Politisk oppmerksomhet, interesse og vilje for gjennomføring virker. Prosjektorganisering på oppgaver eller tydelige roller for oppfølging. Utllysning av virkemidler til satsingsområder. Seminar og kunnskapspåfyll som inspirerer oss og kommunene til gjennomføring og deling for utvikling og gjennomføring (rådgiver i en fylkeskommune).

Me prøver å fylla opp til dømes plassering av vekst i bustadar og arbeidsplassar i det prioriterte vekstområdet ved å prøva å stoppa eller redusera i omfanget planar som ligg utanfor dette (leder i en stor kommune).

Vi jobber konkret opp mot det disse sier og hvorvidt dette favner vår situasjon. På noen måter må vi justere i forhold til slike overordnede planer, men vi forsøker så langt det lar seg gjøre å harmonisere vårt planverk mot disse planene. Ved rullering av ny kommuneplan har dette medført grep som er upopulære lokalt (planlegger i en mellomstor kommune).

Innsigelsar og faglege råd i planuttalar. Kurs og info til kommunane. Påminning i planvarsel (leder hos fylkesmannen).

Viser til disse i plansaker og fremmer i noen tilfeller innsigelse. Bidrar til utarbeidelse, men vaneskelig når departementet stopper innsigelser som er begrunnet i regionale planer (rådgiver hos fylkesmannen).

Fylkeskommunen vår har vore lite aktive når det gjeld å utarbeide regionale planar. Der det er aktuelt kan vi bruke slike planar som grunnlag for motsegn (innsigelse) (leder hos fylkesmannen).

E – hvilke faglige ressurser benytter du deg av i ditt arbeid med arkitektur, stedsutvikling og planlegging?

Regionale og statlege føringar. Dialog med fylkeskommunen (planlegger i en liten kommune, svarte «nei» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19²¹⁵).

Jeg har kompetente kolleger og ved behov brukes konsulenter (planlegger i en liten kommune, svarte «ja, men i liten grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Kollegaer innen byggesak og eiendomsforvaltning, samt vei, vann og avløp (planlegger i en mellomstor kommune, svarte «ja, men i liten grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Eksterne rådgivere/konsulenter som for eksempel arkitekter, kunstnere, rådgivere fra konsulentfirma. Omfanget er relativt lite (leder i en mellomstor kommune, svarte «nei» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Konsulenter, andre kommuner, plannettverk, fylkeskommune og fylkesmann (planlegger i en liten kommune, svarte «ja, i noen grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Diskusjoner med plankonsulenter som leverer planer og diskusjoner med planlegger kommunen har rammeavtale med, samt relevante innspill som kommer i prosessen (planlegger i en liten kommune, svarte «ja, i noen grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Planavdelingen består av en byplanlegger, en arealplanlegger med fordypning i naturforvaltning, en arealplanlegger og en samfunnsgeograf. I tillegg benytter vi oss alltid av miljørådgivere og byggesaksavdelingen. Avdelingsmøtene brukes til faglige diskusjoner rundt stedsutvikling og arkitektur. Et sentralt premiss når vi skal utvikle nye områder er å bruke arkitektur som verktøy. Dette har vi blant annet lagt til grunn i både det pågående arbeidet med parallelloppdrag for utvikling av sentrumsområder. For øvrig holder vi oss oppdatert ved faglige nettverk, artikler, magasiner og annet relevant (plansjef i en mellomstor kommune, svarte «ja, i stor grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Det er mye faglitteratur å ty til, særlig internasjonalt, men også hjemfødte. Selv om vi er en liten kommune i vår region gjennomfører vi fagdager for å øke bevisstheten rundt arkitekturen på tvers i virksomheten. Vi er ikke flink til å bruke nettverk utenfor kommunen, noe vi utvilsomt ville hatt nytte av. Jeg deltar også på seminar og fagdager arrangert utenfor kommunen for å få inspirasjon og ny faglig kunnskap. Jeg holder meg oppdatert med de faginstusjonene vi har i landet vårt slik at vi er godt kjent med verktøykassa vi har i planleggingen. Når behovet blir mer spesifikt eller man trenger en mer omfattende og dypere forståelse er det mye å lære av andre utenlands. Eksempelvis utvikling av faglig metodikk og hvordan kommuner kan i kraft av sin myndighet få til stedsutvikling med gode estetiske kvaliteter innenfor økonomiske rammer. Jeg har dessverre ingen i vår kommune å drøfte estetikk med som fagperson, det er et savn. Interkommunale nettverk handler mer om samarbeid rundt tekniske ting og felles arbeidsverktøy, ikke faglige seminar hvor man kan utvikle seg som fagperson. På mange måter er også arbeidshverdagen såpass hektisk at det for det meste handler om å holde

²¹⁵ Sp. 10 lød som følger: *Slik du vurderer det, har dere i din organisasjon tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å håndtere arbeidet for å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging?*

Sp. 19 lød som følger: *I hvilken grad vil du si at det som planlegges og bygges i byer/tettsteder hos dere er av «god» kvalitet?*

tritt og sørge for fremdrift i prosjektene. Til tider er det flere store planoppgaver som pågår samtidig og med få folk må vi bidra inn i alle disse for fullt og samtidig sørve innleide konsulenter slik at de får løpende avklaringer og faglige drøftinger. Til tider er dette en 300% jobb, andre ganger noe roligere (planlegger i en mellomstor kommune, svarte «ja, i noen grad» på sp. nr. 10 og svarte «i liten grad» på sp. nr. 19).

Diskusjoner med flere på avdelingen med ulik utdanning og spesielt mine to kollegaer som er arkitekter og landskapsarkitektene ved avdelingen. I tillegg diskusjoner med kollegaer på byggesak og er arealplan ofte med på forhåndskonferanse med Byggesaksavdelingen slik at kvaliteter fra planleggingen kan videreføres og eventuelt tolkes avløp (planlegger i en mellomstor kommune, svarte «ja, i stor grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Stedsutvikling: benyttet oss av arkitektfirma i parallelloppdrag. Kommunale boligfelt: benyttet oss av eksternt planfirma, gjerne med arkitektfaglig bakgrunn. Forøvrig har kommunale arealplanleggere hatt en seminarserie i [vår region] med vekt på arkitektur og arealplanlegging. I byggesaker har kommunen avtale med [et museum] om faglig bistand gjennom bygningsvernrådsgiver for tiltak på Sefrak-bygninger eller miljøer i kommunens kulturminneplan [Sefrak er et landsdekkende register over eldre bygninger og andre kulturminner i Norge] (leder i en mellomstor kommune, svarte «nei» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

Kommunen har rammeavtale med konsultentselskap på dei ulike fagområda: arkitektur og planlegging. Vi har eit regionssnettverk som består av planleggarar frå seks ulike kommunar som møtes fire gonger i året og drøftar ulike saker. I tillegg har eg stor nytte av å få informasjon og også inspirasjon frå fylkeskommunen i samband med årlege plansamlingar (plansjef i en liten kommune, svarte «ja, men i liten grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19).

I noen grad konsulenter, men da som regel innleid til enkelt oppdrag. Kommunen kommer alltid best ut av å styre prosesser og prosjekt i egen hånd. Fylkeskommune og fylkesmann kan og ha mange gode fagpersoner. Det er viktig å få til god dialog. Det er viktig å ha en blanding av kompetanse i ei planavdeling (plansjef i en mellomstor kommune, svarte «ja, i noen grad» på sp. nr. 10 og svarte «i noen grad» på sp. nr. 19)

Vi har en rekke medarbeidere med ulik fagbakgrunn og erfaring i kommuneorganisasjonen som kan bidra i vurderinger som dette; og har/har hatt både landskapsarkitekt- og arkitektutdannede fagfolk både innen plan- og byggesaksfeltet. Vi spiller også på lag med forslagsstilleres kompetanse; forslagsstillere med faglig integritet er gull verdt! (leder i en mellomstor kommune).

Arealplanlegger, byggesaksbehandlere i hverdagen. Kommunen har nylig avsluttet et større prosjekt med stedsutvikling – og skal jobbe videre utfra det arbeidet som her er gjort. Arkitektstudenter har vært viktige i prosjektet, og har gitt oss verdifulle innspill og forslag til utvikling av kommunens tettsteder (plansjef i en liten kommune).

Jeg jobber i tett dialog med vår byplanlegger og landskapsarkitekt, fagressursene fra park og idrett (f.eks. gartnere), andre som har kompetanse innenfor veg og trafikk, og overvannshåndtering. På viktige saker et det veldig ofte samarbeid på tvers av avdelinger som har ansvar for overordna planlegging, regulering og byggesak. I overordnet planlegging (kommuneplan og kommunedelplaner) involveres annet kompetanse, f.eks. jurister (arkitekt i en stor kommune).

Fra fylkeskommuner

Benytter meg mest av faglig diskusjon med kolleger og lignende, samt plan- og bygningsloven og regional politikk. Benytter meg i alt for liten grad av for eksempel den nasjonale veilederen om estetikk i plan- og byggesaker (rådgiver).

Kollegers kompetanse, departementets veiledere (rådgiver, plankoordinering).

Nettbasert ressurser som stedsutvikling.no, planlegging.no. Samtaler med kollegaer og kontakter innenfor fagområder og det øvrige virkemiddelapparatet (distriktssenteret, Doga, Bylivssenteret). Forskningsrapporter og annen faglitteratur (ikke oppgitt stilling).

Nasjonalt forum for stedsutvikling. Departementets og direktoraters fagsamlinger (KMD, HB, KDU/Distriktssenteret, DogA, RA, KORO, Bufdir og Hdir (folkehelse, uu og omgivelser), Mdir (nærfriluftsliv), Vdir (gater, gå og sykle, kollektiv - for sted og folk i alle aldre...)) og NAL, Future place leadership m.fl. Deltar på og arrangere seminar. Delta internasjonalt og nasjonalt i utvikling av metoder og prosjektsamarbeid der arkitektur, bærekraftig sted og attraksjonskraft inngår – veldig moro. Fagstoff på nett. (Etterutdanning). Kolleger (tverrfaglig). Ikke minst: 'Learnig by doing' sammen med kommunene, innleie av kompetanse i prosjekt – her blir det gjennomføring, hvilket er mest motiverende. Utarbeidelse av veiledere/ideer og prinsipper for stedsutvikling/filmsnutter sammen med arkitekter/landskapsarkitekter/fagmiljø/kommuner. Bøker og hefter (rådgiver)

F – Hvorfor ble det fysiske resultatet som det ble? Kan du også gi noen konkrete eksempler du mener er av «god kvalitet»?

Svarte «i stor grad» på spørsmål 19 («I hvilken grad vil du si at det som planlegges og bygges i byer/tettsteder hos dere er av «god» kvalitet?):

Her er det enkeltpersoner med høy fagkompetanse/integritet som har jobbet i kommunen gjennom lang tid, og har kunnet sikre en helhetlig utvikling over tid. Det er lett at kunnskap og detaljer glipper ved hyppige utskiftninger av arbeidstakere. I sentrum, så er enkelte bygg kanskje utradert, men det fungerer veldig bra. (Planlegger, stor kommune)

Gode reguleringsbestemmelser som fastsetter rammer for utbygging (konkrete krav – høyder, utnyttelser, antall boliger, krav om [antall] m2 uteoppholdsareal per boenhet, avbøtende tiltak ang. støy, kvalitetskrav ang. utforming og materialbruk ...) og rekkefølgebestemmelser som sikrer gjennomføring. Utbyggingsavtaler som spesifiserer utforming – formingsveileder som vedlegg. (Leder i en stor kommune).

Svarte «i noen grad» på spørsmål 19:

Liten kommune, lavt trykk på nybygging. (Plansjef, liten kommune)

Kommunen har nettopp utarbeidet ny områdeplan for sentrum hvor det ble lagt vekt på kvaliteter som "utseende", grønnstruktur, fremkommelighet for gående og syklende, sosiale møtearenaer. Dette møter imidlertid motstand når det behandles politisk, utbyggere har også svært varierende syn på dette. (Enhetsleder, mellomstor kommune)

Det bygges ikke så mye nytt her og når det bygges er det ofte en så stor positiv ting at det blir mindre viktig med kvaliteten. Men det som bygges, og spesielt større bygg, er gjort med god kvalitet. (Planlegger liten kommune)

Vi har 5 bygder som lever sitt "eget" liv og utvikler seg på ulike måter, det er landskapet og eksisterende utbygging som styrer mye av utviklingspotensialet. (Planlegger, liten kommune)

Vi har ikke press, og det er enkelt å påvirke politikere til å vedta utbyggers planer. Stedstilpasning, riktig skala og høyde. Bruk av naturmaterialer. Bryte opp bebyggelsen. (Enhetsleder, mellomstor kommune)

I byggjesaker er det ulik kvalitet på teikningane og arkitektonisk kompetanse hjå dei som utarbeider søknaden. Men i nokre saker vert det stilt større krav til slik kompetanse, og ein ser då at kvaliteten på bygningane vert betre. Dette varierer nok ein god del i kommunen, og om det er privatpersonar eller bedrifter, og storleiken på utbygginga. God kvalitet vil eg seia er utbygging som passar inn i bygningsmiljøet, er estetisk fint, avspeglar si tid, har god funksjonalitet, gode løysingar, god teknisk utforming og kvalitet og gjerne nyttar klimavenleg, moderne materiale og byggemetodikk. Me har få svært gode døme på slikt i her då utbyggingane ofte har avgrensa økonomi. Men det er ein del mindre bygningar, påbygg, garasjar osv. som har gode arkitektoniske løysingar, og me ser fleire døme på god kompetanse og kvalitet i verneområdet vårt. (Planlegger liten kommune)

Det har vært veldig fokus på å være en ja-kommune fra forrige rådmann og man har sagt ja til alt av planer og det har gått på bekostning av arkitekturen og tilpasning til omkringliggende bebyggelse og liten respekt for planverket fra utbyggere siden det har vært gitt dispensasjoner i mengder. (Planlegger, mellomstor kommune)

Noen utbyggere er opptatt av kvalitet. Noen ganger fordi kommunen påvirker utbyggere. (Planlegger i en stor kommune)

Det er økonomi/tekniske forskrifter m.m. som er styrende. Estetikk kan oppleves som "hår i suppa" når det kommer i tillegg til de ideene en allerede har. For eksempel når en planlegger en ny bru – den har begrenset budsjett og skal frakte folk over [elven]. Da blir tema om at den også skal være et ok tilskudd til elvelandskapet brysomt for dem som ikke har kompetanse om estetikk. At tiltaket gir en positiv opplevelse til innbyggere/besøkende/arbeidende. (Rådgiver i en stor kommune).

Proessen med lokalisering og etablering av et kjøpesenter midt i sentrum var god og med et resultat som vi er stolte over. Har fått kommunens byggeskikkpris. Konstruktiv dialog mellom kommunen, planlegger/arkitekter, fylkeskonservator, interessenter mv. Men dette var for 15 år siden. Nå har vi et utbyggingspress og betydelig vanskeligere å få gehør for arkitektonisk kvalitet hos både politikere og utbyggere. (Arkitekt i mellomstor kommune).

De kommunale prosjektene følger alle retningslinjer og prosesser for å få så god kvalitet i prosjektene som mulig. Her kan nevnes biblioteket, konserthus, rådhuset og [en konkret] skole. Private prosjekter har en del andre forbehold og hensyn som må tas og avkastning er et større tema. Dette gjør at utnyttelse (BRA) ofte går på bekostning av arkitektoniske kvaliteter og en forholder seg i stor grad kun til minimumskrav. (Leder i en stor kommune).

I byene er det kapitalsterke aktører som har penger til også å legge vekt på estetikk. De ønsker å selge "pene" hus i konkurranse med andre aktører. Pene hus blir et salgsfortrinn mer enn et kvalitetskrav av hensyn til omgivelsene. I de mindre kommunesentrene ser vi samme holdningen vokse fram. Noe av forklaringen kan være at folk i større grad vil flytte til byer og da gjerne i blokk.

Med andre ord bort fra eneboliger i distrikt til blokker i sentrum. (Planlegger hos fylkesmannen.)

Utbygges ønske om fleksible planer og begrensede økonomiske midler til å prioritere god kvalitet i prosjektet fører ofte til enkle og billige løsninger. (Leder i en stor kommune).

Jeg tror noen hensyn for konsekvenser spiller imot hverandre, og da er det sjelden at arkitektonisk kvalitet løftes fram, som i møte med støykrav, svingradius og areal til rundkjøring eller bredder for transportgrupper. Å bygge i landskap eller tilføre arealeffektiv, ny stedsstruktur med god arkitektur på alt som bygges, drøftes ikke nok med tyngde for arkitektur og steds kvalitet for folk og natur. (Rådgiver i en fylkeskommune).

Tror kanskje det er for lite "sammenhengende" fokus og fort kan bli opp til den enkelte ildsjelen i kommune og fylkeskommune. Fylkeskommune kunne tatt en større rolle. Eventuelt også andre myndigheter. Tror ønsket om å sikre næringsutvikling kan føre til kommunene til en viss grad kan "bøye av" for å oppnå dette. Samtidig har kanskje ingen statlig eller regional myndighet en stor nok følelse av eierskap til å sikre at det følges systematisk opp i planleggingen. (Rådgiver i en fylkeskommune).

Liten kommune. liten teknisk avdeling uten formell utdanning innenfor arkitektur. (Leder i en liten kommune).

Det er vanskelig å sikre god kvalitet gjennom bestemmelser, så det er i stor grad avhengig av den enkelte utbyggers ønsker/ambisjoner. Det synes som om mange kunder/brukere (boligkjøpere, bedrifter o.a.) legger liten vekt på arkitektonisk kvalitet. Størrelse og beliggenhet veier tyngre, og markedet får i stor grad styre dette. (Plansjef i stor kommune).

En klarer ikke å holde fast på visjonene når en kommer til gjennomføring. En velger å ikke benytte solide kantsteiner eller sette de gatesteinene, som var planlagt. Når totalentreprenøren tar over, har de sine fastlagte løsninger/materialbruk som er grunnlag for anbudet. God kvalitet: God materialbruk, gjennomtenkte løsninger og bygningsdetaljer, bærekraftige løsninger for overflatevann . . . (Rådgiver i en stor kommune).

For de som svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt», fikk følgende oppfølgingsspørsmål: «Hvorfor ikke? Er det noen konkrete hindringer du vet om?» (spørsmål 21):

Svarte «i liten grad» på spørsmål 19:

Kommunene er svake med tanke på å stille krav til kvalitet. Private aktører har for stort spillerom og økonomiske betraktninger blir rådende når valg av løsninger blir fremmet gjennom plan eller dispensasjon. (Ansatt hos fylkesmann)

Utbygging er styrt av utbyggings selskap hvor det handler om fortjeneste og kvalitet sjeldent er tema. Mange har dessuten ikke lokal tilknytning, Behovet for fortetting blir brukt som gjennomslagsargument for overutnytting av tomter (byggeflate og høyder), selv på små steder. Materialbruk er ofte også for dårlig. Og lokalpolitikere "kjøper" dette. Kommuner mangler også fagkompetanse – og det gjør det ikke lettere (stadig flere jurister på byggesak.....). I tillegg er det ofte, til tross for gode 3D-illustrasjoner, at lokalsamfunnet først forstår omfanget/utformingen av byggeprosjektet når det faktisk står der (Ansatt hos fylkeskommune).

Krav om arkitektonisk kvalitet i kommunedelplaner (der det er viet mye fokus hos

oss) blir oppfattet som lite konkret, mens det oppleves at denne kvaliteten er vanskelig å fastsette i reguleringsplaner. I byggesak hevdes det at det er vanskelig å håndheve skjønnhetsparagrafen og kreve konkret estetisk (les arkitektonisk) kvalitet, i tillegg til at det er ofte mangel på ressurser som kan utøve denne vurderingen på faglig grunn. (Planlegger og leder, stor kommune).

For lite samordning, dispensasjon fra planer og manglende fokus særlig i tilknytning til fortettingsprosjekter. Dette skaper my misnøye. Ønsket om utvikling fører til at kommunene ikke tør å sette krav. Kortsiktig perspektiv hos utbyggere – gjelder særlig handelsnæring med utvikling av «bigboxer». Disse har ofte destruktiv utforming og er plassert på en måte som undergraver områder som faktisk har noen kvaliteter. Det legges altfor lite til rette for å gå og sykle, dermed får bilen dominere altfor mye. En stor hindring er å klare å formidle at det kan la seg gjøre å bygge annerledes enn i dag og å skape kvaliteter som faktisk vil være positive for innbyggerne/utbyggere. Fortette [mulig respondenten her skrev «fortsette»] på samme måte eller enda verre enn i dag, er ofte det en må kjempe imot. Butikker skal ha større parkering/ boligutbyggere tar mindre hensyn til omgivelser og barn osv. (Rådgiver, fylkesmann).

Lavt/graværende ambisjonsnivå blant utviklere, manglende politisk vilje, mål om effektiv saksbehandling kombinert med nedgradering av kommunens rolle til å kontrollere at ansvar er belagt. (Plansjef i en mellomstor kommune).

En misoppfatning om at god arkitektur koster for mye. At nordmenn er vant til å omgå mye dårlig arkitektur og derav ikke forventer bedre. Det velges løsninger som i bunn og grunn er tenkt å tilfredsstille byggteknisk forskrift med en maksimering av profitt for utbygger. Små lokale utbyggere har ikke tilstrekkelig kompetanse til å sikre arkitektoniske kvaliteter i prosjektene sine. Leverandørvhengighet, prefabløsning er ikke fleksibel nok til å forbedre arkitektoniske kvaliteter. Motvilje til å sikre estetikk i plan da det ønskes mer fleksibilitet i byggesaken. Manglende helhetstenkning. Manglende vilje til å skape felles identitetsmarkører for et tettsted. Allmenningens tragedie. Løsninger for kjøretøy tar for stor plass. Frykt for å ikke selge visjonære bygg. At planinitierte verdiøkninger ikke kan falle felleskapet til gode slik at kommunen kan sikre tilstrekkelig kvalitet for fellesområder/-funksjoner. Manglende evne/ønske til å ta felles grep. Det aller største og viktigste problemet er likevel en politisk plattform som praktiseres i alle vestlige land, Norge inkludert, som kalles for New Public Management. Denne ødelegger det offentlige muligheter til å planlegge langsiktig og resursmessig fornuftig. Markedet kan ikke regulere fellesgoder på en fornuftig måte, det må være en kommunal oppgave hvor kommunene har ressursene til stede. (Planlegger i mellomstor kommune).

Politisk holdning og uenighet. Administrasjonen har det ikke så høyt på agendaen. Økonomiske og praktiske hensyn har veid tyngre, bl.a. snøbrøyting og vedlikeholdskostnader. Fordommer mot arkitekter. (Planlegger i en liten kommune).

Lite variasjon i konsulenter. Flere og flere ikke-arkitekter begynner å prosjektere selv. Utbyggere har nærmest ferdig detaljprosjektert i oppstartsfasen. (Arkitekt i en stor kommune).

Det er for lite grunnleggende planlegging som legger de strukturelle føringene for områdene. Det planlegges og bygges bit-for-bit. Det legges for liten vekt på fellesskapets interesser. Leilighetsbyggene er grusomt kjedelige. Kommunene har altfor få ressurser til å ta føringen. Det er fortsatt for mye spredt arealbruk – arbeidsplasser flytter ut av byene til E18. (Plansjef i en fylkeskommune).

Det er liten kapasitet i administrasjonen til å fokusere på dette. For lite kompetanse i administrasjonen. Det er ikkje satt på den politiske dagsorden. Det er ikkje interesse for det politisk (Plansjef i en liten kommune).

G –Hvilke virkemidler benyttet dere for å styre prosessen som ledet frem til prosjekter med «god» kvalitet?

Planforskrifter (plansjef i en liten kommune)

Dialog med grunneiere og utbyggere (plansjef i en liten kommune)

[Planen ble vedtatt med mange av de kvalitetene som ble anbefalt. Imidlertid ser vi at det er utfordringer knyttet til ønsker om dispensasjon fra kravene i planen. Gjennomført etter plan og bygningsloven som en ren områdeplan.] Vi hadde svært god erfaring med å få vedtatt forbud mot tiltak i planleggingsperioden. Dette ga administrasjonen "pusterom" til å utarbeide en solid plan. I tillegg erfarer jeg at kvaliteten på planen og samarbeidet med eksterne utbyggere har medført stor interesse for utbygging i kommunen. Vi åpnet også for å gå direkte på byggesak for enkelte større utbyggingsprosjekter rett fra områdeplane. Erfaringene fra dette er jeg svært usikker på om var gode. Sistnevnte er et tema som bør følges opp med hensyn eventuelle negative konsekvenser denne muligheten gir (leder i en mellomstor kommune).

Detaljerte reguleringsplanar, førehandskonferansar, god dialog med utbyggjarar (planlegger i en liten kommune)

Dialog fra tidlig stund. Veiledning, og råd om å endre bygningsform og ta hensyn til støyforhold og ulike tilpasninger av bygningskropp og terreng. Tydelig oppsett i oppstartsmøte om hvilke reguleringsbestemmelser som er viktige for planen (planlegger i en mellomstor kommune)

Velge bevisst hvilke fagmiljø/-konsulenter som får utføre planer i samarbeid med kommunen på reguleringsplannivå på stedene våre. Forsøke å involvere innbyggere i å utvikle steder og kvaliteter som både er etterspurt og som kan tilføre stedet nye elementer (plansjef i en liten kommune)

Prosjektorganisering. Arkitektkonkurranser eller -workshops. Økonomi til hele prosessen fra behovsdefinerings og ideutvikling til gjennomføring. Temporær aktivitet for involvering og eierskap i enkelte av prosjektene. Søkte og deltok i nasjonal satsing (kunne nevnt flere fra bolyst-tida). Bærekraft og attraksjonskraft-modeller (rådgiver hos en fylkeskommune)

I de kommunale prosjektene er det politiske vedtak om å ha fokus på kvalitet og at det f.eks. skal utlyses mulighetsstudier eller arkitektkonkurranser. I de private prosjektene styres det overordnet av kommuneplanens arealdel som f.eks. også har krav om at for særlig eksponerte/komplekse prosjekter kan kommunen kreve at det skal gjøres mulighetsstudier eller arkitektkonkurranser. Ellers er tidlig dialog og samhandling gjennom hele prosessen svært viktig for best mulig resultat (leder i en stor kommune)

Kommunen tok styring tidlig, med prosjektleder. Det var flere interessenter som ønsket lokalisere kjøpesenter i sentrum på forskjellige steder. Først faglig utredning og politisk vedtak om lokalisering. Deretter oppstart av reguleringsarbeid. Bruk av gode konsulenter i både forprosjekt og regulering. Tett samarbeid med "kjøpesenter arkitekter", men også med fylkeskonservator for å få funksjonelle og forsvarlige løsninger (rådgiver hos fylkesmannen)

Saksbehandlere følger opp hver enkelt sak. Politikere vedtar rammer i arealplaner (planlegger i en liten kommune)

Gode eksempler

Noen la frem konkrete eksempler på det de mente av god kvalitet, og vi gjengir noen av dem her, men uten å kunne omtale prosjektene nærmere.

«God kvalitet er når det bygde fungerer i landskap, på stedet og for samfunn og folk», ble det sagt. Og fra dette er da noen av de gode prosjektene:

- Mosaikk byutviklings-, byrom og bakgårdsprosjekt i Skien
- Verdensarbyene Notodden og Rjukan; i områdeutvikling i landskap, variasjon (selv om det var et hierarkisk samfunn), struktur, form, materialbruk og farger.
- Solspeil og torg på Rjukan (når de bare får nok økonomi til innhold på torget)
- Funkisgata på Ulefoss, Øvre verket og hovedgårdene til Aall og Cappelen
- Rådhusamfiet i Porsgrunn
- Sjøormtårnet i Seljord og de andre tittepunktene
- Soria Moria badstu på Dalen og Hotell Dalen
- De gamle rådhusa/herresdshusa og flere landemerker som kirker, skoler, bibliotek og forsamlingslokaler
- Hamaren nærfriluftsområde og turveg i Fyresdal - og Folkestadbyen med forettingsplaner
- Internasjonal møteplass og kunstnerkvartal i Kragerø - i prosess
- Evjudalen park i Bø
- Vinterlys Notodden
- Reguleringsplan for hotell ved Svartisen i Meløy kommune mener jeg gir gode føringer
- Stedutviklingsprosjekt for Frydenlundparken i Sortland er også et eksempel
- Bølgen kulturhus
- Lundhs kontorbygg i Larvik
- Sjøparken boligprosjekt ved Stavern
- Saltbrygga boligprosjekt i Larvik,
- Helsehuset på Bjørkelangen
- Nye Bjørkelangen skole
- Holmeegnes (boligområde)
- Turvei Hafrsfjord
- Sandnes konserthus/kulturhus som del av transformasjon av industriområde
- Stormen Bibliotek og Konserthus
- Rådhuset i Bodø
- Mørkvedbukta skole

H – I arbeidet med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging, hvilke verktøy fungerte ikke?

Planlegging.no – Ikke oversiktlig nok. Fylkesmannens rolle i planleggingen kan være utydelig når det politiske flertallet skifter (leder i en stor kommune).

Jeg vet ikke om det finnes noen verktøy for dette. De fleste kanaler som omhandler arkitektur, for eksempel arkitektur.no har eksempler fra storby som er lite relevant for den type utbygging som er på mindre steder/byer. Eller det er eksempler på banebrytende eller symbolarkitektur som er lite relevant i problemstillinger i møte med utbyggere og for å sette rammer i planer (planlegger i en stor kommune).

Generelt er arkitekter i alle roller for mye opptatt av bygninger og fasade, og for

lite opptatt av strukturer, rom, sammenhenger, folkehelse. Det er for mye fokus på enkeltobjekter/prosjekter, for lite fokus på stedskvaliteter og utvikling av steder. Dette er mye mer krevende! Det skjer for lite nyutvikling, og det er for lite kunnskap om hvilke institusjoner som vet hva. Arkitekter vet ikke hvor mye kompetanse som faktisk finnes i kommuner og fylkeskommuner. De kjenner ikke plansystemene – de har ikke respekt for prosesser (plansjef i en fylkeskommune).

Kanaler for fag og gjennomføring opp og ut i systemet er svekka. Politikk virker i forhold til tidligere – satsing på arkitektur i plan og stedsutvikling har faglige virkemidler, men lite vilje og økonomiske virkemidler. Uten virkemidler forsvinner utviklerkompetansen og begeistring i kommunene og hverdagen griper eller de flinke skifter jobb. Intern forankring og politikk har blitt svekka. Trygghet i å mene noe om arkitektonisk kvalitet er svekka: paragrafer er der, men faglige og økonomiske virkemidler til arkitekturfokus i plan og stedsutvikling er likevel usynlig/svekka, innsigelsesinstituttet på plangrep i plan, roller i plan og stedsutvikling og fag endres. Søknader får avslag, eller det søkes ikke, siden ordninger ikke finnes for gjennomføring. Deltakerne i Nasjonalt forum for stedsutvikling forsøker å nå igjennom og er fantastiske til å holde sammen og holde ut for samfunnsutvikling med kvalitet og samordna innsats, men får ikke nok handlingsrom som når ut til fylkene og kommunene for gjennomføring. Det er mer fokus på forskning og fag enn praktisk anvendelse og gjennomføring. Vi trenger begge deler, i by og distrikt (rådgiver i en fylkeskommune).

God arkitektur må settes på agendaen også i planforum. Det må snakkes mer om kunnskapen og veiledere som allerede finnes for hvordan man kan sikre god arkitektur i bestemmelser. Hvordan skal planfolk kommunisere hva som er god arkitektur til utviklere og beslutningstagere slik at kunnskapen vi allerede har kan realiseres? Jobben vår som planleggere er å kommunisere vanskelige temaer og problemstillinger. Høy teoretisk kunnskap betyr ikke at man automatisk har formidlingsevne. Dette i kombinasjon med at det for politikere, innbyggere, utviklere og forslagsstillere kan være vanskelig å forstå budskapet understreker behovet for tidlige og konkrete eksempler så vel som retningslinjer. Kommuner må jobbe for å være attraktive for yrkesgrupper med estetisk kompetanse. Dette bør være tema i regionale plankonferanser/plantreff! (plansjef i en mellomstor kommune).

Vanskelig å ses resultater. Vi gir innspill som en del av planprosessene etter PBL. Arkitektonisk kvalitet ser ofte ut til å være mer styrt av utbyggers kompetanse/ønsker. Ser ofte ut til å bli nedprioritert i saker som påvirker det offentlige rom. Lite kvalitet i utforming og plassering av bygg og anlegg. I den senere tid ser vi særlig at fokus på kostnader brukes som argument for ikke å sette krav til arkitektonisk kvalitet. Her er ofte Staten «versting» for eksempel ved veibygging (rådgiver hos fylkesmannen).

Kunnskapsoverføring fra detaljregulering til byggesak. Samordning av plan og gjennomføring – utbyggingsavtaler blir ikke utarbeidet parallelt med plan, men etterpå, i egen prosess (planlegger i en stor kommune).

I – Hvordan opplever du fylkeskommunens veiledning mot kommunen innenfor temaet arkitektur i planlegging?

Positive erfaringer

Opplever fylkeskommunen som kompetent og god når vi har dialog med dem. Kunne nok tenkt meg at man hadde en samling med dem årlig for å gå gjennom

prosjekter og planer for å koble på og søke samarbeid faglig og økonomisk (planlegger i en mellomstor kommune).

Dialogen med Fylkeskommunen er god uavhengig av tema. Vi har flere samarbeid knyttet til byrom med videre. Med unntak av vern og bevaringsverdig bebyggelse er det lite behov for veiledning innenfor temaet arkitektur. Veiledning skjer i så fall gjennom Fylkesplanen og felles kurs og konferanser (leder i en stor kommune).

Det er positivt med fagseminarer der arkitektur og utforming er tema, samtidig som det er en utfordring å tilpasse disse føringer og eksempler til mindre byer, eller byer som opplever stor utbyggingspress (arkitekt i en stor kommune).

Blandete erfaringer

Veldig varierende. Det virker som de bryr seg mest i områder hvor det ligger bevaringsverdige bygg, ellers får vi ikke mye veiledning (byggesaksbehandler i en mellomstor kommune).

Vi er fylkets største kommune, og har selv et stort fagmiljø. Vi har nok mindre behov for dialog med fylkeskommunen siden det er nok av folk å «sparre med» internt. De gangene vi har dialog med fylkeskommunen om arkitektur opplever jeg den som god (plansjef i en stor kommune).

Fylkeskommunen har stått for gode arenaer for kunnskapsoppbygging. I mindre grad veiledning knyttet til enkeltplaner og prosjekter (plansjef i en stor kommune).

Når jeg startet for over 20 år siden var det arkitekter hos fylkesmann og fylkeskommunen som var plansamordnere. Nå [har de ansatte en] annen faglig bakgrunn, hvilket påvirker veiledningen. Nå er det primært fylkeskonservator som har kompetansen (og lokalkunnskap). Vi får god veiledning, men ut fra den «antikvariske rolle» de har, hvilket ikke er tilstrekkelig. Opplever møtet med Riksantikvaren i planprosesser som god, større faglig tyngde og bredde (arkitekt i en mellomstor kommune).

Det som er knyttet til konkrete prosjekter i regi av fylkeskommunen om generelle temaer er kanskje det man får mest ut av. For eksempel parkeringspolitikk, grønn grense osv. Kurs om utbyggingsavtaler har vært svært nyttig. Fylkeskommunen har også hatt en del seminarer som har vært nyttige, eller så er vi ikke så ofte i daglig dialog med planleggere i fylkeskommunen. For tiden oftest om veispørsmål, og på fagsiden er det vel kulturminnekompetansen vi får mest ut av i det daglige (plansjef i en stor kommune).

Negative

Utenom kulturminnevernet er den ikke tilstede (plansjef i en stor kommune).

Den har vært god, men er nå nærmest fraværende på grunn av manglende kapasitet og prioritering i fylkeskommunen (leder i en stor kommune).

Vanskelig å fange opp hva fylkeskommunen faktisk mener. De er langt mer tydelig om areal- og transportplan (leder i en liten kommune).

Det er svært avhengig av hvem som til enhver tid er ansatt i fylkeskommunen. Vi har det siste året opplevd å ha god nytte av drøftinger med fylkeskommunen. Men nå har de på nytt mistet kompetente ansatte, slik at vi ikke har noen å «sparre med» (rådgiver i en stor kommune).

Savner generelt faglige seminarer og fagdager med påfyll innenfor en rekke temaer fra overordna myndigheter, herunder arkitektur (leder i en stor kommune).

I stor grad når det gjeld antikvarisk rådgjeving. Lite elles (leder i en liten kommune).

Sånn passe. Fylkeskommunen har absolutt mest fokus på kulturminner. Der burde det vært litt mer vektning mellom arkitektur/utvikling og vern (plansjef i en mellomstor kommune).

Svakt, finnes ikke noen kompetanse på dette i fylkeskommunen med unntak av kulturminnevern (planlegger i en stor kommune).

Litt ensidig om fortetting, det er ikke alle steder fortetting er løsningen (plansjef i en stor kommune).

J – Forutsetninger for å være god veileder: ressurser

Det nasjonale løftet med stedsutviklingsanalyser og opprettelsen av Nasjonalt forum for stedsutvikling på 90-tallet brakte med seg god praksis i kommunene som varte utover i 2000, sammen med arkitektur.no. Nå er det fint lite virkemidler, og dermed ikke samme grad av stedsanalyser, byggeskikkveiledere og stedsutviklingsprosjekt lokalt (rådgiver i en fylkeskommune)

Vi ser også byggeri som bryter med kultur- og naturlandskapet og lokale initiativ på handelslokalisering som gir tomme gater og lokaler i sentrum fortsatt. Ønsker om store areal bryter ned den sammensatte, fine mosaikken i sentrumsområdene, og dermed særpreget. Vi har noen heldige eksempler, men lite handlingsrom og motivasjons-virkemidler eller fundament for å styre eller ta offentlig initiativ og gjennomføre. Vi har eksempler på innspill eller innsigelser på planer med tanke på arkitektonisk kvalitet, både på transformasjonsområder, vegføringer og arealplan- og reguleringssaker, men de er i hovedsak på innspillsnivå der vi har en regional rolle. Rollen på plangrep er lite påakta. Virkemidler til prosjektarbeid i kommunene er minimale (rådgiver i en fylkeskommune)

Det hjelper når det settes dagsorden nasjonalt og virkemidlene følger med. Vi ser at arkitektur inngikk i stedsutvikling, men både de 32 millionene til ... småsamfunn, bolyst, byregionprogram som kunne blitt et nytt satsingsområde og regionale utviklingsmidler er borte/reduert så kraftig at de spisses på næring (rådgiver i en fylkeskommune).

Gjeldende planer for areal og transport har noe på byer og tettsteder, med pakker, stedsutvikling, fortetting med kvalitet, gå/sykle og uu, men med svært lite virkemidler. Det blir ikke så mye mer da det er nedskjæringer i det offentlige. Det ser vi også i kommunene (rådgiver i en fylkeskommune).

Trygghet i å mene noe om arkitektonisk kvalitet er svekka: paragrafer er der, men faglige og økonomiske virkemidler til arkitekturfokus i plan og stedsutvikling er likevel usynlig/svekka. (rådgiver i en fylkeskommune).

K – Kanaler og verktøy som fungerer godt i arbeidet med arkitektur og planlegging

Kan ikkje trekke fram noko spesielt her (plansjef i en liten kommune).

Planveiledning i regi av KMD, Miljødirektoratet (leder hos fylkesmannen)

Jeg deltok for en god del år siden i et nettverk i regi av den gang Norsk form som

så særskilt på skolebygg. Nettverket bestod av representanter fra kommuner, næringsliv (ved arkitekter og entreprenører) og fylket. Dette ga den gang svært god støtte til å arbeide med kvalitet på det fysiske læringsmiljøet. Utover dette har jeg funnet svært få arenaer hvor dette tas opp (leder i en mellomstor kommune).

«Veiledning Grad av utnyttning» er veldig bra. Erfaringsutbytte med kolleger og i plannettverket er til god hjelp. Har også lest noen veileder om estetisk utforming hvilket gir mye nyttig stoff til argumentasjon, ønsker mer av det som også er forskningsbasert (planlegger i en liten kommune).

stedsutvikling.no; planlegging.no; kdu.no (forskningsrapporter) (ansatt i en fylkeskommune).

Nasjonalt forum for stedsutvikling. Google på nett og fagstoff på nett. Forskningsmiljø. Husbankens byggeskikkarbeid og deltakelse i fylket/kommuners prosjektarbeid. Seminar med påfyll og inspirasjon. Kolleger (arkitekter, landskapsarkitekter og kulturminnevernet og flinke folk i kommunene). Tidligere regionalsjef og plansjef samt politikere med ambisjoner for stedsutvikling og arkitektur og tettstedpriser, det samme gjaldt nasjonalt, og miljøet lokalt har endra seg – før kom også rådmenn på stedsutviklingsseminar for eksempel – det vil si drøfting og handlingskraft. Vi lagde ideer og prinsipper for stedsutvikling og veiledere, som bevisstgjorde og kunne anvendes på typiske arkitektoniske oppgaver i kommuner. Vi hadde en tettstedpris 1993-2015 – medieomtale på arkitektur og omgivelser, konkurranse regionalt og stolthet lokalt også på tema som kunne ha konflikt i oppstart. www.stedsutvikling.no, www.planlegging.no og www.distriktssenteret.no gir inspirasjon og verktøy. Håndbøker og hefter med prinsipper. Estetikkparagrafene og politikuttforming nasjonalt med virkemidler. Planforankring regionalt og kommunalt. Studentoppgaver og gründercamps med barn og ungdom åpner muligheter og ideer, pluss engasjerer på arkitektur/omgivelser (rådgiver i en fylkeskommune).

Støtte til fylkeskommunen [Fk] til kompetanseheving i kommunane, oppbakking frå vår side av Fk sitt stadsutviklingsprosjekt. Det blir uansett i liten grad vårt ansvar med mindre KMD ber Fylkesmennene få i gang regionale prosjekt på dette. Det kan vera ein god ide om ein knytter det til arkitektur som middel for å nå bærekraftmåla. Me treng då midlar i 3 år til ein prosjektleiar (1mill) og ca 500 000 i tillegg til arrangement og info. Sterk vekt på bærekraftmål 11 og boligsosialt arbeid og gode bymiljø for alle. Rpr BATP, energi og materialbruk og blågrønne kvalitetar i by og tettstedsutviklinga, vil passe som hånd i hanske til fylkesmannens samla oppdrag. [Vi] blir gjerne pilot (leder hos fylkesmannen).

Planmøter fylkeskommunalt om tema – samarbeid mellom kommuner (leder i en liten kommune).

Kommunen har eget Arkitekturråd med eksterne arkitekter, landskapsarkitekter og håndverkere, som et rådgivende organ i viktige planer og byggesaker. Rådet fungerer ofte til sin hensikt, men på enkelte saker er det krevende å sette seg inn og se på det helhetlig. Det jobbes med etablering av en intern Byutviklingsgruppe med en kjerne av relevante fagressurser fra ulike avdelinger i kommunen som utvides etter behov, som er tenkt å ha en rådgivende rolle for å sikre en helhetlig tilnærming til planlegging på ulike nivåer (arkitekt i en stor kommune).

L – Har du anbefalinger for gode styringsredskaper for arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak, basert på arbeid fra din kommune/region?

Egen estetisk veileder for sentrum (planlegger i en mellomstor kommune)

Estetisk veileder som er tydelig i KP som sier hva man kan og ikke og hva det stilles krav til, ev. dokumentkrav i plan. Arkitekturplan slik Bergen har, hadde vært nyttig! (planlegger i en mellomstor kommune)

Mer fokus på estetikk i arealplanlegging, eks. knytte inn kompetanse i utarbeidelse av veiledere (leder i en mellomstor kommune)

Estetsisk veileder med strategi for bygulv (planlegger i en stor kommune)

Rammene må fastlegges på reguleringsnivået (rådgiver i en fylkeskommune)

Det viktigste er klare føringer fra kommunen i møte med utbyggere og kompetanse. Kommunene burde få tilført resurser til å utarbeide veiledere (planlegger i en stor kommune)

Føringer må legges i reguleringsplan. Når byggesakene kommer til behandling er det for seint å komme med "krav"; byggesaksdelen av plan- og byggesaksdelen er en ja-lov og byggesaker skal avgjøres i ekspressfart stort sett innen 3 uker (leder i en mellomstor kommune)

"Mentorhjelp" frå Fylkeskommunen over tid. Opplæring av politikarar og næringsliv (plansjef i en liten kommune)

I tillegg til gode faglig veiledere og ressurser på nett som den enkelte saksbehandler eller lokalpolitikere kan lene seg på, vil det være nyttig

1) å styrke opplæringen av folkevalgte: Politikere trenger å se sammenhengene mellom eksempelvis arkitektur og folkehelse. Det åpner for at arkitektur kan settes på agendaen sammen med andre viktige ting som skole og veibygging, og at arkitektur kan forstås som en måte å se sammenhenger og løsninger på flere områder samtidig.

2) gi kommunene noen å snakke med i deres daglige arbeid. Dette kan være interkommunale fagpersoner som kjenner sin 'region' eller et større team på regionalt nivå som har kapasitet og kompetanse til å gå inn i den lokale situasjonen. Per i dag har ikke fylkeskommunen denne kapasiteten.

3) etablere faste arenaer og møteplasser for utveksling av erfaringer mellom kommunene, og med formidling av relevant kunnskap og forskning på området (ansatt i en fylkeskommune)

Det er nødvendig med lokalt eierskap til veiledninger/verktøy. Det som er laget sentralt kan være til inspirasjon. Men skal en få endring, må hver enkelt utbygger/innbygger/saksbehandler ha en felles forståelse for at estetikk er viktig. Dette betyr at estetiske veiledere har en kort holdbarhet og at prosessen med å utarbeide dem, kanskje er viktigere enn resultatet (rådgiver i en stor kommune)

Initiere en planleggingsprosess som et pilotprosjekt hvor en skal utforske og dokumentere ukonvensjonelle framgangsmåter, fra planstadiet til realisering (arkitekt i en stor kommune)

Inspirerende frontfigurer. Forbildeutvikling, ikke bare future built i byene, men slipp det løs med god bestilling i kommunene, så kommer det mange fine resultat. Anvendelse og gode eksempler på bestemmelser og planløsninger knytta til PBL i plan-, byggesaks- og utviklingsarbeid. Veiledere som er lettfattelige, og gjerne med klipp og lim -eksempler på gjengangere som bør forankres i planer. Utdanning, inspirasjon, påminnelser og oppdatering for fagfolka. Web-lunsjer kan snu en tørr hverdag til en mer kreativ en, kanskje - når de kommer servert i epost,

så enkelt. Husk gjenbruk, sirkulærøkonomiske modeller og revitalisering med gammel og ny aktivitet og tilpassing i eksisterende strukturer for mangfold og særpreg i landet (rådgiver i en fylkeskommune)

Sterkere vektlegging i lovverket. Kompetanseoppbygging (plansjef i en stor kommune)

Tydelige bestemmelser som er enkle for byggesak å følge opp (leder i en stor kommune)

Reguleringsplanar. Lokale byggeskikksveiledere (planlegger i en liten kommune)

Volum - og funksjonsanalyser undervegs i planprosessen, i god tid før innsending av planforslag. Sikrer dialog mellom administrasjon og utbygger før det er for seint. 3d-modell digitalt. Me har digital modell av kommunen, og legg inn forslag der, brukar til å sjå samspel med omgjevnadane (leder i en stor kommune)

Stadanalysar og arkitektkonkurransar ka gje gode resultat. Flere av våre kommuner har laga slike planar, men ikkje fått set planane ut i livet (leder hos fylkesmannen)

Veileder for by/stedsforming. Finnes ikke ressurser til at hver små/mellomstore kommune kan utarbeide dette selv (plansjef i en mellomstor kommune)

Formingsrettleiar og stadsanalysar knytt til reguleringsplanar og eventuelt kommunedelplanar (leder hos fylkesmannen)

Kommuneplanen må utarbeides på en måte som gjør at den blir brukt som et redskap for å sikre arkitektonisk kvalitet. Krav om felles planlegging. Felles finansiering- og gjennomføringsløsninger. Utbyggingsavtaler. Juridisk bindende illustrasjonsplaner. Fortsette å spre entusiasme! (plansjef i en mellomstor kommune)

Tidlig varsle utbyggere om at kommunen har klare forventninger til arkitektonisk kvalitet. Dette bør utbyggere være klar over før erverv av grunn da det må kalkuleres inn i prosjektene i form av andelen tomtekostnader, utbyggingskostnader og profitt skal utgjøre (planlegger i en mellomstor kommune)

Regional plan for attraktive byer og tettsteder [som dog ikke følges opp her]. Områdeplaner, tungvint, men det er det jeg har mest tro på da områdeprogrammer/temaplaner med mer i liten grad blir fulgt opp (ansatt hos fylkesmannen)

Viktig å avklare temaet i reguleringsplan/kommuneplan. Byggesak følger opp at det skjer (planlegger i en liten kommune)

Retningslinjer for bokkvalitet (leder i en stor kommune)

Helt enkle lettfattelige veiledere med gode/dårlige eksempler – som kan deles ut/er tilgjengelige for alle (ansatt i en stor kommune)

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

93 29 80 30

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no