

Cecilie Flyen Øyen, Sidsel Jerkø og
Hege Ovesen

Forsterket fokus på estetikk?

En evaluering av forvaltningsmyndighetenes
og foretakenes praksis



Prosjektrapport 381

Cecilie Flyen Øyen, Sidsel Jerkø og Hege Ovesen

Forsterket fokus på estetikk?

En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis

Emneord: plan- og bygningslov, estetikk, forvaltning, kommuner, prosjekterende foretak, fylkeskommune, tiltakshavere, politikere

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0862-4

200 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Kymultra

Omslag: 200 g Cyclus

Opphavsrett til fotoene på omslaget:

Slåttebu i Sølendet i Sør-Trøndelag. Foto: © Henrik Øyen

Fiskerimuseet på Karmøy. Arkitekt Snøhetta A/S.

Foto: © Jiri Havran/Nasjonalmuseet for kunst; Stiftelsen

Arkitekturmuseet/www.arkifoto.no

Fotoene har ikke direkte tilknytning til stoffet i rapporten.

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2005

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.byggforsk.no

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har Norges forskningsråd (NFR) igangsatt evaluering av endringene i plan- og bygningsloven. Evalueringen omfatter byggsaksreformen som trådte i kraft 1.7.1997. Den har pågått over en femårsperiode, ut 2004, og skal bidra med kunnskaper om reformen og dens virkninger.

NFR har gitt midler til prosjektet *"Forsterket fokus på estetisk utforming? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes endrete praksis"*. Hensikten med prosjektet er å se på hvordan virkningene av et forsterket fokus på estetisk utforming ivaretas gjennom forvaltning, planlegging og prosjektering av tiltak og hvordan dette er implementert hos forvaltningsmyndigheter på fylkesnivå, kommuner og hos ansvarlige foretak.

Prosjektet er gjennomført i tre deler, som hver har samlet en stor mengde empiri. Rapporten er derfor stor og omfattende, og kan være overveldende i sin stoffmengde. For å gjøre rapporten mer lettlest, har vi laget et fyldig sammendrag som kan leses frittstående. Hver del av prosjektet er her gjennomgått med sine hovedfunn. Sammendraget avsluttes med en felles drøfting og konklusjoner, som er sluttet på grunnlag av totale bildet av prosjektet.

Hege Ovesen var prosjektleder fra oppstarten av prosjektet i 2001 frem til hun gikk ut i svangerskapspermisjon i mai 2002. Hun har stått for søknad, prosjektdesign og utforming av prosjektet, og har samlet inn grunnlagsmateriale fra de seks casene og laget et oppsett som utgangspunkt for rapporteringen av del 1. I mai 2002 overtok Cecilie Flyen Øyen som prosjektleder. Hun har skrevet del 1 på bakgrunn av Ovesens forarbeide, og har gjennomført og skrevet del 2. Sidsel Jerkø har vært ansvarlig for gjennomføring og skriving av del 3. Faglige prosjektmedarbeidere har vært Steinar Østerby (del 2).

Vi ønsker å takke ekstern referansegruppe, som bidro i planlegging av prosjektets innledende del. Videre ønsker vi å rette en stor takk til alle våre kolleger ved NBI for verdifulle bidrag og støtte. Siri Nørve har vært kvalitetssikrer på rapporten. Anne-Berit L. Lundqvist har vært språklig bearbeider og har bidratt til rapportens lesbarhet.

De viktigste bidragene til rapporten er fra alle de som har bidratt med sin tid og kunnskap, og villig har delt sine erfaringer med oss gjennom intervjuer, møter og innsending av svar på spørreundersøkelser under vår innsamling av materiale. Dette gjelder ansatte hos fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, kommuner og foretak i alle deler av prosjektet. Deres bidrag er grunnleggende, og har gjort oss i stand til å bygge opp denne rapporten. Vi håper vi har tatt vare på den tilliten de har vist oss.

Oslo, februar 2005

Berit Nordahl
Forskningssjef

Cecilie Flyen Øyen
Prosjektleder

Innhold

Forord	3
Innhold	5
Sammendrag	7
Bakgrunn	7
Del 1 – Caseundersøkelse av kommuner	9
Del 2 – Kvantitativ kommunesurvey	11
Del 3 – Kvalitativ caseundersøkelse av foretak	13
Felles konklusjoner	15
1 Innledning og bakgrunn	19
1.1 Om prosjektet	19
1.2 Utviklingstrekk for estetikk i plan- og bygningsloven	20
1.3 Reformens intensjoner	21
1.4 Estetikk som begrep	22
1.5 Lovens virkemidler ved departementene (KRD, MD og KUD)	23
1.6 Om forvaltningsnivåer og virkemidler	24
1.7 Endringer i kommunenes oppgaver	28
1.8 Foretakenes nye roller og ansvar	30
1.9 Annen forskning og arbeider på temaet	30
2 Forskningsdesign og metode	33
2.1 Evalueringsmetodikk	33
2.2 Forskningsdesign	34
2.3 Problemstillinger	35
2.4 Utvalg av casekommuner	36
Del 1 – Caseundersøkelse av kommuner	37
3 Kommunal iverksetting av estetikkbestemmelsene	37
3.1 Gjennomføring av prosjektets første del	37
3.2 Presentasjon av Case 1	38
3.3 Presentasjon av Case 2	41
3.4 Presentasjon av Case 3	46
3.5 Presentasjon av Case 4	50
3.6 Presentasjon av Case 5	54
3.7 Presentasjon av Case 6	58
4 Oppsummering og drøfting	61
4.1 Utvikling av virkemidler	61
4.2 Fylkeskommunale føringer for estetisk utvikling	62
4.3 Nye virkemidler etter plan- og bygningslovsreformen	63
4.4 Eksisterende virkemidler med ny fokus på estetikk	65
4.5 Grep for å øke bevissthet om estetikk	70
4.6 Kompetanse og kvalitet	71
4.7 Forholdet mellom politikere og administrasjon	72
4.8 Virkninger av reformen	73
Del 2 - Survey av kommuner	77
5 Organisering, virkemiddelutvikling og saksbehandling	77
5.1 Gjennomføring av prosjektets andre del	77
5.2 Hovedproblemstillinger i den kvantitative undersøkelsen	78
5.3 Estetisk utvikling på den lokalpolitiske dagsorden	79
5.4 Endringer i kommunal prosess og praksis	89
5.5 Fylkeskommunens innflytelse på kommunenes arbeide med estetikk	93
5.6 Fylkesmannens innflytelse på kommunenes arbeide med estetikk	95
5.5 Drøfting	97

Del 3 - Caseundersøkelse av foretak	101
6 Foretakenes praksis	101
6.1 Gjennomføring av prosjektets del 3 (kapitlene 6 og 7)	101
6.2 Om utvelgelsen av tiltak og foretak.....	102
6.3 Gjennomgang av foretakenes "profil".....	107
6.4 Foretakenes praksis i forhold til estetikk.	110
6.5 Hva skjer i tiltakene	122
6.6 Tiltakshavers rolle og betydning for estetikk i tiltakene.....	129
6.7 Politikeres rolle og betydning for estetikk i tiltakene	130
6.8 Oppsummering og drøfting av kapittel 6.....	131
7 Samspill mellom foretak og kommuner	135
7.1 Kommunevis gjennomgang	135
7.2 Kommunenes praksis belyst via foretak og tiltak.....	147
7.3 Virkemidler og veiledningsmateriell	149
7.4 Har det skjedd nye endringer i kommunene ?	153
7.5 Oppsummering og drøfting av kapittel 7	155
Vedlegg 6.1 Oversikt over type foretak som er intervjuet.....	159
Vedlegg 6.2 Gjennomgang av tiltakene.....	161
8 Referanser	171

Sammendrag

Bakgrunn

Hensikten med prosjektet er å kartlegge hvordan estetisk utforming ivaretas gjennom forvaltning av plan- og bygningsloven i fylker og kommuner og gjennom foretakenes planlegging og prosjektering av tiltak. Vi har videre undersøkt om nytt fokus og nye bestemmelser vedrørende estetikk har hatt noen virkning på:

- kommunal planutvikling og øvrig virkemiddelutvikling
- kommunalt byggesaksarbeide
- fylkeskommunalt arbeide rettet mot kommunene
- fylkesmannens rolle i kommunenes arbeide med estetisk utvikling
- om foretakene har endret sin praksis i tråd med lovendringene
- hvordan foretakene generelt jobber med estetikk
- relasjonen mellom foretak og kommuner

Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i tre deler over tre år, fra 2001 til 2004. Del 1 beskriver status når det gjelder implementering av reformen i 6 casekommuner. Vi har også intervjuet tilhørende forvaltningsnivå hos fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Del 2 er en survey av kommuner, der vi også har gjennomført en mindre survey av fylkeskommuner og noen intervju av fylkesmannsembeter. Del 3 av studiet er en kvalitativ undersøkelse der vi har fokus på prosjekterende foretak, og gjennom et utvalg av tiltak vurderer hvordan behandlingen av estetikk konkret arter seg.

Lovgivning

Intensjonene med lovreformen var bl.a. å oppnå en kvalitetsheving av estetisk utforming av det bygde miljø i et langsiktig perspektiv. Lovendringen trådte i kraft juli 1997, og fire av lovens bestemmelser berører spesifikke krav til estetisk utforming både ved planlegging og utforming.

Lovendringene av plan- og bygningsloven omfatter:

- Estetikk er innarbeidet i formålsparagrafen
- Estetikk skal være et tema i den kommunale planutviklingen
- Skjønnhetsparagrafen, eller § 74.2, har fått en skjerpning av teksten der det settes krav til tiltakets estetiske utforming og forhold til omgivelsene
- Et generelt krav i § 107 om at skilt og reklame skal godkjennes av kommunen slik at estetiske kvaliteter i det offentlige rom kan ivaretas

Disse endringene har ført til et klart behov for bearbeiding av både fylkeskommunalt og kommunalt planverk, utvikling av nye veiledere osv. Øvrige lovendringer som omhandler byggesaksprosess, ansvars- og godkjenningsordningen og nye forskrifter har også ført til en hel rekke andre endringer for foretak og forvaltning.

Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver

Planmyndighetene har to hovedoppgaver, utarbeiding av planer og håndheving av plan- og bygningslovgivningen. Tre nivåer håndterer denne planleggingen, et statlig nivå, et fylkesnivå og et kommunalt nivå. Miljøverndepartementet er øverste planmyndighet, fylkeskommunene har planmyndighet i sitt fylke, og kommunestyret har øverste planmyndighet lokalt i kommunen. Myndighetene styrer arealdisponeringen gjennom planverket.

Den kommunale planadministrasjonen utvikler et sett planer som har en kommuneplan som øverste, strategiske plan. Underlagt kommuneplanen ligger et nettverk av andre planer med bestemmelser som blir mer detaljert jo lenger ned i planhierarkiet man kommer. Planverkets bestemmelser ligger til grunn for alle retningslinjer og veiledninger kommunen benytter og distribuerer.

Bygningsmyndighetenes oppgave er å kontrollere at planer og øvrige bestemmelser iht. plan- og bygningslovgivningen blir fulgt gjennom behandling av bl.a. byggesaker. Planverket følges opp i praksis bl.a. gjennom kommunal byggesaksbehandling. Kommunal- og regionaldepartementet er bygningsmyndighetenes hovedansvarlige med en generell veiledningsplikt. Fylkesmannen er regional statlig myndighet, og er klageinstans i fylket. Kommunen har flere oppgaver knyttet til sin rolle som bygningsmyndighet. Kommunene har fått et annet faglig innhold i sin byggesaksbehandling etter reformen, *bl.a. ved at estetikk nå er det eneste temaet som gjenstår der kommunen skal gå inn og gjøre en faktisk vurdering av tiltakets kvaliteter*. Kommunene har bl.a. fått flere aktiviteter som de plikter å gjennomføre. Forhåndskonferanser er en aktivitet som er ment å skape en tidlig dialog mellom kommune og tiltak, for å sikre en tidlig kartlegging av rammebetingelser og kommunale krav så tidlig som mulig i byggeprosessen.

Samlet fører skjerpningen av estetikkbestemmelsene sammen med endret byggesaksprosess til et behov for styrket formell kompetanse på estetikk i de kommunale plan- og byggesaksavdelingene. Byggesaksreformen har også ført til endrete krav rettet mot profesjonelle foretak. Foretakene har fått et utvidet ansvar for å dokumentere kontroll av sitt arbeid gjennom byggeprosessen. Det nye ansvarssystemet pålegger bl.a. foretakene å dokumentere sin kompetanse innen de områdene de søker ansvarsrett.

Våre problemstillinger

I del 1 og 2 av prosjektet er det kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter som er i fokus. Det er de samme problemstillingene som er aktuelle, først belyst gjennom en caseundersøkelse av seks kommuner, og så gjennom en spørreundersøkelse til et bredere spekter kommuner (og gjennom en begrenset undersøkelse til fylkeskommuner og fylkesmannsembeter).

Plan- og byggesaksbehandling i kommunene skal ikke være basert på et fritt faglig eller politisk skjønn. For å utøve skjønn er det viktig å ha retningslinjer for å følge de bestemmelsene/strategiene kommunen har trukket opp.

Vi har vært opptatt av å se nærmere på

- den estetiske vurderingen knyttet til saksbehandling av tiltak
- om saksbehandling er i relasjon til planer og øvrige virkemidler
- om kommunene legger inn føringer for politiske og administrative beslutninger.

I kartlegging av fylkesnivået har vi sett på om det har skjedd endringer i forvaltning av plan- og bygningsloven på fylkesnivå, og om dette ev. har fått noen innflytelse på planlegging og byggesaksbehandling mht. estetikk i tilhørende kommuner.

I tredje og siste del av studien er det foretakene og deres praksis og samspill med kommunene som er i fokus. Prosjekteringsforetakene er de reelle formgivere, og dermed viktige aktører i forhold til en lovendring som tar sikte på økt fokus på estetikk.

Her har vi sett på:

- hvordan foretakene jobber med estetikk
- om de har endret rutiner for kvalitetssikring, kontroll og dokumentasjon
- hvilke kommunale virkemidler foretakene benytter seg av
- om kommuner og foretak har sammenfallende syn på sluttresultatet

Utvalg av case

Reformen av plan- og bygningsloven skal iverksettes i kommuner med store geografiske og kulturelle forskjeller, med varierende forutsetninger for iverksetting av reformen i forhold til størrelse, politiske prioriteringer, ressurser generelt, tilgang på kompetanse og personell, organisering, mengde og størrelse på saker, oversiktighet, vekst og sentralitet. Utvalget av kommuner er sammensatt med variasjon ut fra disse forutsetningene. Det er de samme kommunene som er brukt som utgangspunkt i prosjektets del 1 og 3. I spørreundersøkelsen (del 2) har de seks casekommunene vært holdt utenfor utvalget. Hver kommune representerer forskjellige fylker. Ved valg av kommuner har vi vektlagt spredning i størrelse, innbyggertall og geografisk plassering med blanding av by- og landkommuner og kyst- og innlandskommuner.

Del 1 – Caseundersøkelse av kommuner

Del 1 er gjennomført som en kvalitativ casestudie av seks ulike kommuner. Gjennom intervjuer har vi kartlagt iverksetting av endringene i plan- og bygningsloven. Vi har sett på prosess, praksis og implementering av estetikkbestemmelsene i planverk og virkemidler i hver av de seks casekommunene. Det er også gjennomført intervjuer i tilhørende fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Caseundersøkelsen ble gjennomført i perioden 2001 – 2003.

Om fylkeskommunens rolle

Vi ser i caseundersøkelsen at *alle fylkeskommunene* vi har sett på har innarbeidet føringer for estetisk utvikling i fylkesplaner og delplaner. Alle fylkeskommunene har gjort en god jobb med innarbeiding av estetiske hensyn i sine fylkesplaner, og de fleste har vært aktive pådrivere for gjennomføring av stedsanalyser og utvikling av byggeskikkveiledere i kommunene. Fylkeskommunene har generelt hatt et klart fokus når det gjelder satsing på estetikk, og de har til en viss grad oppnådd et samarbeide med fylkesmannsembetene når det gjelder deltakelse på enkelte av seminarene og bl.a. planforum. Fylkeskommunenenes fokus på estetikk og den langsiktige planleggingen av fylkesplanverket med tydelige føringer for estetikk, har ikke gitt samme effekt i alle kommunene.

Om fylkesmannens rolle

Fylkesmannsembetene i caseundersøkelsen involverer seg i mindre grad i den kommunale utviklingen enn fylkeskommunen, men yter juristkompetanse og deltar på seminarer og møter med kommunene i fylket i den grad de mener det er nødvendig. Undersøkelsen dokumenterer gode relasjoner mellom kommuner og fylkesmannsembeter. Embetene har god oversikt over situasjonen i kommunene i fylket og viser at de har mye å bidra med i arbeidet med utvikling av bestemmelser til planverket, retningslinjer og virkemidler med nytt fokus på estetikk. Fylkesmannsembetene gir fylldig tilbakemelding ved etterspørsel om bistand fra kommunene, men er tilsynelatende mindre proaktive i sin atferd overfor kommunene enn fylkeskommunene og initierer aktiviteter i langt mindre grad.

Om BE sin rolle

BE veileder kommunene generelt mht. saksbehandling gjennom sin utvikling av veiledningsmateriell, og yter god støtte for mange kommuner og saksbehandlere, men sitter ikke inne med regionale og lokale kunnskaper om forholdene i den enkelte kommune vedrørende estetikk. Det er noe uklart om kommunene får tilstrekkelig støtte og i tilfelle av hvem i spørsmål som gjelder bl.a. byggesak og utøvelse av skjønn. Husbanken har i dag ikke noe klart definert ansvar på dette området.

Om virkemidler

Blant de nye virkemidlene som er innført ved plan- og bygningslovsreformen, finner vi forhåndskonferanser, mottakskontroll og godkjenningsordningen. Disse aktivitetene har alle ført til en endret situasjon for den kommunale forvaltningen og fordrer utvikling av retningslinjer for og endringer av gjennomføringen av den lokale byggesaksbehandlingen.

Det var få kommuner i undersøkelsen som hadde etablert klare rammer for estetisk utvikling på alle nivåer i sine planverk. Vi finner i caseundersøkelsen at bare to av kommunene har innarbeidet estetikk som tema i overordnede plandokumenter, og flere kommuner har bare innarbeidet estetikk i reguleringsbestemmelsene. Kommunene har i liten grad revidert planverket på overordnet nivå mht. estetikk, og det er liten sammenheng mellom nivåene i planverk og øvrige virkemidler. Et naturlig spørsmål blir om planleggingen/planarbeidet er overordnet og langsiktig nok. Reguleringsplanene ser ut til å være det overordnede planverket. Introduksjonen av forhåndskonferanser har tydelig hatt en positiv innvirkning på forholdet mellom kommuner og brukere av denne tjenesten. Forhåndskonferanser benyttes aktivt for spredning av materiell som veiledere og annen informasjon og har av den grunn stor betydning for et økt fokus på estetikk.

Arbeidet med stedsanalyser er viktig for å klargjøre og kartlegge steders egenart og iboende kvaliteter og behov, og for å lage konkrete mål for den kommunale, estetiske utviklingen. Bevisstheten rundt dette har tydelig økt som følge av det fylkeskommunale initiativet, og flere kommuner fremhever stedsanalysene som et viktig grunnlag for videre planarbeid. I dette arbeidet har flere av casekommunene lagt et godt grunnlag for arbeidet med videre planer. Felles for kommunene er at de gjennomfører mottakskontroll, og at den benyttes som grunnlag ved påfølgende saksbehandling. Mottakskontrollen i kommunene er skjerpet etter lovreformen, noe som er i tråd med kommunenes utvidete kontrollansvar. Flere av kommunene i undersøkelsen legger noe vekt på estetikk ved denne første kontrollen av byggesøknader ved f.eks. å kontrollere spesifikke punkter i tiltakene mot sjekklister.

Byggesaksbehandling

Vi ser at de små kommunene på varierende måter bistår søkere med søknadsutforming før innsending av byggetiltak, for å unngå søknader som ikke kan godkjennes i første søkerunde. Denne hjelpefunksjonen synes å være relativt omfattende også mht. estetikk, og det er et spørsmål om dette grenser mot prosjekteringshjelp. Veiledningen er tildels rettet mot de foretakene som har lav kompetanse i forhold til de kravene som er stilt til tiltaksklasser. Mangel på veiledere, planer og regelverk oppdatert mht. estetikk det vanskelig å gjennomføre en fremtidsrettet, lik saksbehandling.

Endringene i lovgivningen har ført til skjerpelse av skjønnsutøvelse ved at skjerpelsen av § 74.2 har økt fokus på estetikk. Skjønnsutøvelsen sikres i de fleste kommuner i undersøkelsen ved intern drøfting, men ikke nødvendigvis rutinemessig. Det vises i liten grad til bruk av retningslinjer ved utøvelse og sikring av skjønn når det gjelder estetisk utforming. Til tross for en svak økning av klagesaker de siste årene totalt, synes tendensen for klagesaker, både på fylkesnivå og i kommuner som berører estetikk alene, å være på et stabilt lavt nivå.

Ressursprioritering

Ressursallokering for å takle behovet på ett område (saksbehandling), fører ofte til at virkemiddel- og planutvikling blir nedprioritert. En slik fordeling vil på sikt føre til at planverket som styringsmiddel blir utdatert og ikke i tråd med lovverket. Ettersom øvrige virkemidler i den kommunale forvaltningen, bl.a. retningslinjer for byggesaksbehandling, bygger på planverket, vil dette igjen kunne resultere i en klar svekkelse av kommuneplanen og av den kommunale forvaltningen av statlige, regionale og lokale bestemmelser. Lang saksbehandlingstid er i mange kommuner et vanlig problem. Økt statlig styring gjennom krav til forkortet saksbehandlingstid vil for mange kommuner bety et forsterket press mot prioritering av ulike arbeidsoppgaver på bekostning av andre viktige oppgaver, og på bekostning av kvaliteten på det arbeidet kommunen gjør.

Kompetanse

Det er generelt få ansatte med formell fagkompetanse på estetikk i kommunene, og i noen kommuner er det ingen. Dette gjør alt arbeide som krever estetikkompetanse i kommunene personavhengig, og kommunene blir sårbare i forhold til bl.a. endring av personell. Videreføring av kompetanse fra sak til sak via dokumentasjon blir av stor betydning der estetisk planlegging og

retningslinjer er lite utviklet. Skriftlig dokumentasjon av estetisk formgivning i saker forekommer i svært liten grad.

Forholdet mellom politikere og administrasjon

Kommunene uttrykker mangel på engasjement hos politikere og planutvalg, og det etterlyses politisk initiativ i debatt for styring av estetisk utvikling på lokalt plan. Fra fylkeskommunalt hold fremheves at det synes å være økt bevissthet rundt temaet estetikk både blant fylkespolitikere og fylkesadministrasjon, og at den offentlige debatten har aktualisert og popularisert temaet.

Har lovreformen ført til et økt fokus på estetikk?

Siden tidlig på 90-tallet har estetikk vært et tema alle har vært opptatt av, og lovreformen har derfor ikke ført til et nytt fokus. Arbeidet med estetikk har blitt aktualisert og at fokus på estetikk er forsterket. Ressursforskyvning internt i kommunene pga. arbeid med prioriterte oppgaver kan synes å være en viktig årsak til at utvikling av hjelpemidler i saksbehandling, planverk og andre virkemidler ikke har kommet så langt. Innarbeiding av formålstjenlige hjelpemidler, strategier og retningslinjer er tilsynelatende ikke kommet så langt formelt.

Fylkeskommunene har gjort en stor innsats ved gjennomgang av sitt planverk og øvrige virkemidler. Også kommunene er godt i gang med å innarbeide i virkemidlene et fokus på estetikk, selv om arbeidet med det langsiktige planverket ikke er kommet like langt hos alle. Det har skjedd en markant holdningsendring i arbeidet med estetikk på alle nivåer, og fylkene og kommunene som har deltatt i undersøkelsen har klart et økt fokus på estetikk. Det er stor avstand mellom den kommunen som har kommet lengst og den kommunen som har kommet kortest i arbeidet med lovendringen i sitt virkemiddelapparat. Kommunene i undersøkelsen er i stor grad opptatt av estetikk og bevaring av egen byggeskikk.

Del 2 – Kvantitativ kommunesurvey

Gjennomføring av survey

Den andre delen av prosjektet ble gjennomført som en spørreundersøkelse rettet mot kommuner. Sentrale problemstillinger fra prosjektets første del ble brukt som utgangspunkt for utforming av spørreskjemaet i undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført vinteren 2003. Det er sendt spørreskjema til 150 kommuner, og det kom tilbake 100 svar (67 %). Det er gjort et strategisk utvalg av 150 kommuner, for å sikre tilfredsstillende spredning i utvalget mht. kommunestørrelse og geografisk spredning. Kommuner som var med i caseundersøkelsen i del 1 er ikke med i del 2. Det ble i tillegg gjennomført en enkel spørreundersøkelse i de resterende fylkeskommunene, og enrunde med telefonintervjuer av tre fylkesmannsembeter.

Estetisk utvikling på politisk og administrativt

Vi ser at estetikk primært settes på dagsorden gjennom behandling av planer, søknader om tiltak og klagesaksbehandling. Det er i liten grad en del av den offentlige debatten, men flere kommuner enn ventet mener estetikk nå er et tema som engasjerer politikerne i stor grad. Dette ser vi tydeligst i de store kommunene.

Kompetanseutvikling i kommunene

Kommunene har i liten grad tatt konsekvensen av estetikkendringene i plan- og bygningsloven ved at de ikke har ansatt flere sivilarkitekter med estetikkkompetanse. Det er ikke nødvendigvis de kommunene som har arkitektkompetanse som har kommet lengst i arbeidet med å innarbeide estetikk i øvrige virkemidler. Det kan ofte være folk med mye kunnskap på estetikk rundt i kommunene, den er bare ikke formalisert. Imidlertid ser vi at kommunene ikke har satset på kompetanseutvikling av sine ansatte. Vi ser at i større kommuner er det vanligere at det er ansatte med formell kompetanse på estetikk, men dette kan også være påvirket av tilgangen på folk med ”riktig” kompetansebakgrunn.

Planverk

Planverket er i mindre grad enn forventet bearbeidet i forhold til de endrete bestemmelsene, og det er få kommuner som har arbeidet med utvikling av hele planspekteret for å innarbeide alt fra langsiktige føringer i overordnet, strategisk planverk til spesifikke bestemmelser og det enkelte tiltak i reguleringsbestemmelser og stedsveiledere. Ettersom en så stor andel av kommunene i utvalget vårt ikke har innarbeidet estetikk, ser vi at planene enten ikke har blitt rullert, eller at estetikk ikke har blitt innarbeidet i den siste rulleringen.

Fagkompetansen på plan- og byggesakssiden i administrasjonen skal ivareta det faglige innholdet i utviklingen av forslag til nye/endrede planer og forelegge forslagene for politikerne som vedtaksgrunnlag. Når politikerne ikke har initiert planrullering, og det heller ikke er tilstrekkelig antall kommuner med arkitektkompetanse, ser vi at det blir vanskelig å innarbeide estetiske retningslinjer og bestemmelser i planverket.

Utvikling av øvrige virkemidler

Fokus på estetikk er forsterket, men det ikke har vært nok til å fornye planverk og øvrige virkemidler. Videre ser vi at det fagspesifikke innholdet i virkemidlene, som er direkte knyttet opp mot hvilke retningslinjer som skal gi den ønskete utvikling av det/de lokale, estetiske uttrykk, er helt avhengig av styrket arkitektkompetanse i kommunene. Vi ser at den kommunale plan- og virkemiddelutviklingen må innskjerpes og styrkes.

Reguleringsplanene anses også her som det viktigste verktøyet for å styre estetisk utvikling. Vi ser at dette kan skape et problem der det er lav grad av kommunalt utviklete reguleringsplaner (økende grad av private reguleringsforslag i alle kommuner). Reguleringsplaner som forholder seg til et overordnet planverk der estetikk ikke er innarbeidet, vil kunne føre til at estetikk ikke er med som tema i reguleringsplanene heller.

Hvilke elementer i PBL har ført til endring, og hva består endringene i?

Vi ser at det er selve byggeprosessreformen med innføring av forhåndskonferanser, ansvarsområder og godkjenningssystem, og skjerpningen av § 74.2 som er de klareste enkeltfaktorene som har ført til endringer. Når vi ser på forhåndskonferanser, viser kommunene i denne undersøkelsen at bruken er tiltagende. Kommunene mener at forhåndskonferansene er et av de viktigste verktøyene de har for å spre informasjon og retningslinjer for lokal estetisk utforming.

Skjønnsutøvelse i kommunene har klart fått et løft på grunn av reformen. Dette forsterker inntrykket fra undersøkelsen i del 1 av prosjektet, der vi så at skjønnhetsparagrafen etter reformen gir en helt annet ryggdekning for saksbehandleren i sin skjønnsutøvelse, og gir trygghet for at saksbehandlerne faktisk kan gå ut og mene noe kvalifisert om tiltakenes utforming og estetiske uttrykk. Skjerpning av skjønnhetsparagrafen har ført til økt benyttelse som avslagshjemmel enn tidligere. Med dette har estetikk har fått en markant styrket posisjon som tema i byggesaken

Fylkesnivå

Mange kommuner har kommet kort i utvikling av planverket, og har få holdepunkter i arbeidet med estetikk på byggesakssiden. Istedenfor å oppgradere planverket til også å omfatte estetikk på flere nivåer, tyr de til fylkeskommunens hjelp når det gjelder estetikk på byggesakssiden. Kommunal planutvikling må akselereres. På grunnlag av nytt bearbeidet planverk kan så kommunen gå i gang med å oppgradere sitt veiledningsmateriell og sine rutiner på byggesakssiden.

- *Vi ser at det er et stort behov for veiledning av kommunene når det gjelder estetikk på byggesakssiden på regionalt nivå, men denne veiledningen er det ingen som har konkret myndighet eller ansvar for å gjennomføre*

Del 3 – Kvalitativ caseundersøkelse av foretak

Bakgrunn og innledning

Gjennomføring av prosjektets del 3

Del 3 er en casestudie i de samme 6 casekommunene som var enhet for undersøkelsen i del 1, men denne gang er foretakene betraktningseenhet. Hensikten er å belyse foretakenes praksis og samspill med kommunen i forhold til arbeid med estetikk, og spesielt om det er endringer i dette på grunn av reformen. Problemstillingene belyses via intervju av 21 foretak, gjennomgang av 28 tiltak som er byggemeldt i kommunene, og via nye intervjuer av byggesaksavdelingene.

Utvelgelse

Utvelgelsen av foretak har gått via byggemeldte tiltak i de 6 casekommunene, valgt ut av byggesaksavdelingene med sikte på å kunne belyse våre problemstillinger. Tiltakskategoriene i utvalget gjenspeiler til en viss grad utfordringene innen byggeaktiviteten i de respektive kommuner, men er ikke ment å være representative for alle tiltak i kommunen. Det er hensynet til å belyse bredden i problemstillingene som har vært avgjørende for utvalget av tiltak og foretak. Utvalget er ikke representativt, men viser likevel stor bredde i størrelse på foretakene.

Gjennomgang av foretakenes ”profil”

Det er godt samsvar mellom kompetansen, godkjenningen og det aktuelle tiltaket i undersøkelsen, og det er god formell kompetanse på estetikk innenfor foretakene, med høy andel arkitekter. Det er noen unntak fra dette. Forøvrig ble foretakene uten arkitektkompetanse også drøftet. Foretakene må i hovedsak betraktes som lokale – de foretak som ikke hadde tilhold i casekommunen, hadde tilhørighet i nærmeste by og utførte oppdrag i de små casekommunene som ikke hadde relevant kompetanse selv.

Foretakenes praksis i forhold til estetikk

Arkitektforetakene var i liten grad bevisst at de *hadde* en arbeidsmetodikk knyttet til estetikk. Men intervjuene viste at de systematisk benyttet ”drøftinger med andre” som arbeidsform. Det var en forskjell på store og små foretak ved at de store foretakene drøftet tiltakene innad på eget kontor, mens de små foretakene drøftet med personer utenfor kontoret – av og til andre arkitekter, men oftest byggesaksavdelinga i kommunen.

Foretakene uten arkitektkompetanse viste et annet mønster. Noen foretak hadde i stor grad ”predefinert design” (typehus og byggmestere med en ”spesialitet”). De var lite åpne for drøfting, mens andre ikke var særlig opptatt av estetikk i det hele tatt og lot andre ta valgene (tiltakshavere eller kommunens byggesaksavdeling).

Foretakene hadde også ulikt behov for kontakt med kommunen. De større foretakene hadde selv høy kompetanse og benyttet skriftlige materiell fra kommunen. De hadde mest dialog med kommunen i tidlige faser for å avklare uklarheter i kommunens strategi for estetikk, og kommunens rolle var her mest ”godkjenningsinstans”. Foretakene som i stor grad hadde ”predefinert design” var ikke særlig åpne for dialog med kommunen, og kommunens rolle var her mer ”vakthund”. For de små arkitektforetakene og for de øvrige foretakene uten arkitektkompetanse var kommunen en viktig instans for rådgivning og drøfting, her var kommunens kapasitet og kompetanse meget viktig. Vi ser også en forskjell i arbeidsform mellom ”rene” arkitektforetak og foretak med blandet kompetanse, dvs. både arkitekter og ingeniører. Arkitektforetakene trakk fram tidlig dialog med andre som det viktigste elementet for estetisk forming, mens foretakene med blandet kompetanse i større grad trakk fram tidlig dokumentasjon av omgivelsene som bakgrunn for begrunnelser.

Undersøkelsen viste få endringer i arbeidsform mht. estetikk pga. reformen. Hovedtrenden var at arkitektforetakene stort sett jobber slik de gjorde før, og de ser estetikk som en integrert del i alt de gjør. Det var bare *tre foretak* (av 28) som oppga at de hadde endret arbeidsform. Alle disse tre hadde mer enn 10 ansatte og blandet kompetanse. Tendensene til variasjoner i arbeidsform ble forsterket: foretaket med flere typer arkitekter la enda mer vekt på tidligfasene enn før, mens

foretaket med arkitekter og ingeniører la enda mer vekt på dokumentasjon enn før. Begge gruppene systematiserte dette bedre. Det største foretaket hadde i tillegg innført en egen gruppe som rutinemessig gikk igjennom estetikken i alle tiltak, som en kvalitetssikring og som svar på reformen.

Foretakene hadde imidlertid ikke innarbeidet estetikkk i sine KS-systemer, og de mente heller ikke at de burde gjort det. De mente at KS-systemene ikke skal inneholde fagspesifikt stoff, og at estetikkk var en kreativ sak som ikke kunne settes inn i rasjonelle sjekklistesystemer. *Ingen* av foretakene (unntatt det aller største) hadde trukket KPR-rollen bevisst fram i forhold til estetikkk. Når estetikkk ikke vurderes som et tema i kvalitetssikringen, er det naturlig at KPR-rollen heller ikke ser på dette.

Hva skjer i tiltakene

For å kunne vurdere hvilke faktorer som i størst grad påvirket ”utfallet” av en byggesak, tok vi utgangspunkt i aktørenes vurderinger av om tiltaket var vellykket eller ikke, sett i forhold til den vedtatte strategien for estetisk utvikling i kommunen. Vi så at de kommunale virkemidlene var den sterkeste faktoren, med planbestemmelsene som viktigste enkeltfaktor. De uformelle virkemidlene som nesten like viktige, forutsatt at de virket sammen med planbestemmelsene og forsterket disse.

Arkitektens rolle er også svært viktig. Når arkitekten får legge premissene for utformingen selv, får vi ofte større innslag av moderne formspråk som kan legge nye føringer. Imidlertid kan dette også føre til mindre heldige utfall dersom arkitekten ikke har tilstrekkelig kompetanse. Tiltakshaver spiller også en viktig rolle som premissgiver, men har ofte mindre fokus på estetikkk. Der han har styrt stramt, er det flere eksempler på ”mindre vellykkede” resultater i forhold til den kommunale strategien. Maktbalansen mellom aktørene får stor betydning for utfallet.

De ”omstridte” tiltakene handler oftest om moderne arkitektur, hvor arkitekten har hatt friere spillerom fra både kommune og tiltakshaver. Dette ”presser” etablert syn på estetikkk og skaper debatt, men blir i flere tilfelle etterpå ”førende” for ny bebyggelse i området.

Vi ser for øvrig at ”vellykket” i vår undersøkelse like mye betegner den prosessen som foretaket og kommunen har hatt rundt dette tiltaket, som tiltaket isolert sett. Vi ser også at der arkitekten og kommunen ikke har vært enige om utfallet, kan dette ofte tilskrives at arkitekten betrakter tiltaket isolert som et ”objekt”, mens kommunen ser objektet som en del av en større helhet.

Tiltakshavers rolle og betydning for estetikkk i tiltakene

Enkelte tiltakshavere har høy bevissthet rundt estetikkk, gjerne fordi de ser at et bygg med høy kvalitet også er en kredit for dem selv. Men svært mange tiltakshavere har ofte lav bevissthet rundt estetikkk eller til og med et syn på estetikkk som er i strid med kommunens syn nedfelt i bestemmelser og veiledere. Tiltakshaver er ofte en årsak til at ”forbedringspotensialet” ikke er tatt ut i tiltak som ”kunne vært bedre”. Kommunale tiltakshavere er ofte i denne gruppa, noe som gir et dårlig signal til andre tiltakshavere.

Politikeres rolle og betydning for estetikkk i tiltakene

Utover å ha ansvar for å fatte vedtak om strategiske mål, har politikerne direkte innflytelse på estetikkk i tiltakene både som tiltakshavere og i enkeltsaker ved å fatte vedtak som kan overprøve faglig skjønn. Det er da mange eksempler på at politikerne har fattet vedtak som har vært i strid med både administrasjonens innstilling og de vedtatte estetiske retningslinjene, noe som gir et uheldig signal og som fører til at flere av foretakene er bekymret for at politikerne har denne muligheten.

Politikerne opptrer også ofte ”privatøkonomisk” i rollen som tiltakshavere, og det er flere eksempler på at de i denne rollen heller ikke følger opp de vedtatte retningslinjene for estetisk utvikling. Dette gir også et uheldig signal til omverden, og viser at politikerne bør bli mer bevisst sitt helhetlige ansvar.

Samspill mellom foretak og kommuner

Kommunens praksis belyst via foretak og tiltak

Det er store forskjeller mellom kommunene. En kommune er ”helhetlig, tradisjonell og detaljstyrende, men med manglende rom for moderne arkitektur”, og en annen kan være ”åpen og uten rammer, passivt aksepterende og gi stort rom for moderne arkitektur, men også for mindre vellykkede bygg”. Dette belyser noe av problematikken knyttet til tradisjonell byggeskikk kontra moderne formspråk, og hvordan man skal kunne styre for å få til begge deler. Gjennomgangen viser også at det er stor forskjell på i hvilken grad kommunene har maktet å utvikle sitt planverk og sine virkemidler i det hele tatt, eller kommet langt i diskusjonen om ”målet”.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Foretakene ser på planverket som det viktigste virkemiddelet for å sikre god estetisk utvikling i kommunene, og dette danner også grunnlaget for bedre dialog med aktørene. Men reformens ”sterke oppfordring” om å ha mer vekt på tidlig dialog har ført til reell endring av praksis både for foretakene og for kommunen – nesten alle typer foretak inkludert.

Har det skjedd nye endringer i kommunene?

Kommunene har i denne perioden brukt store ressurser tidsmessig på interne kurs og fortolkning av egne planer og virkemidler med sikte på tydeligere fokus, bedre saksbehandling og mer holdningsskapende arbeid. Arbeidet med de formelle virkemidlene har ikke materialisert seg i samme grad. Kommunene hadde valgt noe ulike satsingsområder, og var ikke kommet like langt. Samlet kan vi si at alle kommunene har økt sitt fokus på estetikk på en eller annen måte, men på litt ulike måter og i ulik grad.

Oppsummering

Vi ser av foretakenes praksis at små foretak og foretak med lav kompetanse i stor grad er avhengige av at det er god kompetanse i kommunen.

Det samlede bildet viser at det er et stort behov for å ha høy kompetanse på estetikk i kommunen, både på plansiden og på byggesakssiden, fordi dette kan ha stor innvirkning på resultatet. Samtidig avdekkes også et behov for å bevisstgjøre tiltakshavere mer på estetikk. Det bør pekes på at planverket bør bli mer bevisst dersom en ønsker å legge til rette for moderne arkitektur i enkelte soner av kommunen, slik at denne arkitekturen også får sin plass uten at den skal virke for dominerende i en større sammenheng.

Felles konklusjoner

Gjennom dette prosjektet har vi nærmet oss samme tema fra to kanter. Vi har sett på hvordan kommunens utforming og iverksetting av lovebestemmelsene gjennom plan- og virkemiddelutvikling og byggesaksbehandling har tilpasset seg lovendringene og påvirket estetisk utforming av det bygde miljø.

Fylkeskommunens sentrale rolle

Fylkeskommunene gir uttrykk for at det fylkeskommunale arbeidet med estetisk utvikling har pågått over lang tid og startet før plan- og bygningslovsrevisjonen i 1997. Lovreformen har imidlertid legitimert arbeidet med estetikk på fylkesnivå og satt fokus på kommunenes ansvar når det gjelder utforming av egne omgivelser. Fordi fylkeskommunene allerede hadde startet arbeidet med estetikk, kunne de være pådrivere overfor kommunene med en gang reformen var vedtatt.

Fylkeskommunen spiller en viktig rolle for kommunene gjennom veiledning både på plan- og byggesakssiden. Det er et stort behov for veiledning av kommunene når det gjelder estetikk på byggesakssiden på regionalt nivå, men denne veiledningen er det ingen som har konkret myndighet eller ansvar for å gjennomføre. Fylkeskommunen yter likevel slik veiledning, fordi kommunene etterspør bistand og kanskje fordi ingen annen instans kan gjøre det på regionalt nivå. Med dagens

ressurssituasjon kan det være en risiko for at dette går ut over fylkeskommunens øvrige oppgaver, og spesielt veiledning av kommunene på plansiden. Vi ser et stort behov for veiledning av kommuner på byggesakssiden på regionalt nivå

Politisk bevissthet

Estetikk er i økende grad et politisk tema, men blir ikke viet stor oppmerksomhet fra lokalpolitisk hold. Det er god dialog, tillit og godt samarbeidsklima mellom politikere og administrasjon. Imidlertid er det behov for større felles forståelse mellom lokalpolitikere og fagadministrasjon mht. hvordan planverket skal utvikles og benyttes for å oppnå felles forankring.

Lokalpolitikerne har ikke vært flinke nok til å fremme planverket for rullering og de er ikke forutsigbare nok i sine strategier, og dette tyder på lav bevissthet omkring planutvikling generelt og estetikk spesielt. Dette blir forsterket ved at de tidvis overprøver egne tidligere planvedtak når de fatter vedtak i enkeltsaker, men det kan selvfølgelig forkomme at slik politisk overprøving er nødvendig. Overprøvingen kan imidlertid tyde på at estetikkbestemmelsene ikke er tydelig nok formulert eller er klare nok i planstrategien, og at planverket som styringsredskap ikke er tilstrekkelig forankret blant lokalpolitikerne.

Ved at politikerne tidvis overprøver det faglige skjønn som er utøvet av kommunens fagadministrasjon ved å fatte vedtak som strider mot innstillingen i tiltak og mot vedtatte lokale bestemmelser og mål, kan tilliten til egne tidligere politiske vedtak undergraves og skape presedens for kommende saker. Vi har også sett at politikerne i enkeltvedtak kan oppleves som konserverende på byggeskikken. Det kan gi dårlig signaleffekt i forhold til ressursene som er nedlagt i å styre estetikk i kommunene ved plan- og virkemiddelutvikling. Dette kan på sikt undergrave tilliten mellom politikere og administrasjon, som i dag er god.

Politikerne er heller ikke alltid bevisst sitt ansvar for estetisk utvikling ved utøvelse av rollen som kommunal tiltakshaver. Som tiltakshavere ser de ikke alltid betydningen av å etterfølge krav fra byggesaksseksjonen om omarbeiding på grunn av estetikk. De følger dermed ikke opp kommunens estetiske veiledere i egne bygg, noe som kan gi en dårlig signaleffekt til andre tiltakshavere som må etterleve slike pålegg. På denne måten stiller kommunen som tiltakshaver seg over myndigheten til kommunen som byggesaksmyndighet.

Planverket

Generelt er kommunene kommet kort i helhetlig utvikling av planverket. Få kommuner har bearbeidet kommuneplanen mht. estetikk, og det fører til liten langsiktighet når strategisk plan ikke er tilstrekkelig utviklet. *Dette kan føre til at estetikk faller ut i f.eks. private reguleringsforslag.* Vi ser at dette setter store krav til kommunal årvåkenhet, særlig ved bearbeiding av private planforslag.

Liten grad av estetikk innarbeidet i planverket preger byggesaksarbeidet negativt. Dette fører til at saksbehandlerne har lite å holde seg til i selve saksbehandlingen, og gir lite substans ved avslag eller krav om bearbeiding som er begrunnet i § 74.2. Manglende strategiske planer kan gi dårlig sammenhengen mellom plannivåer og planer på samme nivå i kommunen. Dette kan føre til forskjellesbehandling og problemer ved utøvelse av skjønn.

Klare mål i planverket gir god forutsigbarhet også for foretakene, men de er i større grad fokusert på de begrensende elementene i de klare målene. De påpeker at dette kan virke kvelende på moderne formspråk, og ønsker i større grad at målene representerer politiske verdivalg hvor de kan utfolde seg friere. Vi ser også at når arkitektene har friere spillerom får vi større grad av nytenkning også i områder med tradisjonell byggestil og at dette kan heve den estetiske kvaliteten i et område. Tilsvarende kan for rigide bestemmelser mht. tilpasning til eksisterende bebyggelse virke konserverende på byggeskikken. Når reguleringsbestemmelsene bare inneholder krav om tilpasning, forutsetter dette at omgivelsene har en enhetlig byggestil, og dette er ikke alltid tilfelle.

Dersom en ønsker å legge til rette for moderne arkitektur i enkelte soner av kommunen, bør planverket være tydeligere i målformuleringene slik at denne arkitekturen også får sin plass uten at den skal virke for dominerende i en større sammenheng.

Skjønnsutøvelse

Skjerpningen av § 74.2 er en av de klareste enkeltfaktorene i reformen som har ført til endringer. Denne skjerpningen har ført til økt benyttelse av skjønnhetsparagrafen som avslagshjemmel enn før. Med dette har estetikk fått en markant styrket posisjon som tema i byggesaker. Klagesaker som gjelder estetikk har ikke økt, avslag eller krav om bearbeidelse med hjemmel i § 74.2 er økt mye. Dette tyder på at publikum godtar avslag begrunnet i § 74.2 og at det er lettere for kommunen å sannsynliggjøre f.eks. avslagsårsaker.

Hele prosjektet viser at kommunene i langt større grad enn tidligere ser ut til å samkjøre holdninger til planverket og utøvelsen med sikte på mer helhetlig praktisering. De konsoliderer stillingene internt, og evaluerer også egen byggesaksbehandling i økende grad.

Forhåndskonferanser

Forhåndskonferansen er blitt et av de viktigste verktøyene kommunene har for å spre informasjon og retningslinjer for lokal estetisk utforming, der kommunen også formidler uformell og utdypende informasjon utover det som er nedfelt i skriftlige veiledere. Tidlig dialog mellom foretak og kommuner er benyttet mer nå enn før, og vi tror dette er et resultat av at systemet med forhåndskonferanser ble innført. Forhåndskonferansene er ofte mindre formelle i virkeligheten enn det som var intensjonen. Vi ser mange eksempler på at god dialog gir bedre resultater.

Dialogen med små foretak er i enkelte tilfeller så omfattende at det grenser opp til prosjekteringsbistand. Her kan det se ut som om kommunene strekker veiledningsplikten litt langt, og utfører aktiviteter som ligner konsulentoppdrag samtidig som de er godkjenningssinstans. Samtidig ser vi at alle parter opplever dette samarbeidet som en positiv utvikling og at det gir bedre estetisk utvikling i små tiltak.

Foretakene praksis mht. estetikk

Foretakene er ikke bevisst sin egen arbeidsmetodikk, har dermed heller ikke noe bevisst forhold til utøvelse av kvalitetssikring og kontroll for estetikk. Tvert imot var de bevisst på at estetikk *ikke* var et tema for deres kvalitetssikringssystemer fordi det var integrert i deres kreative virksomhet. Reformens hovedintensjon var bl.a. å oppnå en ny ansvarsfordeling for kvalitetssikring og kontroll, men politikerne ønsket også å forsterke fokus på estetikk. Det kan se ut som om lovens grep for kontroll av faginnholdet ikke er oppfattet og ivaretatt gjennom foretakenes kontrollsystemer.

Vi ser likevel at foretakene utøver kontroll for estetikk, men *via drøftinger med andre* – internt i større foretak, i små nettverk eller med kommunens byggesaksavdeling. I det siste tilfellet blir kommunen trukket inn i foretakenes kontrollsystem, og kommunens kompetanse blir viktigere. Dette innebærer imidlertid at kommunen uformelt påtar seg enda en rolle, som de formelt sett ikke skulle ha.

Utover tidlig dialog med kommunen ser vi at enkelte foretak dokumenterer mer enn tidligere, både selve tiltaket, forhold til omgivelsene og i forhold til kommunale mål. Vi ser her en *klar endring av praksis* i de større foretakene *som direkte følge av lovreformen*, ved at foretakene produserer materiell tilpasset de kommunene som har strengest krav til dokumentasjon, og bruker dette som rettesnor også i andre kommuner.

For øvrig ser vi ingen endringer i foretakenes generelle arbeidsmetodikk og spesielle tilnærming til estetikk i tiltak.

Samspill mellom foretak og kommuner

Det er vanskelig å måle om det er et vellykket resultat av en byggesak. Vi har her vurdert om tiltakene er blitt i tråd med de strategiske målene kommunen har satt opp, og om kommunens medvirkning i saksbehandlingen har bidratt til at resultatet er blitt bedre enn det ville vært uten kommunens medvirkning. Måloppnåelsen handler derfor ikke hvorvidt tiltaket er blitt ”stygt” eller ”pent”, men om graden av hvor vellykket prosessen har vært. Hvorvidt det som bygges da blir stygt eller pent, vil være avhengig av om kommunens strategier og mål er tydelige, og om de fører til ønskete resultater på sikt.

I enkelte tilfeller har det vært uenighet mellom arkitekten og kommunen om resultatet har vært vellykket eller ikke. Vi kan da se at arkitekten ser på tiltaket som et isolert objekt, mens kommunen ser på objektet (tiltaket) i forhold til helheten og omgivelsene, noe de må med sitt overordnede ansvar for helheten.

Avsluttende kommentarer

Alle delementene i vårt prosjekt viser at den kommunale kompetansen på estetikk er meget viktig og stadig viktigere på en rekke områder. Dette synet deles av både kommuner og foretak. Fylkeskommunens viktige rolle som veileder mht. estetikk både på plan- og byggesakssiden er av vesentlig betydning for kommunene. Denne rollen er ikke formalisert i tilstrekkelig grad.

Reformen har ført til en endring i praksis ved at det er klart mer tidlig dialog mellom foretak og kommuner enn det var før reformen, og denne dialogen er et av de viktigste redskapene for kommunene for å spre informasjon og veiledning om estetikk. Det er også større vekt på kvalitet og kvantitet i dokumentasjon som følger tiltakene i søknader. Utover dette er det skjedd få endringer i foretakenes arbeidsmetodikk og estetikk er ikke innarbeidet i deres kontrollsystemer.

Tiltross for en klar lovendring der estetikk skal innarbeides i det kommunale planverket, er planverk og veiledningsmateriell er ikke kommet så langt som forventet. Selv om estetiske mål ikke er blitt tydeligere i planverket, har skjønnsutøvelsen hatt en positiv utvikling.

Behovet for økt kompetanse på estetikk og kompetanseutvikling hos plan- og byggesaksavdelingene i kommunene er tydelig. Likevel ser vi en lavere grad av økning i kompetanse på estetikk i kommunene enn forventet. Dette parallelt med lav grad av planrulling har påvirket virkemiddelutviklingen i kommunene i negativ retning.

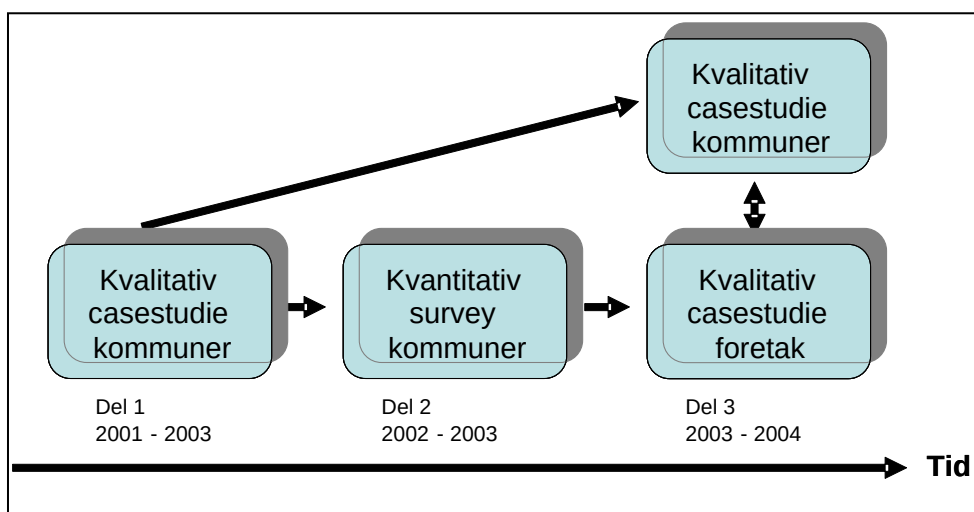
Debatter om strategiske mål for estetisk utvikling aktualiserer en problemstilling knyttet til tradisjonell byggestil kontra moderne formspråk. Mål som styrker en av disse to retningene i for stor grad kan ha negative effekter. Det er derfor viktig at målene gjenspeiler politiske verdivalg, er strategiske og gir kommunen rom for å styre den estetiske utviklingen i den retningen de ønsker.

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Om prosjektet

Hovedmål

Intensjonene med lovreformen var bl.a. å oppnå en kvalitetsheving av estetisk utforming av det bygde miljø i et langsiktig perspektiv. Dette prosjektet skal bidra med kunnskaper om virkningene av plan- og bygningslovsreformen mht. utviklingen av det arbeidet som retter seg mot å oppnå økt estetisk kvalitet gjennom myndighetenes forvaltning og foretakenes ivaretagelse av kravene i plan- og bygningsloven.



Figur 1.1 Modell for oppdeling av prosjektet, gjennomført som tre komparative delstudier over tid

Modellen i figur 1.1 viser hvordan prosjektet er tredelt, og er lagt opp som en komparativ studie over tid (figuren blir nærmere beskrevet i kap.2 Forskningsdesign og metode):

- Del 1 Første del er en kvalitativ studie av seks kommuner med tilhørende fylkesnivåer, der målet er å undersøke status i iverksetting av lovreformens intensjoner, fire til fem år etter reformens oppstart
- Del 2 Andre del er en kvantitativ spørreundersøkelse som bygger på den innledende delen. Målet er her å utdype de funn som er gjort i del 1, for å synliggjøre om det på landsbasis har funnet sted endringer på fokus i forhold til estetisk utforming. Denne delen er i hovedsak rettet mot kommuner, men det er også gjennomført en begrenset undersøkelse rettet mot fylkeskommuner og fylkesmannsembeter
- Del 3 Tredje del av prosjektet er en ny kvalitativ studie, men denne gangen er foretakene hovedenhetene, belyst via intervjuer og gjennomgang av konkrete tiltak. I denne siste delen av prosjektet er målet å kartlegge om foretakene har endret sin praksis i tråd med lovendringene vedrørende forsterket fokus på estetikk. Vi vil i denne delen også belyse hvordan foretakene generelt jobber med estetikk, hvorvidt vi kan se endringer i praksis knyttet til utforming av tiltakene, og belyse foretakenes syn på utviklingen i kommunene. Til slutt tar vi også med en kort kartlegging av de endringer som har skjedd i kommunene 2-3 år etter intervjurunden for del 1.

Vi ønsker i prosjektet å kartlegge hvilke rammeforutsetninger som styrer vurdering av estetisk kvalitet og registrere om det har skjedd endringer etter at reformen trådte i kraft og om det har skjedd en utvikling over tid i kommunene. Videre vil vi søke studere hvordan aktørene samhandler (tiltakshaver, ansvarlige foretak og myndigheter) og undersøke om dette er et resultat av endrete

handlinger som en følge av lovendringen. Studien skal også se på hvordan utenforliggende forhold kan ha påvirket denne effekten.

Rapportering

Rapporten er bygget opp med en felles del med sammendrag og hovedkonklusjoner, bakgrunn, forskningsdesign og metodikk. Rapportens oppsummerende diskusjon ligger sist i sammendraget. De tre prosjektdelene er så beskrevet enkeltvis. I første del presenteres et sammendrag av seks case hver for seg, med en oppsummering og vurdering av funn. Andre del bygger videre på problemstillinger fra del 1, og gir en oversikt over kvantitative data og bearbeidet statistikk basert på spørreundersøkelsen. Funnene i spørreundersøkelsen blir så drøftet. I den tredje delen av prosjektet presenteres foretakenes praksis, og så foretakenes relasjon til casekommunene.

1.2 Utviklingstrekk for estetikk i plan- og bygningsloven

Siden bygningsloven av 1924 har loven satt krav til bygningers utseende, noe som er videreført i plan- og bygningslovens "skjønnhetsparagraf"¹ (figur 1.2). Paragrafen og dens anvendelse var lenge gjenstand for kritikk som i stor grad dreide seg om at bestemmelsen førte til personavhengig og ofte tilfeldig behandling. Det såkalte Forenklingsutvalget på 1970-tallet foreslo å fjerne bestemmelsen, noe departementet gikk imot. Bestemmelsen ble innskjerpet, og skulle bare komme til anvendelse "der dette var fastsatt i kommunal vedtekt" (Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os 2000). Etter hvert ble det fra flere hold uttrykt at bestemmelsen ble tolket for strengt, og i 1989 ga Kommunaldepartementet ut et rundskriv for å "stimulere til en bedre bruk av bestemmelsen" (KRD, 1989).

1924	Bygningsloven av 1924	Krav til byggverks utseende stilles i den første skjønnhetsparagrafen	Bygningslovens § 124 nr 1 og 2
1970-tallet	Forenklingsutvalget	Forslag om å oppheve skjønnhetsparagrafen	
1976-77	Odelstingsproposisjon	Sterke innvendinger mot å fjerne skjønnhetsparagrafen. Bestemmelsen ble opprettholdt, men skulle bare anvendes der det var fastsatt i kommunale vedtekter	Ot.prp.nr. 63 (1976-77)
1977-78	Stortingskomiteen	Ville gi bygningsmyndighetene hjemmel til å gripe inn mot byggverk som stred mot begrepet "rimelige skjønnhetshensyn". Ble tolket restriktivt, og førte til streng forståelse av bestemmelsen. Omgivelser kom imidlertid på dagsorden	Innstilling O (1977-78)
1985/-89	Kommunaldepartementet	Ble fra flere hold gitt uttrykk for at bestemmelsen ble tolket for strengt. Dep. ønsket å stimulere til bedre bruk av bestemmelsen	NOU 1985:13 og Rundskriv H-20/89 fra KRD.
1995	Kommunaldepartementet	Endring av skjønnhetsparagrafen ved arbeidet med lovreformen ikke tatt opp	
1995	Stortingskomiteen	Ville omfatte også estetisk utforming av bygningsmiljøer i kvalitative krav, initierte lovendring for å sikre estetiske hensyn ivare tatt for tiltak og generelt gjennom kommunal planlegging	Innstilling O nr. 37 1994/-95
1997	Revidert plan- og bygningslov	Plan- og bygningslovens 74 nr.2 ble ikke endret, men fikk tilføyelser. Formål: Rette fokus mot estetikk, føre til at bygningsmyndigh. stiller bestemte krav til byggverks utseende, objektivisering av kommunale krav til bygningers utforming, gjøre skjønnhetsparagrafen lettere å anvende i praksis	Plan- og bygningsloven av 1997

Figur 1.2 Forenklet oversikt over estetiske høydepunkt i norsk plan- og bygningslovshistorie. Det vises til nærmere beskrivelse av lovendringer i kap. 1.3 Reformens intensjoner

¹ Plan- og bygningslovens § 74-2

Under arbeidet med lovreformen som kom i 1995, ble endring av skjønnhetsparagrafen fremsatt av stortingskomiteen (Stortingets innstilling til O-37/1995). Hovedformålet med lovendringen var å sikre at byggverk ble oppført iht. kvalitative krav i plan- og bygningslovgivningen. Stortingskomiteen mente kravet om kvalitet også skulle omfatte estetisk utforming av bygningsmiljøene. Dette ble nedfelt i flere paragrafer i loven, og endringene førte til at lovgivningen i større grad enn tidligere har fått et fokus på estetikk.

1.3 Reformens intensjoner

Hovedformålet med endringene i plan- og bygningslovgivningen var å oppnå en generell kvalitetsheving av det som bygges. Dette skulle også omfatte estetisk utforming av landskap og bygningsmiljøer. Gjennom forming av det bygde miljø, tilpasning til landskap og fysiske omgivelser og videreføring av vår felles kulturarv gis samfunnet sin identitet. Erkjennelsen av at omgivelseskvaliteter er viktige premisser for enkeltmenneskets oppvekstvilkår og livskvalitet var en av årsakene til at estetiske hensyn ble innlemmet i loven.

Denne erkjennelsen bygger videre på tidligere arbeider:

- St.meld. nr. 61 (1991-1992) - *Kultur i tiden*. Her drøftes våre fysiske omgivelser i en kulturpolitisk sammenheng. De fysiske omgivelsene spiller en viktig rolle for vår hverdag ved å gi samfunnet identitet og er en videreføring av kulturarven til kommende generasjoner.
- St.meld. nr. 31 (1992-1993) - *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*. Meldingen påpeker behovet for å utvikle vakre og funksjonelle byer og tettsteder hvor styring av eksisterende verdier gjennom fortetting og estetisk utforming av enkeltanlegg og helhet er viktig.
- St.meld. nr. 33 (1992-1993) - *By og land - hand i hand*. Denne stortingsmeldingen peker på heving av kvaliteten på omgivelsene i tettstedene som et virkemiddel for å øke kommunenes næringsmessige konkurranseevne.

I samme tidsperiode utviklet staten gjennom sine departementer flere økonomiske virkemiddelordninger og utviklingsprogrammer. Disse ordningene har vært med på å fremme fokus på estetikk med forskjellige vinklinger. Norsk form og Husbanken (tidligere Statens byggeskikkutvalg med tildeling av Statens byggeskikkpris) har bl.a. arbeidet mye med informasjons- og holdningsskapende aktiviteter for å øke fokus på estetikk i våre omgivelser.

Lovendringene 1995/1997

Stortinget vedtok i mai 1995 endring av plan- og bygningsloven. Lovendringen ble først foreslått av kommunalkomiteen under behandling av Ot.prp.nr 39 (1993-94) - *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven*. Endringene trådte i kraft juli 1997. Fire av lovens bestemmelser berører spesifikke krav til estetisk utforming, både ved planlegging og utforming. Endringene er vist i uthevet kursiv og omfatter:

- § 2 første ledd Formålsbestemmelsen:
"Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, **samt å sikre estetiske hensyn.**"
Kommunalkomiteen mente det var nødvendig å bruke lovgivningen mer aktivt for å sikre ivaretagelse av estetikk og byggeskikk, både mer generelt og i forbindelse med spesifikke byggeprosjekter.
- § 20-1 Kommuneplanlegging:
"Kommunen skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, **estetiske** og kulturelle utvikling innenfor sine områder." Komiteen kommenterte at estetikk også må tas med i en samordnet og løpende kommuneplanleggingen på linje med andre overordnede spørsmål. De understreket behovet

for grundig opplæring av bygningsmyndighetene i kommunene, og tilsvarende grundig informasjon overfor publikum.

- § 74 nr 2 Planløsning og utseende:
”Kommunen skal se til at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter **kommunens** skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. **Tiltak etter denne lov skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser.** Skjemmende farger er ikke tillatt og kan kreves endret”. Kommunene gis også hjemmel til å utarbeide egne retningslinjer for estetisk utforming av tiltak.
Komiteens oppfatning var at § 74 tidligere ikke i tilstrekkelig grad har vært anvendt til å forplikte hverken kommunale myndigheter eller private tiltakshavere til å vektlegge/etterspørre estetiske kvaliteter. Det understrekes at estetiske kvaliteter i byggetiltak er et viktig offentlig anliggende, og at kommunene må være sitt ansvar bevisst. Kommunene gis derfor eksplisitt hjemmel til å utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven.
- § 107 første ledd Skilt og reklame:
”**Skilt, reklameinnretninger o.l. skal godkjennes av kommunen før de settes opp. Ved avgjørelse av om godkjenning skal gis, tas hensyn til bl.a. om skilt eller reklameinnretninger o.l. vil virke skjemmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken.**” Endringen omhandler et generelt krav om at skilt og reklame skal godkjennes av kommunen slik at estetiske kvaliteter i det offentlige rom kan ivaretas.

Ved behandling av Odelstingsproposisjon nr. 39 om endringer i plan- og bygningsloven², understreket Stortinget at ”*Begrepet kvalitet berører ikke bare de materiell- og utføringstekniske sider av byggeprosessen, men bør i høy grad også omfatte den estetiske utforming av bygningsmiljøene [...]. Komiteen mener imidlertid det er nødvendig også å bruke lovgivningen mer aktivt for å sikre at estetikk og byggeskikk blir ivarettatt både mer generelt og i forbindelse med de enkelte byggeprosjekter*”.

Disse lovendringene har ført til et klart behov for endringer av både fylkeskommunalt og kommunalt planverk, utvikling av nye veiledere osv. I tillegg har øvrige lovendringer og nye forskrifter ført til en hel rekke andre endringer. Dette gjelder både foretakenes organisering og gjennomføring av byggeprosjekter, men ikke minst fylkeskommunal og kommunal gjennomføring av planutvikling, virkemiddelutvikling, forvaltning og saksbehandling.

1.4 Estetikk som begrep

Begrepene som benyttes i plan- og bygningsloven når det gjelder estetikk gis av departementet i rundskriv H-7/97 (Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, 1997).

Estetikk i plan- og bygningslovssammenheng er særlig knyttet til *de visuelle kvaliteter i byggverk og fysiske omgivelser*. Med byggverk menes både bygninger og tekniske anlegg. Begrepet fysiske omgivelser dekker alle typer områder fra urbant bebygde omgivelser til ruralt landskap med forskjellig typer naturgrunnlag.

Estetisk kvalitet som generell definisjon i plan- og bygningslovssammenheng har aspekter som knytter seg til både historie, naturgrunnlag og menneskers bruk og opplevelse av omgivelser. Ved drøfting av byggverk anvendes ofte begrepet arkitektonisk kvalitet (Arge, 1999). I dette begrepet

² Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet (1997): *Veileder ”Estetikk i plan- og byggesaker*”, kap. 2.2, side 16.

ligger både tekniske, funksjonelle og visuelle aspekter. I veileder for "Estetikk i statlige bygg og anlegg" (Kommunal- og regionaldepartementet/Arbeids- og administrasjonsdepartementet/Sosialdepartementet, 1996) beskrives estetisk kvalitet som det som handler om egenskaper og kjennetegn ved tiltak som "taler til" våre sanser og følelser.

Estetisk strategi legges til grunn for planutvikling når det gjelder estetikk. Estetisk strategi forstås i denne rapporten som en retningsbestemmende planlegging på overordnet nivå. Estetisk strategi angir hovedrammer for å styre utviklingen av estetikk i bygde omgivelser.

Estetisk utvikling benyttes i denne rapporten ikke som et normativt begrep, men betegner en styrt prosess. Begrepet benyttes i forbindelse med strategi og planlegging og omhandler på hvilken måte bygde omgivelser utvikles og formes over tid.

Ved behandling av lovendringene har Kommunalkomiteen påpekt at det ikke er ønskelig å lovfeste en definisjon av kvalitetsbegrepet når det gjelder estetikk. Lovendringen henviser til at hver kommune og fylkeskommune gjennom sin planlegging skal definere egen estetisk utvikling og strategi for å oppnå denne. Komiteen anså dette som et viktig kommunalt anliggende og foreslo derfor også å gi kommunene hjemmel til å definere egne retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven. Intensjonen med reformen er å legge til rette for en sikring av tiltaks estetiske kvalitet ved å betrakte tiltak i sammenheng med funksjon og i harmoni med omgivelsene. Dette forutsetter vurderinger av lokale rammeforutsetninger i relasjon til landskap og bygningsmiljøer. På denne måten sikres lokal forankring, noe som gir identitet og viderefører felles kulturell arv. Dette behøver ikke å bety at arkitekturen kopierer og konserverer eksisterende bebyggelse og stedlig byggekultur.

1.5 Lovens virkemidler ved departementene (KRD, MD og KUD)

Departementene har redegjort nærmere for endringene i to rundskriv, henholdsvis fra Miljøverndepartementet (MD) "H-7/97 om endringer av estetikkbestemmelsen i plan- og bygningsloven" og fra Kommunal- og arbeidsdepartementet "H-12/97 om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven av 14.juni 1985 nr. 77 mv., herunder ansvar og godkjenning av ansvarlige" (Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, 1997/1).

Lovens virkemidler er konkretisert gjennom forskrifter og tilhørende veiledere³. I utlysning til evalueringen beskrives *reformens* virkemidler som:

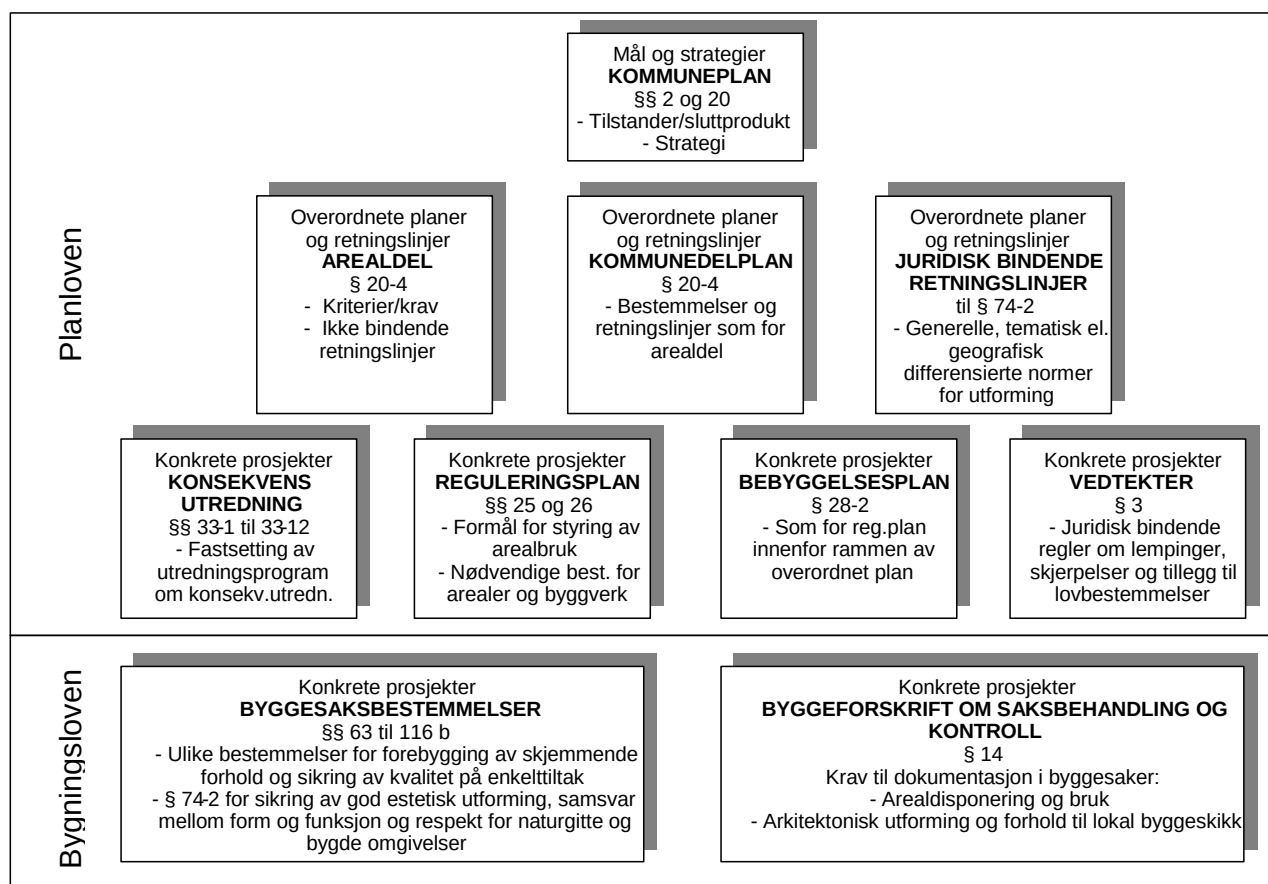
- kompetansekrav
- kontrollsystem
- typebestemt saksbehandling
- tilsyn og sanksjoner

Hovedfokus for reformen kan i hovedsak beskrives som en endret søknadsprosess hvor en tidlig avklaring, forutsigbarhet og ansvarsfordeling er i fokus. Her innføres forhåndskonferanser og typebestemt saksbehandling. Tiltak og involverte foretak skal vurderes i forhold til tiltakenes kompleksitet og konsekvens og hvorvidt foretakene besitter tilstrekkelig fagkompetanse. Det stilles krav til kompetanse og systemkrav til foretaket for å oppnå ansvarsrett. Kontroll av tiltaket utføres gjennom foretakenes egenkontroll og/eller uavhengig kontroll ved egne kontrollforetak, mens kommunen skal føre tilsyn med at loven følges gjennom oppfølging av tillatelser til tiltak og godkjenning av ansvarsrett (Norges byggforskningsinstitutt, 2002).

Departementene (Kommunal- og regionaldepartementet/KRD og Miljøverndepartementet/MD) fulgte opp arbeidet i samarbeid med Kulturdepartementet, ved å utvikle en veileder for "Estetikk i plan- og byggesaker" (Kommunal- og regionaldepartementet, 1997/3). Hensikten med veilederen

³ Forskrift til plan- og bygningsloven; Saksbehandling og kontroll (SAK), Foretak for ansvarsrett (GOF), Organisering av sentral godkjenningsordning, Tekniske forskrifter (TEK) - utgitt 1997 av Kommunal- og arbeidsdepartementet

er å gi inspirasjon til kommuner, fylkeskommuner og andre aktører til å utvikle egne verktøy for å sikre estetisk kvalitet tilpasset lokale forhold og aktuelle tiltak. Figur 1.3 viser hvilke juridiske virkemidler kommunene har å spille på for å innarbeide estetiske retningslinjer.



Figur 1.3 Oversikt over kommunale, juridiske virkemidler (forenkling etter KRD's veileder "Estetikk i plan- og byggesaker").

Som følge av tidligere stortingsmelding nr. 61⁴, har også Administrasjonsdepartementet, Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet utgitt en veileder "Estetikk i statlige bygg" (1996). Hensikten var at staten som landets største byggherre skal være et forbilde. Staten påvirker de fysiske omgivelsene både som lovgiver, planlegger, ansvarlig for utdanning og forskning, som formidler av allmennhetens kulturelle interesser og som byggherre.

1.6 Om forvaltningsnivåer og virkemidler

Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver

I Plan- og bygningslovens § 2 Formål, står det bl.a. at "Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging samt å sikre estetiske hensyn".

I det følgende gis en oversikt over plan- og bygningsmyndighetenes arbeidsoppgaver og ansvarsområder, fordelt på statlig, fylkes- og kommunalt nivå. Plan- og bygningsloven skiller mellom planmyndigheter og bygningsmyndigheter. Det presiseres at det er forskjellige departementer som er øverste myndighet for planmyndigheter og bygningsmyndighetene. Miljøverndepartementet har det øverste administrative ansvaret for planmyndighetene, mens det er Kommunal- og regionaldepartementet som er øverste bygningsmyndighet.

⁴ St. meld.nr. 61(1991-92) Kultur i tiden

Staten påvirker utviklingen gjennom regelverk/lovgivning og gjennom fylkesmannen, fylkeskommunal og kommunal forvaltning frem til prosjekterende og utførende foretak. Kommunene har et selvstendig ansvar for utvikling av egne retningslinjer og bestemmelser gjennom sine virkemidler. De skal også samarbeide med fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Ved bruk av sine virkemidler skal kommunene styre den lokale utviklingen av det som bygges gjennom plan- og byggesaksforvaltning overfor det enkelte foretak. Foretakene på sin side blir gjennom godkjenningsordningen pålagt ansvar for at det de prosjekterer og bygger blir utformet iht. statlig lovverk samt regionale og lokale bestemmelser.

Planmyndighetene

Planmyndighetene har to hovedoppgaver, utarbeiding av planer og håndheving av plan- og bygningslovgivningen. Med § 2 i plan- og bygningsloven hjemles krav til planmyndighetene. Planleggingen gjennomføres av planmyndighetene ved vedtak av rikspolitiske retningslinjer, fylkesplaner, kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Tre nivåer håndterer denne planleggingen, et statlig nivå, et fylkesnivå og et kommunalt nivå. *Statens* myndighet gjelder hele landet, fylkeskommunene har planmyndighet i sitt fylke, og kommunestyret har øverste planmyndighet lokalt i kommunen. Her er det statlige nivået i utgangspunktet overordnet, men kommunene har myndighet til å utarbeide og vedta egne planer. Miljøverndepartementet kan allikevel i bestemte tilfeller gripe inn og endre kommunestyrets vedtak, og har også selv myndighet til å vedta planer.

Planmyndighetene på statlig nivå/riksnivå

Den øverste myndigheten utøves av Kongen (Regjeringen i statsråd), Miljøverndepartementet og fylkesmennene. Staten ved departementet *"skal ha det administrative hovedansvar for statens planleggingsoppgaver etter loven, og skal arbeide for at vedtak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planlegging. Departementet er også den sentrale bygningsmyndighet. Departementet kan overføre myndighet som det er tillagt i eller i medhold av loven til fylkesmannen..."* (Pedersen m.fl., 2000). Ettersom fylkesmannen er statens planorgan på fylkesnivå, er fylkesmannens oppgaver nærmere beskrevet under *Fylkesnivå* nedenfor.

Miljøverndepartementet(MD) har det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver etter loven, og skal føre tilsyn med fylkeskommunens oppfølging av sine forpliktelser når det gjelder utarbeidelse av fylkesplaner. Departementet har tilsvarende ansvar for å føre tilsyn med at kommunene overholder sine plikter til utarbeidelse av kommuneplaner. Departementet kan gi pålegg om endringer av fylkesplaner. Miljøverndepartementet kan også i innsigelsessaker fra nabokommuner, fylkeskommune eller andre statlige myndigheter påvirke vedtak om det kommunale planverk.

Det forutsettes ikke i plan- og bygningsloven at det skal utarbeides en egen landsplan for arealdisponeringen på samme måte som fylkesplan for fylket og kommuneplan for kommunen. Rikspolitiske hensyn forutsettes ivaretatt gjennom regional og kommunal planlegging. Generelle mål og retningslinjer for fysisk, økonomisk og sosial utvikling i fylker og kommuner skal legges til grunn for all planlegging etter loven (iht. § 17-1 i plan- og bygningsloven).

Planmyndighetene på fylkesnivå

Fylkeskommunen er en selvstendig administrativ enhet med direkte politisk valg, der fylkestinget er det øverste politiske styringsorgan. Fylkesplanen skal vedtas av fylkestinget, en oppgave som ikke kan delegeres, men fylkesplanen skal også godkjennes av departementet. Fylkestinget kan delegere oppgaver til fylkesutvalget, som er et lovbestemt utvalg, eller til andre faste utvalg. Et av disse utvalgene kan få oppgaven med ledelsen av planprosessen. Fylkeskommunens administrasjon utfører de tillagte planfaglige oppgaver, og plan- og bygningsloven pålegger fylkeskommunen å ha en *"fagkyndig plan- og utbyggingsadministrasjon for utarbeidelse og behandling av planer, og for å gi den planfaglige veiledningsplikt som skal gis etter loven"*. (Pedersen m.fl., 2000).

Fylkeskommunens viktigste juridiske virkemidler er fylkesplan og fylkesdelplan. Det er i plan- og bygningslovens § 19-1 skissert virkeområde for planlegging på fylkesnivå, der statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske og kulturelle virksomhet skal samordnes. Fylkesplanen skal også innlemme retningslinjer for bruk av arealer og naturressurser. Estetiske forhold skal tas opp og innlemmes i fylkesplanen, eller omhandles i egen fylkesdelplan på overordnet areal- og ressursplanleggingsnivå. Estetiske rammer for nye tiltak og anlegg i fylket som angår mer enn en kommune, bør vurderes og behandles i fylkesplanen.

Fylkesmannen er statens planorgan på fylkesnivå. Fylkesmannens myndighet i plansaker er ikke direkte fastsatt gjennom loven, men delegert fra Miljøverndepartementet til fylkesmannen i hvert enkelt fylke. I konflikter mellom statlige sektormyndigheter og kommuner har fylkesmannen en meglersrolle, men fylkesmannen kan også komme inn i planprosessen som sektormyndighet (fylkesmannen kan sitte med en lovpålagt myndighet hvis saksområdet blir berørt i forbindelse med planutvikling). I forbindelse med behandling av klager over vedtak i enkeltsaker i kommunen vil fylkesmannen kunne gi mer konkrete direktiver. For øvrig vil fylkesmannen ha et selvstendig ansvar for å mekle i interessekonflikter mellom stat, fylkeskommune og kommune, samt ev. private interesser. Dette kan være aktuelt i enkelte byggesaker, men vil normalt være mest aktuelt i plansaker. Ut over disse oppgavene er fylkesmannen også klageinstans. Kommunene kan iht. kommuneloven selv bestemme om klager på byggesaker skal gå via et ev. utvalg først eller direkte til departementet ved fylkesmannen.

Planmyndighetene på kommunenivå

Kommunestyret er øverste myndighet i kommunen, med det folkevalgte utvalg under dette. Administrasjonen er organisert under rådmannen. Vedtak i plansaker fordeles mellom kommunestyret og det faste utvalg for plansaker. Kommunestyret organiserer planadministrasjonen i kommunen, men ifølge plan- og bygningslovens § 9-2 har lederen for kommunens administrasjon ansvaret for kommunens planleggingsoppgaver. Kommunestyret bestemmer hvem som skal forberede og fremlegge saker for det faste utvalget for plansaker. Planadministrasjonen har ikke avgjørelsesmyndighet.

Den kommunale planadministrasjonen utvikler et sett planer iht. plan- og bygningsloven, som vedtas av kommunestyret eller det faste utvalget for plansaker. Bygningsmyndighetene er helt avhengige av dette planverket for å kunne utføre sine oppgaver. Dette kommunale planleggingsarbeidet er grunnleggende for gjennomføring av alle kommunale aktiviteter på plan- og bygningssiden (se oversikt over kommunale virkemidler, fig. 2.1).

Kommuneplanen skal ha en langsiktig del og et kortsiktig handlingsprogram iht. plan- og bygningsloven⁵. Planen skal vurderes revidert (rullert) minst en gang hver valgperiode. Reguleringsplan og bebyggelsesplan skal benyttes til styring av arealbruk. Disse planene inneholder konkrete bestemmelser for arealer og byggverk knyttet bl.a. til plassering, størrelse, utforming, planløsning, krav til utfyllende planer osv. Det er vanlig at private aktører utformer reguleringsplaner, men også kommunedelplaner og kommuneplaner blir i enkelte kommuner utarbeidet av konsulenter på oppdrag fra kommuneadministrasjonen. Det er allikevel kommunestyret eller det faste utvalget for plansaker som vedtar planene (iht. kommunens politiske organisering).

Bygningsmyndighetene

Myndighetene styrer arealdisponeringen gjennom planverket. Bygningsmyndighetenes oppgave er å kontrollere at planer og øvrige bestemmelser iht. plan- og bygningslovgivningen blir fulgt gjennom behandling av bl.a. byggesaker. Mens planmyndighetene legger grunnlaget ved planutviklingen, er bygningsmyndighetene utøvende. I tillegg kan bygningsmyndighetene gripe inn ved ulovlige forhold. Ved forvaltning av planverket følges planene opp i praksis bl.a. gjennom kommunal byggesaksbehandling.

⁵ Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet (1997): *Veileder "Estetikk i plan- og byggesaker"*, oversikt over verktøy for å ivareta estetiske hensyn i plan- og byggesaksbehandling.

Bygningsmyndighetene på statlig nivå

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er bygningsmyndighetenes hovedansvarlige med en generell veiledningsplikt. Departementet gir generelle uttalelser om forståelse av loven, men har ikke instruksjonsmyndighet overfor kommunen i enkeltvedtak. Som miljøverndepartementet når det gjelder planmyndighetene, har kommunal- og regionaldepartementet delegert myndighet i klagesaker til fylkesmannen. I klagesaker er departementet derved overordnet organ og kan omgjøre vedtak fattet av fylkesmannen. Departementet kan gripe inn eller instruere fylkesmannen om dette i tilfeller der kommunen selv ikke griper inn ved ulovligheter i forhold til plan- og bygningsloven. Fylkesmannens rolle beskrives nærmere nedenfor.

Statens bygningstekniske etat (BE) er den sentrale fagmyndigheten for byggereglene og er rådgiver for Kommunal- og regionaldepartementet. BE driver den sentrale godkjenningsordningen for foretak etter plan- og bygningsloven og er tilsynsmyndighet for reglene om dokumentasjon av byggevarer. Etatens hovedkunder er departementet, de kommunale bygningsmyndighetene og bygge- og anleggsnæringene, samt enkeltbedrifter så langt det gjelder sentral godkjenning av foretak eller tivoliinnretninger. BE har en normativ tilnærming og veileder bl.a. kommunene på forespørsel i generell anvendelse av byggeregler, veiledninger til forskrifter osv. (www.be.no).

Den norske stats husbank (Husbanken) er statens sentrale organ for gjennomføring av boligpolitikken. Husbanken har ingen delegert myndighet som statlig organ, men gir råd og faglig assistanse og er engasjert i boligfaglig/-politisk utredningsarbeid. Husbanken har kontorer i Oslo, Arendal, Bergen, Trondheim, Bodø og Hammerfest. Husbankens viktigste oppgaver ligger på det boligsosiale området, særlig knyttet til det å skaffe boligløsninger for bostedsløse, flyktninger og andre vanskeligstilte. Kommunene er bankens fremste samarbeidspartner for å nå disse og andre boligpolitiske mål (www.husbanken.no). Andre områder der Husbanken har arbeidet målrettet og insentivstyrt i flere år, er bl.a. byggeskikk og estetikk. Statens byggeskikkpris deles ut i regi av husbanken hvert år, som et ledd i dette arbeidet (tidligere ved Statens byggeskikkutvalg). Husbanken arrangerer kurs rettet mot bl.a. kommuner og saksbehandlere om byggeskikk, estetikk, skjønnsutøvelse osv.

Bygningsmyndighetene på fylkesnivå

Fylkeskommunen har ingen juridisk rolle som bygningsmyndighet. Veiledningsplikten gjelder bare i plansaker.

Fylkesmannen har fått sin myndighet delegert fra departementet (KRD), for å være klageinstans i fylket. Alle vedtak som er fattet av kommunen i bygningssaker kan klages inn til fylkesmannen. Fylkesmannen kan i tillegg gripe direkte inn med pålegg der det oppleves ulovligheter i strid med plan- og bygningsloven hvis ikke kommunen griper inn (Fylkesmannens håndhevningsmyndighet). Fylkesmannen skal – ”etter oppdrag fra Regjeringen, sentraladministrasjonen eller etter eget initiativ – gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen”⁶. Fylkesmannens oppgaver vil i denne sammenheng bl.a. være å gi generell informasjon og veiledning til kommunens politiske organer og til administrasjonen når det gjelder byggesaksbehandling.

Bygningsmyndighetene på kommunenivå

Kommunen har flere oppgaver knyttet til sin rolle som bygningsmyndighet. Kommunen har tilsynsplikt, og kommunen har også kontrollplikt ved søknader om nye tiltak. Kommunestyret kan delegere myndighet for vedtak i bygningssaker til et utvalg, men det er ikke krav til faste utvalg for dette som for plansaker.

Figur 1.4 viser en oversikt over mulige virkemidler og grep kommunen kan benytte og utvikle for å innarbeide estetiske retningslinjer. For disse virkemidlene ligger planverket som felles grunnlag og forankring for alle øvrige aktiviteter i kommunens utøvelse av sin bygningsmyndighet.

⁶ Iht. *Instruks for fylkemenn*, gitt ved kgl. res. 7.8.1981, endret ved kgl. res. 10.11.1988 og 6.7.1999. (Odin)

Nye virkemidler/aktiviteter etter plan- og bygningslovsreformen	Eksisterende virkemidler med ny fokus på estetikk	Grep for å øke bevissthet om estetikk
Forhåndskonferanser	Kommunalt planverk fra overordnede kommuneplaner til regulerings- og bebyggelsesplaner	Møtevirksomhet rettet mot tiltakshavere/ foretak
Godkjenningsordningen/ansvar og ansvars plassering	Juridisk bindende retningslinjer til plan- og bygningsloven	Utvikling av informasjonsmateriell
Tilsyn og kontroll	Mottakskontroll	Tettstedsprogram
Kommunale sanksjoner	Skjønnsutøvelse	Møbleringsprogram
	Konsekvensutredning	Kompetanseheving
	Vedtekter	Interkommunalt samarbeid
	Byggesaksbestemmelser	Regionalt samarbeid
	Byggeforskrifter	
	Veiledning	
	Tiltaksbehandling	
	Kvalitetsstyringssystem	
	Byggeskikkveileder	
	Byggeskikkpris	
	Byggeskikksirkel	
	Stedsanalyser	

Figur 1.4 Oversikt over kommunale virkemidler og grep

Nærmere beskrivelse av kolonnene:

- Kolonnen *Nye virkemidler etter plan- og bygningslovsreformen* viser et utsnitt av nye virkemidler som er kommet til etter lovreformen. Dette er aktiviteter og ordninger som sikrer at kommunen får informert om kravsetting og standarder i forhold til estetiske retningslinjer.
- *Eksisterende virkemidler med ny fokus på estetikk* viser virkemidler som har vært brukt før, men som har fått nytt eller endret innhold. Her er det kommet et nytt fokus på estetikk. Veiledere, forskrifter og rundskriv fra departementene gir utdypende informasjon i forhold til lovverkets juridiske rammer. Utover disse er det kommunens oppgave å utforme sine virkemidler for best mulig utvikling og ivaretagelse av lokale estetiske kvaliteter. Forvaltning av retningslinjer og bestemmelser skal styre ønsket estetisk utvikling av lokalmiljøet og representerer, ved siden av planverket, kommunenes faglige, estetiske forankring.
- Utover disse virkemidlene kan kommunene ty til en rekke grep for å øke bevissthet om estetikk lokalt. Disse grepene vil også være forankret i plangrunnlaget i den enkelte kommune.

I klagesaker kan kommunen (som i plansaker) revurdere sin behandling av saken og omgjøre vedtak de tidligere har fattet. Hvis et vedtak blir stående etter klagebehandling skal klagen sendes videre til fylkesmannen. Det er ikke pålagt kommunen å ha egen bygningsadministrasjon, men loven pålegger kommunen å behandle byggesaker på en forsvarlig måte. Det mest hensiktsmessige vil derfor være å ha en bygningsadministrasjon eller -etat som gir en fagkyndig forvaltning av byggesakene. Bygningsadministrasjonens rolle i forhold til byggesaker er å gi veiledning og saksbehandling av byggesaker ved forvaltning av bl.a. planverket iht. lovgivningen og ved å føre tilsyn og kontroll i byggesaker.

1.7 Endringer i kommunenes oppgaver

Iht. oversikten i Figur 1.3 er det flere nye virkemidler/aktiviteter kommunen skal forholde seg til og gjennomføre. Dette gjelder bl.a. utvikling av veiledere og informasjonsmateriell, gjennomføring av forhåndskonferanser, tilsyn og kontroll, innarbeiding av godkjenningsordningen og ansvarssystemet gjennom byggesaksbehandlingen osv.

Nye virkemidler

Veiledere, forskrifter og rundskriv fra departementene og Statens Bygningstekniske Etat (BE) gir utdypende informasjon i forhold til lovverkets juridiske rammer. Utover disse er det kommunens oppgave å utforme sine virkemidler for best mulig utvikling og ivaretagelse av lokale estetiske kvaliteter. Forvaltning av retningslinjer og bestemmelser skal styre ønsket estetisk utvikling av lokalmiljøet og representerer, ved siden av planverket, kommunenes faglige estetiske forankring. Virkemidler utover de juridiske har flere hensikter, og de er viktige elementer i arbeidet med å sikre hovedintensjonen i plan- og bygningslovsreformen, dvs. tilrettelegging for en kvalitetsheving av det som bygges. De skal utdype og forklare innholdet i det overordnede planverket. Virkemidlene blir formidlet til søkere for tilrettelegging ved utforming av tiltak, og de blir lagt til grunn for saksbehandling, planarbeid og videreutvikling av nye virkemidler. Det er også virkemidler som benyttes til å motivere til økt fokus ved premiering av gode eksempler osv.

Forhåndskonferanse

Med begrepet forhåndskonferanse menes møter med frivillig deltakelse som avholdes før innsending av melding eller søknad og omfatter både plan- og byggesaker. Juridisk sett omfattes bare byggesaksbehandling av loven (Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet, 1997/3). Forhåndskonferanser for plansaker omfattes av forvaltningsloven. Forhåndskonferansen skal refereres, og det er hensiktsmessig å definere rammevilkår/arealplanbestemmelser og andre forhold som er viktig å trekke frem tidlig i prosjekteringen. Hensikten med forhåndskonferanser er å avklare rammer, innhold og omfang og unngå unødig prosjektering gjennom en tidlig dialog mellom tiltakshaver og kommune, og på denne måten skape bedre kvalitet. Gjennom denne dialogformen oppnår kommunen å etablere tidlig kontakt med tiltakshaver, de kan influere på et tidlig tidspunkt og innarbeide retningslinjer for ønsket estetisk utvikling før prosjekteringen er kommet for langt. Forhåndskonferanser vil også være fordelaktig for tiltakshaver når det gjelder kartlegging av rammevilkår, funksjonskrav osv. Tidligere har funksjonen vært dekket gjennom kontakt mellom saksbehandler og prosjekterende/byggherre, men ikke formalisert. Dagens ordning innebærer ingen juridiske bindinger eller ansvar for kommunen. Forhåndskonferansen har karakter av en gjensidig orientering, men gir ikke rettigheter i videre saksbehandling.

Klassifisering av tiltak og godkjenningsordningen

Godkjenningsordningen skal sørge for at riktig kompetanse kanaliseres til prosjekter gjennom klassifisering av tiltak etter GOF/Godkjenningskatalogen⁷ (Statens byggetekniske etat BE, 1999) og ved godkjenning av foretak etter tiltaksklasser, også iht. GOF.

Krav til kompetanse i tiltak fremheves av flere kommuner i undersøkelsen som en av de viktigste måtene å sikre god utvikling av estetikk i kommunene.

Byggesaksbehandling

Den nye formuleringen av plan- og bygningslovens § 74 nr. 2 har skjerpet kravet til utforming av tiltak. Loven krever nå *”... en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og respekt for naturgitte og bygde omgivelser...”* (KAD/MD-1997/2). Kommunen skal dermed vurdere den estetiske kvaliteten, om det er sammenheng mellom tiltakets funksjon (formål) og utforming, og at tiltaket harmonerer med bygde og naturgitte omgivelser. Skjerpelsen innebærer ytterligere vektlegging av skjønn og understreker behovet for satsing på kompetanseutvikling og utvikling av klare retningslinjer for saksbehandling og skjønnsutøvelse i kommunene (Tyrén, C.W., J.L. Ditlefsen og E. Schulze, 1997).

⁷ Godkjenningskatalogen er et hjelpemiddel ved klassifisering av byggetiltak og godkjenning av foretak for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven

Redusert faglig teknisk innhold

Som en følge av lovendringene er det tekniske innholdet i kommunenes byggesaksbehandling redusert. Byggesaksbehandling handler i stor grad om å kontrollere at korrekt dokumentasjon er vedlagt søknaden, vurdering av tiltaksklasse og kontroll av at alle ansvarsområder er belagt i tiltaket. Kommunens faglige vurdering av søknadens tekniske innhold erstattes av en vurdering av at ansvaret er riktig fordelt i tiltaket, og at de som søker om ansvarsrett har tilstrekkelig dokumentert kompetanse. Det som gjenstår av faglig vurdering i den kommunale byggesaksbehandlingen er hovedsakelig behandling og utøvelse av skjønn relatert til den estetiske utformingen av tiltak. Dette har ført til endret behov for kompetanse og kompetanseutvikling i kommunenes byggesaksavdelinger, fra ren teknisk, ingeniørfaglig kompetanse til mer arkitektfaglig og estetikkfaglig kompetanse.

Rammeforutsetninger og premisser for estetisk kvalitet

De avgjørelsene som påvirker den estetiske kvaliteten i størst grad, blir tatt tidlig i prosjektfasen. Rammeforutsetningene og premissene som legges til grunn for programmering, forprosjekt og prosjektering, er svært viktige. Premisser gis ofte av tiltakshaver og prosjekterende gjennom avklaring av ambisjoner om standard og økonomiske forhold. Rammeforutsetningene som gis gjennom lover, forskrift, retningslinjer og bestemmelser, gir minimumskrav for flere av disse premissene (krav til utnyttelse, funksjonalitet, høyder, linjeføringer, forhold til omgivelsene osv.).

Som forvaltningsmyndighet av plan- og bygningsloven skal kommunene informere søkere om rammeforutsetninger for estetisk utforming av tiltak. Dette skjer gjennomformidling av informasjon om kommunale bestemmelser, retningslinjer og veiledere og i forhåndskonferanser eller samtaler med tiltakshavere og foretak. Rammeforutsetninger som følge av vedtatte planer, bestemmelser og retningslinjer, og krav om hva som skal følge søknaden om tiltak varierer fra kommune til kommune. Det er viktig å være oppmerksom på at reformen er iverksatt i kommuner med store geografiske og kulturelle forskjeller. De har ulike forutsetninger for å iverksette lovreformen ut fra forskjellige politiske prioriteringer, organisering, størrelse og ressurser generelt. Det kan være vesentlige forskjeller mellom kommunene knyttet til ulike problemstillinger rundt stedets størrelse, historie og beliggenhet, byggeskikk og kulturlandskap osv. Variasjonen i praktiseringen vil ha sammenheng med kompetanse, organisering og enkeltindivider i plan- og byggesakstjenesten. Utvikling av strategier, retningslinjer og virkemidler for styring av estetisk utforming vil også variere mellom kommunene.

1.8 Foretakenes nye roller og ansvar

Foretakene har fått et utvidet ansvar for å dokumentere kontroll av sitt arbeid gjennom byggeprosessen. Det nye ansvarssystemet pålegger foretakene å dokumentere sin kompetanse innen de områdene de søker ansvarsrett. Aktørene skal selv stå med ansvaret for den tekniske kvaliteten på det arbeidet de gjennomfører, og dokumentere i hvert tiltak at det er kontrollert i henhold til foretakets system, som skal oppfylle visse innholdsmessige kriterier. Søknadsinnholdet er endret bl.a. ved at tekniske/statiske beregninger ikke lenger skal vurderes av kommunen. Tegninger som beskriver tiltakets utforming i forhold til seg selv og omgivelsene skal vedlegges søknaden. Det skal fremgå av tegninger og evt. en redegjørelse for tiltaket, at det er utformet iht. offentlige krav i lover, forskrifter, planer og bestemmelser. Det er ansvarlig arkitekturprosjekterende foretak som er ansvarlig for at retningslinjer til estetisk utforming både i statlige lover og forskrifter og i kommunale planer og bestemmelser følges ved utforming av tiltak.

1.9 Annen forskning og arbeider på temaet

Annet arbeid innen temaet estetikk

Norsk Form formidler flere publikasjoner som omhandler estetikk i forhold til menneskelig velbefinnende og helse, utvikling av bensinstasjoner, kriminalitetsforebyggende planlegging av bysentrum, arkitektur som politikk, reisens estetikk og design generelt. Rapporter om

designprogrammet for olympiske leker på Lillehammer er også tilgjengelig gjennom Norsk Form. (www.norskform.no) Denne typen publikasjoner gir et viktig bidrag til den generelle debatten om estetikk, og kan gi gode eksempler på byggeskikk og tankegang bak planlegging og designveiledning. Disse publikasjonene er imidlertid i liten grad forskningsbasert.

Husbanken har flere pågående prosjekter innen byggeskikk og generell opplæring *”for å spre kunnskap og engasjement om god utforming av de bygde omgivelser.”* Målgrupper for dette arbeidet er kommuner og fylkeskommuner (politikere og ansatte i kommunale etater og i fylkeskommunen), og byggebransjen forøvrig, involverte offentlige og private aktører i næringen og andre involverte parter. Arbeidet med byggeskikk ble tidligere iverksatt av Statens Byggeskikkutvalg men er nå overtatt av Husbanken. Det har fått et oppsving etter revisjonene av PBL i 1997, der kravene til estetikk ble presisert. Husbanken har skissert følgende mål for sitt byggeskikkarbeid: *”Husbankens byggeskikkarbeid skal fokusere på en bærekraftig utvikling. Innsatsen skal rettes mot det bygde miljø som helhet, og skal omfatte nybygging og eksisterende bygningsmasse.”* (www.husbanken.no). Dette viser at Husbankens virksomhet på området er utvidet i forhold til tidligere. Husbankens arbeider på området estetikk er i liten grad forskningsbasert, men er i større grad basert på praktisk gjennomføring av aktiviteter rettet mot kommuner.

Byggforsk sitt arbeid med byggeskikk og estetisk utvikling har dreid seg om ulike forhold. Det har vært viktig å se på relasjonen mellom det enkelte bygg/tiltak og omgivelsene, og god terrengtilpasning og bedre byggeskikk har vært viktige tema. Her har stedsanalyser vært sentrale (Bjørneboe 1995). Det har videre vært gjort grep gjennom reguleringsplanlegging, jfr. Brenna-prosjektet (Guttu, Nordeide og Gundersen, 1989), og det har f.eks. vært utviklet en virkemiddelkatalog der siktemålet er bedre byggeskikk i kommunene (Bjørneboe og Guttu, 1993). Et metodisk grep har vært å utvikle ”byggeskikksirkelen” som kan tjene som et referansegrunnlag for diskusjoner om ”hva som passer inn”. Byggforsk utarbeidet en plakat med byggeskikksirkelen for bruk i kommunene, i samarbeid med Den norske stats husbank og Statens byggeskikkutvalg (Statens byggeskikkutvalg, Husbanken og Norges byggforskningsinstitutt, 1992 og 1998). Her har det også vært utviklet to byggedetaljblader som ser på norsk byggeskikk, definisjoner og virkemidler, og vurdering av byggeskikk med byggeskikksirkelen (Norges byggforskningsinstitutt, 1993 og 1997). Det foreligger flere rapporter på områdene god byggeskikk og bedre bebyggelsesplaner innen mindre, bebygde områder, og det er utgitt en håndbok som omhandler god byggeskikk (Bjørneboe, 2001). Fortetting av småhusområder har også vært et tema som Norges byggforskningsinstitutt har arbeidet mye med (Nordahl og Bjørneboe, 2002).

Det er ikke kartlagt andre forskningsprosjekter som evaluerer plan- og bygningslovens virkninger mht. estetikk på en tilsvarende måte som det blir gjort i her. Det foreligger noen rapporter som ser på planarbeid og planutvikling (www.nibr.no), men ikke i relasjon til annen virkemiddelutvikling og bruk slik vi gjør det i denne rapporten. Det foreligger en rapport om evaluering av bruk av stedsanalyser i planlegging ved NIBR, som er en kvalitativ studie av bruk av stedsanalyser i planlegging. Rapporten går grundig igjennom prosess rundt utvikling av stedsanalyser, innhold og resultater i 5 casekommuner, på oppdrag fra Riksantikvaren (Tennøy og Saglie, 2000). Gjennomgangen viser at det er lite forskning direkte knyttet til estetikk og byggeskikk som er utført i senere tid. Det som pågår er i stor grad knyttet til veiledning og formidling av kompetanse.

Annen forskning

Det har i perioden 1995 – 2000 vært gjennomført en hel rekke evalueringsprosjekter i regi av Norges forskningsråd, initiert av Kommunal- og regionaldepartementet, hvorav flere har gått nærmere inn på virkninger av byggesaksreformen, kvaliteter og variasjon i søknadsdokumentasjon til tiltak, kommunenes nye tilsynsrolle samt flere kartlegginger med caseundersøkelser. Ingen av disse prosjektene er direkte relatert til estetikk. Det er også flere rapporter fra evalueringsprosjekter som tar for seg endringer og virkninger i byggesak og søknadsdokumentasjon (Nordahl, 2000 og Ovesen, 2000). Innen det pågående evalueringsprogrammet til Norges forskningsråd gjennomfører Norges byggforskningsinstitutt fem evalueringsprosjekter. Undersøkelsene har noe ulikt fokus og ulike empiri, men har med ulike vinklinger et felles fokus: Evaluering av plan- og bygningsloven.

Metodikk og tilnærming i de fem prosjektene er imidlertid sammenfallende. Samlet gir prosjektene et bredt grunnlag for en samlet vurdering av reformen av plan- og bygningslovsreformen i 1997. Prosjektene er:

- ”Fører endringer i plan- og bygningsloven til nye og/eller endrete roller for BAE-næringen i byggeprosessen?” ved Torer F. Berg. Evaluering av hvordan de ulike ansvarsrollene blir praktisert som resultat av endringene i plan- og bygningsloven. (Berg, 2004)
- ”Bedre kontroll av byggevirkksomheten? Kommunal iverksetting og endring i kontrollpraksis” ved Siri Nørve, Morten Meyer og Cecilie Flyen Øyen. Evaluering av iverksettingen av nye byggeprosessregler mht. hvordan kommuner og foretak forstår sine nye oppgaver med tilsyn og kontrollarbeid, hvordan kommuner og foretak praktiserer iverksetting av tilsyn og hvordan kontroll dokumenteres (egenkontroll og uavhengig kontroll). (Nørve, Meyer og Øyen 2005)
- ”Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler i prosjekteringsfasen” ved Vidar Stenstad. Evaluering av hvilke virkninger deler av byggesaksreformen med tilhørende lov- og forskriftsendringer har for prosjekterende foretak og for prosjekteringsinnhold og kvalitet. (Stenstad og Ness, 2004)
- ”Funksjonell kvalitet og tilgjengelighet for funksjonshemmede” ved Jon Christophersen. Hovedmålsettingen er å finne ut om endringene i plan- og bygningsloven medfører at tilgjengelighetsspørsmål blir bedre ivaretatt enn tidligere. (Christophersen, 2003)
- ”Nøkkeltall for tid og ressursbruk i plan- og byggesaksbehandling” ved Bengt Næspe er en evaluering av tidsbruk og ressursbruk i kommuner og byggebransjen i forhold til implementering av de virkemidler som følges av byggesaksreformen. Dette er et sjettede prosjekt som er tildelt midler fra Norges Forskningsråd innen samme evalueringsprogram. Prosjektansvarlig er Norsk kommunalteknisk forening.

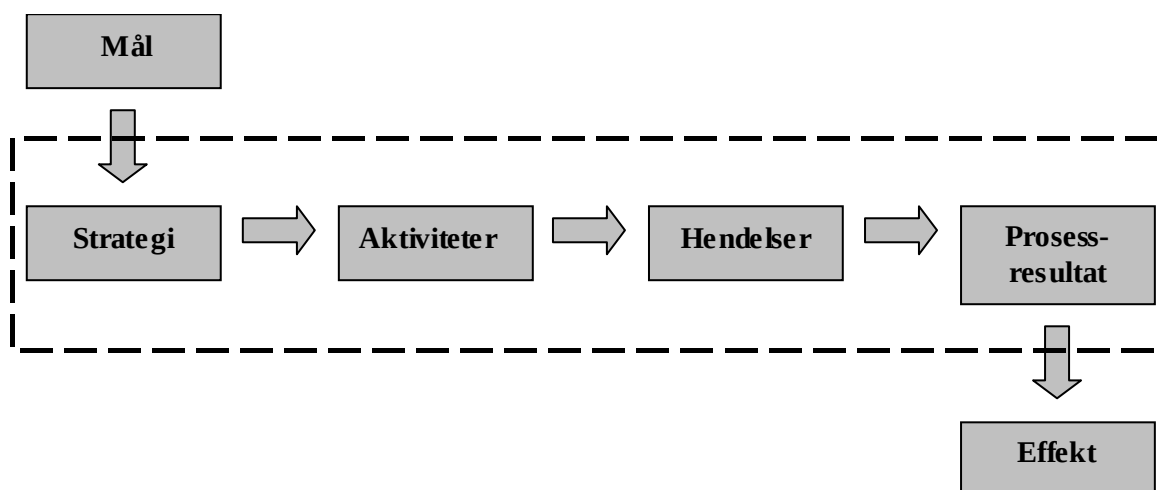
Evalueringsprogrammet er beskrevet nærmere på Forskningsrådets hjemmesider, www.forskningsradet.no.

2 Forskningsdesign og metode

2.1 Evalueringsmetodikk

Her skisseres grunnlaget for utforming av evalueringsmetodikk og forskningsdesign for gjennomføring av prosjektet. Figur 2.1 viser den evalueringsmodellen (Nørve 2000) som er lagt til grunn for valg av metode.

- *Mål:* Intensjonene med planlagte prosess formuleres
- *Strategi:* Strategi for gjennomføring velges
- *Aktiviteter:* Aktiviteter planlegges for å innfri intensjonene
- *Hendelser:* Aksjoner gjennomføres
- *Prosessresultat:* Prosessen fører til resultater som gir endringer i praksis
- *Effekt:* Endelige effekter registreres/måles



Figur 2.1 Evalueringsmodell

Modellen i figur 2.1 fremstiller et tankemønster for å avgrense det feltet vi skal arbeide med, og gir en generell fremstilling av den prosessen som skjer fra lovreformens intensjoner er definert, *mål*, til en målbar *effekt* er observert. Prosjektet fokuserer hovedsakelig på prosessen som ligger innenfor det stiplete området i evalueringsmodellen. Anvendelse av evalueringsmodellen på dette prosjektet er nærmere forklart nedenfor.

Grunnlag:

- *Mål*
Intensjonene med lovreformen tilsvarer evalueringsmodellens *mål*: En generell kvalitetsheving av det som bygges, som også omfatter estetisk utforming av landskap og bygningsmiljøer. Lovens hovedintensjon⁸ er å samordne offentlig virksomhet (statlig, fylkeskommunal og kommunal) for bl.a. å sikre at estetiske hensyn blir ivaretatt gjennom planlegging og det enkelte tiltak, slik at disse er til størst mulig gagn for samfunnet og enkeltmennesket. Hensiktene med lovreformen legges til grunn for den prosessen prosjektet betrakter.

Prosess:

- *Strategi*
Prosjektet tar utgangspunkt i en drøfting som er omtalt i en rekke stortingsmeldinger. Odelstingsproposisjon nr. 39 (1993-94) med komitébehandling omhandler forslag til

⁸ § 2 Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr 77. Ajourført med endringer 13.juni 1997 nr. 51.

påfølgende lovendring. Stortinget har gjennom lovendringen vedtatt en strategi for å oppnå ønsket effekt ved bruk av virkemidler. Lovens virkemidler er konkretisert gjennom forskrifter hvor endringene fra tidligere hovedsakelig kan beskrives med en ny søknadsprosess. I den nye prosessen er tidlig avklaring, forutsigbarhet og ansvarsfordeling er i fokus.

- *Aktiviteter*
Lovreformen har resultert i aktiviteter for implementering av ønsket strategi både på statlig nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå hos plan- og bygningsmyndighetene. Nye virkemidler blir utviklet, forskrifter og veiledere blir implementert. En pågående utvikling gjennomføres løpende. Dette avler behov for ny veiledning og informasjon til utøvende aktører (foretak, kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn).
- *Hendelser*
Aktiviteten medfører ulike hendelser hos utøvende aktører. For å tilpasse seg endrete krav og retningslinjer, må foretak og andre involverte parter (f.eks. tiltakshavere) omorganisere sine organisasjoner, vurdere sine kompetanseområder, legge om arbeidsmønster osv.
- *Prosessresultat*
Strategi, aktiviteter og hendelser utgjør en prosess som sammen skaper et prosessresultat: Planer, søknader, tillatelser, godkjenninger, ferdigattester, dokumentasjon av estetisk utforming av tiltak osv.

Sluttresultat:

- *Effekt*
I denne sammenheng er effekten bl.a. oppnåelse av estetisk kvalitet iht. gitte lokale kriterier og retningslinjer i konkrete tiltak. En mer overordnet, langsiktig effekt er om kommunen har oppnådd ønsket estetisk utvikling som er samordnet i en plansammenheng med fysisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling i kommunen. Hvorvidt lovreformen har ført til høyere estetisk kvalitet på bygde omgivelser, og dermed et vesentlig mål med hele reformen, ligger som basis for den videre prosessen og er ikke et tema i dette prosjektet.

Det er mange aktører som inngår i byggeprosessen, men ikke alle aktørene har en rolle i forhold til den estetiske utformingen av et tiltak. De to sidene som påvirker den estetiske utformingen er myndighetene med sine forvaltningsnivåer, som representerer rammeverket og forvaltningen av dette, og det er tiltakets eiere. Tiltakets eiere representeres av de profesjonelle, ansvarlige aktørene som påtar seg en rolle for tiltakshaveren ved å utforme et prosjekt som ivaretar kravene i lover, forskrifter og lokalt planverk og bestemmelser og tiltakshavers krav, ønsker og behov til tiltaket. Vi ser i dette prosjektet på begge de to sidene.

2.2 Forskningsdesign

Foretakenes implementering av nye krav i egen styring for å arbeide med estetisk utforming av tiltak, har dannet grunnlaget for valg av metode. *Proessen* i valgte evalueringsmodell vil utgjøre basis for betraktning av sammenhengene mellom de forskjellige myndighetsnivåene og utøvende aktører. For å studere endringer av et forsterket fokus på estetisk utforming, gjennomføres prosjektet som en komparativ studie over tre år, inndelt i tre deler med forskjellige innfallsvinkler (se figur 1.1).

Del 1 – Caseundersøkelse – kommunal praksis og iverksetting

I del 1 av prosjektet er kommunen betraktningseenhet, med tilhørende forvaltningsmyndighet hos fylkeskommune og fylkesmann. Denne delen av prosjektet er en casebasert, kvalitativ studie med seks utvalgte kommuner. Denne casestudien belyser kommunenes prosess og praksis i forhold til estetikk. Relasjoner mellom foretak og kommunal myndighet er knyttet til materiale fra et lite utvalg konkrete tiltak i hver kommune.

Vi har intervjuet nøkkelpersoner i forhold til planutvikling og forvaltning av plan- og bygningsloven mht. krav til estetikk. Materialet er konsentrert om temaer med relevans i forhold til fokus på estetikk i planutvikling og -forvaltning, utvikling og anvendelse av øvrige virkemidler

samt byggesaksforvaltning. Rapporten viser status i de seks kommunene sett i forhold til implementering av reformen. I intervjuene av respektive fylkeskommuner og fylkesmannsembeter til de seks casekommunene er omfanget mindre iht. den rollen disse myndighetene har i forvaltningen av lovverket. På bakgrunn av det samlede materialet gjennomføres en drøfting med utgangspunkt i endringene i plan- og bygningsloven.

Pga. skifte av prosjektleder før rapporteringen av intervjuer i kommunene var slutført, er case 6 ikke rapportert i sin helhet. Her mangler deler av stoffet for kommunen og stoff om fylkesmannen. Det som foreligger av stoff om kommunen er allikevel tatt med i rapporten.

Del 2 – Survey av kommuner

Del 2 er gjennomført som en følgestudie av første kvalitative delprosjekt, for å undersøke om funnene fra den første caseundersøkelsen er representative for et større utvalg av kommuner. Spørreundersøkelsen er sendt til 150 kommuner der det er innkommet 100 svar som er medtatt i behandling av empirien. Det er også gjennomført en enkel spørreundersøkelse av alle landets fylkeskommuner (de resterende etter caseundersøkelsen i del 1). Det er gjennomført telefonintervju med tre fylkesmannsembeter (utover de seks fra caseundersøkelsen i del 1). Spørreskjemaene er basert på resultatene i prosjektets første del. Den kvantitative spørreundersøkelsen gir et større omfang av data, og utgjør dermed et bredere grunnlag for å belyse endringer i fokus på estetisk utforming og hvilke virkninger reformen har hatt på landsbasis. Spørreundersøkelsen har en svarprosent på 67, noe som utgjør 23 % av landets kommuner.

Del 3 – Caseundersøkelse av foretakenes praksis og samspill med kommunen

I den siste del av prosjektet er foretakene betraktningssenheter, og dette er en kvalitativ studie hvor foretakenes praksis og deres samspill med kommunen belyses både via intervjuer av foretakene og av kommunene, og ved gjennomgang av utvalgte tiltak som er byggemeldt av foretakene i den aktuelle kommunen. Utvelging av foretak har derfor vært via tiltak som er byggemeldt i casekommunen basert på opplysninger fra byggesaksavdelinga i kommunen.

Fokus for denne delen av undersøkelsen har vært å studere foretakenes arbeidsmetodikk mht. estetikk og eventuelle endringer i denne metodikken, foretakenes bruk og oppfattelse av kommunenes praksis og virkemidler for å styre estetisk utvikling, og hva tiltakene kan belyse om både foretakenes og kommunens praksis, og om påvirkningsfaktorene for å oppnå høy estetisk kvalitet. Vi har også sett på endringene i kommunen etter intervjurunden for del 1.

2.3 Problemstillinger

Når vi skal kartlegge endringene som følger av lovreformen studerer vi ulike grupper av aktører. Vi vinkler problemstillingene i forhold til de aktørene som iverksetter lovendringen gjennom planutvikling og byggesak samt brukere av disse tjenestene i byggeprosessen, tiltakshavere og ansvarlige aktører i hvert tiltak.

I del 1 og 2 av prosjektet er det kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter som er i fokus. De samme problemstillingene er aktuelle for del to av studiet, der de blir belyst gjennom en spørreundersøkelse til et bredere spekter kommuner, og gjennom en begrenset undersøkelse til fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. For å belyse endringene over tid, blir disse spørsmålene til en viss grad også tatt opp igjen i del tre av prosjektet.

Problemstillinger for kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn

- Hvordan er estetisk utvikling og estetisk utforming av tiltak ivarettatt på den lokalpolitiske dagsorden, bl.a. gjennom løpende kommuneplanlegging?
- Hvilke virkemidler har kommunen tatt i bruk for å følge opp krav til estetisk utforming?
- Hvilken informasjon gir kommunene om rammeforutsetninger for estetisk utforming av tiltak?
- Hvordan følges endringene opp i kommunal byggesaksbehandling og lokal godkjenning av foretak?

- Har det skjedd endringer i forvaltning av plan- og bygningsloven på fylkesnivå?
- Har dette ev. fått noen innflytelse på planlegging og byggesaksbehandling mht. estetikk i tilhørende kommuner?

I tredje og siste del av studien er det foretakene og deres praksis og samspill med kommunene som er i fokus. Prosjekteringsforetakene er de reelle formgivere, og dermed viktige aktører i forhold til en lovendring som tar sikte på økt fokus på estetikk. Problemstillingene knyttet til foretakenes praksis og relasjoner til kommunene blir belyst via en casebasert undersøkelse.

Problemstillinger for foretak

- Hvordan jobber foretakene med estetikk, og har de sin arbeidsmetodikk etter reformen ?
- Har foretakene endret sine rutiner for kvalitetssikring, kontroll og dokumentasjon ?
- Hvilke kommunale virkemidler benytter foretakene seg av, og på hvilken måte ?
- Hvilke faktorer har vært mest avgjørende for tiltakenes utforming ?
- Har foretakene registrert endringer i kommunenes praksis mht. estetikk etter reformen ?
- Opplever foretakene endret eller forsterket fokus på estetikk fra annet hold ?
- Avdekker undersøkelsen andre aspekter ved praksis knyttet til styring av estetisk utvikling i kommunen, og kan dette i så fall knyttes til reformen ?

Problemstillinger for kommunene i del 3

- Kommunenes syn på de tiltakene som er belyst via foretakene
- Hva har skjedd av endringer i kommunene mellom intervju for del 1 og for del 3 mht. bemanning, kompetanse, planutvikling, utvikling av virkemidler og saksbehandling

2.4 Utvalg av casekommuner

Reformen av plan- og bygningsloven skal iverksettes i kommuner med store geografiske og kulturelle forskjeller. De har varierende forutsetninger for iverksetting av reformen i forhold til størrelse, politiske prioriteringer, ressurser generelt, tilgang på kompetanse og personell, organisering, mengde og størrelse på saker, oversiktighet, vekst og sentralitet. Utvalget av kommuner er sammensatt med variasjon ut fra disse forutsetningene. Det er de samme kommunene som er brukt som utgangspunkt i prosjektets del 1 og 3. I spørreundersøkelsen (del 2) har de seks casekommunene vært holdt utenfor utvalget.

Studien har et utvalg på seks kommuner, der hver kommune representerer forskjellige fylker. Ved valg av kommuner har vi vektlagt spredning i størrelse, innbyggertall og geografisk plassering med blanding av by- og landkommuner og kyst- og innlandskommuner. Kommunene har derfor stor geografisk spredning på landsbasis, har store topografiske variasjoner, og presenterer seks forskjellige størrelser mht. folketall. I caseundersøkelsene i del 1 og 3 av prosjektet har vi valgt å belyse forskjeller mellom kommunetyper. På grunnlag av dette forventer vi store variasjoner mellom casekommunene, og følgelig spredning i resultatene.

Utvalget er representert av kommuner med henholdsvis

- mindre enn 5.000 innbyggere
- mellom 5.000 - 15.000 innbyggere
- mellom 15.000 - 25.000 innbyggere
- mellom 25.000 - 50.000 innbyggere
- mellom 50.000 - 100.000 innbyggere
- mer enn 100.000 innbyggere

Hvert case er gjennomført på samme måte, uavhengig av størrelse, beliggenhet, organisering osv. Prosjektet er ikke normativt og ser ikke på effekten av lovgivningen gjennom subjektiv oppfattelse av våre bygde omgivelser ved vurdering av i hvilken grad bygget miljø er blitt ”penere”.

Del 1 – Caseundersøkelse av kommuner

3 Kommunal iverksetting av estetikkbestemmelsene

3.1 Gjennomføring av prosjektets første del

I denne rapporten er beskrivelsen av kilde-data/empiri for hvert enkelt case forkortet av hensyn til rapportens størrelse. Innsamling av kildematerialet med gjennomføring av intervjuer til del 1 av prosjektet ble gjennomført i 2001 og 2002, og ble rapportert i Delrapport 1 (upublisert) i mai 2003 (Øyen og Ovesen, 2003).

Det ble gjennomført et pilotcase med henblikk på uttesting av intervjuguiden, og etablert en referansegruppe som gjennomførte et møte som de første aktivitetene. Referansegruppen bidro med innspill tidlig i oppstarten av prosjektet, men har etter bytte av prosjektleder ikke vært samlet.

Intervjuer

I kommunene er kommuneplanlegger, leder for plan- og byggesak og saksbehandlere som forvalter plan- og bygningsloven intervjuet. I fylkeskommunen er primært ledere og saksbehandlere som håndterer forvaltning av plan- og bygningsloven og økonomiske virkemiddelordninger som berører estetisk utvikling i kommunene intervjuet. Hos fylkesmannen har det hovedsakelig vært gjennomført samtaler med leder eller saksbehandler for klagesaksbehandling iht. plan- og bygningsloven, men også koordinator og saksbehandler for kommunenes plansaker som er til høring.

Det vært gjennomført intervjuer/samtaler med:

- Kommuner:
Saksbehandler for klagesaksbehandling av plan- og bygningslovssaker i forhold til
- Fylkeskommuner:
Ansvarlig for fylkeskommunal planlegging, forvaltning av plan- og bygningsloven overfor kommunene spesielt mht. byggeskikk og landskapskvaliteter, saksbehandlere på økonomiske virkemidler, tilskuddsordninger mht. stedsutvikling
- Fylkesmannsembeter:
Saksbehandler for klagesaksbehandling av plan- og bygningslovssaker i forhold til kommunenes ansvarsrettsbehandlinger, lokale foretaksgodkjenninger samt vedtak til tiltak.
Koordinator for uttalelser av plansaker i kommuner og fylkeskommune (juridisk, landbruk og miljø)

I intervjuer med byggesaksmedarbeidere har forhold ved et antall utvalgte prosjekter og informantenes oppfatning av samhandlingen med prosjektets aktører vært bakgrunn for samtaler. I intervjuene dokumenteres hvilke rammeforutsetninger kommunene formidler (forhåndskonferanser, informasjon om bestemmelser, retningslinjer og veiledere) og hvilke kriterier de legger til grunn for godkjenning av faglig kompetanse i foretak mht. estetikk. Videre kartlegger intervjuene kommunenes strategier bl.a. for gjennomføring av tilsyn når det gjelder estetisk utforming. Til sammen for de 6 casene har 20 informanter fra kommunene, 10 informanter fra fylkeskommunene og 16 informanter hos fylkesmannsembetene vært involvert i intervjuer.

Foreliggende data

Studien ser nærmere på hvilken dynamikk det er mellom forvaltningsnivåene fylkeskommunen og kommunen. Videre kartlegges hvordan et overordnet, forsterket fokus implementeres fra et nivå i

forvaltningen til kommunenivået som skal omsette dette til egen iverksetting. Kildematerialet dokumenterer hva fylket formidler til kommunene gjennom innhenting av dokumentasjon og intervju.

Ved å se på søknadsdokumentasjonen fra utvalgte tiltak, synliggjøres kommunens retningslinjer for estetisk utforming. Dette konkrete underlaget er benyttet som basis for gjennomføring av intervjuene for å dokumentere kommunenes generelle praksis. For å se hvilke føringer som legges på klagesaksbehandlingen, har det vært nødvendig å innhente dokumentasjon og data på saker hos fylkesmann til de respektive utvalg av kommuner. Intervjuer av politikere og saksbehandlere i kommunene søker å kartlegge hvilke føringer resultatet av klagesaker på estetisk utforming legger på den videre forvaltningen, og på skjønnsvurderinger i kommunen.

Vi har benyttet kildemateriale fra:

- foreliggende data i kommuner, fylkeskommuner og fylkesmann som vedtatte planer
- med bestemmelser, veiledere, organisasjonsplaner, årsmeldinger, klagestatistikk, øvrig statistikk, politiske behandlinger, tillatelser, godkjenninger, uttalelser, informasjon, osv
- beskrivelser av praktisering av forvaltning av plan- og bygningslovgivningen hos
- forvaltningsmyndighetene. Dette kan eksempelvis være rutiner fra virksomhetens kvalitetsstyringssystem.
- utvalg av søknadsdokumentasjon fra til sammen 20 tiltak, som grunnlag for gjennomføring av intervjuer med kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

Supplerende informasjon er hentet fra respektive nettsider.

3.2 Presentasjon av Case 1

Kommunen

Case 1 er en kommune med mellom 50.000 og 100.000 innbyggere.

Organisering

Kommunen har gjennomgått og gjennomgår stor utvikling og har gått fra å være en tidligere industrikommune til regionens sosiale, kulturelle og handelsmessige tyngdepunkt. Organisatorisk har kommunen i det siste tiår vært gjennom en kommunesammenslåing. Administrativt ivaretar først og fremst Byplanseksjonen med to av sine fem avdelinger forvaltning av plan- og bygningsloven. Arealplanavdelingen har ansvaret for kommunens overordnede kommuneplanlegging, og Bygnings- og reguleringsavdelingen ivaretar forvaltning av byggesaker, regulerings- og bebyggelsesplaner.

Kompetanse

Ansatte ved Arealplanavdelingen og Bygnings- og reguleringsavdelingen har en variert kompetansebakgrunn, med bl.a. arkitekt- og landskapsarkitektkompetanse. Intern kompetanseutvikling sikres gjennom intern kursing, oppfølging/vedlikehold og intern gjennomgang av egen byggeskikkveileder, intern drøfting av estetisk utforming av konkrete tiltak og vedlikehold og videreutvikling av egen kvalitetssikring av byggesakstjeneste. Økt forståelse for estetikk i omgivelsene er innarbeidet som målsetting i Bygnings- og reguleringsavdelingen. Fagkompetansen på estetikk er styrket gjennom nyansettelser av arkitekter ved avdelingen.

Virkemidler

Kommunen har et velutviklet virkemiddelapparat til bruk i sitt plan- og byggesaksarbeid når det gjelder estetikk. Dette er resultatet av et langsiktig plan- og utviklingsarbeid som har pågått i løpet av hele 90- tallet. For å sikre langsiktig strategi for estetisk utvikling er kommuneplanen rullert mht. dette. Kommunen har gjennomført analyser for de fleste av kommunens tettsteder. Dette har vært grunnlag for bevisstgjøring lokalt og brukes som et viktig verktøy for rullering av planer. Planverket er bearbeidet på de fleste nivåer når det gjelder innarbeiding av retningslinjer for

estetisk utvikling. Det er også utarbeidet vedtekter til plan- og bygningsloven, generelle veiledere, byggeskikkveileder og retningslinjer for gjennomføring av plan- og byggesakstjenesten i form av et kvalitetsstyringssystem.

For å forvalte kommunens utvikling i forhold til estetikk i konkrete tiltak, er det godkjenningsordningen, oppfølging av egne reguleringsbestemmelser samt utøvelse av skjønn etter § 74.2 som er de viktigste virkemidlene. Skjerpelse av forvaltning av skjønnhetsparagrafen har gitt god støtte i forhold til å ta temaet opp med tiltakshavere og ansvarlige søkere i tidlige avklaringsrunder.

Prosess og praksis

Kommunen viser aktivt hvilke krav de stiller til estetisk kvalitet og hvilke kriterier de benytter til å bedømme estetisk utforming. Kommunen har tatt godkjenningsordningen aktivt i bruk. Praktiseringen har vært i utvikling fra reformen trådte i kraft. Kommunen anser forhåndskonferansene som de mest sentrale aktivitetene når det gjelder tidlig avklaring og forståelse av rammeforutsetninger/kriterier for estetisk utforming. Praktiseringen av mottakskontrollen er blitt skjerpet etter at reformen trådte i kraft ved endring av kompetanse i kommunens forvaltning, der det foretas en faglig vurdering av søknader. I selve saksbehandlingen videreføres vurderinger fra mottakskontrollen. Om nødvendig konkretiseres skønnsutøvelsen mht. utformingen av tiltaket i seg selv, til sine omgivelser og sett i sammenheng med gjeldende bestemmelser for området.

Kommunen har god kommunikasjon med fylkeskommunen, og har bedt fylkeskommunen uttale seg i kompliserte saker. Dette har sikret bedre og raskere avklaring i flere saker og bidratt med bredde og tyngde til den faglige vurderingen. Fylkeskommunen (spesielt fylkeskonservatoren) er en viktig bidragsyter med uttalelser/innspill og innsigelser til planer (kommuneplan, reguleringsplaner, areal- og transportplan), og har klart lagt føringer på utvikling av kommunens planer mht. estetikk. Det kommer svært få klagesaker på estetisk grunnlag. Kommunen mener dette er et resultat av satsing på tidlig avklaring av rammer og kriterier for vurdering av tiltak, noe som har vært prioritert siden før lovreformen trådte i kraft. Kommunen anser kommuneplanen som det viktigste virkemidlet for å styre estetisk utvikling. Utfordringen for kommunen internt har vært å videreføre overordnede strategier fra plandokumenter til et forståelig og praktisk redskap for saksbehandlere (intern opplæring, veiledere, rutine for skønnsutøvelse).

Politikerne har ikke i noen særlig utstrekning tatt initiativ til å få estetikk på dagsorden, og det er kommuneadministrasjonen som har presentert problemstillingene f.eks. ved innføring av reformen. Politisk utvalg har tidvis i enkeltsaker stilt strengere krav til bygningsutforming enn administrasjonen har i sin innstilling, og delegert til administrasjonen å konkretisere skjerpelsene av estetisk utforming. Bygnings- og reguleringsavdelingen i kommunen har en klar oppfatning av at det er blitt mer tillit enn før mellom administrasjon og ansvarlig politisk utvalg. Dette er forårsaket av en felles forståelse for behov for styring av estetisk utforming i konkrete saker. Politisk er utvalget blitt bevisst at det er kommunens ansvar å forvalte hvordan kommunen skal fremstå, nå og i fremtiden.

Case 1 - Fylkeskommunen

Organisering og kompetanse

Seksjon for plan- og miljø og fylkeskonservatoren ivaretar forvaltning av estetikkområdet i fylkeskommunen. Politisk er det hovedutvalg for samferdsel, miljø og kultur som har delegert myndighet fra fylkestinget i de fleste saker som fremlegges politisk. Overordnede planer vedtas av fylkestinget.

Innenfor seksjon for plan- og miljø og fylkeskonservatoren er kompetansen sammensatt av sivilarkitekter, arkeologer, landskapsarkitekt og jurist/kunsthistoriker. Til eget planarbeid engasjeres det eksterne konsulenter til avgrensede utredningsoppgaver.

Virkemidler

Fylkeskommunen har i stor utstrekning innarbeidet i sine planer en strategi for å styre estetisk utvikling. Dette er blitt konkretisert ved rullering av alle nye planer. Fylkeskommunen har utviklet fylkesplan og fylkesdelplaner (fylkesdelplan for kultur og areal- og transport plan på fylkesdelplannivå) mht. estetisk utvikling, og estetikk er et tema i planforum for fylket, der kommunene møter fylkeskommunen om lag fem ganger i året og arbeider med konkrete temaer som f.eks. by- og tettstedsutvikling, kulturlandskap, stedsforming, miljøbyarbeid. Fylkesmannen deltar også på disse møtene. Et hovedmål i fylkesplanen er å fremme høy estetisk kvalitet i fylkets bygningsmiljøer med spesiell vekt på offentlige møteplasser, og å ivareta kulturarven. Større fokus på estetisk utvikling i fylkesplaner har resultert i mer konkret oppfølging av temaet ved rullering av kommunale planer.

Prosess og praksis

Fylkeskommunale planer danner grunnlag for uttalelser til kommunale planer og siteres i enkeltsaker. Det gis uttalelser ved varsel om igangsetting av kommuneplan-, reguleringsplan- og bebyggelsesplanprosesser og ved formelle høringer.

Planene danner grunnlaget for fylkeskommunens uttalelser og høringer til kommunale planer, konkrete tiltak og dispensasjoner. Fylkesplanene benyttes som grunnlag ved forhold som er i strid med rikspolitiske retningslinjer, manglende koordinering av planprosesser og ved melding eller vedtak om innsigelser. Ved varsel om igangsetting av kommunale planleggingsprosesser gir fylkeskommunen påpekninger til kjente forhold iht. andre påbegynte planprosesser, føringer og sammenheng i planer, arealdisponering, rikspolitiske retningslinjer, sammenhenger av beliggenhet og eksisterende bebyggelse. Fylkeskommunen oppfatter et skille mellom by- og landkommuner mht. hvilke planverk som benyttes. I bykommuner fokuseres det på sentrumsplaner og i landkommuner på kommunedelplaner. Det er også store forskjeller på kompetanse. *De fleste landkommunene er i langt større grad avhengig av "konsulenter" og veiledning både i konkrete tiltak og i planprosesser for å kunne ivareta kommunens estetiske utvikling.* Også i casekommunen, som har medarbeidere med variert kompetansebakgrunn, har fylkeskonservatoren vært en viktig fagkompetanse på estetisk utvikling i områder av historisk verdi.

Case 1 - Fylkesmannen

Organisering, kompetanse, ressurser

Flere avdelinger hos Fylkesmannen har forvaltning av plan- og bygningsloven som ansvar. Hos fylkesmannen ivaretas meklingsrollen i plansaker, de gir uttalelser og melder ev. om innsigelser til plansaker, og har uttalerett til dispensasjonssaker. Fagtemaer som i hovedsak berører estetisk utvikling og utforming vil være landskapsutforming mht. bruk og vern av f.eks. kulturlandskap. Juridisk avdeling er kommunenes høringsinstans i plansaker, spesielt mht. juridisk holdbarhet i forhold til både plankart og bestemmelser. Videre ivaretar avdelingen behandling av klager på tiltak, lokal foretaksgodkjenning og tildeling av ansvarsretter.

Prosess og praksis

Fylkesmannen har siden reformen trådte i kraft hatt noen få klagesaker hvert år som berører estetisk utforming av tiltak, og enda færre saker som berører skilting. Foreløpig har det ikke vært behandlet klagesaker som berører godkjenningsordningen. Det foreligger ikke registreringer på antall klagesaker som spesielt berører estetikk fra før reformen trådte i kraft. Som oftest er dette ett av flere momenter i en klagesak. Ved behov har fylkesmannen innhentet uavhengige faglige innspill og ev. støttet seg til kompetanse i fylkeskommunen.

Fylkesmannen søker i stadig større grad å koordinere sine innspill til kommunale planer. Dette forutsetter at kommunene har god planforvaltning (i motsetning til utstrakt dispensasjonspraksis, som gjør planene mindre forutsigbare for allmennheten).

Case 1 - Vurdering

Sammenslåing av kommuner har her ført til økte krav om samkjøring og utvikling av retningslinjer, virkemidler og praksis. Dette har effektivisert den kommunale administrasjonen, samtidig med at man i denne kommunen har arbeidet bevisst med å ta hensyn til estetikk i sitt virkemiddelapparat og kompetanseutvikling. Utviklingen har pågått over lengre tid, og har ført til at planverket er utviklet på de fleste nivåer. Denne brede utviklingen på virkemidler for gjennomføring av plan- og byggesaksbehandling mht. estetisk utforming fører til likebehandling og forutsigbarhet, noe som er viktig for å bygge troverdighet til den kommunale byggesaksforvaltningen blant brukere/publikum. Det fører også til bedre oversikt over fremtidig utvikling, og legger langsiktige føringer for estetisk utvikling i kommunens planverk. Dette sikrer den estetiske utviklingen av det bygde miljø i kommunen på sikt.

Det er hovedsakelig administrasjonen som har arbeidet frem dette virkemiddelapparatet. Politikerne har delegert myndighet til administrasjonen, og har på den måten vist tillit til de som sitter med teknisk innsikt og kompetanse. Dette fører til et godt utviklet samarbeid mellom politikere og administrasjon, og har resultert i en tydelig bevissthetsøkning når det gjelder ansvar for forvaltning og videre estetisk utvikling av kommunen.

Samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune er godt. Fylkeskommunen bidrar med kompetanse også til de større kommunene i fylket. Dette er positivt, og bidrar til utvikling av et fruktbart samspill mellom de forskjellige nivåene i forvaltningen. Fylkeskommunen har utviklet sine planer mht. estetisk utforming, og økt fokus på estetikk i fylkesplanverket har hatt positive virkninger mht. oppfølging ved rullering av det kommunale planverket. Fylkeskommunen benytter planverket som grunnlag for sitt samkvem med kommunene når det gjelder uttalelser, høringer og bidrag i de kommunale planprosessene. Samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene har vært aktivt, bl.a. gjennom deltakelse på møter som planforum, der også fylkesmannen har vært representert. Gjennom slikt samarbeid utvikles en solid plattform for videre samarbeid mellom fylkeskommune, fylkesmann og kommuner, noe som er av vesentlig betydning. Større kjennskap til hverandre og til hverandres virkemidler betyr økt bevissthet og mulighet for bedre innarbeiding av temaer som estetikk og estetisk utforming i virkemidlene.

Fylkesmannsembetet er hovedinstans for klagesaker, og ivaretar hovedsakelig den juridiske siden av forvaltningen på fylkesnivå. Fylkesmannen bidrar i liten grad med kompetanse rettet mot kommunene i fylket, utover det juridiske. Også fylkesmannsembetet støtter seg på fylkeskommunens kompetanse ved behov, og vi ser her at de tre forvaltningene har relativt god kommunikasjon seg imellom.

Her ser vi en kommune som har organisert seg godt, som har god kompetanse på estetikk, de har økt fokus og som har god kommunikasjon med fylkesnivået. Fylkeskommunen fremstår som den største utenforstående bidragsyteren, og har hatt en viktig rolle i det kommunale arbeidet med estetisk utvikling.

3.3 Presentasjon av Case 2

Kommunen

Case 2 er en kommune med mellom 25.000 og 50.000 innbyggere.

Organisering

Kommunen er politisk organisert etter en utvalgsmode, og bystyret delegerer PBL-saker til eget planutvalg som fungerer som bygningsråd og fasadeutvalg. Planutvalget behandler plansaker og klager i byggesaker. Plan- og næringskontoret sitter i Rådmannens egen stab, og har ansvar for utarbeidelse av kommunens overordnede planer, bortsett fra kommuneplan og kommunedelplaner. Teknisk avdeling, med plan- og byggesaksseksjonen, har på vegne av Rådmannen delegert forvaltningsmyndighet til plan- og bygningsloven mht. arealplaner og byggesaker. Planseksjonen

har også ansvar for utarbeidelse av kommunens egne arealplaner (kommuneplan, kommunedel-, regulerings- og bebyggelsesplaner).

Kompetanse

Planseksjonen har sivilarkitekter, sivilingeniør, ingeniør, jordskifte kandidat, natur- og ressurskandidat og tekniske tegnere. Byggesaksseksjonen har sivilingeniører, ingeniører, sivilarkitekt, jurist og teknisk tegner. Hverken plan- eller byggesaksseksjonene har kompetanse på kulturminnevern. Kommunen støtter seg til fylkeskommunenes kompetanse på dette området. Det har vært store utskiftninger av personell siden 1997, som følge av stor etterspørsel etter fagfolk i foretakene. For kommunen har ikke reformen fått betydning for endring av kompetanse, men omorganisering av avdelingen i 1999 bidro til en positiv faglig utvikling, med bedre kommunikasjon og samarbeide mellom kommunens avdelinger og seksjoner som resultat.

Det har vært stor variasjon i antall behandlede saker i årene 2000-2002, noe byggesaksseksjonen tror hovedsakelig skyldes at bemanningen har variert mye. Et sammenfall av innføring av reformen og stor boligutbygging, parallelt med stor utskiftning av personell, har resultert i at utvikling av implementering av lovendringen først fikk fart etter at tjenesten fikk besatt stillingshjemlene igjen. Arbeidet med bebyggelses- og reguleringsplaner opptar det meste av plankapasiteten i kommunen. Overordnet arealplanlegging og utarbeidelse av strategiske politiske retningslinjer har av denne grunn for en periode blitt nedprioritert.

Virkemidler

Kommunens virkemidler for å styre estetisk utvikling og utforming i tiltak omfatter bearbeiding av kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for byutviklingsområdet, reguleringsbestemmelser, norm for presentasjon og beskrivelse av regulerings- og bebyggelsesplaner, skiltvedtekter og enkelte egne veiledere og retningslinjer. Kommunen har også utviklet eget kvalitetsstyringssystem for veiledning til gjennomføring av forhåndskonferanser og behandling av søknader, og Byggeskikksirkelen brukes i en viss grad som hjelpemiddel for å vurdere tiltakets skjønnhetssyn i forhold til seg selv og sine omgivelser.

Kommuneplanens hovedfokus er å skape et bysamfunn med estetikk og trivsel, men utover dette sier planen lite om strategi for å oppnå dette. Et problem med reguleringsbestemmelsene er at de fort blir for detaljert, og at de ikke alltid er oppdatert i forhold til gjeldende kommuneplan

Siden reformen trådte i kraft, har kommunen arbeidet aktivt med innarbeiding av ny praksis iht. nye forskrifter og har utviklet eget kvalitetsstyringssystem. Kommunen har ikke prioritert å etablere tilsynstjeneste, og har i liten grad tatt i bruk de nye sanksjonsbestemmelsene.

Prosess og praksis

Gjennom egen KS-utvikling har kommunen definert hvordan forvaltningstjenesten skal utføres. Dette legger føringer på saksprosess og krav til produkt, både til hva kommunen selv skal levere og hva ansvarlige foretak må fremskaffe av dokumentasjon for å oppnå ansvarsrett og tillatelse til tiltak. Kommunen har i mindre grad vært oppatt av det endelige resultatet, og av langsiktige virkninger av den estetiske utviklingen for områder i kommunen. For å legge til rette for ønsket tempo i næringsutviklingen, er planer som omhandler mindre geografiske områder, prioritert fremfor utvikling av overordnede planverk. Pga. liten plankapasitet de siste årene, har kommunen til tross for påtrykk fra politikerne ikke innarbeidet føringer i planverket. Næringsutbygging er i en periode blitt prioritert på bekostning av utvikling av overordnet planverk. Dette har ført til at bare bebyggelses- og reguleringsplaner for mindre geografiske områder er blitt bearbeidet, og oversiktsplanverk mangler. Kommuneplanen har vært oppe til rulling i 2000, men sier lite om strategi for estetisk utvikling. Kommunen har erfart at fagkompetanse i mottakskontrollen medvirker til kvalitetssikring av felles praktisering og økt kontakt med søkermassen.

Et lite oppdatert planapparat har resultert i behandling av mange bebyggelsesplaner og små reguleringsplaner for å tilrettelegge for konkrete utbyggingsprosjekter, og dermed et større behov

for planavklaring i mange byggesaker. Tidlig avklaring i forhold til nødvendig planprosess er en prioritering for å oppnå målsettingen om å være en god tilrettelegger for næringsutvikling i kommunen. Kommunen har ikke endret sin praksis i forhold til bruk av juridiske virkemidler siden før reformen trådte i kraft. Dette gjenspeiles også i at tilsynstjenesten i kommunen ikke er etablert. Kommunen utfører ikke planlagte tilsyn, men følger opp konkrete henvendelser fra publikum.

For kommunen har reformen anskueliggjort behovet for å styrke forvaltningstjenestens kompetanse på estetikk og hvordan denne brukes i saksbehandlingen. Virkningene av reformen kan vanskelig skilles ut som enkeltstående årsak til endring av praksis. Denne virkningen er kommet som en tilleggseffekt pga. kommunens satsing på å bli en næringsvennlig kommune. Internt i kommunen er man kommet frem til en felles forståelse om at planverket må utvikles for å bli mer forutsigbart for både søkere og forvaltningstjeneste i byggesaker. Overordnet planlegging vil tvinge seg frem for bedre å kunne legge til rette for næringsutviklingsprosjekter, som i stadig større grad krever egne planavklaringsprosesser.

Case 2 - Fylkeskommunen

Organisering

Kulturavdelingen og plan- og næringsavdelingen hos fylkeskommunen ivaretar veiledning og forvaltning av plan- og bygningsloven. Avdelingen gir kommunene innspill til oppstart av planprosesser, uttalelser til plansaker, dispensasjonssaker til plan, konsekvensanalyser og ev. innsigelser til plan. Plan- og næringsavdelingen med faggruppe for bl.a. areal og infrastruktur ivaretar temaet estetikk gjennom utvikling av fylkesplaner og tildeling av økonomiske virkemidler. Generelt søker Fylkeskommunen å samordne alle sine innspill overfor kommunene.

Kompetanse

I plan- og næringsavdelingen er det kompetanse på arkitektur, landbruk og ingeniørteknikk. Kulturavdelingen har kompetanse på områdene arkeologi, arkitektur og konservatorkompetanse. Departementene kommer med krav og pålegg, men det er et problem at det settes av lite penger til utvikling av kompetanse og spesifikke økonomiske virkemidler. Spesielt i vernesaker er det vanskelig å gi pålegg uten at økonomiske virkemidler for utarbeidelse av skjøtselsplaner og istandsetting er tilgjengelige. Fylkeskommunen har kompetanse både til å gi veiledning og sette krav i forhold til flere lovverk for å ivareta lokale kulturminner, men har ingen økonomiske intensiver for å praktisere dette.

Virkemidler

Fylkesplanen for perioden 2000-2003 er retningsgivende for kommunal, fylkeskommunal og statlig planlegging og tar for seg emner som har innflytelse på estetisk utforming av omgivelsene. Her er det innarbeidet overordnede føringer for å fremme livskvalitet og folkehelse, vektlegge kultur ved å ta vare på historiske bygninger, uterom og kulturlandskap og det legges føringer på fylkets arealpolitikk. Større irreversible endringer i arealbruk skal skje på grunnlag av vurderinger av konsekvenser for naturressurser, miljø, næringsliv, kulturminner og samfunn. For bebygde områder skal det i fylket tilstrebes en høy estetisk standard på bygg og fysisk miljø. Fortetningsplaner i boligområder/tettsteder må sikre eks. friområder og grøntareal, og ta hensyn til eksisterende bygningsmiljø og byggeskikk.

Fra 1997 har fylkeskommunen også hatt en Kystsoneplan for fylket, som beskriver retningslinjer for arealpolitikken langs kysten, der det legges vekt på at kommunene i større grad bør bruke plan- og bygningsloven for å ivareta lokale verneformål.

Prosess og praksis

Fylkeskommunen har prioritert spesielt å arbeide for at estetiske og fysiske kvaliteter i fylkets byer og tettsteder styrkes. Samhandlingsprogram og regionalt utviklingsprogram (RUP) for 2001 viderefører denne vektleggingen ved at kulturelle, miljømessige og estetiske kvaliteter i det offentlige rom skal ivaretas i alle deler av offentlig planlegging. Konkret prioriteres fylkets økonomiske virkemiddelordninger til stedsutvikling av kommunesentra, regionale sentra eller

steder som er utpekt i fylkesplan for reiseliv. Det er gitt støtte til prosjekter for utvikling av stedsanalyser, nødvendig fysisk standardheving og miljøtiltak.

Fylkesplanene er fylldige og godt beskrevet, men når det kommer til gjennomføring, f.eks. tildeling av økonomisk virkemidler, stiller fylkeskommunen ikke krav til bruk. Det har ikke vært noe markant politisk initiativ i forhold til å styre estetisk utvikling, særtrekk i byggeskikk og landskapskvaliteter. Et resultat av dette er lite helhet. Fylkeskommunen har for liten samordning og helhetstenkning, men følger opp forvaltning av plan- og bygningsloven på tema om estetisk utvikling ved behandling av kommunale planer og i vernesaker. Som eier og tiltakshaver stiller fylkeskommunen derimot få krav til estetisk utforming av egne bygg. Gjennom egen planlegging fokuserer fylkeskommunen på å oppnå en dialog med kommunene om ønsket utbyggingsmønster og god regional infrastruktur. Hensyn til estetikk og landskapsbilde anses som viktige.

Fylkeskommunen oppfatter det slik at kommunenes planprosesser fungerer dårlig, men at kommunene har kunnskap og kompetanse om estetisk utforming og utvikling. Politisk styring av utviklingen har vært oppe som tema i lokalpolitikken gjennom etterlysning av planer, men administrasjonen har vist liten evne til oppfølging.

Fylkeskommunen registrerer forskjeller mellom kommunene når det gjelder ivaretagelse av estetikk i tiltak. De største kommunene ønsker å bli oppfattet som næringsvennlige, og fylkeskommunen oppfatter at deres innspill til tider tolkes som innblanding. Små kommuner med liten utbygging og stadig mindre folketall, blir klart positive når det kommer tilbud om nyetablering/utbygging. Slik utbygging skjer imidlertid ofte på bekostning av ønsket estetisk utvikling og tap av lokal byggeskikk og kultur. Hverken kompetanse eller lokale virkemidler som veiledere eller planer er nødvendigvis en garanti for oppnåelse av gode estetiske løsninger. Fylkeskommunen har en oppfattelse av at større kommuner er innadvendte, og at dette hindrer en dialog med fylkeskommunen.

Representanter fra fylkeskommunen arbeider i samarbeidsfora hvor estetisk utvikling som tema berøres, som styringsgruppe for byggeskikk i regi av Husbanken, og internt planforum forut for planforum, hvor statlige enheter, fylkeskommune og fylkesmann og kommuner (ordførere og deltakere fra administrasjon) orienterer om sine planer/prosesser.

Case 2 - Fylkesmannen

Organisering, kompetanse og ressurser

Virksomheten ble omorganisert til avdelinger med tilhørende fagseksjoner i 2001. Kompetansen i kommunal- og beredskapsavdelingen består av jurister som behandler klager på tiltaks- og plansaker samt på lokal godkjenning/ansvarsrett. I tillegg samordner de fylkesmannsuttalelser til kommunale planer. Fylkeskommunen har problemer med å etterkomme kravet fra Kommunal- og regionaldepartementet om kortere saksbehandlingstid med dagens prioritering av ressurser og organisering.

Prosess og praksis

Fylkesmannen legger veiledere fra departementet som mal for egen klagesaksbehandling. I nesten alle saker som berører § 74 nr.2, gjennomføres det befaring med fotografering som dokumentering (også i andre saker der det er nødvendig). Fylkesmannens saksbehandlere i klagesaker utøver ikke et faglig skjønn, men mer et lekmansskjønn.

Ofte er vurderinger i klagesaker fra kommunene dårlig begrunnet. Når vedtak må oppheves er dette oftest pga. tekniske/juridiske mangler. Enkelte kommuner har forståelse av at byggeskikk og estetisk utvikling går ut på å konservere enkelte stiltyper og uttrykk. I en del tilfeller må fylkesmannen supplere faglige vurderinger. Både søkere og kommuner har mangelfulle vurderinger i forhold estetikk og lokal byggeskikk osv, men noen ganger er kommunens faglige vurdering tilstrekkelig.. Fylkesmannen innhenter nærmere opplysninger fra kommunen og/eller arkitektfaglig uttalelse fra fylkeskommunen i mer kompliserte saker.

Fylkesmannen har ikke endret sin praksis i forhold til klagesaksbehandlingen etter at reformen trådte i kraft, men erkjenner at håndtering av sakene på kommunalt nivå kan være personavhengig, både administrativt og politisk. Generelt kommer det inn få klagesaker fra de små kommunene. Det er i vekstkommunene/bykommunene det er flest klager. Kommunene gir ofte dispensasjon, da de ønsker å opptre som utbyggingsvennlige, noe som ofte medfører klager. Få kommuner har overordnede estetiske retningslinjer. Det er blitt mer vanlig å ta inn retningslinjer for estetisk utforming i bestemmelser til planer, dette gjelder konkrete bestemmelser om f.eks. plassering i forhold til terreng/bebygde omgivelser, fargebruk, takvinkel /retning, volum/størrelse osv. Meklingsaker blir som oftest løst, fylkesmannen har erfaring med at meklerrollen fungerer. Foreløpig har ikke estetisk utvikling vært et spesifikt tema som det har vært meklingsaker om.

Representanter fra fylkesmannsembetet deltar også i andre samarbeidsfora og konferanser hvor estetikk som tema berøres, som planforum i regi av fylkeskommunen, årlig kommuneplankonferanse i samarbeid med fylkeskommunen der tema har vært planjuss, kystsoneplanlegging og estetikk, et samordningsprosjekt i kommuneplanlegging der fylkeskommunen og fylkesmannen bidrar, årlig juristkonferanse, årlig samling av fylkesmannsembeter.

Case 2 - Vurdering

I denne kommunen har stor utskiftning av personell hatt negativ innvirkning på utvikling av planverk og gjennomføring av byggesaksbehandling ift. lokal estetisk utvikling. Sammenfall med reformen med økt arbeidsbelastning førte til sen implementering av lovreformen, og nedprioritering av utvikling av overordnet planverk og andre virkemidler. Denne forsinkelsen har ført til at bare det mest nødvendige av planverket, regulerings- og bebyggelsesplaner, er oppgradert mht. estetikkbestemmelser. Langsiktig, overordnede retningslinjer for kommunens estetiske utvikling er derfor blitt lidende, noe som fører til mindre sammenheng i planverket, muligheter for større forskjeller i saksbehandlingen og mindre forutsigbarhet i byggesaker. Kommunens planverk og veiledningsmaterieell har på denne måten blitt en hemske for gjennomføring av forutsetningene i lovreformen.

Omorganisering av teknisk avdeling har ført til en positiv kompetanseutvikling og bevisst bruk av kompetanse i forskjellige aktiviteter. Dette har satt i gang en prosess som har vært svært positiv for intern kommunikasjon, samarbeid og faglig utvikling. Utarbeidelse av eget kvalitetssikringssystem har vært en suksess, som har ført til ny, mer enhetlig praksis og fokus på arbeidet med estetikk og estetisk utvikling i kommunen. Fokus på gjennomføring har ført til en kvalitetsmessig forbedring som har veid opp for noe av manglene i planverket, og har ført til at kommunen nå har en klar bevissthet på hva som mangler i planverket. Oppgradering og rullering av planverket mht. langsiktige retningslinjer for estetisk utvikling og utforming vil øke forutsigbarheten i saksbehandlingen. Det vil utgjøre et viktig styringsverktøy for langsiktig utvikling av kommunens bygde miljø, som nå tydelig mangler. Reformen kombinert med liten bemanning førte til så stor økning av arbeidspresset at kommunen ikke maktet å gjennomføre endringer i planverk og øvrige virkemidler. Det var omorganisering av teknisk avdeling som førte til de største endringene, og dette kom et par år etter reformen av lovverket. Fokus på estetikk er likevel økt etter reformen, og administrasjonen ser behovet for kompetanseøkning og planutvikling. Endring av praksis i kommunen som følge av omorganiseringen har ført til en langt bedre prosess i saksbehandlingen enn før, og legger et godt grunnlag for videre arbeid når planverket rulleres etter hvert, og for selve planutviklingen.

Kommunen bruker fylkeskommunen ved behov for kompetanse, særlig i forbindelse med kulturminnevern. Det fylkeskommunale planverket er godt bearbeidet, og burde kunne være et godt verktøy for kommunene i fylket å bygge videre på i sin kommunale planlegging. Imidlertid etterspør fylkeskommunen økonomiske virkemidler for å kunne sette krav til etterlevelse. Det har vært gjennomført et godt stykke arbeid for styrking av tettsteder og byer, men dette har liten effekt ettersom kommunen ikke følger opp dette arbeidet godt nok. På samme måte burde kommunalt planarbeide vært fulgt opp langt bedre fra fylkeskommunen, og det ser ut til at en bedre samlet

styring av de fylkeskommunale aktivitetene er nødvendig. Dette viser at helheten i fylkeskommunens arbeid er fraværende, og det vil være nyttig med fortsatt fylkeskommunal oppfølging av kommunal utvikling av planverk parallelt med oppfølging av øvrig virkemiddelbruk og praksisutvikling lokalt.

3.4 Presentasjon av Case 3

Kommunen

Case 3 er en kommune med mer enn 100.000 innbyggere.

Organisering

Kommunen har de siste årene hatt to store reformer i styresett. Bydelsreformen ble innført vinteren 2000, og siden sommeren 2000 har kommunen vært organisert etter en parlamentarisk modell. Byrådet leder kommuneadministrasjonen, har ansvaret for den samlede kommunale virksomhet og har delegert en betydelig utøvende myndighet. Bystyret har delegert myndigheten til Komité for miljø og byutvikling i byggesaker og i klagesaker til byggesaker. Bydelsutvalgene har delegert myndighet i småsaker/enkeltvedtak som angår bydelene, f.eks. byggesaker. Fagavdelingene oversender saker direkte til bydelsstyrene for behandling, og bydelsstyret lager egen innstilling. Bydelsutvalgene har ikke kompetanse til å fatte vedtak i klagesaker.

Kompetanse

Fagavdeling for byggesak har sivilarkitekter, jurister, ingeniører og merkantilt personell. Avdelingen har ansvaret for byggesaker og ev. påfølgende klagesaker. Alle klagesaker behandles av juristkompetansen. Fagavdelingen for plan har tverrfaglig kompetanse, men det er uttrykt behov for økt tverrfaglighet i produksjonen av planer til indre by, med et særlig ønske om flere sivilarkitekter for å ivareta estetisk utvikling. Avdelingen har landskapsarkitekt, sivilarkitekter, ingeniører, geografer, sosiologer og jordskifte kandidater.

Fagavdeling for byggesak opprettholder estetisk kompetanse ved nye tilsetninger og intern opplæring. Det har ikke vært en klar endring av kompetanse som en følge av skjørpelse av loven, men loven er brukt som "brekkstang" for å bruke tid på oppdatering og fagutvikling. Planavdelingen på sin side mener byggesak har hatt en positiv utvikling av estetisk kompetanse siden lovendringen trådte i kraft, men mener det kanskje er mest relatert til ansettelse av flere sivilarkitekter. I større grad enn tidligere er byggesak tatt med i planprosessen.

Virkemidler og kriterier

Det er igangsatt en større satsing på byfornyelse, bl.a. med virkemiddeltilskudd fra Husbanken. Kommunens overordnede planer har i liten grad gjennomgått rullering etter lovreformen, og det foreligger få retningslinjer som gjenspeiler en langsiktig og overordnet strategi i kommunens arbeid med estetisk utvikling. Det er lagt visse føringer for estetisk utforming i kommunens reguleringsplaner. Det blir aktivt tatt hensyn til lovreformen ved utvikling av alle nye regulerings- og bebyggelsesplaner. En styrt utvikling gjennom formidling av kommunale retningslinjer ses på som en stor pedagogisk utfordring. For byggesaksavdelingen er det viktig at reguleringsplanene ikke blir for rigide når det gjelder estetisk utforming, for å unngå at de kan virke hemmende for gode løsninger.

I perioden etter lovendringen har det i kommunen skjedd en utvikling og skjørpelse av skjønnsvurderinger på estetikk, noe fylkesmannen bekrefter. Skjørpelsene i loven har allikevel ikke ført til at de juridiske virkemidlene er tatt mer i bruk ved byggesaksbehandling. Omorganisering og bydelsreform i kommunen har ført til større avstand til politikere, med forskjellig praktisering i bydelene som resultat. Det er ikke utviklet egne retningslinjer for vurdering og sikring av skjønn i forhold til estetisk utforming. Fylkeskommunen har kommentert behovet for klarere juridiske retningslinjer og bestemmelser ved plansaker.

Prosess og praksis

Det er et satsingsområde å innarbeide retningslinjer for estetisk utvikling i kommunens planverk. Når det gjelder innspill fra fylkeskommunen på særtrekk i byggeskikk og landskapskvaliteter, har Fylkeskommunens innsigelser til plansaker medført endring. Fylkesmannens innspill gjelder utvikling av klarere juridiske bestemmelser.

Byggesaksavdelingen samarbeider fast med byantikvaren, med gjennomgang av konkrete byggesaker. Dersom sakene skal fremlegges til politisk behandling ved oversendelse til byråd eller bydelsutvalg, gir byantikvaren skriftlig uttalelse. Estetikk har vært tatt opp som tema på den politiske dagsorden i bydelsutvalgene i form av enkeltsaker. Det opplyses i forhåndskonferanser om tiltaksklasser, og informanten oppfatter at arkitektstanden er positiv til kommunens krav til kompetanse. Boligsaker er det feltet hvor det oppleves at det mangler mest kompetanse på estetikk.

Skjønnsvurderinger av estetikk har gjennomgått en utvikling, ved at saksbehandlernes skjønn er skjerpet i perioden etter lovendringene. Det har vært problemer i kommunen med forskjellig utøvelse av skjønn. Administrasjonens vurdering av estetisk utforming i tiltak har ikke blitt skjerpet i noen saker. Kommunen har ikke egne retningslinjer for vurdering og sikring av skjønn til estetisk utforming. Politikerne har endret fagavdelingens vurdering ved enkelte anledninger. Fylkesmannen har overprøvd kommunens skjønn i enkelte byggesaksvedtak.

Case 3 - Fylkeskommunen

Organisering og kompetanse

Plan- og miljøseksjonen utarbeider fylkesplanene og følger opp den handlingsrettete delen. Seksjonen gir informasjon, rettleiding og uttalelser til kommunale plansaker, dispensasjonssaker og konsekvensanalyser. De ivaretar også områdene byggeskikk og tettstedsutforming, med tildeling av grunnlagsinvesteringer og støtte til å heve planberedskapen i fylket gjennom å gi støtte til tettstedsanalyser, utvikling av estetiske retningslinjer osv. Seksjonen har bl.a. sivilarkitekt, ingeniør, geografer og biolog.

Innen administrasjonen er det avdeling for regional utvikling med sine tre seksjoner som i hovedsak berører temaet estetikk, ved plan- og miljøseksjonen, kulturseksjonen og samferdselsseksjonen. Kulturseksjonen og samferdselsseksjonen har også saksbehandling av kommunale arealplansaker i samarbeid med plan- og miljøseksjonen. Fylkeskommunens kulturlandskapsenter er en institusjon under avdeling for regional utvikling, og driver som tverrfaglig forsknings- og kompetansesenter for bl.a. byggeskikk og bygningsvern, kulturlandskap og kulturhistorie (folkeopplysning og opplæring).

Virkemidler

Fylkeskommunen har ved siste rullering av fylkesplaner innarbeidet retningslinjer for ønskete estetiske kvaliteter og fokuserer på utvikling av sentra i fylket. De har også vært aktive med gjennomføring av prosjektet "Byggeskikk og tettstedsutforming", der det har vært holdt en mengde konferanser med temaer som omhandler estetikk, byggeskikk og tettstedsutforming på ulike måter. Det er økonomiske virkemidler i prosjektet, til planlegging i kommunene. Fylkeskommunen har også formidlet andre midler til gjennomføring av tettstedsopprustningstiltak.

Fylkeskommunen avholder seminarer og veiledning med fokus på estetikk rettet mot kommunene for opplæring og kompetanseutvikling. Kommunene følges også opp enkeltvis, og fylkeskommunen yter både veiledning og støtte til planarbeid og utvikling av estetiske retningslinjer. Hos fylkeskommunen ble temaet satt på dagsorden flere år før reformen ble gjennomført, og reformen har betydd lite for deres satsing på estetikk.

Prosess og praksis

Fylkeskommunen samordner sine uttalelser til kommunenes arealplaner gjennom avdeling for regional utvikling. Det gis i stor utstrekning veiledning og faglige råd til planprosess, innhold og sammenhenger på plannivå. Det er i hovedsak kulturseksjonen som kommer med innsigelser til

kommunale planer. Uttalelsene peker på særegen byggeskikk og bygningsvern, og oppfordrer til at all planlegging og utbygging må inkludere estetiske hensyn. Det henvises i uttalelsene også til utvikling av estetiske retningslinjer.

Fylkeskommunen har gjennomført et omfattende arbeid gjennom prosjektet "Byggeskikk og tettstadsutforming". Prosjektet er evaluert, og fylkeskommunen har i fylkesplanen videreført virkemiddelbruk i fylkesplan for 2001-2004. Mange kommuner har igangsatt planarbeid med bl.a. stedsanalyser som et resultat av veiledning og økonomisk støtte fra fylkeskommunen. Med bakgrunn i plan har også flere kommuner rustet opp sine tettsteder og er i gang med utvikling av egne estetiske retningslinjer. Estetikk har vært på fylkeskommunens dagsorden siden 1992. Endringen av loven i 1997 har hatt liten innflytelse på satsing, men er klart en støtte til videreføring av den fylkespolitiske satsingen på senterutvikling.

Case 3 - Fylkesmannen

Organisering og kompetanse

Fylkesmannsembetet er etter en omorganisering nå en kommunal- og samordningsenhet som håndterer meklingssaker ledet av assisterende fylkesmann. Justis- og byggesaksavdelingen behandler klagesaker til plan- og bygningsloven og gir innspill til kommunale planer, med juridisk vurdering av plankart med bestemmelser. Miljøvern avdelingen ved naturforvaltningsseksjonen har samordneransvar for plansaker etter plan- og bygningsloven. Justis- og byggesaksavdelingen håndterer saker knyttet til forvaltning av plan- og bygningsloven. I klagesaker som berører estetikk/utforming benyttes egen juristkompetanse for å vurdere rimelige skjønnhetshensyn.

Miljøvern avdelingen har siviløkonom (bevisst valg iht. areal- og transportplanlegging), naturforvaltere og jordskifte kandidater. Det er først og fremst kommuneplaner som prioriteres. I arealplaner prioriteres strandsoneproblematikk med landskapsutforming, stedstilpasning og plassering, samt lovanvendelser.

Prosess og praksis

Det er en god utvikling på behandling av klager på tiltakssaker, der saksbehandlingstiden blir stadig kortere. For å korte ned saksbehandlingstiden, er bemanningen økt hos. Antall klagesaker har vært stabilt siden nytt lovverk trådte i kraft.

Arbeidet med kommuneplaner blir prioritert gjennom et opptartsmøte, men noen kommuner er sene til å varsle om orienteringsmøter i tidlig fase av planutviklingen. For å etablere et enhetlig grunnlag for plansaker i kommunene, er det viktig for fylkesmannen å møte kommunale politikere og administrasjonen.

Gjennom sin behandling av klagesaker overfører fylkesmannen noe kompetanse til kommunene. Det er få henvendelser fra kommunene, og fylkesmannen mener kommunene i stor grad utøver et godt skjønn. Kommunepolitikere er mer uforutsigbare. Fylkesmannen er forsiktig med å overprøve kommunenes skjønn, men synes å kunne merke et økende antall klagesaker som berører estetikk i forhold til planbestemmelsene. Fylkesmannen har overprøvd kommunens skjønn i byggesaker, der kommunen etter deres vurdering ikke la nok vekt på god estetisk utforming av byggetiltak.

Både kommunal administrasjon og politikere er blitt mer opptatt av estetikk (politisk korrekt tema), men det er en varierende bevissthet rundt temaet i kommunene. Det er en viss oppfatning av at kommunene slipper utbyggerinteressene for mye til, og at utforming av tiltak bærer preg av dette. Dette kan over tid føre til at bygde omgivelser får en lite overordnet estetisk sammenheng, og en utflytning av bygningsstrukturen i kommunene. Kun en kommune så langt har spesifikt innarbeidet ønskete føringer for estetisk utvikling i kommuneplansammenheng, selv om i alt 22 av 32 kommuner har revidert arealdelen til kommuneplanen i siste valgperiode.

Fylkesmannen er representert i fylkeskommunens planforum, i fylkeskommunens Forum for byggeskikk og tettstedsforming, det er opprettet spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK⁹), og fylkesmannen har gitt ut egen veileder for å ivareta kulturarv som bygningstradisjonen i fylket representerer. Fylkesmannens miljøvern avdeling mener det viktigste virkemidlet kommunene har for å styre estetisk utvikling, er gjennom planbestemmelsene til plan- og bygningsloven kombinert med fylkeskommunens egen arealpolitikk.

Case 3 - Vurdering

Kommunen har arbeidet med estetikk, grøntstrukturer og landskapsforming i flere år, men har i liten grad utarbeidet retningslinjer for gjennomføring av byggesaksbehandling mht. estetikk. Ifølge kommunen er fokus ikke endret etter reformen, men skjerpelsene i loven har lettet arbeidet med gjennomføring av kommunens estetiske strategi. Estetiske retningslinjer er generelt lite innarbeidet i planverket til kommunen, og det er tydelig at enkelte aktiviteter har krevd så mye ressurser at det har gått på bekostning av utvikling av planverk og andre virkemidler. Kommunens satsing på sentrumsområder og komplekse byggeprosjekter i høyere tiltaksklasser har ført til at mindre tiltak i lavere tiltaksklasser og tilsynelatende enklere prosjekter har blitt nedprioritert. Lovreform, bydelsreform og innføring av parlamentarisme har medført så mange store endringer at det er oppstått usikkerhet rundt kommunikasjonslinjer i kommunen. Omorganiseringen har endret forholdet mellom politikere, administrasjon og publikum og gjort dette uoversiktlig.

Skjerpelsene i loven har gitt grunnlag og forståelse for arbeid med estetikk og retningslinjer for estetisk utvikling i kommunen. Kommunen har fokus på estetisk utvikling, men har kommet kort i arbeidet med innarbeiding av strategi for estetisk utvikling i sitt planverk. Dette har ført til lite langsiktighet og ulik behandling i arbeidet med estetikk i bydelene. Pga. manglende retningslinjer for vurdering og sikring av skjønn vedrørende estetisk utforming, blir saksbehandlingen personavhengig og lite forutsigbar. Kommunen må rette opp sitt forhold til brukere/publikum, og det er et tydelig behov for å ta inn endringene i lovverket i en ny rullering av planverket. Ensidig fokus på saksbehandlingstider og utvikling har hatt sin pris, noe kommunen nå bør konsentrere seg om å rette opp igjen.

Fylkeskommunen opplever at lovreformen støtter opp under videreføring av den fylkespolitiske satsingen på senterutvikling. Vern av særegen byggeskikk og bygningsvern er blant fylkeskommunens satsingsområder, som oppfordrer til inkludering av estetiske hensyn og mener kommunene er blitt mer bevisst. Allikevel har dette ikke ført til at kommunene tenker mer langsiktig, noe som reflekteres i lav grad av innarbeidete estetiske retningslinjer i kommunens planverk. Fylkeskommunen arbeider aktivt, særlig på plansiden, men det er et tydelig behov for at det settes inn kompetanse og ressurser for å hjelpe kommunen med å få orden i sitt arbeide også på byggesakssiden.

Fylkesmannen fremhever forvaltning av planbestemmelsene til plan- og bygningsloven som det viktigste virkemiddelet for å styre estetisk utvikling. Dette gjenspeiles i liten grad i denne kommunen. Fylkesmannen etterlyser retningslinjer for estetisk utvikling i kommuneplanens arealdel, som ikke er bearbeidet mht. estetikk. Et overraskende funn er at fylkesmannen i case 3 arbeider mye med planverk, noe som er overraskende ettersom dette ligger inn under fylkeskommunens arbeidsområde. Kommunen har behov hjelp også på byggesakssiden. Dette er en stor kommune som har lite til felles med andre kommuner i fylket, men et samarbeid med kommuner på samme størrelse i andre fylker kunne være en mulig måte å arbeide på.

⁹ Tilskudd til *Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap* ble innført som en prøveordning i 1990. De tre første årene var midlene siktet inn på jordbrukets kulturlandskap, men i 1993 ble hele landbruket omfattet av ordningen. Siden 1997 har fredete og verneverdige bygninger tilknyttet av ordningen. Tilskuddet skal bidra til å ivareta hensynet til miljøverdiene i landbrukets kulturlandskap, primært på landbrukseieendommer (Landbruksdepartementet, 1999).

3.5 Presentasjon av Case 4

Kommunen

Case 4 er en kommune med mellom 5.000 og 15.000 innbyggere.

Organisering

Plan- og utviklingsutvalget er fast utvalg for plansaker (byggesaker/ klagesaker osv). Utvalget igangsetter og gir innstilling på reguleringsplansaker direkte til kommunestyret for endelig behandling. Kommuneplanarbeidet igangsettes og behandles av formannskapet, som gir innstilling til kommunestyret for endelig behandling. I administrasjonen har Teknisk etat ansvaret for forvaltningstjenestene byggesak, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Arealplanlegging iht. plan- og bygningsloven på kommuneplannivå utføres i stabsfunksjon hos administrasjonssjefen.

Kompetanse

Byggesaksavdelingen har kompetanse innen landskapsforvaltning, planlegging, teknisk tegning, byggesaksskole, reguleringsplanlegging mm. Det er ikke arkitektkompetanse i avdelingen. I byggesaker benytter fagavdelingen intern kompetanse ved behov for innspill. Der saksbehandler finner det nødvendig innarbeides estetisk vurdering fra sivilarkitekt. Kommunen har ikke egne opplæringsplaner, men har deltatt på to fagkonferanser om stedsutvikling. Kommunen er med i et nettverkssamarbeid for regionen i regi av *Forum for bygningskontroll*.

Det har ikke vært konkrete endringer i kompetanse siden reformen trådte i kraft. Planleggere på områdene regulerings- og kommuneplan er nyutdannede medarbeidere. En tidligere saksbehandler på området regulering har gått over til å håndtere byggesaker. I tillegg er det rekruttert en ny saksbehandler utenfra, fra privat virksomhet.

Virkemidler og kriterier

Kommuneplan og kommunedelplaner har ikke vært bearbeidet mht. estetikk, men forarbeider for rullering av disse planene pågår. Det har vært gjennomført en stedsanalyse for sentrum i kommunens største tettsted, som satte i gang en kommunal prosess for utvikling av egne rammeforutsetninger med innarbeiding i planer, vedtekter og veiledere som mål. Det er utarbeidet skiltvedtekter i kommunen.

Det viktigste arbeidsverktøyet som har visse bestemmelser av estetisk art, er reguleringsbestemmelsene. Konkrete bestemmelser i regulerings- og kommuneplanens arealdel fremheves som det viktigste virkemidlet for å styre den estetiske utviklingen. Publikum og søkere får informasjon om bestemmelser og kart hos servicetorget i kommunen, og videre veiledning blir gitt av saksbehandlerne.

Prosess og praksis

Ved behandling av byggesaker er det vanskelig å måtte forholde seg til planer som er lite oppdaterte, ettersom estetikk ikke har vært tema ved rullering av kommunedelplanene. Det er store variasjoner på bestemmelsene i de forskjellige kommunedelplanene, avhengig av når planene ble vedtatt. Fylkeskommunen har bistått kommunen med kompetanse og økonomi til utvikling av stedsanalyse og veiledere. Fylkesmannen er også en stor støtte, som diskusjonspart for kommunen når det gjelder juridiske prinsipper.

Ved gjennomføring av befaringer før oppstart av planprosesser har politikere engasjert seg med ønske om å styre utviklingen av f.eks. spredt boligbygging (som i gjeldende plan har krevd dispensasjon). For å ivareta bl.a. gjennomgang av gjeldende regulering, bestemmelser til stedstilpasning og andre estetiske forhold, benyttes sjekklistor ved forhåndskonferanser. Det er få som tar kontakt i forkant, og forhåndskonferanser avholdes i størst grad med større foretak. Behandling av tiltakssaker i de største tettstedene prioriteres, ofte på bekostning av saker i boligområder. Meldingssaker og enkle tiltak blir derfor lite prioritert, noe som er problematisk spesielt i tilbyggssaker.

Politisk er det et ønske om at forvaltningstjenesten skal bistå tiltakshavere og foretak med hjelp ved utfylling av søknader slik at søknadene blir gode nok og kan behandles. Kommunen kontrollerer søknadsdokumentasjon i forhold til reguleringsbestemmelser og veiledere. Det forekommer ikke tekst som viser vurdering mht. estetisk utforming, dette blir kun vist på tegningsgrunnlag. Det er et bevisst valg at ressursene konsentreres om å få fullstendige søknader, i stedet for saksbehandling, med bakgrunn i at små lokale firmaer ikke har administrasjon til å imøtekomme dokumentasjonskravene.

Det har skjedd en utvikling av skjønn og erfaring som har gitt større selvtillit i jobben som saksbehandler. Det er lettere enn tidligere å samtale med tiltakshaver/søker for ev. bearbeiding av uheldige løsninger i strid med lokale bestemmelser, vedtekter og veiledere. Skjønnsutøvelsen kvalitetssikres ved intern drøfting mellom saksbehandlere og teknisk sjef. Lovreformen har gitt en følelse av større trygghet i utøvelsen av skjønn.

Det er ikke gjort noe systematisk i kommunen når det gjelder tilsyn. Det er gjennomført dokumentkontroll på byggeplass, med sjekk om nødvendige dokumenter foreligger (f.eks. kontrollplan). Mangel på tilsyn skyldes for liten kapasitet, men med utvidelse av avdelingen til to saksbehandlere, har kommunen nå en mulighet til å føre tilsyn.

Case 4 - Fylkeskommunen

Organisering, kompetanse og ressurser

Planseksjonen ved areal- og miljøavdelingen har ansvar for behandling og koordinering av kommunale planer, faglig veiledning overfor kommunene i plansaker, program for vannforsyning samt sektoroverlappende/regionale areal-, plan- og miljøprosjekter. Seksjonen skal i tillegg ivareta rikspolitiske retningslinjer, estetikk og stedsutvikling, veiledning og tilskudd osv.

Regionalplanavdelingen har ansvar for regionale planprosesser, utarbeidelse av fylkesplan og fylkesdelplaner osv. Hovedutvalg for plan- og samferdselssaker har saker som berører plan- og bygningsloven.

Fylkeskommunen har kompetanse som sivilarkitekter, naturforvalter landskapsarkitekter, jordskifte kandidater og samfunnsvitere. Det er en stadig utfordring å beholde kompetansen.

Virkemidler

Fylkeskommunen har bearbeidet fylkesplanverket mht. estetikk. De har vært aktive når det gjelder gjennomføring av prosjekter for stedsutforming og utviklingsprogram, som også har hatt midler til rådighet, f.eks. 551¹⁰-midler som er et viktig økonomisk virkemiddel. De fleste kommunene i fylket har gjennomført stedsanalyser. Fylkesplanen gir retningslinjer for areal og ressursbruk, og det legges generelle føringer for planlegging og utbygging i og langs vann og vassdrag, samt for stedsutforming. Det har også vært satt av fylkeskommunale programsatsingsmidler (RUP-midler, samarbeid mellom Fylkeskommunen, kommunene og næringslivet) for å arbeide med stedsutvikling, der kommuner som ikke er berettiget til 551-midler har blitt prioritert. Gjennom arealplanmøter gis kommuner og forvaltningsenheter på fylkesnivå anledning til en uformell drøfting rundt ønsket utvikling i oppstart av konkrete planprosesser. Fylkeskommunen oppfordrer til tidlige diskusjoner, og arrangerer også planforum, der kommuner og fylkesmannen er med. Fylkeskommunen driver også med et kompetansehevingssprosjekt i samarbeid med fylkesmannen, og har utviklet rundskriv og veiledere for bl.a. kommunal planlegging og gjennomføring av planprosessen.

Prosess og praksis

Tidlig på 90-tallet ble det fokusert mye på fylkets tettsteder og estetiske utforming i forbindelse med gjennomføring av en større, internasjonal begivenhet. Dette førte til at arbeidet med

¹⁰ Tilrettelegging for næringsutvikling gjennom tildeling av 551-midler. Midlene er navngitt etter statsbudsjettet for 1999, kap. 551 post 51, og skal bidra til å realisere kommunal og fylkeskommunal tilrettelegging for næringsutvikling i distriktene, tilpasset de særegne forutsetningene i regionene.

stedsutvikling fikk solid drahjelp. Fylkeskommunen bisto med økonomiske midler for gjennomføring av stedsanalyser, som medførte endring i holdninger og planer. Arbeidet i de store kommunene i fylket inspirerte til å gjøre noe også i andre kommuner, og denne endringen i kommunene skjedde i forkant av lovreformen. Stedsanalysene har allikevel ikke ført til at kommunene i fylket har utarbeidet egne retningslinjer for estetikk i kommuneplanene. Endringene i holdninger og utvikling av planer har skjedd indirekte ved at det er stilt fokus og skjerpet holdning fra fylkeskommune og fylkesmann. Estetikk er blitt et politisk korrekt tema som blir tatt på alvor. Generelt har kommunene i fylket hatt en klar forbedring i arbeidet med estetikk.

Estetikk er innarbeidet som tema i fylkesplanen, med generelle retningslinjer. Det er mange gode intensjoner, og fylkeskommunen anbefaler kommunene å bruke § 74.2 i enkeltsaker. Fylkeskommunen har mål om bedret koordinering av virkemiddelbruk for stedsutvikling, kommunaltekniske saker (vann og avløp) og kulturmidler, knyttet opp mot satsingsområder i fylkesplanen. Det er behov for en avklaring mellom roller på kommunenivå, fylkesnivå og i forhold til departementet, for å få plassert ansvar og klargjort arbeidsoppgaver for de forskjellige rollene. Fylkeskommunen har ikke muligheter til å stoppe enkeltsaker, og derfor må påvirkning skje gjennom veiledning til utarbeidelse av planer og ved uttalelser i klagesaker. I enkelte kommunale saker kan det være gjort vedtak uten vurdering av estetikk, der dette burde ha vært en forutsetning. Enkelte løsninger kan ha blitt uheldige i forhold til stedstilpasning og estetisk utforming. Slike saker er blitt tatt opp direkte med kommunen, for å sette fokus på ansvar til å følge opp kommunale intensjoner og for å sikre at kommunene går i dialog med utbyggere.

Fylkeskommunen blir mye brukt av kommunene, og det arbeides derfor aktivt med veiledning i kommuner ved uttalelser i enkeltsaker (også til fylkesmannen i enkelte klagesaker) og gjennom deltakelse i kommunale planprosesser. I enkelte plansaker er det felles befarings med kommunen og fylkeskommunale politikere. I løpet av 2001 ble det igangsatt eget kompetanseprosjekt for fysiske planleggere i kommunene. Viktigheten av å få styrket kompetansen i kommunene understrekes. Det er kun bykommunene som har arkitekter, derfor blir veiledning med overføring av kompetanse fra fylkeskommunen viktig. En erfaring er at en god plan ikke nødvendigvis fører til god gjennomføring. Dette er spesielt et problem i små kommuner, som ikke gjennomfører befaringer (særlig i forbindelse med plassering i terrenget). Fylkespolitikere i hovedutvalg for plan- og samferdsel har tatt opp behovet for å utrede problemstillinger tilknyttet hyttebygging. Resultatet er blitt fem delrapporter, der den siste er veileder i hytteplanlegging. Her er estetikk innarbeidet som tema.

Case 4 - Fylkesmannen

Organisering, kompetanse og ressurser

Forvaltningsavdelingen håndterer klagesaker iht. plan- og bygningsloven (plan- og tiltakssaker). Stabsavdelingen har ansvar for meklingssaker og plansaker. Forvaltningsavdelingens bemanning er skiftet ut etter lovreformen. Tre jurister håndterer klagesaker, disse arbeidet tidligere med uttalelser til plansaker.

Prosess og praksis

Da vurderingene som er gjort ofte er subjektive, er klagesaker som berøres av § 74.2 ikke ønskelige. Kommunal behandling av klagesaker blir etter fylkesmannens inntrykk faglig bedre i de tilfellene en arkitekt i kommunen har vurdert klagen. Fylkesmannen benytter faglig kompetanse fra fylkeskommunen (sivilarkitekt) til å gi plan- og arkitektfaglige vurderinger. Disse vurderingene brukes som støtte til argumentasjon i klagesaker og refereres om nødvendig. Det er få saker til behandling, noe som gir et innskrenket erfaringsgrunnlag og gjør saksbehandler lite kompetent til å håndtere § 74.2. Bestemmelsen erfares som vanskelig, spesielt når kommunene ikke legger egne føringer gjennom utvikling av retningslinjer for utøvelse av skjønn. Det viktigste er å sikre at det ikke blir forskjeller i behandling fra sak til sak. Erfaringen er at det stort sett bygges som tidligere fylket.

Når det gjelder hvilke kriterier som legges til grunn for avgjørelser i klagesaker, vises det til lovtekst og rundskriv 7/97, om lovmessig skjønn som skal baseres på lovbestemte vilkår. Fordi alle saksbehandlerne i kommunen er ansatt etter at nytt lovverk trådte i kraft, er det vanskelig for fylkesmannen å uttale seg om endringer i utøvelse av skjønn. I vurderingene som foretas i klagesaker, vises det til at lovverket er skjerpet. Fylkesmannen har deltatt i regionale samlinger en gang i året (fylket er delt i 4 regioner) sammen med fylkeskommunen, hvor plan- og byggesak er tema. Fylkesmannsembetet er også representert i KRD sine årlige samlinger, der estetikk har vært et av temaene.

Case 4 - Vurdering

Kommunen har vært lite aktiv i bearbeiding av overordnet planverk og virkemidler mht. estetisk utvikling, men har igangsatt prosessen med rullering av kommuneplanen der det innarbeides strategi for styring av estetisk utvikling i kommunen, noe som har ført til at saksbehandlerne sliter med et lite oppdatert planverk. Dermed er gjennomføring av saksbehandling vanskelig og mindre forutsigbar. Utformingsveileder og rammeforutsetninger er i ferd med å bli innarbeidet i kommunens planer og vedtekter, og vil gi bedre forutsetninger for gjennomføring av byggesaksbehandling når planverket er oppdatert. Ved utvikling av stedsanalyse og veiledere har fylkeskommunen bidratt med kompetanse og økonomi, og fylkesmannen har bidratt med juridisk støtte. Kommunen uttrykker at forhåndskonferanser i liten grad blir benyttet, og da stort sett bare ved større tiltak, men prioriterer samtidig tett oppfølging av omsøkte byggeprosjekter, og bidrar i høy grad for at enkelte søknader skal bli komplette. Praksisen med tett oppfølging av prosjekter frem til søknadsinnsending kan bidra til å gjøre forhåndskonferansen mindre nødvendig, eller være en annen form for forhåndskonferanse.

Det er et problem at systemkrav i forhold til ansvarsroller ikke er imøtekommet hos enkelte små lokale foretak. Dette kan skyldes at kommunen ikke har klare nok retningslinjer, og er klart i strid med intensjonene med de nye bestemmelsene. Dette henger tydelig sammen med den tette oppfølgingen frem til søknadstidspunktet, og anses som en lokal strategi for å holde hjulene i gang blant lokale bedrifter. Det har vært en klar prioritering av tiltakssaker i kommunens største tettsteder, noe som har ført til at meldingssaker og enkle tiltak er blitt skadelidende i forhold til behandlingstid. Også i denne kommunen uttrykker saksbehandlerne at lovreformen har gitt dem større ryggdekning ift. utøvelse av skjønn, og forenklet kommunikasjon med tiltakshaver/søker når det gjelder bearbeiding av uheldige løsninger i strid med lokale bestemmelser, vedtekter og veiledere.

Fylkeskommunen dokumenterer et godt utviklet virkemiddelapparat, og fylkeskommunen har tilrettelagt for et utstrakt samarbeid med kommunene, og har hatt et klart fokus når det gjelder satsing på estetikk med en rekke igangsatte tiltak rettet mot kommunene. Retningslinjer er innarbeidet i planer, det oppfordres til arbeid med stedsanalyser, og det gis utstrakt støtte til kommunal utvikling og kompetanseheving. Fylkeskommunen har utviklet en rekke veiledere og avholder regelmessig regionale møter for arealplanlegging og planforum/konferanser med plan- og byggesak som tema. Forholdet mellom kommunen og fylkeskommunen er godt, og de har et godt samarbeid bl.a. når det gjelder fylkeskommunens veiledning ved uttalelser i enkeltsaker, og gjennom veiledning til utarbeidelse av planer, *bl.a. for å sikre vurdering av estetikk i vedtak*. Fylkeskommunen anser det som viktig med kompetanseheving i kommunene, særlig der kommunene er uten egen arkitektkompetanse. Fylkeskommunen har et bevisst forhold til arbeidet estetisk utvikling.

Fylkeskommune og fylkesmann har fokusert på og skjerpet sin holdning til estetikk. De gir kommunene kreditt for en klar forbedring i arbeidet med temaet. Imidlertid etterlyses utvikling av strategi og retningslinjer for estetikk i enkelte kommuner.

Fylkesmannen etterspør kommunale retningslinjer for utøvelse av skjønn. Fylkesmannsembetes påpeker at små kommuner kan være et problem, fordi det vanskeliggjør et ideelt sett profesjonelt og objektivt forhold i saksbehandling, og påvirker opprettholdelsen av dokumentasjonskrav i

mindre saker slik at kommunens byggesaksbehandling blir for mye veiledende og forhandlende. Dette inntrykket bekreftes i høy grad i denne kommunen.

3.6 Presentasjon av Case 5

Kommunen

Case 5 er en kommune med mellom 15.000 og 25.000 innbyggere.

Organisering,

Etat for kultur, næring og plan har i planavdelingen virksomhetsområder for oppmåling, regulering og byggesak. Politisk forholder etaten seg til Komité for plan og utvikling, som er fast utvalg for plansaker. Komiteen behandler større byggeprosjekter, vurderer fasader, behandler arealplansaker og behandler klager på byggesaker. Kommuneplanarbeidet er plassert i sentraladministrasjonen i rådmannens stab. Kommuneplanen behandles av formannskapet som er kommuneplanutvalg, og planarbeidet gjennomføres som prosjektarbeid i arbeidsgrupper med deltakere fra alle etatene i kommunen. Både politisk og administrativt ble kommunen omorganisert for 5-6 år siden som følge av endret kommunelov.

Kompetanse

Kommuneplanleggeren er sivilingeniør, byggesaksavdelingen har bygg- og anleggsingeniører og en sivilingeniør. Ved behov har byggesaksavdelingen tilgang til arkitektkompetanse fra reguleringsplanleggerne, men kommunen har signalisert at de *"primært bare ønsker diskusjon rundt større saker"*, derfor blir bistand sjelden brukt. Byggesaksavdelingen har lokalkjente saksbehandlere, noe som fremheves som en stor fordel da saksbehandlerne ikke føler at det er behov for å dra på befaringer. Saksbehandling har første prioritet, for å holde saksbehandlingstiden så lav som mulig. Dette har påvirket andre aktiviteter, og har ført til at kommunen ikke er kommet ordentlig i gang med systematisk tilsyn.

Både fylkesmannen og fylkeskommunen har tatt initiativ i forhold til estetikk overfor kommunene, spesielt når det gjelder stedsutvikling. Kompetansen i kommunen er ikke endret etter at nytt lovverk trådte i kraft, men for å utvikle kompetanse på estetikk deltar kommunen i en nettverksgruppe i fylket. Her har estetikk foreløpig ikke vært berørt som tema. Det har vært arrangert et tre-dagers kurs i regi av husbanken, men kommunen har ikke egen opplæringsplan. Arbeidsoppgavene er blitt noe endret etter lovreformen.

Virkemidler og kriterier

Det kommunale planverket er i svært liten grad bearbeidet mht. estetisk utvikling. Kommuneplanen er ikke oppdatert mht. ny plan- og bygningslov, og estetiske hensyn er derfor ikke innarbeidet i planen. Det er vedtatt felles planforutsetninger, men disse omhandler bærekraftig utvikling¹¹, og ivaretar ikke estetiske retningslinjer. Retningslinjer og bestemmelser til kommuneplanens arealdel innehar ingen kriterier når det gjelder estetikk.

Reguleringsplanen for kommunesenterets sentrumsområde med bestemmelser har fellesbestemmelser som viser krav til fasadeoppriss av eksisterende nabobygg og planlagt bebyggelse, og stiller konkrete krav til bygningsutforming. For enkelte områder er det i spesielle bestemmelser satt konkrete krav til fasadematerialer. Dette er det eneste planverktøyet hvor temaet estetikk er innarbeidet. Det er gjennomført en stedsanalyse for det samme området, som legger grunnlag for en bedre forståelse for sentrums sterke og svake sider, med muligheter, problemer og utfordringer, og dokumenterer bystruktur, høyder, volum, bebyggelsesmønster og bebyggelsesstruktur. Det er også utarbeidet en miljøplan for kommunen, som omtaler strategiske mål i forhold til kulturlandskap og byggeskikk. Reguleringsplanens bestemmelser i fht. estetikk legger føringer for takvinkel, gesims- og mønehøyde. Det er uttrykt ytterligere behov for krav til

¹¹ Fredrikstaderklæringen, LA21, miljøplan, indirekte livskvalitet som kan avledes til fysiske omgivelser med vekt på kultur

høyder på garasjer. Slik bestemmelsene er utformet, fører de til bygging av typehus, men saksbehandlerne i byggesaksavdelingen mener at *”bestemmelsene må legge til rette for de typehus som selges, siden det er dette folk vil ha og kjøper”*.

Det er uenighet innad i kommunen om hvilke virkemidler det er viktigst å utvikle for å styre estetisk utvikling. Byggesaksbehandlere og reguleringsplanleggere i kommunen mener det viktigste virkemiddelet er reguleringsbestemmelser, og synes det bør gjøres en evaluering av gjennomførte reguleringsplaner for å ta lærdom av disse og videreføre kunnskapene. Kommuneplanleggeren mener på sin side at kommuneplanen er det viktigste virkemiddelet.

Prosess og praksis

Estetisk utvikling er ikke innarbeidet i gjeldende planer, men skal tas inn ved rullering. Selv med bistand fra fylkeskommunen og fylkesmannens i arbeidet med utvikling av kommuneplanen, har man ikke evnet å samordne fysisk, økonomisk, sosial, estetisk og kulturell utvikling for kommunen i kommuneplanen. Når det gjelder særtrekk i byggeskikk og landskapskvaliteter har fylkeskommunen gitt innspill ved hjelp av fylkeskommunale planer og i veiledning, og dette har hatt betydning for kommunens planlegging.

Kommunen har utviklet eget opplegg for gjennomføring av forhåndskonferanser, som gjennomføres ved om lag 40 % av sakene (dette omfatter alle næringsbygg). Kommunen fokuserer på ansvar og flyt i saksprosessen. Ved planavklaringer eller reguleringsendringer ønsker kommunen dialog med utbygger. Det kreves bare tegninger for å dokumentere og begrunne de valg som er gjort mht. estetisk utforming av tiltak. Saksbehandler uttrykker likevel at *det er blitt mer fokus på estetikk når det gjelder skjønnsvurderinger*. Det var tidligere ansatt en arkitekt på byggesak, noe som førte til at medarbeiderne ble trent i forhold til skjønnsvurderinger på estetikk. Det var tidligere vanskelig å bruke § 74.2, men nå har fylkesmannen presisert at denne kan brukes mer. Kommunen kvalitetssikrer utøvelsen av skjønnsvurderinger ved å diskutere saken med en kollega på byggesak, ev. med reguleringsavdelingens arkitekter.

Estetikk har ikke vært satt på politisk dagsorden i kommunen, og det er i de senere år ingen saker hvor politikerne har gitt signaler eller har endret administrasjonens innstilling vedrørende utforming/estetiske uttrykk i enkeltsaker. Godkjenningskatalogen viser hvilken kompetanse søker skal ha, og praktisering iht. dette har fungert greit for å ivareta arkitekturen. Saksbehandling har første prioritert og vies stor oppmerksomhet, noe som har ført til at kommunen ikke er i gang med systematisk tilsyn.

Case 5 - Fylkeskommunen

Organisering og kompetanse

Avdeling for regional utvikling ivaretar estetisk utvikling i fylket gjennom fylkeskommunal planlegging, kulturminnevern, reiselivsutvikling og forvaltning av plan- og bygningsloven. Det organisatoriske ansvaret ligger hos Hovedutvalg for regional utvikling, som behandler plan- og bygningslovens saker og tilskuddsordninger gjennom RUP (regionalt utviklingsprogram). For å ivareta føringer overfor kommunal planlegging i forhold til estetikk, benytter fylkeskommunen kompetanse innen fagområdet stedsutvikling generelt, fysisk planlegging, arealbruk, by- og tettstedsutforming, estetikk, byggeskikk, prosesser og mobilisering. Stillingene besittes av sivilarkitekt, arkitekt/samfunnsplanlegger, jordskifte kandidat, geograf, etnolog, historiker og arkeologer.

Virkemidler

Fylkeskommunen har innarbeidet estetiske hensyn i fylkesplanen der det pekes på særtrekk i byggeskikk og landskapskvaliteter. Satsingsområde er arealbruk og ressursforvaltning tilpasset byens og landområdenes nærings- og utviklingsbehov. Natur-, kulturhistoriske og estetiske kvaliteter trekkes frem som premissgivere ved stedsutvikling, og byggeskikken nevnes også som en vesentlig del av stedets egenart og identitet. Kulturminner og andre spor som forteller om stedets historie, og det særpregede kulturlandskapet, skal vies spesiell oppmerksomhet i arbeidet med å

bevare byggeskikk, visuelle kvaliteter og mangfold av naturkvaliteter. Videre har fylkeskommunen bearbeidet fylkesdelplan for kultur, der sammenheng mellom estetikk og historisk/kulturell utvikling for fylket beskrives, det er utarbeidet verneplan for kulturmiljø, Regionalt utviklingsprogram (RUP) som samordner virkemidler og virkemiddelapparat for kommuner, fylkeskommune, fylkeskommunens næringsfond, SND og bygdeutviklingsmidler. I tillegg er det igangsatt et tettstedsprogram til kommuner for å bidra til å utvikle mer miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene som bosted for nye generasjoner og fylkeskommunen har utviklet diverse veiledere og guider som er distribuert til alle fylkets kommuner, arkitekter og andre aktører, for å spre kunnskap om bygg med god arkitektur osv. Fylkeskommunen er aktiv også når det gjelder å gjennomføre fagseminarer og studieturer, og har årlige samlinger med kommuner for å bidra til oppfriskning av kompetanse i kommunene. Det gjennomføres også Månedlige fellesmøter på fylkesnivå, som uformelle møter med åpne diskusjoner angående plansaker der estetikk er et tema som kommer opp med jevne mellomrom.

Det uttrykkes behov for utvikling av et felles verktøy for gjenreisningsbyer i Norge. Det er også ønske om at det i større grad vies oppmerksomhet til overordnet planlegging med større fleksibilitet. Rådgivning til kommuner i planprosesser og ved by- og tettstedsutvikling, er viktige virkemidler for å sette fokus på estetikk, og det etterspørres av kommunen.

Prosess og praksis

For å ivareta et forsterket fokus på estetikk, gir fylkeskommunen uttalelser til kommuneplaner og regulerings- og bebyggelsesplaner. Målet er å komme inn i de kommunale planprosessene på et tidligere stadium enn det som er tilfelle i dag. *Gjennom veiledning tidlig i prosessen og ved hjelp av fagseminarer o.l., kan bevisstheten rundt arbeidet og kvaliteten på planene økes. Da er forhåpentligvis fokuset på estetikk så innarbeidet at behovet for å gi uttalelser til planer vil minske.*

I påvente av behandling i fylkeskommunens hovedutvalg for kultur er klage blitt benyttet iht. plan- og bygningslovens § 15. Ved å gå i dialog med kommune og utbygger har fylkeskommunen på denne måten forsøkt å endre på uttrykk og saksprosess (f.eks. i dispensasjonssaker). Dersom viljen til endring ikke er stor nok, henvises det til overordnede fylkesplaner. Klagen trekkes i håp og med oppfordring til kommunen om en politisk debatt om byutvikling, byforming og tilpasning til gjenreisningsarkitektur. Bruk av egen formingsveileder er satt på dagsorden.

Fylkeskommunen gir fylkesmannen innspill til planfaglige vurderinger i plansaker som er påklaget, og til stedsutforming.

For å ivareta særtrekk i byggeskikk og landskapskvaliteter samarbeider fylkeskommunen med kommunene. Kommunene innkaller fylkeskommunen til oppstart av stedsutviklingsprosesser. Fylkeskommunen bidrar med økonomiske tilskudd og faglig rådgivning og erfaring i forhold til prosess. Ved oppstart av planprosesser og gjennomføring av enkeltsaker inviterer kommunene til orienteringsmøter. Fylkesmannens avdelinger deltar også på disse møtene ut fra behov, f.eks. avdeling for landbruk, miljøavdelingen, jurister og veikontor. Arealsiden i kommunene har tidligere ikke vært flinke til å fokusere på estetisk utvikling, særlig i forhold til landskapsutforming og særpreg.

Fylkeskommunen benyttes i større grad av små kommuner enn av store, og da mer som diskusjonspart. Det er kun en kommune som har arkitekt, og dette viser behovet for råd og veiledning i kommunene. Der kommunen ber om det, gir fylkeskommunen råd i konkrete byggesaker, f.eks. råd om utvikling av kommunens planer. Fylkespolitikere (hovedutvalg for kultur) gir uttalelse i klagesaker, og behandler forelagte planer. De har ikke på eget initiativ tatt opp tema som berører estetisk utvikling i fylket. Informanten gir ikke inntrykk av at lovendringen har ført til store endringer. Det har vært et stadig fokus på estetikk i fylkeskommunen gjennom hele 90-tallet, og lovendringen kom mer som en naturlig forlengelse og logisk innskjerpelse. Lovendringen har tilsynelatende ikke ført til noen åpenbar reaksjon i kommunene, og fylkeskommunen avdekker usikkerhet om kommunenes evne til oppfølging. Det påpekes også at kommunene sjelden tar kontakt for å få støtte i saker som omhandler estetikk.

Case 5 - Fylkesmannen

Organisering, kompetanse ressurser

Kommunal- og familieavdelingen håndterer plan- og byggesaker etter plan- og bygningsloven. Det er to saksbehandlere som arbeider med plansaker og to saksbehandlere som tar seg av byggesaker. Jurister behandler klagesaker. Fylkesmannens plankoordinator er underlagt kommunal- og familieavdelingen.

Prosess og praksis

Fylkesmannen har nå et større fokus på kulturlandskap, men dette skjedde før endringen i plan- og bygningsloven. For å bistå kommunene gir fylkesmannen uttalelser til den juridiske delen av plansaker iht. ønsket styring. Det er en fordel at fylkesmannen både behandler plansaker og konkrete byggesaker iht. plan- og bygningsloven, da dette viser resultatet av gjennomføringen. Det har vært økning av klagesaker i det siste, men det er ingen endring i type klagesaker etter lovreformen og bare en klagesak har vedrørt foretaksgodkjenning. Fylkesmannen tror de fleste sakene løses i kommunene, ved forhandling mellom utbyggere og kommune. Det er lite press på utbygging i fylket generelt, noe som kanskje medfører at kommunene i større grad imøtekommer etableringer og utbygging og derved slipper utbyggere lettere til. Dette fører til kortsiktig planlegging både for utbyggere og for estetisk utvikling i kommunen generelt.

I klagesaker vektlegges kriterier som kulturlandskap, eksisterende strukturer, kulturhistorie, landskapsbildet og forståelse av landskapets geologi, naturhistorisk grunnlag, og biologisk mangfold. I enkeltbyggesaker legges det vekt på det estetiske helhetsgrepet på grunnlag av bygningens innhold, takform, volum, vinduer og vindusplassering, plassering i terreng, sammenheng med fasader, og forhold til øvrig bebyggelse i området. Dette er ikke endret etter lovendringen. Dispensasjon er lite aktuelt i forhold til estetikk. Fylkesmannen har inntrykk av at kommunene er blitt flinkere når det gjelder samordning av estetisk, fysisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling. Fylkesmannens jurister har like fullt problemer med å nå frem i klagesaker der kommunene ikke vil følge opp egne intensjoner. Ingen kommuner i fylket har utviklet egne retningslinjer for estetikk. I plansammenheng kan fylkesmannens jurister peke på behovet for å utvikle gode styringsverktøy, men kommunene må selv ta initiativet. Egne retningslinjer for estetikk må inn i planbestemmelsene, hovedsakelig for å styre estetisk utvikling. § 74.2 er ikke god nok å styre etter, noe som særlig er en utfordring når det gjelder spredt boligbygging. Kommunene ønsker å ta vare på kulturlandskap, noe som er særlig tydelig ved hytteutbyggingsprosjekter som gjennomføres i regionen.

Fylkesmannens rolle er ikke å overprøve kommunene, men heller påvirke gjennom sine innspill. Det er ikke blitt enklere å bruke § 74.2, tilføyelsen bidrar ikke med noe nytt. Det foretas alltid befarung i klagesaker som omhandler § 70 og § 74.2. Fylkesmannen ser at kommunene har manglende ressurser for å ivareta estetikk, og at det er problemer med å skaffe kvalifiserte folk. Lokale politikere oppleves som en gruppe det er vanskelig å håndtere, og forvaltning av estetisk utvikling i kommunene er veldig personavhengig. Fylkesmannen deltar med fylkeskommunen i årlige plansamlinger, og sammen har de anbefalt kommunene å ta inn bestemmelser angående estetikk i planbestemmelsene. Dette vil være et mye sterkere virkemiddel enn bruk av § 74.2. I tillegg deltar fylkesmannen på fylkesinterne planmøter, og ønsker tidligere dialog i plansaker.

Case 5 - Vurdering

Strategi og retningslinjer for estetisk utvikling er lite innarbeidet i kommunens virkemidler på overordnet nivå. På reguleringsplannivå er retningslinjer noe bedre innarbeidet, og reguleringsplanen for kommunesenterets sentrumsområde legger detaljerte føringer for bygningsutforming. I denne kommunen begrenses kompetanseutvekslingen mellom avdelingene, selv om det er behov for det. En hovedårsak til dette kan være kravet om lavere saksbehandlingstid, men det påvirker kvaliteten av det arbeidet som blir gjort. Uten arkitekt i byggesaksavdelingen vil det være av stor betydning for saksbehandlingen og for den interne kompetanseutviklingen å få benytte de arkitektene som sitter i reguleringsavdelingen. Det er også uenighet om hvilke

virkemidler som bør utvikles i kommunen, og politisk er det lite engasjement rundt temaet estetikk. Her ser det ut til å være behov for en omlegging av ressursutnyttelsen i kommunens tekniske avdeling, og større samkjøring mellom avdelingene.

Kommunen fokuserer på god gjennomføring av byggesaksprosess og har lav behandlingstid og god dialog med alle øvrige parter i byggesaker. Det gjennomføres forhåndskonferanser i en høy andel av byggesaker som omhandler næringsbygg, men i liten grad når det gjelder øvrige byggesaker. Det ser ut til at kommunens fokus på lav behandlingstid har påvirket utviklingen av retningsgivende bestemmelser for å styre kommunens estetiske utvikling. Både fylkeskommunen og fylkesmannen bemerker at fylkets kommuner i liten grad har innarbeidet estetisk strategi og retningslinjer i planer og byggesaksbehandling.

På fylkesnivå er situasjonen en helt annen. Fylkeskommunen har kommet langt i sitt arbeide med utvikling av virkemidler, oppfordrer til politisk debatt og ønsker å delta tidligere i kommunale planprosesser og samarbeider også godt med fylkesmannens kontor. Både fylkeskommune og fylkesmannsembetet er aktive når det gjelder å delta i kommunale prosesser. Fylkeskommunen har hatt et stadig fokus på estetikk, også før lovreformen, og har i høy grad utviklet hjelpemidler og innarbeidet retningslinjer for estetisk utvikling i fylket. For å ivareta fokus på estetikk, er fylkeskommunen aktiv overfor kommunene, både når det gjelder uttalelse til planer, gjennom veiledning og ved bruk av klager. Det er interessant at fylkesmannsembetet uttrykker at de ønsker et samspill med kommunene også på plansiden, for å komme i inngrep med det juridiske i planverket for å påvirke det som skjer i saksbehandlingen på et tidligere stadium.

3.7 Presentasjon av Case 6

Kommunen

Case 6 er en kommune med mindre enn 5.000 innbyggere. Pga. prosjektlederskifte er dette case ikke komplett, da det mangler en del stoff om kommunen, og fylkesmannen er helt utelatt. Vi har allikevel valgt å ta med kommunen og fylkeskommunen som et case.

Organisering

Kommunens administrasjon har en samlet enhet for byggesak, plan, kultur- og miljøvern og landbruk/kulturlandskap. Avdelingen delt inn i resultatenheter byggesak (service), kulturvern, plan og miljø. utfordringer for avdelingen er byggesaker og reguleringsplaner, særlig hyttefelt. Kommunestyret har delegert saker til fire politiske utvalg: formannskap, kultur, miljø og næringsutvalg (tilskuddsordninger, planutvalg, fast utvalg for plansaker), helse- og omsorgsutvalg, og oppvekstutvalg. Av politiske utvalg i kommunen, er det kultur-, miljø- og næringsutvalg som har ansvar for planlegging av estetisk utvikling og klagesaksbehandling av tiltak.

Kompetanse

Kommunen har bygningsingeniør, siv.ing. bygg, DH-kandidat på kulturvern, landbrukskandidat, naturforvalter og lederen er siv.ing. bygg. Det er ikke alle disse områdene som i like stor grad er i berøring med temaet estetikk. For å opprettholde og utvikle kompetanse på estetikk, deltar kommunen på kurs/temadager i regi av fylkeskommunen. Kommunen får noe erfaringsoverføring gjennom samarbeid med fylkeskonservatoren. Siden 1997 har det vært to sivilingeniører med interesse for estetikk i avdelingen. Det har ikke vært noen endring av kompetanse pga. den nye loven, men fokus og aktualitet lokalt har utviklet seg. Informanten mener fokus på estetikk og arbeidet med temaet er veldig personavhengig.

Virkemidler

Kommunen har som strategi å legge til rette for estetiske vurderinger i grender og tettsteder. Dette vektlegges særlig under planlegging og bygging av nye anlegg, men også i vedlikeholdsarbeid. En forutsetning for å ha levedyktige grender er at kommunen makter å takle utfordringene med stedsutvikling og identitet (karakter, byggeskikk og visuelt miljø). Overordnet strategi for estetikk ble derfor tidlig innarbeidet i kommuneplanen. Det er utviklet en veileder for nye bustadhus, som

omhandler plassering og sammensetning av hus, dimensjonering, materialbruk og farger som passer hverandre, romfordeling, materialbruk og konstruksjoner. Det er utviklet flere rapporter som tar for seg estetikk og byggeskikk i forskjellige sammenhenger, som landskap, utbygging og byggeskikk for næringsutvikling, turistutbygging og reiseliv og estetikk i hyttefelt. Kommunedelplanene har detaljerte bestemmelser for utvikling av reguleringsplaner, som bygger videre på utførte stedsanalyser.

Prosess og praksis

Planutvalget ønsker alle klagesaker til behandling, derfor refereres klagesakene til planutvalget. Dette gjøres for å hindre tilfeldig behandling. Politikerne har allikevel ikke ønsket å endre administrasjonens innstilling i klagesaker, eller kommet med innspill. Alle delegerte saker legges frem som referatsaker. I saker som skal til uttalelse i fylkesinstanser, ønsker planutvalget en orientering før sakene sendes videre til fylkesmannen. Det er mistillit mellom politikere og administrasjon, noe det er "tradisjon for" i kommunen, og det gis uttrykk for at utvikling av planverk minsker følelsen av handlefrihet i administrasjonen.

Case 6 - Fylkeskommunen

Organisering og kompetanse

Hos fylkeskommunen er det fylkesarkitekten ved regionalavdelingens plangruppe sin oppgave å peke på særtrekk i byggeskikk og landskapskvaliteter i fylket. Fylkesarkitekten er koordinator for alle større gjennomføringsprosjekter i fylket. Det politiske og administrative ansvaret for fagområdet estetikk ligger hos regionalavdelingen, med områdene kommune, stedsutvikling, kultur og kulturminne. Stedsutviklingsgruppen er et koordineringsorgan internt hos fylkeskommunen, med deltakelse fra idrett, kulturminnevern, næring og samferdsel. Gruppen ivaretar forholdet til Planforum, hvor hele fylkesnivået og alle fylkets kommuner deltar. Politisk håndterer kultur- og miljøutvalget handlingsplaner og fylkesplaner. Regionalutvalget prioriterer 551-midler og Fylkesutvalget vedtar innsigelser i plansaker. For å styrke kompetansen og ivareta føringer overfor kommunal planlegging mht. estetikk, har fylkeskommunen ansatt sivilarkitekt og ingeniør i arbeidet med stedsutvikling, geolog (miljøvern internt), landskapsarkitekt, sosiolog (fylkesplansjef), ingeniør (idrett/samferdsel), arkeolog og konservator.

Virkemidler

Fylkeskommunen har innarbeidet en situasjonsbeskrivelse av typer kulturlandskap og arkitektur i fylkesplanen for å peke på særtrekk i byggeskikk og landskapskvaliteter. Planen skal motvirke at stedene mister sin identitet. Fylkeskommunen har utviklet en sjekkliste for bedre reguleringsplaner, og har opprettet *Tettstedsprisen*, med mål å styrke stedsidentiteten, gode estetiske kvaliteter, løsninger tilpasset brukere og fellesskap, positive konsekvenser for næringsliv og kulturaktiviteter, skape grunnlag for møte mellom folk og være arena for menneskelig aktivitet, trafikksikre løsninger osv. Det er utviklet flere veiledere i en serie for temaene skilt, hytteutbygging og byggeskikk. Fylkeskommunen deltar i månedlige møter med kommunene gjennom Planforum, og arrangerer temasamlinger med kommunene en gang i året. De er også aktive gjennom veiledning til kommunene. Det er utviklet estetisk veileder for et sentralt anlegg i fylket som ligger i flere av fylkets kommuner, og utviklet fylkesdelplaner der det tas spesielle hensyn til kulturlandskap, estetikk, og byggeskikk. Det er også utviklet eget KS-system, som skal gi en felles plattform for samarbeid mellom fylkesnivå og kommunenivå når det gjelder planutvikling.

Prosess og praksis

For å ivareta et forsterket fokus på estetikk, gir fylkeskommunen uttalelser til kommuneplaner, regulerings- og bebyggelsesplaner, samt veiledere. I tillegg drar representanter for fylkeskommunen på befaring i plansaker og stedsutviklingsprosjekter og deltar på folkemøter. Stedsutviklingsgruppen har ansvar for at stedsutvikling i fylket når hovedmålsettingen i fylkesplanen. Her gis veiledning, økonomiske tilskudd til stedsanalyser, planer og tiltak i forhold til stedsutvikling i aktive kommuner. Fylkeskommunen gjennomfører årlige temasamlinger om kommuneplanlegging med kommuner, der bl.a. nye veiledningsark gjennomgås. Som fylkeskommunal satsing på tettstedsutvikling, ble det etablert et permsystem i 1997.

Fylkeskommunen har som målsetting å gi ut årlige permer på temaer som er samfunnsaktuelle og som skal inngå i dette systemet. På temadager for utvikling av kommuneplaner deltar rådmenn, kulturretter, tekniske etater og ev. stedsutviklingsgrupper fra kommunene. Oppmøtet fra kommunene varierer i forhold til løpende planarbeide i kommunene. De gjennomfører også andre temasamlinger rettet mot konkrete kommuner. Tettstedsprisen gir fokus på estetikk gjennom oppslag i pressen.

Fylkeskommunen har gjennomført en spørreundersøkelse til kommunene, som viste at kommunene ønsker bistand/veiledning for å sette seg selv i stand til å gjennomføre eget planarbeide, og at det var ønsket om tilskudd til dekning av konsulentbistand. For å oppnå støtte for gjennomføring, må kommunene selv vise engasjement, og estetikk vil være et av flere aktuelle temaer. Planforum fungerer som et tidlig drøftingsforum mellom kommuner, fylkesinstanser og statlige instanser som SND og KS¹².

Fylkespolitikkerne ser på innsigelser i saker som en overstyring av kommunene, og de er derfor ikke innstilt på innsigelser dersom det kan unngås. Det har ikke vært innsigelser i noen saker siden 1997. Dette skyldes tidlig dialog mellom grunneier, den aktuelle kommunen og fylkeskommunen. Både veiledere og lovendring har vært gode virkemidler for å oppnå økt bevisstgjøring. Det viktigste virkemidlet for å oppnå endringer når det gjelder estetisk utvikling, er veiledning med fokus på temaet. Innsigelser fra fylkeskommunen har blitt oppfattet som negativt, men nå oppfattes det som et kvalitetsstempel dersom fylkeskommunen engasjeres. Fylkeskommunen brukes aktivt i profilering og lønnsomhetsvurderinger. Informanten oppfatter det som veldig viktig at det settes nasjonalt fokus og økt bevisstgjøring på estetikk, særlig gjennom samfunnsdebatt.

Case 6 - Vurdering

Kommunen har et tydelig fokus på egen byggeskikk og videreføring av denne. Estetikk er innarbeidet i foreliggende planverk, men kommunen har i liten grad utviklet nye virkemidler for å ivareta estetisk utvikling. Kommunen har i liten grad arbeidet med utvikling av retningslinjer som grunnlag for gjennomføring av byggesaksbehandling. Kompetanse eller sammensetning av kompetanse er ikke endret i kommunen som en følge av den nye loven, men fokus og aktualitet lokalt har utviklet seg.

På sin side har fylkeskommunen vært aktiv når det gjelder innarbeiding av fokus på estetikk i fylkesplanen og utvikling av estetiske veiledere. Fylkeskommunen har gjennom deltakelse i befaringer og møtevirksomhet vært aktive overfor kommunene. Innspill til kommunal planutvikling prioriteres også høyt i fylkeskommunen for å sikre fokus på estetikk i kommunenes arbeide og virkemiddelutvikling.

¹² KS: Kommunenes Sentralforbund

4 Oppsummering og drøfting

4.1 Utvikling av virkemidler

Caseundersøkelsen er et dybdestudium for å se nærmere på seks forskjellige kommuner, der utvalget representerer variasjon. Observasjonene vi gjør er bare representative for hver sin case. De kan ikke uten videre generaliseres, men gir grunnlag for resonnementer og teorier om sammenhenger og prosesser i forbindelse med planutvikling og byggesak. Caseundersøkelsen legges til grunn for den påfølgende spørreundersøkelsen i del 2. På grunnlag av resultatene i spørreundersøkelsen kommenterer vi enkelfunnene fra del 1 og vurderer om de er representative for et større antall kommuner.

I den følgende oppsummeringen søker vi å belyse følgende problemstillinger:

- Hvorfor klarer noen kommuner å ivareta estetiske hensyn og andre ikke?
- Hvilken type kommuner har klart det?
- Hva har disse kommunene gjort som de øvrige ikke har gjort?
- Hvilken rolle har fylkeskommuner og fylkesmannsembeter spilt i denne sammenheng?

Kommunene har flere juridiske virkemidler, herunder planverk, og mer uformelle grep som kan benyttes i arbeidet med å sikre estetiske hensyn i plan- og byggesaksbehandlingen. Disse virkemidlene og grepene er styrket pga. nytt fokus ved plan- og bygningslovsreformen. Her drøftes virkemidler som har betydning i forhold til økt fokus på estetikk.

Utvidet fokus på estetikk

Et av målene med endringene i plan- og bygningsloven var å bedre byggesaksbehandlingen, og samspillet mellom myndigheter og utøvere. *”Endringene i plan- og bygningsloven innebar en dreining av oppmerksomheten fra forenkling og effektivisering til kvalitet og resultatkrav. Aktørene har fått nytt ansvar, og loven må håndheves på en ny måte. Dette medfører nye oppgaver i saksbehandlingen”* (Norges byggforskningsinstitutt, 2002). Endret bygningslovgivning krever endret saksbehandling og derved en revisjon av kommunal prosess og praksis. Alle virkemidler kommunen benytter, må revideres mht. lovendringene, slik at bl.a. økt fokus på estetikk blir ivaretatt.

Vi skiller her mellom virkemidler knyttet til plan og virkemidler knyttet til byggesaksbehandling. Det er allikevel klar sammenheng mellom virkemidlene for plan- og byggesak. Blant de nye virkemidlene som er innført ved plan- og bygningslovsreformen, finner vi forhåndskonferanser, mottakskontroll og godkjenningsordningen. Disse aktivitetene har alle ført til en endret situasjon for den kommunale forvaltningen og fordrer utvikling av retningslinjer for og endringer av gjennomføringen av den lokale byggesaksbehandlingen.

Det er flere nye virkemidler etter plan- og bygningslovsreformen som er viktige i forhold til formidling og forvaltning av estetiske retningslinjer samt klassifisering og tilordning av estetisk kompetanse til tiltak. Dette gjelder bl.a. forhåndskonferanser, godkjenningsordningen og kommunal mottakskontroll. Virkemidler knyttet til plan omfatter overordnede planer og tilhørende bestemmelser på fylkesnivå (fylkesplan), overordnede/ strategiske planer og bestemmelser på kommunalt nivå (kommuneplan og kommunedelplan), utdypende planer og bestemmelser i regulerings- og bebyggelsesplaner, og juridisk bindende retningslinjer, vedtekter og konsekvensutredninger samt byggesaksbestemmelser og byggeforskrifter. Dette er blant de virkemidlene som var i bruk før lovrevisjonen og som har fått et krav om utvidet fokus på estetikk. Flere kommuner benytter, på initiativ fra fylkeskommunene, stedsanalyser og byggeskikkveiledere som grunnlag for planutvikling og utvikling av egne retningslinjer for byggesaksbehandling.

Øvrige grep for å øke bevisstheten om estetikk, er mer opp til den enkelte kommune og betinget av lokale ønsker og behov. Flere av disse grepene har gitt viktige bidrag i arbeidet med å øke interessen og fremme temaet estetikk lokalt ved bl.a. møtevirksomhet og seminarer rettet mot bransjen og befolkningen forøvrig. Det vises forøvrig til gjennomgang av lovendring og bakgrunnsinformasjon om forvaltningsnivåer og virkemidler i kapittel 2 og til gjennomgang av forskningsdesign og metode i kapittel 3.

4.2 Fylkeskommunale føringer for estetisk utvikling

Vi ser i caseundersøkelsen at *alle fylkeskommunene* vi har sett på har innarbeidet føringer for estetisk utvikling i fylkesplaner og delplaner (overordnede planer og RUP - regionalt utviklingsprogram). Alle fylkeskommunene har gjort en god jobb med innarbeiding av estetiske hensyn i sine fylkesplaner, og de fleste har vært aktive pådrivere for gjennomføring av stedsanalyser og utvikling av byggeskikkveiledere i kommunene. To av fylkeskommunene har gjort en stor jobb i forhold til sine kommuner med utvikling av virkemidler som temaseminarer, interkommunale treff, samarbeid med fylkesmannen overfor kommunene, økonomiske støttetiltak osv. Fylkeskommunene har generelt hatt et klart fokus når det gjelder satsing på estetikk, og de har til en viss grad oppnådd et samarbeide med fylkesmannsembetene når det gjelder deltakelse på enkelte av seminarene og bl.a. planforum.

Fylkeskommunenes fokus på estetikk og den langsiktige planleggingen av fylkesplanverket med tydelige føringer for estetikk, har ikke gitt samme effekt i alle kommunene. Fylkeskommunene uttrykker generelt at det er store innbyrdes variasjoner mellom by- og landkommuner. Når det gjelder behov for fylkeskommunal kompetanse i saker som gjelder estetikk og planutvikling, kommunal utvikling av planer og utvikling av øvrige virkemidler mht. estetikk, er det store forskjeller mellom kommunene innad i fylkene. Fylkeskommunenes rolle i det kommunale arbeidet med estetisk utvikling blir nærmere belyst i den påfølgende surveyen (del 2). I det følgende drøftes de juridiske virkemidlene på grunnlag av empirien fra de seks casekommunene og deres tilhørende fylkesnivå i undersøkelsen.

- *Undersøkelsen bekrefter at fylkeskommunene i stor grad arbeider aktivt med temaet estetikk, i form av gjennomgang av eget planverk og virkemidler, koordinering og gjennomføring av stedsanalyser, kompetanseoverføring til kommunene i form av bl.a. seminarer og kurs, ved hjelp av økonomiske tilskudds- og støtteordninger av varierende art osv. De har generelt fått et løft med arbeidet pga. lovendringene, og de er godt i gang bl.a. med å innarbeide retningslinjer for ønsket estetisk utvikling i sitt planverk og virkemiddelapparat.*

Fylkesplan/fylkesdelplan

Når det gjelder fylkesplanlegging, er det i plan- og bygningslovens § 19-1 skissert virkeområde for fylkesnivå. Fylkeskommunen har ansvar for samordning av statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske og kulturelle virksomhet. Fylkesplanen skal også innlemme retningslinjer for bruk av arealer og naturressurser. Estetiske forhold skal tas opp og innlemmes i fylkesplanen, eller omhandles i egen fylkesdelplan på overordnet areal- og ressursplanleggingsnivå. Estetiske rammer for nye tiltak og anlegg i fylket som angår mer enn en kommune, bør også vurderes og behandles i fylkesplanen.

Fylkesplanen er fylkeskommunenes viktigste arbeidsredskap i forhold til kommunene og danner grunnlag for uttalelser og høringer til kommunale planer, konkrete tiltak og dispensasjoner. Fylkesplanene skal gjennom mål og retningslinjer bl.a. sikre at kommunene tar hensyn til statlige og regionale bestemmelser og forhold som angår flere kommuner, f.eks. landskapsutforming og andre estetiske hensyn.

Alle fylkeskommuner i caseutvalget har innarbeidet overordnet strategi for estetisk utvikling i fylkesplaner. Enkelte av fylkeskommunene har arbeidet mer med temaet enn andre i

caseundersøkelsen, noe som synliggjøres ved at de i større grad enn de øvrige har utviklet virkemidler og gjennomført flere aktiviteter rettet mot kommunene.

Fylkeskommunene gir generelt uttrykk for at det fylkeskommunale arbeidet med estetisk utvikling har pågått over lang tid og startet før plan- og bygningslovsrevisjonen i 1997. Lovreformen har imidlertid legitimert arbeidet med estetikk på fylkesnivå og satt fokus på kommunenes ansvar når det gjelder utforming av egne omgivelser. Fylkeskommunene i undersøkelsen arbeider i stor grad aktivt med temaet estetikk og har fått et generelt løft i arbeidet pga. lovendringen. De er godt i gang med innarbeiding av retningslinjer for ønsket estetisk utvikling i sitt planverk og øvrig virkemiddelapparat.

Om fylkesmannens rolle

Et av fylkesmannsembetene i undersøkelsen uttrykker at de ønsker å koordinere innspill til kommunale planer og i mindre grad befatte seg med enkeltsaker som f.eks. reguleringsplaner og dispensasjoner. Årsakene er at de er oppfordret av departementer/sentrale myndigheter til å detaljstyre kommunene i mindre grad, og pga. at de har liten kapasitet. Dette krever god planforvaltning i kommunene og bevisst satsing på å få ned dispensasjonsstatistikken, slik at planene blir mer forutsigbare for allmennheten. Ettersom det primært er jurister som arbeider med saker relatert til estetikk ved fylkesmannsembetene, er det primært juridisk bistand fylkesmannsembetene yter til kommunene. Fylkesmannens befatning med estetikkrelaterte saker begrenser seg til juridisk støtte til kommunene om hvordan loven skal tolkes, samt behandling av klagesaker der estetikk kan være et tema. Fylkesmannens innflytelse på kommunal iverksetting og ivaretagelse av estetisk utvikling blir drøftet nærmere i kap. 4.8 *Virkninger av reformen*.

4.3 Nye virkemidler etter plan- og bygningslovsreformen

For å ivareta et økt fokus på estetikk iht. plan- og bygningslovsreformen, kan fylkeskommuner og kommuner benytte flere typer nye og eksisterende virkemidler. Kommunene har fått ansvar for å utarbeide sin egen estetikknorm og kan benytte en stor variasjon av juridiske verktøy i dette arbeidet.

Det er få kommuner i undersøkelsen som har etablert klare rammer for estetisk utvikling på alle nivåer i sine planverk. Vi finner i caseundersøkelsen at:

- bare to av kommunene har innarbeidet estetikk som tema i overordnede plandokumenter, og flere kommuner har bare innarbeidet estetikk i reguleringsbestemmelsene
- kommunene har i liten grad revidert planverket på overordnet nivå mht. estetikk, og det er liten sammenheng mellom nivåene i planverk og øvrige virkemidler. Et naturlig spørsmål blir om planleggingen/planarbeidet er overordnet og langsiktig nok.

De store forskjellene mellom casekommunene i utvalget gir et bredt grunnlag for en nærmere vurdering av ev. sammenhenger mellom den enkelte kommunes rammeforhold og innarbeiding av strategi og overordnede retningslinjer for estetikk i kommuneplanene i surveyen i prosjektets andre del.

Nye virkemidler

På fylkesnivå har *fylkeskommunen* en viktig jobb utover planutvikling når det gjelder inspirasjon, veiledning og initiering til prosesser som gjør kommunene bedre i stand til å gjennomføre egen utvikling av strategi og virkemidler mht. estetikk. Både store ressurssterke kommuner og mindre kommuner med lite formell estetisk fagkompetanse vil ha behov for tiltak av både kompetansemessig og økonomisk art. Særlig to av fylkeskommunene har gjort en stor jobb med oppstart av prosesser i egne regioner, seminarer, økonomiske bidragsordninger samt kreativ og kompetansepreget bistand til kommunene.

Fylkesmannen har et generelt ansvar for veiledning av kommuner. De gir juridisk støtte om hvordan loven og forskriftene skal forstås, og yter bistand til alle kommuner på forespørsel, men vi

ser i alle case at fylkesmannen i mindre grad enn fylkeskommunen tar initiativ til veiledning på sine kompetanseområder. Et generelt inntrykk er likevel at fylkesmannsembetene er flinke til å stille opp og informere når f.eks. fylkeskommunen initierer kurs, seminarer ol.

BE veileder kommunene gjennom sin utvikling av veiledningsmateriell, gjennom bl.a. foredrag og gjennom direkte kontakt. De yter god støtte for mange kommuner og saksbehandlere, men sitter ikke inne med regionale og lokale kunnskaper om forholdene i den enkelte kommune. Det er noe uklart om kommunene får tilstrekkelig støtte og i tilfelle av hvem i spørsmål som gjelder bl.a. byggesak og skjønn. Dette spørsmålet blir viet mer oppmerksomhet i spørreundersøkelsen.

Forhåndskonferanse

Flere av casekommunene ser forhåndskonferansene som sentrale for avklaring av forutsetninger og kriterier for estetisk utforming i konkrete tiltak. Disse kommunene benytter forhåndskonferansene aktivt for å formidle rammer og retningslinjer så tidlig som mulig i prosjekteringsprosessen. Det fremheves generelt som en utfordring å komme i tidlig dialog med utbyggere/tiltakshavere, og forhåndskonferanser nevnes i stor grad som et satsingsområde. To av casekommunene ønsker imidlertid å begrense mengden forhåndskonferanser, bl.a. ved hjelp av gebyr for gjennomføring (ønsker om begrensning skyldes sannsynligvis manglende tid og ressurser). Kommunenes praksis for gjennomføring av forhåndskonferanser varierer veldig. En av casekommunene stiller med høy kompetanse i konferansene, både saksbehandler og byggesakssjef deltar.

For å ensrette gjennomføringen, har de fleste kommunene utviklet en mal eller et sjekklistesystem for forhåndskonferanser. Dette viser at kommunene anser det som viktig å benytte denne formen for informasjonsutveksling på en regulert måte. Det tydeliggjøres i undersøkelsen at tidlige drøftinger oppleves som viktige for å skape god dialog og fremme forståelsen for betydningen av estetisk kvalitet i bygde omgivelser. Forhåndskonferanser er også arena for opplysning om tiltaksklasser. Det er registrert få klagesaker i casekommunene som kun gjelder estetikk, og tidlig dialog nevnes fra flere kommuner som en viktig årsak til dette.

- *Introduksjonen av forhåndskonferanser har tydelig hatt en positiv innvirkning på forholdet mellom kommuner og brukere av denne tjenesten. Forhåndskonferanser benyttes aktivt for spredning av materiell som veiledere og annen informasjon og har av den grunn stor betydning for et økt fokus på estetikk.*

Klassifisering av tiltak og godkjenningsordningen

En av de store bykommunene fremhever at mange ikke-arkitekter får godkjenning i tiltaksklasse 1 og 2, noe de er usikre på følgene av. En annen, mindre casekommune opplever et dilemma når søkere i lavere tiltaksklasser ”forventer konkrete innspill til løsninger/prosjektering av egen bygningsutforming”, noe som tyder på at prosjekterende/søkere med manglende kompetanse tildeles godkjenning på svakt grunnlag. Det er ikke kommunens rolle å gi konkrete innspill til løsninger.

Godkjenningsordningen kan brukes bevisst for å styre estetikkkompetanse til konkrete tiltak ved oppjustering av tiltaksklassen. I de mindre landkommunene er tilgangen på fagkompetanse mindre enn etterspørselen, både til private og kommunale arbeidsplasser. Dette fører til vanskeligheter for foretakene når det gjelder å etterkomme systemkrav og faglige krav iht. tiltaksklassene. Det fremgår av empirien at et par av kommunene oppklassifiserer enkelte tiltak for å styre høy kompetanse til tiltaket f.eks. ved høy estetisk vanskelighetsgrad. Det hender også at noen nedklassifiserer tiltak og åpner på den måten for å benytte foretak som ikke innehar ønsket grad av kvalifikasjoner (av hensyn til lokale foretak og sysselsetting). Disse eksemplene er få, men viser at det er ”kreative variasjoner” i praktiseringen av klassifisering av tiltak og tildeling av godkjenning, noe som også gjelder i forhold til estetisk kompetanse. *En slik praksis setter krav til tidlig dialog og avklaring om tiltaksklasser, noe de gjeldende kommuner er bevisst. Dette er også et tema i spørreundersøkelsen, og blir også tatt diskutert i et annet pågående evalueringsprosjekt (Nørve, 2005).*

Flere steder er estetisk kompetanse vanskelig tilgjengelig, noe som vanskeliggjør godkjenning i høyere tiltaksklasser for lokale foretak. Uavhengig av tilgang på kompetanse har ansvarlige søkere ansvar for å benytte riktig kompetanse i sine prosjekter/tiltak. *Krav til kompetanse er det samme for sentral og lokal godkjenning, men ettersom lokal godkjenning vurderes i forhold til et konkret tiltak, kan vurderingene av kompetanse slå forskjellig ut.* Også sentralt godkjente foretak vurderes i relasjon til tiltaket for å få ansvarsrett. De forskjellene som fremkommer i undersøkelsen når det gjelder praktisering av godkjenningsordningen i casekommunene, er ikke store og ses på som naturlige variasjoner pga. ulik oppfattelse og praktisering av regelverket.

Ulikheter i hva kommunene anser som nødvendig kompetanse i tiltaksutforming, tyder på at det er forskjeller i hvilken kompetanse som faktisk blir benyttet i prosjektering og bygningsutforming. Det er ikke registrert at noen av casekommunene har fratatt foretak ansvarsrett, men det er blitt sendt advarsler (til foretak med sentral godkjenning). Ved å kreve uavhengig kontroll av prosjektering kan kommunene unngå denne problemstillingen ved usikkerhet omkring kompetansen. Tilbaketrekking av ansvarsrett er den mest alvorlige formen for slike sanksjoner, men kommunene i undersøkelsen har i liten grad benyttet sanksjoner i forbindelse med godkjenningsordningen.

Tilsyn

Ingen av kommunene i caseutvalget hadde innført tilsyn på systematisk basis da caseintervjuene ble gjennomført. Flertallet av kommunene i undersøkelsen utførte bare tilsyn helt sporadisk og ev. på forespørsel. Kommunene skal gjennom sin kontroll påse at søknader oppfyller overordnede retningslinjer og planbestemmelser, at tekniske vilkår på flere områder blir oppfylt og at nødvendig kontroll blir foretatt. Tilsyn ved ferdigbefaring vil til en viss grad kunne fange opp avvik i forhold til plassering og bygningsutforming.

Tilsyn er ikke drøftet nærmere i denne rapporten. Del 3 av prosjektet vil se nærmere på fokus på estetikk i forhold til foretak og konkrete tiltak. Da vil det være naturlig å gå nærmere inn på tilsyn og kontroll i forhold til estetisk utforming av tiltak.

Evalueringsprosjektet av plan- og bygningsloven mht. kontroll og tilsyn¹³ gjennomføres som eget prosjekt parallelt med dette evalueringsprosjektet.

4.4 Eksisterende virkemidler med ny fokus på estetikk

Utvikling av planverk

Flere av fylkesmannsembetene påpeker at casekommunene har lav innarbeidingsgrad av estetikk på kommuneplannivå. Til tross for dette viser de en klar bevisstgjøring i forhold til behov for egen utvikling av langsiktig strategi for estetisk utvikling og innarbeiding av retningslinjer i kommuneplan. Fylkesmannsembetene har registrert at flere kommuner uttrykker problematikk i forholdet til å arbeide med "gamle", ikke oppdaterte planer. I likhet med fylkeskommunalt nivå har arbeidet med estetikk på kommunenivå stort sett pågått siden tidlig på 90-tallet, men stadfestingen i plan- og bygningsloven har reaktualisert temaet og gjort det politisk korrekt. Ved overføring av regionale retningslinjer for estetisk utvikling til lokalt planverk, skal overordnet regional strategi innarbeides i de overordnede kommunale planene. Gjennom videre utvikling av øvrig planverk, vedtekter og andre virkemidler, skal retningslinjer for lokal estetisk utvikling kombinert med statlige og regionale hensyn, innarbeides i retningslinjer til bruk i plan- og byggesaksbehandling.

Plan- og bygningslovsreformen gir kommunen ansvaret for å ivareta estetisk utvikling, men det er opp til den enkelte kommune å bestemme i hvilken grad de enkelte plannivåene utvikles ut ifra stedlige forhold. Det skisseres bl.a. i KRDs (tidligere KAD) *Veileder for estetikk i plan- og byggesaker* (KRD og MD 1997/2) hva som bør inngå i planverket, fra overordnet strategisk

¹³ Evalueringsprosjektet av plan- og bygningsloven, pågående NBI-prosjekt v/S. Nørve, M. Meyer og C.F. Øyen: *Bedre kontroll av byggevirkomheten. Kommunal iverksetting/endring av kontrollpraksis*. Under rapportering

kommuneplannivå til konkrete retningslinjer for tiltaksutforming på regulerings- og bebyggelsesplannivå.

På tross av tydelig økt fokus på estetikk på fylkesnivå, har kommunene i undersøkelsen generelt kommet kort i sin utvikling av overordnet strategi for estetisk utvikling. Pga. manglende innarbeiding på overordnet plannivå, er det liten sammenheng med konkrete regulerings- og bebyggelsesplaner. For å unngå ulik saksbehandling pga. uklare bestemmelser, og sikre at lokal byggeskikk og ønsket lokal estetisk utvikling gjennom lik saksbehandling over tid, er det viktig å oppnå sammenheng mellom overordnede strategier og spesifikke bestemmelser for utforming. Utarbeiding av strategier i kommuneplanen, synliggjøring av mål med spesifisering og konkretisering av strategien gjennom regulerings- og bebyggelsesplaner og øvrige virkemidler, vil være en forutsetning for å kunne styre utviklingen og oppnå helhetlig utforming og økt estetisk kvalitet i bygde omgivelser.

Bare en av casekommunene har arbeidet målrettet med estetikk og rullering av planer på alle nivåer. Denne kommunen viser en klar bevisstgjøring på temaet estetikk, og viser et dynamisk forhold til innarbeiding av temaet i planverket. Dette er en av bykommunene som har vært gjennom en større kommunesammenslåing, noe som kan ha økt behovet for samordning og klargjøring av rammer og virkemidler. De øvrige bykommunene har liten eller ingen innarbeiding av langsiktig strategi for estetisk utvikling i sine kommuneplaner og har i liten grad rullert sine planer mht. estetikk. Flertallet av case viser liten grad av rullering av overordnede planer etter reformen. Det kan se ut som om formell innarbeiding av strategi og retningslinjer for et langsiktig arbeide med estetikk, er det som generelt er kommet kortest. De fleste casekommunene har imidlertid satt i gang prosesser som har ført til klar bevisstgjøring i forhold til estetikk i plan- og byggesaker.

Kommunene har i varierende grad utviklet egne retningslinjer/rutiner for å sikre bl.a. estetiske hensyn ved gjennomføring av forhåndskonferanser, mottakskontroll, saksbehandling og utøvelse av skjønn. Noen av kommunene har utviklet eller igangsatt arbeidet med egne kvalitetssikringssystemer og/eller rutiner for enkelte av de nevnte aktivitetene, men det er lite systematikk å se i dette arbeidet. Slike retningslinjer eller rutiner vil være en naturlig oppfølging av et utviklet planverk for å videreføre og kvalitetssikre implementering av estetiske retningslinjer. Det er et betydelig utviklingspotensiale på dette området, og fylkeskommunene vil kunne være en betydelig ressurs for igangsetting og videreføring av systematiseringsprosesser i kommunene. Utvikling av KS-systemer og rutiner vil bety mye for gjennomføring og sikring av kommunal saksbehandling i tråd med det lokale planverket.

Nivåene i planverket

Flere av fylkeskommunene mener kommunene har skjerpet skjønnsutøvelsen i stor grad etter lovendringen, til tross for at det er utviklet få retningslinjer til hjelp i dette arbeidet. Manglende retningslinjer i planverket setter større krav til skjønn, noe som betyr store utfordringer for flere av casekommunene. De har behov for å utvikle egne overordnede planverk mht. estetikk, og for å videreføre dette gjennom utarbeidelse av retningslinjer og vedtekter for sikring av saksbehandling og skjønnutøvelse. Ved å ta utgangspunkt i det arbeidet som er igangsatt, vil kommunene ha et godt grunnlag å bygge videre på.

- *Det er liten sammenheng mellom nivåene i planverket i flere casekommuner.*

Det er viktig å innarbeide langsiktige mål for estetikk i overordnet planlegging for å sikre konkrete rammer og gjøre forvaltningen mer oversiktlig og forutsigbar for kommunene, så vel som for foretak og tiltakshavere. Samtidig må sammenhengen mellom overordnet/generell planlegging og spesifikke retningslinjer tydeliggjøres og kommunenes rammer for estetisk utvikling følges konsekvent, slik at saksbehandlingen ikke blir tilfeldig. Også i forhold til skjønn er det viktig å klargjøre retningslinjer. Når det gjelder å sikre estetiske hensyn iht. den reviderte plan- og bygningsloven, er det opp til den enkelte kommune å velge hvilke virkemidler som er best egnet. For å fremme ønsket estetisk utvikling, avgjør kommunene selv hvor detaljerte de overordnede

kommuneplanene skal være og hvor overordnet de mer konkrete regulerings- og bebyggelsesplanene skal utformes.

Flere av casekommunene kunne ikke dokumentere implementering av strategi og retningslinjer for estetisk utvikling i planverket, men hadde igangsatt arbeidet med rullering av planer. Den utviklingen som har skjedd i casekommunene i perioden mellom gjennomføringen av caseundersøkelsen i del 1 og caseundersøkelsen i del 3 blir belyst i del 3.

Kommuneplan/kommunedelplan

Kommunen skal iht. plan- og bygningsloven formulere spesifikke mål for ønsket estetisk utvikling av sine områder, og beskrive generelle formingsbestemmelser¹⁴ gjennom bestemmelser til arealdelen. Arealdel til kommuneplan og kommunedelplaner kan være mer konkrete enn kommuneplan når det gjelder retningslinjer for estetisk utvikling og utforming, og kan av den grunn oppfattes som enklere å utarbeide/revidere.

Det synes generelt som om estetikk ikke er et hyppig tema på den politiske dagsorden. Det er store forskjeller i hvor langt den enkelte kommune har kommet når det gjelder innarbeiding av strategi for estetisk utvikling i sine overordnede planer. Enkelte kommuner har ikke igangsatt rullering av planene sine etter plan- og bygningslovsreformen. Andre kommuner har arbeidet målrettet med estetikk og rullering av planer på alle nivåer i flere år og startet dette arbeidet flere år før lovreformen.

De mest fremtredende årsakene synes å være mangel på ressurser og kompetanse, samt at fylkeskommunene og de kommunale politikerne ikke har vært sterke nok pådrivere for å få gjennomført rullering mht. estetikk. Flere av kommunene har likevel planlagt rullering av kommuneplanen, og da også med forvaltning og ivaretagelse av estetisk utforming som tema. Noen kommuner har bare innarbeidet retningslinjer for estetikk i reguleringsplanene, med spesifikke krav til bygningsutforming. Andre kommuner har bare antydning hovedfokus i kommuneplanens arealdel, uten å gå nærmere inn på konkretisering av planlegging eller virkemidler. Bare en kommune har innarbeidet strategi og retningslinjer for ønsket estetisk utvikling på alle plannivåer. På den måten har kommunen oppnådd et bredt planverk som favner langsiktighet gjennom strategisk planlegging og målsetting på kommuneplannivå og konkrete retningslinjer i regulerings- og bebyggelsesplaner. Generelt har kommunene konsentrert seg om mer detaljert planverk og har kommet kort i arbeidet med tydeliggjøring av mål og innarbeiding av strategi på kommuneplan- og kommunedelplannivå. Pga. dette er sammenhengen mellom overordnet/strategisk og mer detaljert planverk svakere i disse kommunene.

Reguleringsplan og bebyggelsesplan

Reguleringsplan og bebyggelsesplan skal benyttes til styring av arealbruk, med konkrete bestemmelser for arealer og byggverk knyttet bl.a. til plassering, størrelse, utforming, planløsning, krav til utfyllende planer osv. En naturlig modell for utvikling av det kommunale planverket vil være å starte med overordnede planer og videre legge disse til grunn ved utarbeiding av regulerings- og bebyggelsesplaner og øvrige planrelaterte virkemidler mht. estetiske retningslinjer. I praksis ser det ikke ut til at denne modellen er fulgt, ettersom flertallet av kommunene i caseutvalget i størst grad har innarbeidet ytre rammer for estetikk på regulerings- og bebyggelsesplannivået. En forklaring på dette kan være at kommunene pga. knappe ressurser, lite arbeidskraft og lite tilgjengelig kompetanse, har sett størst verdi i å utvikle/oppdatere det virkemidlet de til daglig har størst nytte av i byggesaksbehandlingen, og at det ikke har vært rom for å utvikle andre virkemidler utover dette. Reguleringsplanene er uten tvil det kommunale virkemidlet som i størst grad er bearbeidet mht. estetikk i casekommunene. Dette gir et arbeidsverktøy i den daglige forvaltningen av byggesaksbehandling, men er lite egnet for å ivareta langsiktige hensyn når det gjelder ønsket lokal estetisk utvikling og er helt uegnet som verktøy i forhold til behandling av nye plansaker på regulerings- og bebyggelsesplannivå. Hvis denne tendensen er sammenfallende med forholdene i

¹⁴ Se også sammenstilling av kommunale virkemidler for sikring av estetiske hensyn i plan- og byggesaksbehandling i kapittel 2, og figur 2.1

øvrige kommuner i landet, viser dette et utstrakt behov for initiering og styring av lokal utvikling av et overordnet lokalt planverk og av strategier for ønsket estetisk utvikling lokalt.

Vi har i rapporten skilt mellom kommunal utvikling og privat utvikling av regulerings- og bebyggelsesplaner, men dette forholdet er ikke tatt med i betraktning i denne delen av prosjektet. Her har vi studert det *virkemidlet* planene representerer.

Steds- og tettstedsanalyser med vedtekter

Fylkeskommunene har vært pådrivere i arbeidet med gjennomføring av steds- og tettstedsanalyser, og særlig har en vært aktiv til å bidra med økonomisk støtte i form av 551¹⁵-midler og RUP¹⁶-midler. Dette har ført til at flere kommuner har arbeidet aktivt med steds- og tettstedsanalyser, noe som igjen har initiert kommunale prosesser som har resultert i planlegging og utarbeiding av veiledere, vedtekter osv. Arbeidet med stedsanalyser er viktig for å klargjøre og kartlegge steders egenart og iboende kvaliteter og behov, og for å lage konkrete mål for den kommunale, estetiske utviklingen. Bevisstheten rundt dette har tydelig økt som følge av det fylkeskommunale initiativet, og flere kommuner fremhever stedsanalysene som et viktig grunnlag for videre planarbeid. I dette arbeidet har flere av casekommunene lagt et godt grunnlag for arbeidet med videre planer. Som følge av dette arbeidet, har disse casekommunene kommet godt i gang med utvikling av byggeskikkveiledere. Veilederne dokumenterer og viderefører lokal byggeskikk og er viktige for å øke den generelle bevisstheten rundt estetikk i det bygde miljø.

Mottakskontroll

Kontroll av hvorvidt estetiske retningslinjer og krav er fulgt kan foretas i mottakskontroll og gjennom saksbehandling. Felles for kommunene er at de gjennomfører mottakskontroll og at den benyttes som grunnlag ved påfølgende saksbehandling. Enkelte av casekommunene benytter sjekklistes, men de fleste kontrollerer ved mottak søknader iht. krav i forskrifter og reguleringsbestemmelser. En av kommunene kontrollerer bare at de tegningene kommunen krever faktisk er vedlagt søknaden ved mottak.

Det fremgår som relativt gjennomgående i undersøkelsen at mottakskontrollen i kommunene er skjerpet etter lovreformen, noe som er iht. kommunenes utvidete kontrollansvar. Casekommunene legger i stor grad vekt på mottakskontroll med videre oppfølging gjennom byggesaksbehandling. Flere av kommunene i undersøkelsen legger noe vekt på estetikk ved denne første kontrollen av byggesøknader ved f.eks. å kontrollere spesifikke punkter i tiltakene mot sjekklistes. Det er bare en casekommune som utøver overordnet skjønn iht. egne retningslinjer ved vurdering av estetikk som en del av søknadmottaket. Denne kommunen har kanalisert høyere kompetanse til mottakskontrollen og foretar en grov drøfting av bl.a. estetisk utforming og forhold til omgivelsene ved mottaket. Dette skjønnsgrunnlaget benyttes videre som grunnlag for saksbehandlingen.

Byggesaksbehandling

En casekommune veileder/hjelper ved søknadsutforming før innsending av byggetiltak. Formålet er å unngå søknader som ikke kan godkjennes i første søkerunde. Denne hjelpefunksjonen synes å være relativt omfattende også mht. estetikk, og det er et spørsmål om dette grenser mot prosjekteringshjelp. Veiledningen er tildels rettet mot de foretakene som har lav kompetanse i forhold til de kravene som er stilt til tiltaksklasser. Kommunen unngår på denne måten å behandle

¹⁵ Tilrettelegging for næringsutvikling gjennom tildeling av 551-midler. Midlene er navngitt etter statsbudsjettet for 1999, kap. 551 post 51, og skal bidra til å realisere kommunal og fylkeskommunal tilrettelegging for næringsutvikling i distriktene, tilpasset de særegne forutsetningene i regionene. Målet er å forbedre næringslivets lokale rammebetingelser ved investeringer i infrastruktur og utviklingsprosjekter. Bruken av midlene skal inngå i de regionale utviklingsprogrammene og nyttes i tråd med de strategier som fremkommer i programmene. Midlene fordeles av fylkeskommunen. Støtte til tiltak, prosjekt og investeringer fra kap 551 post 51 kan kun gis i kommuner innenfor det til enhver tid gjeldende geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene.

¹⁶ RUP regionalt utviklingsprogram: Fylkeskommunale programsatsingsmidler for tema stedsutvikling prioriteres til kommuner som ikke er berettiget til 551-midler.

større mengder med søknader som må avslås, og har lite klager. De oppnår en unik dialog med søkermassen, men kanaliserer mye ressurser på denne praksisen. Dette går på bekostning av andre satsingsområder som f.eks. utvikling av det kommunale virkemiddelapparatet, hvor estetiske retningslinjer er dårlig innarbeidet. Tilsvarende problemstillinger finnes hos flere av casekommunene. Dette viser litt av dilemmaet for ressursvake kommuner.

- *Mangel på oppdaterte veiledere, planer og regelverk basert på entydige retningslinjer hvor estetikk er innarbeidet, gjør det vanskelig å gjennomføre en fremtidsrettet, lik saksbehandling. Det setter store krav til den enkelte saksbehandler både når det gjelder overføring/videreføring av kompetanse mellom saker, utveksling av erfaringer med øvrige saksbehandlere og utøvelse av skjønn.*

Skjønnsutøvelse

Casekommunene er bevisste i forhold til skjønnsutøvelse. Endringene i lovgivningen har ført til skjerpelse av skjønnsutøvelse ved at skjerpelsen av § 74.2 har økt fokus på estetikk.

Skjønnsutøvelsen sikres i de fleste kommuner i undersøkelsen ved intern drøfting, men det er i stor grad opp til saksbehandler å vurdere når det er behov for å ta opp sakene med andre. Det vises i liten grad til bruk av retningslinjer ved utøvelse og sikring av skjønn når det gjelder estetisk utforming. Flere av fylkesmannsembetene og fylkeskommunene i undersøkelsen understreker allikevel at kommunene har skjerpet sin skjønnsutøvelse etter reformen.

I enkelte kommuner er det store interne forskjeller i resultatene ved utøvelse av skjønn, noe som beskrives godt i følgende utdrag fra case 2: "Det har vært en faglig utfordring å finne en felles praksis på hva en estetisk vurdering av tiltaket skal være og hva et slikt skjønn bør resultere i. Dette er blitt vist gjennom en intern øvelse i byggesaksseksjonen. Samtlige saksbehandlere fikk i oppdrag å utføre en helhetsvurdering i en konkrete byggesak. Resultatene av disse vurderingene varierte helt fra avslag til godkjenning av tiltaket. Dette demonstrerte et klart behov for utvikling av en felles praktisering av skjønnsutøvelse og en kvalitetssikring av den vurderingen som gjøres i byggsaksbehandlingen". Her demonstreres et sentralt problem ved skjønnsutøvelse, som i høy grad bør baseres på retningslinjer og virkemidler utviklet av kommunen, ved siden av erfaring og generell kompetanseheving. Lovreformen har gitt saksbehandlerne i en kommune en følelse av større legitimitet for skjønnsavgjørelser, noe som har lettet arbeidet med å avslå uheldige løsninger i strid med lokale bestemmelser, vedtekter og veiledere.

Klagebehandling

I flere case uttrykker fylkesmannsembetene som et problem at klagesaker som videresendes fra kommunen, ikke er begrunnet godt nok. Det fremheves at klagen begrunnes bedre i saker hvor arkitekt er involvert, og at kommunens vurderinger ved behandling av klagen tydeliggjøres. For å sikre at klagesakene blir behandlet med tilstrekkelig kompetanse, innhenter et av fylkesmannsembetene i undersøkelsen arkitektbistand hos fylkeskommunen etter behov. Disse eksemplene viser at også fylkesmannen ved sin behandling av klagesaker er avhengig av kommunens virkemidler og av hvilken kompetanse kommunen benytter ved behandling av klager.

Fylkesmannsembetene har ansvaret for klagebehandling i plan- og byggesaker, samt klagesaker over lokal godkjenning. Til tross for en svak økning av klagesaker de siste årene totalt, synes tendensen for klagesaker, både på fylkesnivå og i kommuner som berører estetikk alene, å være på et stabilt lavt nivå. Et av fylkesmannsembetene i caseundersøkelsen synes å kunne merke at det er økende antall klagesaker iht. planbestemmelsene som berører estetikk, men det er få klagesaker på tiltakssiden. I en case omtaler informanten fra fylkesmannen bestemmelsene i § 74.2 som vanskelige å håndtere, *"spesielt når kommunene ikke legger egne føringer"*.

Skiltvedtekter

De fleste casekommunene har innarbeidet og laget skiltvedtekter, men har for lite ressurser til å følge opp og kontrollere disse. Dette påpekes også i flere fylkeskommuner, som fremhever at få kommuner i fylkene har utviklet egne skiltvedtekter, eller at ev. vedtekter ikke følges opp.

4.5 Grep for å øke bevissthet om estetikk

Flere kommuner og fylkeskommuner i undersøkelsen har gjort en stor jobb med å etablere ordninger som fører til økt bevissthet omkring estetikk. Dette gjelder utvikling av informasjonsmateriell og tiltak for spredning av informasjon, møte- og seminarvirksomhet, temakvelder osv. De har oppnådd økt bevissthet rundt temaet estetikk i bransjen og til en viss grad økt interesse i befolkningen forøvrig. Fylkeskommunene har vært viktige pådrivere ved å initiere igangsetting av og delvis gi tilskudd til gjennomføring av stedsanalyser o.l. Dette har vært med på å øke bevisstheten rundt lokal byggeskikk. Det er fortsatt viktig at fylkeskommunene er aktive pådrivere overfor kommunene for å gjennomføre tiltak som viderefører dette arbeidet. Bl.a. har kommunene et stadig behov for kompetansebistand, veiledning og støtte til utvikling av strategier og retningslinjer for estetisk utvikling som tar utgangspunkt i lokal byggeskikk.

Ressursprioritering

Et problem som tydeliggjøres i prosjektet er ressursfordeling mellom utvikling av virkemidler/planverk og saksbehandling. Ressursallokering for å takle behovet på et område fører til at f.eks. virkemiddel- og planutvikling blir nedprioritert. Arbeidet med del-/ reguleringsplaner og tilhørende bestemmelser, tettstedsanalyser og veiledere for kommunesentra kan ha gått på bekostning av innarbeiding av estetiske retningslinjer i arealbestemmelser og mer helhetlig og langsiktig estetisk planlegging for kommunen. Det er flere eksempler på at arbeid med store næringsutbygginger og feltutbygginger har tatt ressursene fra mindre boligtiltak osv. Her kan tilgangen på ressurser ha vært for knapp i forhold til behovet (økonomisk og/eller personalmangel), og arbeidsmengden har noen steder vært så stor at kommunene ikke har maktet å få unna arbeidet. Det er spesielt i de minste kommunene dette er tydelig, men det er bare i én kommune at dette fremstår som uproblematisk. En slik fordeling vil på sikt føre til at planverket som styringsmiddel blir utdatert og ikke i tråd med lovverket. Ettersom øvrige virkemidler i den kommunale forvaltningen, bl.a. retningslinjer for byggesaksbehandling, bygger på planverket, vil dette igjen kunne resultere i en klar svekkelse av kommuneplanen og av den kommunale forvaltningen av statlige, regionale og lokale bestemmelser. Dette synliggjør et av problemene ved implementering av endringene ved plan- og bygningslovsreformen.

Lang saksbehandlingstid er i mange kommuner et vanlig problem, og påvirker både prosjekterende og andre involverte i tiltakene. Flere av kommunene i caseundersøkelsen hadde svært lang behandlingstid da caseundersøkelsen ble gjennomført. Kommunene har intensivert innsatsen for å korte ned behandlingstiden, og prosessuelle føringer for å begrense tiden kommunene bruker på behandling av saker har ytterligere økt presset som her legges på saksbehandlere i mange kommuner. Dette kan gå ut over kvaliteten i det arbeidet som utføres og at bl.a. fokus på estetikk blir nedprioritert. Kanalisering av arbeidskraft på et område kan føre til at andre felt blir skadelidende. Ressurssterke kommuner vil kanskje kunne klare å øke kapasiteten på et felt uten at det går ut over andre arbeidsområder, men mindre ressurssterke kommuner presses til å prioritere vekk andre viktige arbeidsfelt, som f.eks. utvikling av retningslinjer for estetisk utvikling. En av casekommunene presiserer dette: *"Saksbehandlingstid er 4 uker for alle typer saker, og saksbehandling har første prioritert. Dette har ført til at kommunen ikke er kommet godt i gang med systematisk tilsyn"*.

Økt statlig styring gjennom krav til forkortet saksbehandlingstid vil for mange kommuner bety et forsterket press mot prioritering av ulike arbeidsoppgaver på bekostning av andre viktige oppgaver, og på bekostning av kvaliteten på det arbeidet kommunen gjør. Dette betyr i praksis at satsing på f.eks. en type saksbehandling for å forkorte saksbehandlingstiden, vil kunne gå på bekostning av utvikling av virkemidler og planverk mht. estetikk og lovreformen forøvrig og ev. andre typer saksbehandling.

4.6 Kompetanse og kvalitet

Kompetanseheving

Det er en rekke faktorer som er avgjørende for å oppnå bedret kvalitet i vårt bygde miljø. En viktig forutsetning for å kunne videreutvikle og forvalte de kommunale virkemidlene er en kompetanseheving hos alle parter og fag. Dette fremheves i Odelstingsproposisjon nr. 39/ *Forslag til endringer i plan- og bygningsloven*, der Kommunalkomiteen påpeker betydningen av å bruke arkitektfaglig kompetanse for å sikre estetisk kvalitet i omgivelsesproduksjonen. Denne kompetansehevingen kan oppnås ved kursing og utvikling av eksisterende kompetanse, eller ved å hente inn kompetanse/kvalifikasjoner etter behov.

Selv om Kommunalkomiteen fremhever viktigheten av kompetanseheving i forbindelse med lovreformen, har ikke dette vært noe tydelig satsingsområde i kommunene i undersøkelsen. Bare en av kommunene har tilsatt nye sivilarkitekter og kanalisert arkitektkompetanse til mottakskontrollen for å styrke den mht. estetisk kontroll. Utover dette er kompetanseheving i stor grad overlatt til den enkelte ansattes eget initiativ. I noen kommuner har engasjerte medarbeidere med arkitektfaglige kvalifikasjoner hatt klar innvirkning på kollegene gjennom motivering, utvikling av materiell og overføring av kompetanse. Dette er ikke tilfelle i flertallet av casekommuner og er ikke et gjennomgående mønster. Ressursforhold kan være av betydning i denne sammenheng, fordi tiltak som kursing, etterutdanning og nyansettelser ofte er økonomisk krevende.

Kompetanseproblematikken er klart ressursavhengig, både i forhold til antall ansatte og kommunens generelle økonomi. I tvilstilfeller benytter flere av casekommunene arkitektfaglig kompetanse ved saksbehandlingen i den utstrekning de har tilgang til det. I de store, mer ressurssterke kommunene er arkitektfaglig kompetanse ofte tilgjengelig i planseksjonene og i byggesaksseksjonene, mens det i de mellomstore kommunene er vanlig i en av seksjonene. I de minste kommunene drøftes vanskelige saker med byggeteknisk/teknisk sjef, eller arkitektkompetanse blir innhentet fra fylkeskommunen. Saksbehandlerne i casekommunene benytter i stor grad tverrfaglig kompetanse etter behov, kolleger i andre fagavdelinger eller overordnede når det kreves høyere eller annen kompetanse i saksbehandlingen.

Videreføring av kompetanse

En av fylkeskommunene har kommentert at de registrerer forskjeller mellom kommunene når det gjelder ivaretagelse av estetikk i tiltak, og at hverken kompetanse eller lokale virkemidler som veiledere eller planer nødvendigvis er en garanti for oppnåelse av gode, estetiske løsninger. Eksempelvis kan fylkeskommunen vise til en kommune som ikke har arkitektkompetanse, men som er meget dialogorientert. "Ved innhenting av uttalelser hos berørte, fylkeskommunen osv., samt gjennom diskusjon rundt rammer og løsninger med tiltakshaver og søker, oppnås estetiske løsninger som er innenfor vedtatte lokale rammer. En annen, noe større kommune har håndbok og veileder for utvikling av eget tettsted, og innehar arkitektkompetanse for å forvalte disse. Denne kommunen har ikke maktet å ta ut noen effekt av dette. Gode løsninger har latt vente på seg, og vedtatte rammer er ikke innfridd." Fylkeskommunen har en oppfattelse av at større kommuner er innadvendte ("seg selv nok"), og at dette hindrer en dialog som ellers kunne ført til gode løsninger innenfor vedtatte lokale rammer.

- *Det er generelt få ansatte med formell fagkompetanse på estetikk i kommunene, og i noen kommuner er det ingen. Dette gjør alt arbeide som krever estetikkkompetanse i kommunene personavhengig, og kommunene blir sårbare i forhold til bl.a. endring av personell. Videreføring av kompetanse fra sak til sak via dokumentasjon blir av stor betydning der estetisk planlegging og retningslinjer er lite utviklet. Skriftlig dokumentasjon av estetisk formgivning i saker forekommer dessuten i svært liten grad. Det er en vurderingssak om søknader burde inneholde skriftlig dokumentasjon som supplement til tegninger for å vise at estetiske retningslinjer er fulgt. Som ved diskusjonen rundt utvikling av planer og retningslinjer, fremhever dette nødvendigheten av utvikling av strategi, klare retningslinjer og gode veiledere for å oppnå ønsket estetisk kvalitet og utvikling.*

Variert behov for faglig bistand

På grunnlag av ovennevnte kompetansefordeling når det gjelder estetikk i store, mellomstore og små kommuner, kan det synes som om bykommunene har mindre behov for ekstern støtte enn landkommunene når det gjelder fagkompetanse fra fylkeskommunene. Dette virker naturlig sett i forhold til antallet ansatte og mindre spredning når det gjelder kvalifikasjoner. Dette fører til at mindre kommuner blir mer avhengig av den enkeltes kompetanse. De små kommunene ser i større grad ut til å benytte fylkeskommunal kompetanse enn de store kommunene. Den støtten større bykommuner etterspør hos fylkeskommunene, ligger på et annet nivå, som f.eks. fylkeskonservator. Varierende behov gjenspeiler i stor grad den enkelte kommunes ressursforhold. Vi har antatt at de fleste bykommuner i motsetning til mange mindre landkommuner har egne arkitekter. Dette bekreftes i stor grad av fylkeskommunene i undersøkelsen, som uttrykker at det er tydelige forskjeller mellom by- og landkommuner når det gjelder behov for estetikkkompetanse og faglig bistand. Dette viser at fylkeskommunen må vurdere å variere sin tilnærming og sin praksis i forhold til type kommune. En interessant problemstilling er på hvilken måte fylkeskommunene forholder seg til den enkelte kommune.

Fylkeskommunene har vært viktige pådrivere i arbeidet med kompetanseheving og har en viktig funksjon i denne sammenheng. Særlig i to av casene har fylkeskommunene i stor grad vært aktive ved gjennomføring av regionale fora med bl.a. tema estetikk og andre emner aktualisert ved lovreformen. Slike møter gir kommunene i regionen mulighet til å drøfte prosess og praksis og avklare rutiner for felles forståelse av ytre rammer for estetisk utforming. Samordning er ikke minst viktig for nabokommuner med relativt lik byggeskikk og samme lokale forankring.

Endringene i plan- og bygningsloven, og de nye kravene dette medfører, har helt klart ført til behov for å bedre eksisterende kompetanse og/eller for å tilføre ny kompetanse. Dette avdekker et ressursproblem i flere kommuner, som det kan være vanskelig å avhjelpe. Plan- og bygningslovsreformen har imidlertid tilsynelatende hatt liten påvirkning på utvikling av kompetanse. Faglig kompetanseutvikling synes mer påvirket av omorganisering (positiv innvirkning) og utskiftning av personale (tap av kompetanse). Alle kommunene uttrykker i større eller mindre grad behov for økt arkitektfaglig kompetanse, noe som blir bekreftet av myndighetene på fylkesnivå.

Ved kompetanseutvikling og god politisk og administrativ styring bør lovverket og det estetiske formålet kunne følges opp også i kommuner uten arkitekt- eller tilsvarende estetisk kompetanse. Det er i stor grad mindre kommuner uten formell estetikkkompetanse som har størst behov for fylkeskommunenes og fylkesmannsembetenes arkitekt- og juristfaglige bistand. Inntrykket fra caseundersøkelsen er at slik bistand i stor grad ytes ved behandling av enkeltsaker og for å kommentere vedtak i klagesaker. Det ser ut til at kommunene i mindre grad får bistand til bearbeiding av planverk, vedtekter, retningslinjer, rutiner for gjennomføring av saksoppfølgning osv. for å utvikle et virkemiddelapparat som sikrer ivaretagelse av estetiske hensyn iht. plan- og bygningsloven. Slik bistand vil kunne gi varige resultater som kommunene kan ha nytte av i et større antall saker over tid, og som til en viss grad vil kunne kompensere for manglende formell kompetanse i kommunene.

4.7 Forholdet mellom politikere og administrasjon

Undersøkelsen gjenspeiler stor variasjon i politikernes engasjement i de forskjellige casekommunene. Det er ingen tydelige tendenser eller mønstre for forholdet mellom politikere og administrasjon i kommunene i undersøkelsen.

På kommunenivå

I enkelte kommuner uttrykkes det mangel på engasjement hos politikere og planutvalg, og det etterlyses politisk initiativ i debatt og styring av estetisk utvikling. I 3-4 av kommunene synliggjøres et behov for en avklaring av roller på kommunenivå, fylkesnivå og i forhold til departementet, for å plassert ansvar og klargjort arbeidsoppgaver. Sammenfall av

omorganisering og lovreform har i to av kommunene ført til noe uoversiktlige forhold, men forhåpentligvis er dette i ferd med å rette seg igjen.

I flere kommuner klager administrasjonen på at politikerne i liten grad har arbeidet for å sette estetikk på dagsorden. I en annen kommune har administrasjonen problemer med å imøtekomme krav fra politikerne om utvikling av planer for å oppnå vedtatte målsettinger fra kommuneplanen. Det er mange andre aktuelle emner som fra politisk hold anses som viktig og som konkurrerer med estetikkhensyn om oppmerksomhet og ressurser. Dette gjelder bl.a. kvalitet generelt, tempo i saksbehandlingen, trafikk og næringsvennlighet. Til tross for at politikerne i en av casekommunene til en viss grad har deltatt i lokale debatter om utforming av tiltak i byområdet, savner administrasjonen større engasjement fra planutvalget. De ønsker politisk oppfølging av den konkrete debatten og styring av den estetiske utviklingen i kommunen. Et par av de øvrige casekommunene påpeker at det hos dem er et grunnleggende tillitsforhold mellom politikere og administrasjon, og at arbeidsfordeling og behandling av saker baserer seg på dette forholdet.

På fylkesnivå

Fra fylkeskommunalt hold fremheves at det synes å være økt bevissthet rundt temaet estetikk både blant politikere og administrasjon, og at den offentlige debatten har aktualisert og popularisert temaet.

4.8 Virkninger av reformen

Intensjoner med lovendringen var å gi kommunene større mulighet til å styre egen utvikling. Rammeverket rundt er det samme, men det er opp til kommunene å utvikle egne systemer for å forvalte et økt fokus på estetikk. Derfor er det naturlig å søke etter årsakene til forskjellene primært i kommunenes implementering av lovendringen mht. estetikk. Det er viktig å presisere at caseundersøkelsen med sine 6 kommuner ikke gir et statistisk grunnlag for konklusjoner. Gjennomgangen av surveyen i del 2 drøfter funn vi gjør i denne caseundersøkelsen mot resultatene i spørreundersøkelsen. Derfor er resultatene vi her finner bare av hypotetisk karakter i forhold til de problemstillingene vi har skissert.

- **Hvorfor klarer noen kommuner å innarbeide estetiske hensyn i sine virkemidler og andre ikke?**

Dette ser ut til å være avhengig av flere ting. Ressurser, kommunestørrelse, kompetanse, saksmengde, forhold mellom kommunepolitikere og administrasjon og samarbeid mellom kommunalt nivå og fylkesnivå er noen av faktorene som spiller inn. Kommunene i undersøkelsen har gode tanker og ideer om hvordan de vil oppnå intensjonene i lovreformen mht. estetikk, men kommer ikke lenger enn til idéstadiet. Det er tydelig at flere kommuner har behov for hjelp til å komme videre i sitt arbeide med estetikk. Vilje og evne til initiering, planlegging og gjennomføring av aktiviteter både politisk og administrativt synes å være et av suksesskriteriene for å lykkes i dette arbeidet. Tilsvarende kan mangel på sådan i kombinasjon med lite ressurser føre til liten faktisk utvikling av planverk, virkemidler, veiledningsmateriell og andre hjelpemidler.

- **Hvilken type kommuner har klart det?**

Generelt har kommunene i caseutvalget i den grad de har hatt ressurser, vært flinke til å utarbeide virkemidler for estetisk utvikling. De kommunene som har kommet lengst i dette arbeidet ser ut til å være de mellomstore kommunene med relativt gode ressurser. Der er forholdene store nok til at de har egen arkitektkompetanse internt. Ikke uoverstigelige saksmengder har gitt oversikt og ført til at sakene er blitt behandlet i løpet av relativt kort tid. Det er allikevel ikke åpenbart at egen kommunal arkitektkompetanse har vært avgjørende for om kommunene har lyktes i arbeidet med implementering av estetiske retningslinjer og strategi i sitt planverk og øvrige virkemidler.

- **Hva har disse kommunene gjort som de øvrige ikke har gjort?**

De to kommunene i undersøkelsen som har kommet lengst i sin virkemiddelutvikling, har innarbeidet estetikk på flere nivåer. Disse kommunene ser ut til å ha fokusert på organisering og

kompetansesammensetning. De har utarbeidet strategier og satt mål gjennom utvikling av kommuneplanen og iverksatt dette ved videreutvikling av mer konkrete reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. På byggesakssiden er det utviklet egne opplegg for gjennomføring av forhåndskonferanser, mottakskontroll, saksbehandling og skjønn. Bare en av casekommunene har lyktes i å arbeide med estetikk i virkemidlene på så mange felt som det her skisseres. Flere av kommunene er imidlertid i gang med arbeidet. Alle casekommunene er opptatt av egen byggeskikk og eget kulturminnevern. Når det gjelder bevisstgjøring i forhold til arbeidet med estetiske spørsmål, har de fleste kommet lengre mentalt enn formelt.

- **Hvilken rolle har fylkeskommuner og fylkesmannsembeter spilt i arbeidet med estetikk iht. plan- og bygningslovsrevisjonen?**

Fylkeskommunene

Fylkeskommunene i undersøkelsen har gjort mye både når det gjelder utvikling av fylkesplaner og satsing på aktiviteter overfor kommunene mht. estetikk. De har i stor grad vært aktive overfor kommunene både ved gjennomføring av aktiviteter av kompetansegivende karakter og mer prosessrelaterte seminarer/møter. Fylkeskommunene har bidratt til å legge et solid grunnlag for kommunal planutvikling gjennom økonomisk og kunnskapsmessig støtte til kommunene til gjennomføring av bl.a. stedsanalyser. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene er en betydelig kilde når det gjelder estetisk kompetanse og veiledning i kommunenes arbeide med utvikling av grunnlag for estetiske retningslinjer i planverket. Det må være et klart satsingsområde å videreføre fylkeskommunenes arbeide.

Empirien viser at fylkeskommunene i stor grad arbeider aktivt med temaet estetikk i form av gjennomgang av eget planverk, koordinering og gjennomføring av stedsanalyser, kompetanseoverføring til kommunene i form av bl.a. seminarer og kurs, ved hjelp av økonomiske tilskudds- og støtteordninger av varierende art osv. De har fått et løft med arbeidet pga. lovendringen og er godt i gang bl.a. med å innarbeide retningslinjer for ønsket estetisk utvikling i sitt planverk og virkemiddelapparat.

Alle fylkeskommuner i caseutvalget har innarbeidet overordnet strategi for estetisk utvikling på fylkesplannivå. To av fylkeskommunene har arbeidet mer med temaet enn de andre i caseundersøkelsen, noe som synliggjøres ved at de i større grad enn de øvrige har utviklet virkemidler og gjennomført flere aktiviteter rettet mot kommunene. Fylkeskommunene gir generelt uttrykk for at det fylkeskommunale arbeidet med estetisk utvikling har pågått over lang tid, og startet før plan- og bygningslovsrevisjonen i 1995-97. Lovreformen har imidlertid legitimert arbeidet med estetikk på fylkesnivå og satt fokus på kommunenes ansvar når det gjelder utforming av egne omgivelser. Fylkeskommunene i undersøkelsen arbeider i stor grad aktivt med temaet estetikk, og har fått et generelt løft i arbeidet pga. lovendringen. De er godt i gang med innarbeiding av retningslinjer for ønsket estetisk utvikling i sitt planverk og øvrig virkemiddelapparat.

Fylkesmannsembetene

Fylkesmannen har et selvstendig ansvar for å mekle i interessekonflikter mellom stat, fylkeskommune og kommune, samt ev. private interesser. Dette kan være aktuelt i enkelte byggesaker, men ser ut til å være mest aktuelt i plansaker. Ut over dette er fylkesmannen klageinstans. Kommunene kan iht. kommuneloven selv bestemme om klager på byggesaker skal gå via et ev. utvalg først eller direkte til departementet v/ fylkesmannen. I 3-4 case uttrykker fylkesmannsembetene som et problem at klagesaker vedr. estetikk som videresendes fra kommunen, ikke er begrunnet godt nok. Det fremheves at klagen begrunnes bedre i saker hvor arkitekt er involvert, og at kommunens vurderinger ved behandling av klagen tydeliggjøres. For å sikre at klagesakene blir behandlet med tilstrekkelig kompetanse, innhenter et av fylkesmannsembetene i undersøkelsen arkitektbistand hos fylkeskommunen etter behov. Også fylkesmannen er dermed ved sin behandling av klagesaker avhengig av kommunens virkemidler og av hvilken kompetanse kommunen benytter ved behandling av klager.

Fylkesmannsembetene har ansvaret for klagebehandling i plan- og byggesaker, samt klagesaker over lokal godkjenning. Til tross for en svak økning av klagesaker de siste årene totalt, synes tendensen for klagesaker både på fylkesnivå og i kommuner som berører estetikk alene å være på et stabilt lavt nivå. Et av fylkesmannsembetene i caseundersøkelsen synes å kunne merke at det er økende antall klagesaker iht. planbestemmelsene som berører estetikk, men det er få klagesaker på tiltakssiden.

- *Fylkesmannsembetene i caseundersøkelsen involverer seg i mindre grad i den kommunale utviklingen enn fylkeskommunen, men yter juristkompetanse og deltar på seminarer og møter med kommunene i fylket i den grad de mener det er nødvendig (planforum/planseminarer). Undersøkelsen dokumenterer gode relasjoner mellom kommuner og fylkesmannsembeter. Embetene har god oversikt over situasjonen i kommunene i fylket og viser at de har mye å bidra med i arbeidet med utvikling av bestemmelser til planverket, retningslinjer og virkemidler med nytt fokus på estetikk. Fylkesmannsembetene gir fylldig tilbakemelding ved etterspørsel om bistand fra kommunene, men er tilsynelatende mindre proaktive i sin atferd overfor kommunene enn fylkeskommunene og initierer aktiviteter i langt mindre grad.*

- **Har lovreformen ført til et økt fokus på estetikk?**

Siden tidlig på 90-tallet har estetikk vært et tema alle har vært opptatt av, og lovreformen har derfor ikke ført til et nytt fokus. Arbeidet med estetikk har blitt aktualisert og at fokus på estetikk er forsterket. Det kan virke som om den offentlige forvaltningen gjennom fylkesmann, fylkeskommune og kommune nå er på vei inn i en ny fase, og at det må settes nye mål for å komme videre i arbeidet med innarbeiding av strategier, virkemidler og retningslinjer for estetisk utvikling i kommunene.

Flere av kommunene har kommet til et nivå i sitt arbeide med utvikling og implementering av virkemidler og grep for å øke estetisk kvalitet i sitt miljø, der de har behov for ekstern støtte og innspill for å oppnå videre utvikling. Ressursforskyvning internt i kommunene pga. arbeid med prioriterte oppgaver kan synes å være en viktig årsak til at utvikling av hjelpemidler i saksbehandling, planverk og andre virkemidler ikke har kommet så langt. Flere kommuner sliter for å gjennomføre flere aktiviteter på akseptable kvalitetsnivåer, og vi ser at mange kommuner har ressursproblemer både økonomisk og mht. tilgang på kompetanse. Dette er et tema som må tas på alvor. Innarbeiding av formålstjenlige hjelpemidler, strategier og retningslinjer er tilsynelatende ikke kommet så langt formelt. De fleste casekommunene har imidlertid satt i gang prosesser som har ført til klar bevisstgjøring i forhold til estetikk i plan- og byggesaker.

- *Denne caseundersøkelsen viser at fylkeskommunene har gjort en stor innsats ved gjennomgang av sitt planverk og øvrige virkemidler. Også kommunene er godt i gang med å innarbeide i virkemidlene et fokus på estetikk, selv om arbeidet med det langsiktige planverket ikke er kommet like langt hos alle.*
- *Evalueringsens første del viser at det har skjedd en markant holdningsendring i arbeidet med estetikk på alle nivåer, og budskapet om økt fokus har uten tvil nådd frem til de fylkene og kommunene som har deltatt i undersøkelsen. Imidlertid er det stor avstand mellom den kommunen som har kommet lengst og den kommunen som har kommet kortest i arbeidet med lovendringen i sitt virkemiddelapparat. Kommunene i undersøkelsen er i stor grad opptatt av estetikk og bevaring av egen byggeskikk.*

Del 2 - Survey av kommuner

5 Organisering, virkemiddelutvikling og saksbehandling

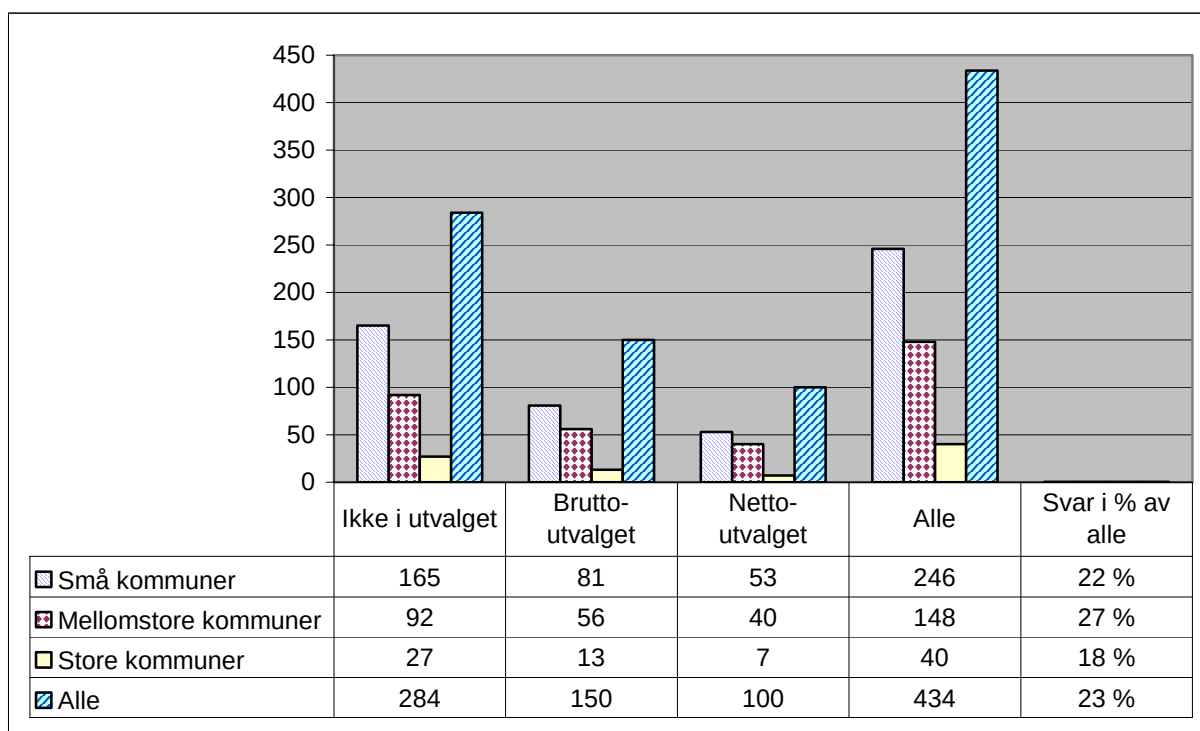
5.1 Gjennomføring av prosjektets andre del

Den andre delen av prosjektet ble gjennomført som en spørreundersøkelse rettet mot kommuner. Sentrale problemstillinger fra prosjektets første del ble brukt som utgangspunkt for utforming av spørreskjemaet i undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført vinteren 2003.

Kommuneklassifisering og utvalg

Det er sendt spørreskjema til 150 kommuner. Det kom tilbake 100 svar, eller en svarprosent på 67 %, som er svært bra for slike undersøkelser.

Vi gjorde et strategisk utvalg av 150 kommuner til denne undersøkelsen. Alle landets kommuner ble i utgangspunktet lagt i en liste sortert synkende etter folketall pr. 1.1.2002. Hver tredje kommune ble trukket ut fra denne listen, for å sikre tilfredsstillende spredning i utvalget mht. kommunestørrelse. For å oppnå tilfredsstillende antall kommuner og størrelsesmessig spredning i alle fylker, ble utvalget deretter supplert med ni kommuner som i utgangspunktet ikke var trukket ut.



Figur 5.1 Graf med tabell som viser bruttoutvalg og nettoutvalg fordelt etter kommunestørrelse¹⁷. Alle tall i figuren er absolutte tall dersom ikke annet er nevnt

¹⁷ Størrelsesklassene (Små, Mellomstore, Store) er hentet fra KOSTRA-systemet, som har en omfattende inndeling av kommuner basert på størrelse, bundne kostnader og frie inntekter:

- Små kommuner er kommuner med inntil 5000 innbyggere

Figur 5.1 viser en oversikt over brutto- og nettoutvalg fordelt etter kommunestørrelse i forhold til alle kommuner i Norge. De to største kommunene i landet er ikke medtatt i bruttoutvalget. De 100 kommunene som har svart utgjør 67 % av de spurte.

En kommune i bruttoutvalget ble erstattet med en annen i samme fylke med relativt lik størrelse og sammensetning, av hensyn til en annen pågående undersøkelse som involverte plan- og bygningsetaten i den kommunen vi valgte å utelate. Tre kommuner i dette opprinnelige utvalget var case i den kvalitative studien i del 1 og del 3 av prosjektet, og ble derfor tatt ut av utvalget. På denne måten unngikk vi å få noen av kommunene fra casestudien med i survey-utvalget. Vi satt igjen med et bruttoutvalg på 150 kommuner, godt fordelt over landet og størrelsesmessig godt fordelt.

Antallet kommuner som ikke var med i utvalget er også vist, fordelt etter størrelse. Vi ser at både brutto- og nettoutvalget representerer et relativt typisk utsnitt sett i forhold til alle norske kommuner. Det er flest mellomstore kommuner som har svart på undersøkelsen, og denne kommunestørrelsen er derfor noe overrepresentert i nettoutvalget. Store kommuner er derimot noe underrepresentert. Alle tre grupper har en god svarprosent, ettersom alle ligger over 50 %. Vi vurderer derfor nettoutvalget som representativt både for sine respektive kommunestørrelser og for et snitt av alle norske kommuner sett under ett. Vi henviser gjennom hele presentasjonen av stoffet til fordelingen etter kommunestørrelse som vist i Figur 5.1.

Fylkesvis fordeling av svar

Når vi ser på fylkesvis fordeling av svar, viser det seg at i hele 12 av landets fylker har over 60 % av bruttoutvalget sendt inn svar. Disse 12 fylkene representerer geografisk hele landet, med både kyst og innland. I ytterligere 4 fylker har mellom 50 % og 60 % av de spurte sendt inn svar. Dette forsterker inntrykket av at materialet er representativt for hele landet.

Kvaliteten på svarene

Det er ikke alle kommunene som har svart på alle spørsmålene. Dette gjelder bare et fåtall spørsmål i noen av svarskjemaene, og vi har derfor godkjent alle svarskjemaene og tatt dem med i behandlingen av materialet. Vi har likevel tatt hensyn til antall svar ved hvert av spørsmålene, og har registrert hvilke typer kommuner (små, mellomstor eller store) som ikke har svart på det enkelte spørsmål. Det er i skjemaet gjort plass for utfyllende kommentarer, som også er tatt hensyn til ved behandling av stoffet.

5.2 Hovedproblemstillinger i den kvantitative undersøkelsen

Stortingets endring av loven var ingen isolert hendelse, men kom som følge av, eller ledd i, en offentlig debatt. Forenklingsutvalget på 1970-tallet foreslo å fjerne den såkalte "Skjønnhetsparagrafen", som var gjenstand for kritikk. Samtidig ble det uttrykt behov for og ønske om å forme og ta vare på det visuelle miljøet og lokale særtrekk. Blant kommunepolitikere, planleggere og byggesaksbehandlere har denne debatten vært mer eller mindre levende, slik at lovendringen i mange kommuner ikke var starten på en prosess, men bare en endring i rammevilkårene for prosesser som allerede var i gang. I et slikt bilde kan det være vanskelig å isolere virkningene av lovendringen fra konsekvensene av andre mer eller mindre samtidige prosesser, noe som er viktig å ha i bakhodet når vi går inn og ser på årsakene til de endringene som er kommet.

En vanlig iverksettingsmodell tilsier at lov/Storingsvedtak utgjør et overordnet premiss, som når det er vedtatt (skal) iverksettes av lokale myndigheter. Det skjer ved at lovens eller vedtakets

-
- Mellomstore kommuner har mellom 5 000 og 20 000 innbyggere
 - Store kommuner har over 20 000 innbyggere

Kilde: KOSTRA's nettside www.ssb.no/kostra

innhold først nedfelles i lokale bestemmelser og deretter settes ut i livet gjennom konkrete vedtak og saksbehandling i tråd med disse bestemmelsene. I praksis kan og vil formidlingen/påvirkningen av de enkelte avgjørelser følge en noe annen vei. Selv om loven i sin nye formulering forutsetter at estetiske hensyn skal være ivaretatt i de kommunale planer og vedtekter, betyr ikke det at de lokale bestemmelsene umiddelbart endres. Det er f.eks. en lang og langsom prosess å endre kommuneplanen, det skjer gjerne på et forhåndsbestemt rulleringstidspunkt. Uansett hvilken mottakelse ideene bak lovendringen får, vil det altså ta tid før grunnleggende lokale plandokumenter er endret og implementert i aktiviteter og virkemidler på byggesakssiden.

Dette hindrer imidlertid ikke at praksis kan endres langt raskere. En saksbehandler vil som interessert fagperson være klar over den diskusjonen som er reist i forkant av lovendringen og de intensjoner som ligger bak lovforslaget allerede før det er vedtatt. Dersom saksbehandleren er i en slik posisjon at han eller hun kan utøve skjønn, kan vissheten om at det går mot et bestemt vedtak, prege skjønnsutøvelsen allerede før vedtaket er formelt fattet. Nye modeller for søknadsbehandling kan tas i bruk selv om de ennå ikke er foreskrevet, så lenge de ikke er direkte i strid med de tidligere bestemmelsene. I en slik situasjon kan lovendringen komme inn mer som en legitimering av og støtte til igangværende prosesser, enn som en egentlig drivkraft.

Spørreundersøkelsen er bygget opp rundt fire hovedproblemstillinger utformet på grunnlag av hypoteser fra prosjektets oppstart, som er justert etter resultatene av caseundersøkelsen i del 1. Formålet med denne surveyen er å underbygge, forstå og forklare resultatene fra del 1. Dette gjør vi gjennom spørsmål om de forholdene som utpeker seg i den kvalitative undersøkelsen, med mål å kvantifisere resultater og om mulig generalisere problemstillingene. Stoffet blir først presentert i en gjennomgang av enkeltfordelinger under de forskjellige temaene som er tatt opp i spørreundersøkelsen. Så drøftes resultatene noe mer samlet, sett i forhold til resultatene i caseundersøkelsen i del 1.

Hovedproblemstillingene i spørreundersøkelsen:

- Hvordan er estetisk utvikling ivaretatt på den lokalpolitiske dagsorden?
- Hvilke endringer har kommunene gjennomført for å imøtekomme endringene på temaet estetikk i plan- og bygningsloven?
- Har endringene i byggesaksprosessen og i ansvars og godkjenningssystemet ført til endringer i den kommunale iverksettingen?
- Har kommunenes fokus på estetikk endret seg som følge av reformen?

5.3 Estetisk utvikling på den lokalpolitiske dagsorden

For å kartlegge hvordan estetisk utvikling ivaretas på lokalpolitisk dagsorden har vi spurt både direkte om det er et tema, men også indirekte gjennom å kartlegge kommunens organisering i forhold til estetikk gjennom plan- og byggesak, om forholdet mellom kommunale politikere og administrasjon, om praksis og faktisk resultat når det gjelder rullering av planer og generelt om kommunal politikk og gjennomføring av denne.

Om estetikk i den generelle debatten

Estetikk er oftere et tema i saksbehandlingen enn i den generelle debatten. Vi har spurt på hvilken måte estetikk har vært satt på den politiske dagsorden. I 59 av kommunene (60 %) blir estetikk satt på dagsorden gjennom behandling av planer, tiltak og klager. Temaet har vært tatt opp i politiske møter i 28 kommuner (29 %). Bare 15 kommuner viser til at estetikk har vært et tema i den offentlige debatten. I 39 kommuner (40 %) har estetikk i liten grad vært et tema på den politiske dagsorden. Tar vi hensyn til fordelingen etter kommunestørrelse ser vi *at estetikk har vært et politisk tema i de store kommunene og til en viss grad i de mellomstore kommunene* (86 % av alle de store kommunene og 73 % av de mellomstore kommunene) men ikke i like stor grad i de små kommunene (46 %). Dette viser imidlertid ikke hvor hyppig estetikk har vært satt på dagsorden, eller om det har gitt noen resultater.

Om kommunenes organisering

Organisering av plan- og byggesaksenhetene i kommunene varierer med kommunestørrelse, ressurstilgang, kompetanse og vi antar at også saksmengde er et viktig premiss for valg av struktur. Vi forventet at kommunene med størst oppdeling primært ville være store og/eller rakst voksende kommuner, mens hovedtyngden av små kommuner (rimeligvis) har valgt å la alt ligge i samme enhet. Figur 7.3.2 viser at det vanligste er at overordnede planer, detaljplaner og tiltak saksbehandles i samme enhet, ved at plan- og byggesak ligger i samme enhet. 58 av våre 100 kommuner svarer at samme enhet behandler både kommuneplan, reguleringsplaner og tiltak. 24 kommuner har lagt kommuneplanleggingen i en annen enhet mens reguleringsplaner og byggetiltak behandles samme sted, og 15 kommuner har også skilt behandling av reguleringsplaner og byggetiltak.

Våre antagelser stemmer delvis i og med at det er så mange som 78 % av de små kommunene som har alt i en enhet. Av de mellomstore kommunene er det 44 % som har valgt å gjøre samme. Det er uventet at så mange som 3 av de store kommunene (43 %) har plan- og byggesak i samme enhet. I de mellomstore kommunene er det så vidt overvekt der reguleringsplan og byggesak ligger i en enhet, med kommuneplan og øvrig planarbeid utskilt i en egen enhet.

Ettersom mange kommuner bare har arkitektkompetanse enten på plan- eller byggesakssiden (se om kompetanse litt senere i kapitlet), ville dette også være en fornuftig organisering særlig for mindre kommuner med begrensede ressurser og/eller kompetanse tilgjengelig. Behandling i samme enhet kan tenkes å føre til mer konsistent opptreden av kommunen i de ulike planleggings- og byggesaksfasene, ved et større samarbeid mellom planutforming og iverksetting av planverket gjennom byggesaksarbeidet. Dette avhenger av at de ikke opptrer enkeltvis, og er ingen direkte konsekvens bare av organisering/enhetsinndeling.

For å kartlegge om reformen med økt estetikkfokus har ført til endringer i kommunal organisering, ser vi at 11 av 98 kommuner har endret organisering på grunn av reformen av plan- og bygningsloven, men vi har ikke spurt hva endringene bestod i. Det er altså ikke nødvendigvis endringer av en slik art at de ville blitt fanget opp av spørsmålet om hvordan kommunen er organisert. Over halvparten av de kommunene som har endret organisering, oppgir at de har kommuneplanlegging skilt fra regulerings- og tiltakssaker. Det er 6 små, 4 mellomstore og 1 stor kommune som har endret organisering forårsaket av reformen.

Om kommunenes delegeringspraksis

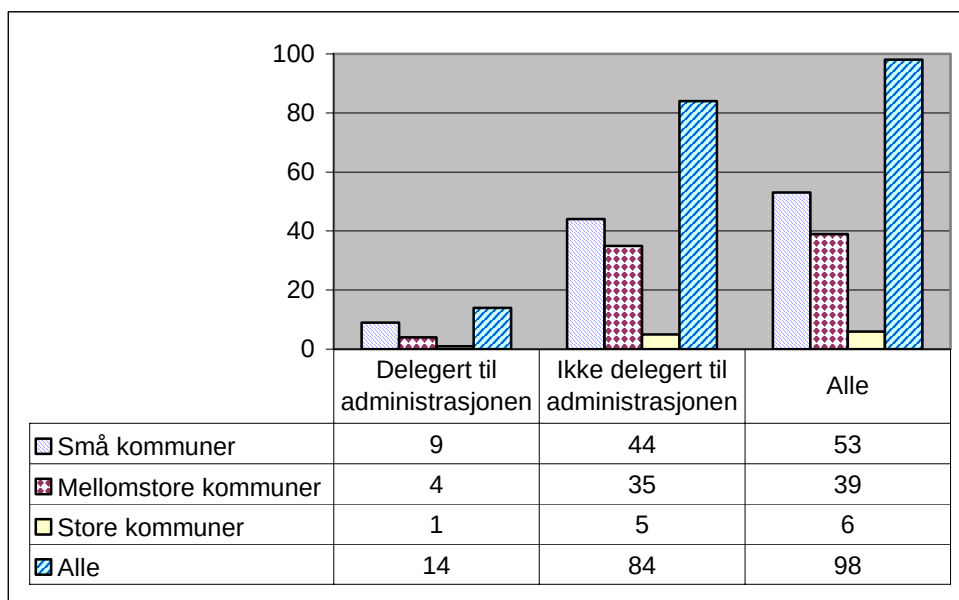
Kommunestyrets kompetanse kan delegeres til administrasjonene ut fra nærmere retningslinjer. En slik delegasjon kan foretaes så langt som det anses som forsvarlig og hensiktsmessig, med den begrensning at administrasjonene ikke kan treffe avgjørelser i saker som er prinsipielle (Pedersen m.fl., 2000). Vi har spurt om delegeringspraksis på felt som kan ha innvirkning på estetikkutvikling og behandling av temaet estetikk, og har spurt om praksis på følgende områder:

- Hvem har myndighet til å forberede plansaker
- Er det delegert myndighet til egne enheter for estetisk utvikling (fasadeutvalg el.lign.)
- Hvem har myndighet til å fatte vedtak i tiltakssaker og klagesaker

17 % av kommunene har endret delegeringspraksis som følge av plan- og bygningslovsreformen. Noe over 83 % sier at det i deres kommune ikke har skjedd endringer som følge av reformen mht. hvordan kommunen delegerer myndighet for forvaltning av plan- og bygningsloven. 17 kommuner har endret organisering på grunn av reformen, men vi har ikke gått nærmere inn på hva endringene bestod i.

Planforberedelse gjøres i liten grad i kommunestyret. Bare 8 % av kommunene oppgir at kommunestyret selv har beholdt myndigheten til å forberede plansaker. For øvrig er denne myndigheten delegert til hovedutvalg/bydelsutvalg (71 %) eller formannskap/byråd (21 %).

Det er ikke vanlig å utnevne en egen enhet for å ivareta estetisk utvikling. Bare 3 kommuner oppgir at de har en slik enhet, men de henviser til planutvalg eller enhet for plan- og byggesaker, og vi må kunne konkludere med at alle kommunene i vårt utvalg har latt dette ansvaret plasseres mer eller mindre sammenfallende med den øvrige forvaltningen av plan- og bygningsloven. En kommune bemerker imidlertid at estetisk utvikling ivaretas av en felles politisk og administrativ prosjektenhet.



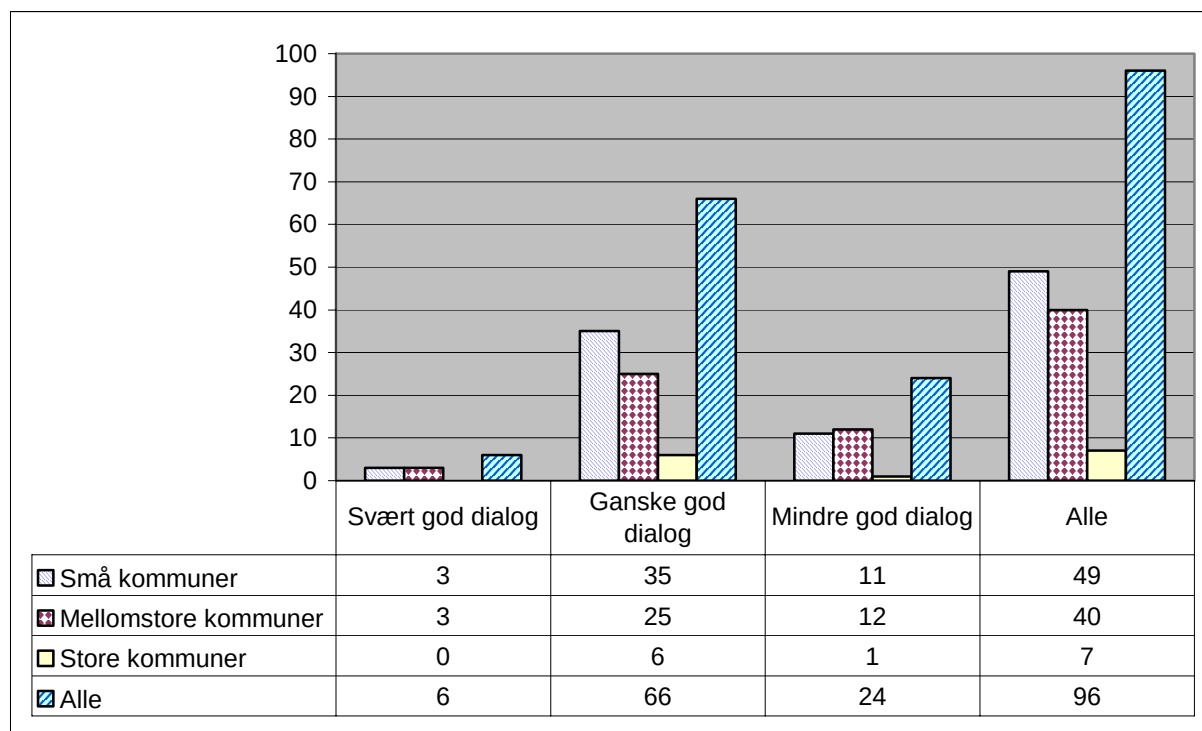
Figur 5.2 Graf med tabell som viser delegering av vedtaksmyndighet i tiltakssaker og klagesaker til tiltak fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=98)

Figur 5.2 viser delegering av vedtaksmyndigheten til administrasjonen i vårt utvalg av kommuner. I 86 % av kommunene er vedtaksmyndigheten ikke delegert i tiltakssaker og klagesaker vedrørende tiltak, og politikerne i kommunen sitter stadig med denne myndigheten. Til sammen har 14 kommuner svart at de har delegert vedtaksmyndigheten i tiltakssaker og klagesaker vedrørende tiltak til administrasjonen. Av disse er 9 små kommuner, 4 mellomstore og 1 stor kommune. Vi forventet at flere kommuner ville delegert denne vedtaksmyndigheten til administrasjonen, ettersom det er de som sitter med best kompetanse på området. En årsak til at det ikke er flere som har delegert myndigheten til å fatte vedtak i tiltaks- og klagesaker til administrasjonen kan være at kommunestyret ikke ønsker at en og samme enhet skal saksbehandle søknader om tiltak og ivareta klagebehandlingen på de samme sakene. Også for dette valget vil vi tenke oss at kommunestørrelse og saksmengde er vesentlige premisser; det handler i stor grad om å regulere hvilke saker de politiske utvalgene behandler.

Vedtaksmyndigheten på politisk nivå har langt de fleste lagt på hovedutvalgsnivå. 72 % av kommunene har gitt et hovedutvalg myndigheten til å fatte vedtak og behandle klager angående tiltak. 17 % har lagt denne myndigheten til byråd eller formannskap, mens kommunestyret har beholdt myndigheten selv i 10 % av kommunene. Også her er det rimelig å vente at valg av organisering i stor grad avhenger av kommunestørrelse og saksmengde. Behandling av enkeltsaker i kommunens generelle politiske organer betinger at disse har kapasitet til det. En problemstilling dette reiser er hvorvidt behandlingen av enkeltsakene på denne måten blir bedre og/eller sikrere samordnet med kommunens overordnede målsetninger.

Forhold mellom politikere og administrasjon:

Administrasjonene er tilfreds med dialogen med politikerne. I hovedsak gir kommuneadministrasjonene, som har besvart spørreskjemaet, god karakter til dialogen mellom administrasjon og politikere.



Figur 5.3 Graf med tabell som viser kommuneadministrasjonenes oppfatning av dialogen med politikerne, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=96)

Som figur 5.3 viser, sier 67 % av kommunene at dialogen er ganske god, ytterligere 6 % sier den er svært god. Et par kommuner påpeker imidlertid at dialogen er sjelden. 24 % av kommunene har en annen erfaring og karakteriserer dialogen som mindre god. Her utpeker det seg tydelig at det er ganske god dialog mellom politikere og administrasjon i de små kommunene og i de store kommunene. Det er grunnleggende viktig at kommunikasjon og tillit mellom politikere og administrasjon i en kommune er god for å oppnå gode arbeidsforhold og resultater, ettersom de er så avhengige av hverandres innsats og kommunikasjon seg i mellom i sitt daglige arbeid. Det er derfor gledelig å se gode resultater på dette området.

Kompetanse i kommunal plan- og bygningsadministrasjon

Halvparten av kommunene har endret antall ansatte i saksbehandlingsenhetene etter lovreformen. Til sammen 47 % av kommunene har svart bekreftende på at de har hatt endringer i antall ansatte innenfor ett eller flere av områdene kommuneplan, reguleringsplan og byggesak. Vi har ikke skilt mellom økning og reduksjon. Endret kapasitet har i størst grad foregått i tilknytning til byggesaksbehandling (én av tre kommuner) og dernest til reguleringsplaner (29 %). For kommuneplanlegging har 25 % av kommunene endret kapasiteten. Vi ser at noen svarer at endringene har forverret situasjonen, fordi det er blitt færre sivilarkitekter eller andre med kompetanse på estetikk i kommunen. Andre har ansatt flere arkitekter, og har derved en bedret situasjon. For å ivareta et forsterket fokus på estetikk, har 10 % av kommunene bevisst endret kompetansesammensetningen. Fordelt etter kommunestørrelse er dette en liten kommune, 5 mellomstore og 4 store kommuner.

Kompetanse på plansiden

Den vanligste kompetansen på plansiden i kommunene er ingeniører, hele 79 av kommunene har ingeniører blant medarbeiderne. Det er sivilingeniører i planenheter i 30 kommuner. I 47 kommuner er ingeniører og sivilingeniører de eneste profesjonene som er oppgitt. Det er 12 av kommunene som ikke har hverken ingeniører eller sivilingeniører på plansiden. I de fleste av disse kommunene finner vi isteden jordskifte kandidater, landskapsarkitekter eller sivilarkitekter. Det er flere kommuner som har jordskifte kandidater enn som har arkitekter, 23 av kommunene i utvalget jordskifte kandidater i planseksjonene, og 16 har sivilarkitekter. Andre kompetanser som nevnes i

planenhetene er praksisbasert kompetanse som f.eks. håndverkere (13), teknikere (10), landskapsarkitekter el. l. (9), naturforvaltere (5), jurister, geografer, planleggere, agronomer og samfunnsvitere. De fleste kommunene oppgir bare én eller to ulike kompetanser, og bare 9 kommuner har oppgitt flere enn 3 kompetanser.

Kompetanse i planseksjonene	Små kommuner		Mellomstore kommuner		Store kommuner		Alle
	Har	Har ikke	Har	Har ikke	Har	Har ikke	
Sivilarkitekt	2	51	7	33	7	0	100
Sivilingeniør	10	43	13	27	7	0	100
Ingeniør	42	11	32	8	5	2	100
Tekniker	5	48	3	37	2	5	100
Jordskifte kandidat	11	42	7	33	5	2	100
Praksisbasert	4	49	7	33	2	5	100
Annet	9	44	7	33	3	4	100

Figur 5.4 Diagram som viser fordeling av kompetanser i planseksjonene, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=100)

Ser vi på kompetanser fordelt etter kommunestørrelse, viser figur 5.4 at alle de store kommunene i undersøkelsen har sivilarkitektkompetanse og sivilingeniørkompetanse. Av de mellomstore kommunene er det 18 % som har sivilarkitekter og 33 % som har sivilingeniører. Blant de små kommunene er fordelingen henholdsvis 4 % og 19 %. Dette er helt i tråd med det vi så i caseundersøkelsen i del 1 av prosjektet, som viser liten andel av sivilarkitekter generelt, men flere sivilarkitekter i større kommuner. Hvis det er behov for ekstern arkitektkompetanse, henter kommunene dette i private foretak og hos fylkeskommunen. 55 % av kommunene oppgir at de eventuelt går til private konsulenter dersom det er behov for å supplere deres egen arkitektkompetanse i plansaker. 43 % oppgir at de drar nytte av fylkeskommunens kompetanse, og 21 % sier de trekker på kompetanse som finnes annet sted i egen kommune. Svarene viser ikke i hvor stort omfang slik kompetanse faktisk hentes inn, men bare 4 % av de spurte kommunene mener problemstillingen er uaktuell og sier de ikke har behov for ekstern kompetanse.

	Små kommuner		Mellomstore kommuner		Store kommuner		Alle
	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	
Internt fra andre avdelinger i kommunen	9	43	7	33	5	2	99
Ekstern privat	29	23	22	18	4	3	99
Fylkeskommunen	23	29	18	22	2	5	99
Annet	4	48	4	36	0	7	99
Ikke behov	3	49	0	40	1	6	99

Figur 5.5 Diagram som viser bruk av ekstern kompetanse i planseksjonene, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=99)

Figur 5.5 viser bruk av ekstern kompetanse på plansiden fordelt etter kommunestørrelse. Det vanligste er å innhente kompetanse fra private foretak på plansiden, dette gjelder alle kommunestørrelser (56 % små, 55 % mellomstore og 57 % store kommuner). Fylkeskommunen blir brukt i nesten like stor grad av små (44 %) og mellomstore (45 %) kommuner, men i noe mindre grad av store kommuner (29 %). Dette er helt i tråd med det vi så i caseundersøkelsen av kommuner, der det var tydelig at særlig de minste kommunene brukte fylkeskommunen i større grad enn de største kommunene. Vi kommer nærmere inn på dette senere, når vi ser på hvilke instanser som har bidratt i kommunenes arbeide med utvikling av estetiske retningslinjer.

Kompetanse på byggesakssiden

Figur 5.6 viser fordeling av kompetanser på byggesakssiden. I behandlingen av de enkelte byggesaker har ingeniørene en enda mer dominerende stilling enn vi så i planseksjonene. Hele 86 kommuner har ingeniører i byggesaksseksjonene, mens 26 kommuner har sivilingeniører.

Kompetanse i byggesaksseksjonene	Små kommuner		Mellomstore kommuner		Store kommuner		Alle
	Har	Har ikke	Har	Har ikke	Har	Har ikke	
Sivilarkitekt	1	52	7	33	5	2	100
Sivilingeniør	10	43	11	29	5	2	100
Ingeniør	42	11	38	2	6	1	100
Tekniker	6	47	3	37	2	5	100
Jordskifte kandidat	6	47	2	38	1	6	100
Praksisbasert	5	48	5	35	2	5	100
Annet	5	48	2	38	2	5	100

Figur 5.6 Diagram som viser fordeling av kompetanser i byggesaksseksjonene, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=100)

Det er svært like tall som for kompetansefordelingen på plansiden. I nesten to tredeler, eller 61 kommuner, er sivilingeniører og ingeniører ”enerådende”. Det er bare 8 kommuner som ikke har verken ingeniører eller sivilingeniører. I disse kommunene finner vi i stedet landskapsarkitekter og jordskifte kandidater, eventuelt teknikere og arkitekter. I alt 13 av kommunene oppgir at de har sivilarkitekt i seksjonen som behandler byggesaker. 12 kommuner har folk med praksisbasert kompetanse (håndverkere), 11 har teknikere og 9 kommuner har jordskifte kandidater. Jurister, sivilagronomer og planleggere er også nevnt.

Bruk av ekstern kompetanse på byggesakssiden	Små kommuner		Mellomstore kommuner		Store kommuner		Alle
	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	
Internt fra andre avdelinger i kommunen	10	42	11	29	5	2	99
Ekstern privat	21	31	13	27	1	6	99
Fylksekommunen	28	24	21	19	3	4	99
Annet	6	46	3	37	0	7	99
Ikke behov	3	49	3	37	2	5	99

Figur 5.7 Diagram som viser bruk av ekstern kompetanse i byggesaksseksjonene, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=99)

Hvis det er behov for ytterligere kompetanse på estetikk enn det byggesaksavdelingen selv har, er det vanligste at det innhentes hjelp fra fylkeskommunen. Mens private konsulenter var den vanligste kilde til tilleggskompetanse i forbindelse med planer, oppgir noe over halvparten av kommunene (52) at de går til fylkeskommunen for å få inn ekstra kompetanse i forbindelse med estetikk i byggesaksbehandlingen. 35 kommuner angir at de bruker private konsulenter, mens 26 % har tilgang på ekstra kompetanse andre steder i egen kommune. Flere kommuner peker også på regionale samarbeidsordninger i denne sammenheng. Vi ser av figur 5.7 at 28 små kommuner (54 % av de små kommunene), 21 mellomstore (53 % av de mellomstore kommunene) og 2 store kommuner (29 % av de store kommunene) primært ber fylkeskommunene om hjelp ved behov i byggesaksavdelingene.

- Det er tydelig at fylkeskommunen er en betydelig bidragsyter når det gjelder kompetanse til kommunene også på byggesakssiden, selv om fylkeskommunen er fylkets øverste planmyndighet

og bare har faktisk ansvar for veiledning av kommuner på plansiden. Mangler det en veiledningsfunksjon på fylkesnivå rettet mot kommunenes byggesaksfunksjon?

Kompetanseutvikling

Småkurs og egen erfaring er de viktigste tiltakene for kompetanseutvikling. Nær halvparten av kommunene oppgir at de har gjennomført kortere kurs som ledd i kompetanseutvikling, mens en drøy tredel viser til egenutvikling gjennom erfaring. 17 % har benyttet seg av tverrfaglige interne tiltak, og 13 % øker kompetansen gjennom etterutdanning. 8 % av kommunene har brukt nyansettelser til å øke kompetansen i kommunen, mens hver fjerde kommune sier at de ikke har hatt kompetanseutviklingstiltak i det hele tatt. *Bare to kommuner sier de har endret sin praksis ved å etterutdanne sine medarbeidere i kjølvannet av lovreformen.*

Figur 5.8 viser hvilke kompetansehevende tiltak kommunene iverksetter på plan- og byggesakssiden. I små kommuner er 1-2 dagers kurs og egenutvikling/erfaring de vanligste formene. Her antar vi at egenutvikling/erfaring er basert på den erfaringen den enkelte får gjennom sitt daglige utøvelse som f.eks. saksbehandler. Tallene er svært like for mellomstore kommuner, og det er de samme to gruppene som her er trukket fram. For store kommuner er tallene litt annerledes. Her ser vi at de store kommunene i størst grad benytter seg av 1-2 dagers kurs og etterutdanning som de små og mellomstore kommunene. I tillegg scorer egenutvikling/erfaring høyt samt *tverrfaglig intern kompetanseutvikling.*

Kompetanse-utvikling	Små kommuner		Mellomstore kommuner		Store kommuner		Alle
	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	Bruker/Ja	Bruker ikke/nei	
1-2 dagers kurs	15	38	26	12	6	1	98
Etterutdanning	5	48	6	32	2	5	98
Nyansettelse	1	52	5	33	2	5	98
Egenutvikling/erfaring	17	36	14	24	5	2	98
Tverrfaglig intern	6	47	6	32	5	2	98
Ingen komp.utvikling	20	33	6	32	0	7	98
Vet ikke	2	51	1	37	0	7	98
Annet	5	48	3	35	0	7	98

Figur 5.8 Diagram som viser fordeling over hvordan kommunene i undersøkelsen videreutvikler kompetansen, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=98)

- Vi ser at kompetanseplattformen og kompetanseutviklingen i kommunene bærer preg av lite endringer, liten grad av kompetanseutvikling, liten andel av ansatte sivilarkitekter og liten grad av nyansettelser av sivilarkitekter i både plan- og byggesaksavdelingene.
- Dette viser at fagkompetansen på estetikk generelt er lav i gjennomsnittet av kommuner. Det kan forklare at det er mange kommuner som innhenter sivilarkitektkompetanse eksternt, men viser at kommunene i liten grad har satset på ansettelse av kompetanse på estetikk. Dette er selvsagt avhengig av ressursforholdene i kommunene. Satsningen på kompetanseheving har heller ikke vært spesielt høy, og dette viser at ønsket eller mulighetene til å benytte ressurser på økt kompetanse på estetikk ikke er et satsningsområde.

Rullering av planer

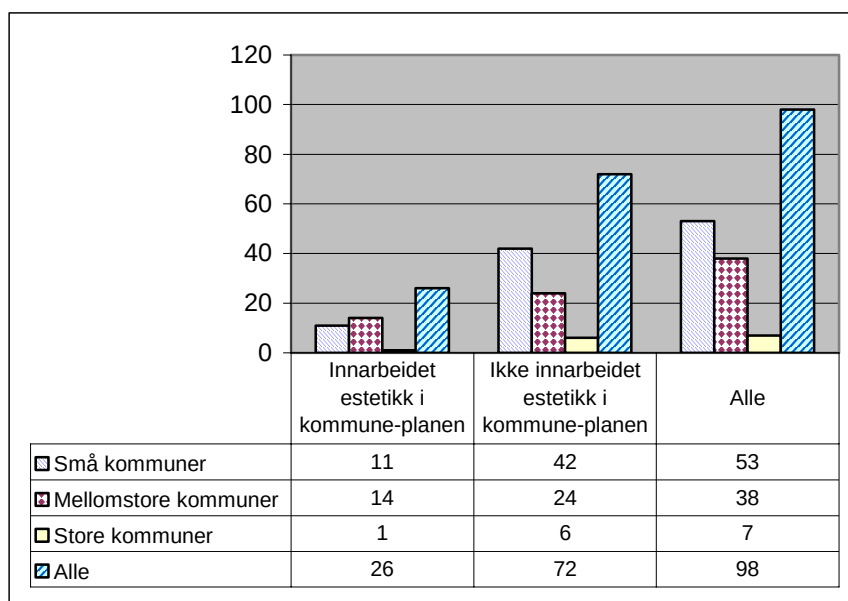
Her ser vi på om estetikk er innarbeidet ved rullering av planverket for å belyse politikernes del av arbeidet med planutvikling.

Strategi for estetisk utvikling er foreløpig i liten grad innarbeidet i kommuneplanene. Bare 26 kommuner (27 %) sier at de har innarbeidet strategi for estetisk utvikling i kommuneplanene, men flere viser til at det vil komme ved senere rulleringer, eller at prosessen er startet. Rullering av kommuneplanen er en stor prosess som følger sin egen takt og ikke nødvendigvis har blitt forsert av denne lovendringen. Når tre av fire kommuner foreløpig mangler en slik strategi ligger ikke hele forklaringen i at det ikke har blitt tid til det ennå. Også blant de

kommunene som oppgir at de har bearbeidet kommuneplanen i forhold til de nye bestemmelsene i loven, er det godt under halvparten som har tatt med strategi for estetisk utvikling. Mulige forklaringer på lav grad av innarbeiding av estetikk i overordnet planverk kan være:

- at det tar lengre tid å utarbeide og bevisstgjøre en strategi for estetisk utvikling til en slik form at den kan brukes i kommuneplanen. Selv om kommuneplanen er revidert 3 – 4 år etter lovendringen, har kommunen allikevel ikke rukket å få fram en estetikkstrategi
- at iverksettingen av lovens intensjoner finner sted på et mer praktisk plan, for eksempel som føringer i bestemmelsene til reguleringsplaner, og at en overordnet estetisk strategi oppfattes som et lite relevant virkemiddel
- at planverket iht. loven skal vurderes for rullering hvert 4. år. Rullering kan ha blitt vurdert men ikke gjennomført og årsakene til dette kan være mange (ressurskrevende, mangel på kompetanse, ikke tilgjengelig folk etc.)
- at hele temaet estetisk utvikling politisk er vurdert som lite relevant og derfor nedprioritert

I kommentarene til spørreskjemaene kan vi finne en viss støtte for den første og den siste av disse forklaringene. Blant de kommunene som har endret kommuneplanen siste fem år men ikke har innarbeidet en strategi for estetisk utvikling, er det enkelte som erkjenner at det er mangler ved det nåværende planverket. De ser for seg at endringer vil komme etter hvert og har ev. også startet prosesser med dette for øye. Andre nøyer seg med å konstatere at interessen for temaet er liten, ut fra trengt ressursituasjon og de politiske prioriteringer som råder. Flere påpeker dårlig ressursituasjon i kommunen, og sier dette har påvirket utviklingen negativt.



Figur 5.9 Graf med tabell som viser innarbeiding av estetikk i kommuneplanen fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=98)

Når vi ser på størrelsesfordelingen av kommuner som har innarbeidet strategi for estetikk i kommuneplanen, viser det seg at det er blant de mellomstore kommunene det er flest som har innarbeidet dette aspektet. Figur 5.9 viser at omlag 24 av de mellomstore kommunene (37 %) har svart ja på dette, mens det er 11 av de små kommunene (21 %) og bare 1 av de store kommunene (14 %) som faktisk har igangsatt innarbeiding av langsiktige føringer for estetikk i sin kommuneplanlegging. Dette er noe overraskende sett i lys av at det er de store kommunene i undersøkelsen som prosentvis anser kommuneplanen som et av de viktigste virkemidlene i forhold til arbeidet med estetikk, hele 71 % av de store kommunene. Henholdsvis 54 % og 40 % av de mellomstore og små kommunene mener det samme.

- Dette viser at våre antagelser om at det var de mellomstore kommunene som var kommet lengst i planutviklingen får støtte i spørreundersøkelsen.

47 % av alle kommunene i undersøkelsen mente at kommuneplanen var et viktig virkemiddel for å fremme estetisk kvalitet. To av tre av de som har endret/rullert kommuneplanen har gjort det uten å innarbeide estetikkstrategi. Av det kan vi slutte at det i hvert fall for flertallets vedkommende synes å være andre grunner til at lovens krav ikke er implementert i det kommunale planverket. En årsak kan være lav andel av arkitektkompetanse i kommunenes planseksjoner. Av 100 kommuner har bare 16 av dem sivilarkitekter i planseksjonen. Når vi sammenholder dette med innarbeiding i planverket, ser vi som vist i figur 5.10 at det er 4 kommuner som har sammenfall mellom sivilarkitekt i planseksjonen og har innarbeidet estetikk i kommuneplanen. Samtidig er det 22 kommuner som ikke har sivilarkitekt i planseksjonen, men som har innarbeidet estetikk i kommuneplanen.

- Derav er det naturlig å anta at arkitektkompetansen i planavdelingen ikke har vært det viktigste kriteriet eller drivkraften for innarbeiding av estetikk i planverket i de kommunene der det har skjedd en utvikling av planverket. Dette betyr imidlertid ikke at arkitektkompetansen er unødvendig eller overflødig i arbeidet med det faglige innholdet i planverket. Dette kan like gjerne bare være et utslag av at det er svært få med arkitektkompetanse som arbeider kommunalt, og dermed et symptom på en skjevhet som forårsaker lav grad av innarbeiding av nye bestemmelser og utvikling av planverket.

	Sivilarkitekt i planseksjonen	Ikke sivilarkitekt i planseksjonen	Alle
Strategi for estetikk i kommuneplanen	4	22	26
Strategi for estetikk ikke i kommuneplanen	11	61	72
Alle	15	83	98

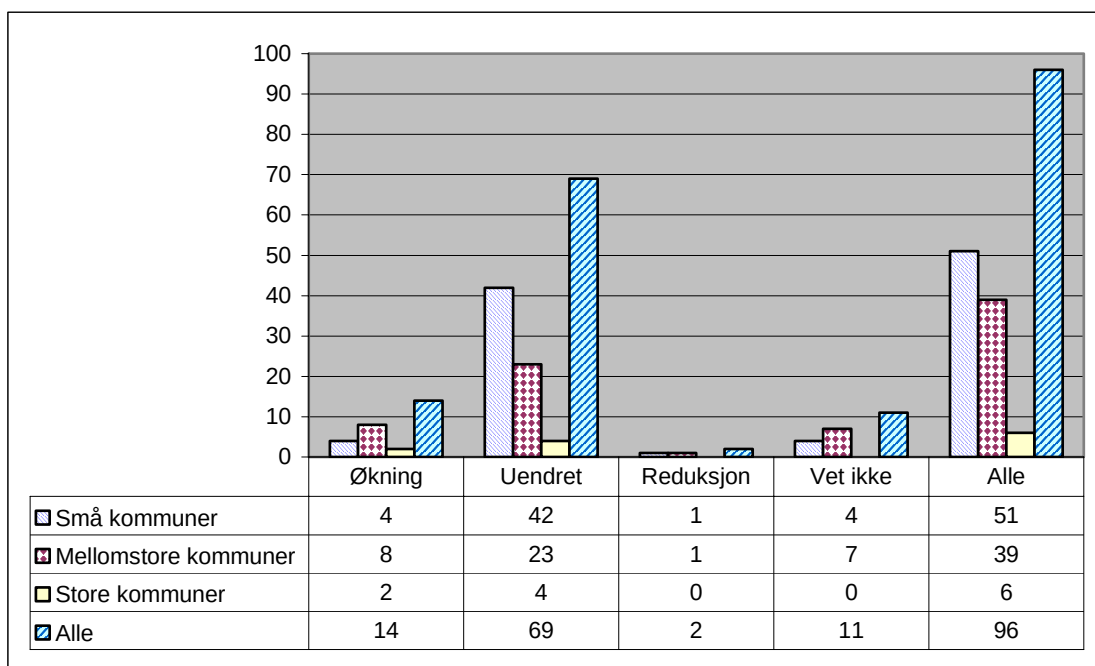
Figur 5.10 Diagram som viser fordeling av sivilarkitekter i planseksjonen relatert til innarbeiding av estetikk i planverket. Alle tall er absolutte tall (N=96)

Vi har ikke sett nærmere på fordelingen av kommunestørrelser for de 4 kommunene som både har innarbeidet estetikk i kommuneplanen og har sivilarkitekt i planseksjonen.

Klagesaker på estetikk i tiltak

Estetikk er sjelden et tema i klagesaker. Bare to kommuner oppgir at estetikk var et tema i mange klagesaker i 2001. Den ene av disse to er en innlandskommune med stor hyttebygging og oppmerksomhet på landskapsestetikk, den andre en kystkommunesom omfatter en liten by med antikvarisk interessante områder.

Seks kommuner oppgir at estetikk var tema i en del klagesaker, mens tre svarer "Vet ikke" og tre ikke svarer. De øvrige, til sammen 86 % av alle kommunene, sier at estetikk kom inn i noen få saker eller ikke i det hele tatt. Figur 5.11 viser at antall klagesaker som gjelder estetisk utforming i hovedtrekk er som før. De fleste kommunene, 69 av dem som har svart (72 %), oppgir at antallet klagesaker som omhandler estetikk er uendret etter lovreformen. 15 % svarer at antallet har økt. Bare 2 kommuner sier antallet klagesaker som omhandler estetisk utforming har gått ned etter reformen. Dette må sees på bakgrunn av at antallet slike saker, som spørsmålet om estetikk er et tema i klagesaker antyder, er forholdsvis lavt uansett.



Figur 5.11 Graf med tabell som viser endring siden før lovreformen i klagesaker som går på estetisk utforming, kommunestørrelse (N=96)

Vi ser at dette er sammenfallende med antagelser fra del 1, der alle kommunene var klare på at det var et fåtall av klagesaker som berørte estetikk alene, og at estetikk var en tilleggsbemerkning til andre klagetemaer i de fleste tilfellene.

Oppsummering

- Estetikk er et hett tema. Politikerne har satt det på agendaen. Tiltross for dette blir ikke planverket rullert. Det er svært få (16 av 98) som har innarbeidet estetikk som tema i kommuneplanen, men mange mener dette er et viktig verktøy for å styre ønsket estetisk utvikling i kommunen. Forhold mellom politikere og administrasjon karakteriseres generelt som ganske godt. Når samarbeidsklimaet er så godt, hvorfor utnyttes ikke dette til å få forgang i arbeidet med bl.a. rullering av planverket?
- Det er liten grad av nyansettelser av sivilarkitekter i kommunene. Det er også få sivilarkitekter der fra før av. Virkemiddelapparatet er dårlig utbygget. Kan dette ha en sammenheng?
- Vi ser at noen få kommuner har endret organisering, men dette behøver ikke bety noe
- Færre kommuner enn ventet har delegert vedtaksmyndighet i tiltakssaker og klagesaker til tiltak. Delegeringspraksisen er i liten grad endret, men det betyr at politikerne beholder vedtaksmyndigheten selv. Kan administrasjonen få større grad av ansvar for f.eks. initiering av planrullering?
- Veldig få kommuner har egne fasadeutvalg el. tilsv. Dette var mer vanlig før, og kan ved praktisering gi økt fokus på estetikk i det kommunale arbeidet. Hva med utvalg sammensatt av politikere og fagkompetente medarbeidere fra administrasjonen?
- Vi ser at det ikke er flest kommuner med arkitektkompetanse av de som har innarbeidet estetikk i planverket. Derav kan vi ikke avlede direkte at arkitekter i planenehetene ikke har vært en suksessfaktor for innarbeidelse av estetikk i planverket. Dette er klart avhengig av at det er svært få kommuner i utvalget som har arkitekter ansatt. Vi ser at imidlertid at politikerne bør mer på banen i forhold til å initiere til oftere planrullering. Det er viktig at arkitektene er på banen for å sikre det faglige innholdet av bl.a. estetikkbestemmelsene i planverket

5.4 Endringer i kommunal prosess og praksis

Kommuneadministrasjonene har satt økt fokus på estetikk, men ikke nødvendigvis på grunn av lovreformen. 56 % av kommunene sier de har satt økt fokus på estetikk fra administrasjonens side. 21 % sier at dette skjedde allerede før lovreformen, mens det for 10 % av kommunene skjedde senere enn reformen. De siste 25 % økte fokus på estetikk samtidig med og delvis på grunn av reformen. Samtidig sier 40 % av kommunene at det ikke fokuseres mer på estetikk i dag enn det alltid har vært gjort. Dette viser et stort sprang i hvordan kommuneadministrasjonene ser på behovet for innarbeiding behandling av estetikk i virkemidler og byggesaksbehandling.

Spørreundersøkelsen gir en oversikt over hvilke virkemidler kommunene har tatt i bruk for å iverksette lovendringene og følge opp statlige krav til estetisk utforming. Vi så i caseundersøkelsen i del 1 at planverket i liten grad var videreutviklet etter reformen, eller som en følge av reformen. Her gjennomgår vi hva kommunene har gjort, og hvilke endringer som kommer som en følge av reformen.

Planutvikling

Undersøkelsen viser at reguleringsplanen er hovedverktøyet, nå som før. Så mange som 82 av kommunene (82 %) i undersøkelsen ser reguleringsplanene som et av sine viktigste virkemidler for å fremme estetisk kvalitet gjennom ytre rammer.

Av figur 5.12 kan vi også se at kommuneplanen nevnes av 47 og kommunedelplaner av 29 kommuner som viktige for å fremme estetikk, mens lokale retningslinjer og veiledere er tatt med av henholdsvis 37 og 33 % av kommunene. Reguleringsplanene var også viktigst når kommunene ser bakover til tiden før 1997. Så mange som 88 % oppgir at reguleringsplaner var et viktig verktøy da. De som ikke nevner reguleringsplaner i denne sammenhengen er for det meste ganske små kommuner, som i stedet viser til kommuneplanen, retningslinjer, veiledere, stedsanalyser og fri arkitekt hjelp.

	Kommune- plan	Kommune- delplaner	Regulerings- planer	Steds- analyser	Retnings- linjer	Veiledere	Byggeskikk- pris	Byggeskikk- sirkel	Etter- utdanning	Annet	Alle
Viktig for å fremme estetisk kvalitet	47	29	82	20	37	33	17	8	4	10	99
Brukte også før 1997	51	29	85	16	14	15	11	2	2	7	97
Bearbeidet i forhold til de skjerpede bestemmelsene	40	25	52	10	19	10	5	1	2	14	83

Figur 5.12 Diagram som viser en sammenstilling av hva kommunene er viktig for å fremme estetisk kvalitet (N= 99), hvilke virkemidler de brukte før lovreformen (N=97) og hva de faktisk har bearbeidet ift. de skjerpede bestemmelsene. Alle tall er absolutte tall (N=83)

Av de virkemidlene som faktisk er bearbeidet i forhold til de skjerpede bestemmelsene, er det også her reguleringsplanene som oftest trekkes fram, av 52 (63 %) av de som har svart. 40 kommuner (48 %) oppgir at kommuneplanen er bearbeidet på tilsvarende måte og 25 kommuner (30 %) har krysset av for at de har bearbeidet kommunedelplanen. 19 kommuner (22 %) sier de har bearbeidet lokale retningslinjer, 10 kommuner (12 %) har bearbeidet henholdsvis stedsanalyser og veiledere.

- Her ser vi at det er noen flere kommuner som mener at kommuneplanen er et viktig hjelpemiddel for å fremme estetisk utvikling, og langt flere som mener reguleringsplanene er et viktig hjelpemiddel, enn det er som faktisk har bearbeidet de respektive planene mht. de endrete estetikkbestemmelsene. Dette viser et gap mellom hva kommunene ønsker å ha som arbeidsredskap og hva man faktisk har til rådighet

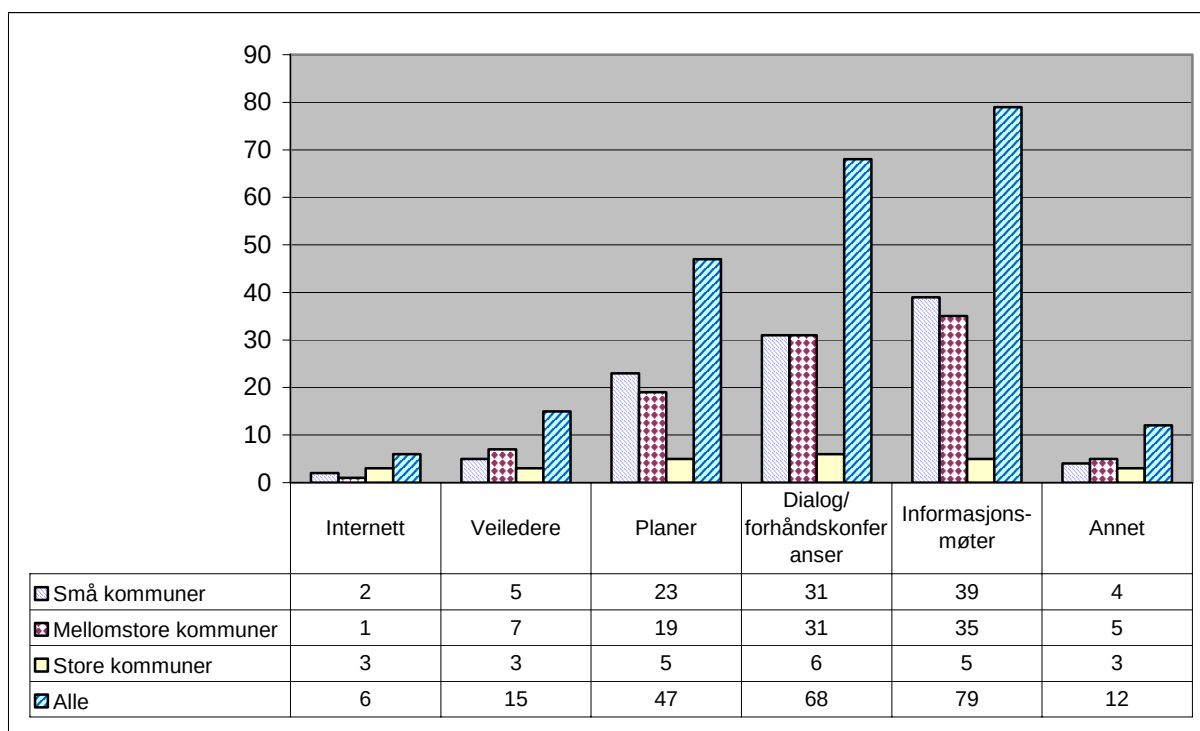
Når vi ser på *hvilke* kommuner som har bearbeidet virkemidlene i forhold til de skjerpete bestemmelsene, ser vi at 3 av de 5 store kommunene som har svart på dette har krysset av for både kommuneplan og reguleringsplaner. Av de mellomstore kommunene er reguleringsplanene det virkemidlet flest har krysset av for (22 av 33 svar). Uten at vi har god oversikt over ressursituasjonen i kommunene, vet vi at økt ressursbruk for å få ned saksbehandlingstidene kan ha hatt en negativ påvirkning på utvikling av planverk og andre virkemidler i mange kommuner. Dette vil ha hatt betydning for større og mer ressurssterke kommuner, men det er sannsynlig at det har påvirket de minste kommunene i størst grad med små ressurser og få saksbehandlere.

Merkbare endringer i saksmengder siden loven ble endret

Det viser seg at 88 % av kommunene har merket endringer i saksmengden innenfor et eller flere relevante temaområder. Det er ikke skilt mellom økning og nedgang. 66 % rapporterer om endret saksmengde knyttet til meldingssaker, og 55 % vedrørende byggetiltak. Klagesaksmengden er endret i ca. 30 % av kommunene. Saksmengden vedrørende bebyggelsesplaner er endret i en like stor andel av kommunene, mens noe flere (39 %) har sett endringer i mengden reguleringssaker. Mengden saker i tilknytning til henholdsvis kommunedelplaner og kommuneplaner er endret i 23 respektive 15 prosent av kommunene.

Kriterier kommuniseres gjennom praksis.

Vi spurte hvordan kommunene gjør kriteriene kjent for publikum og foretak. Nesten 80 % av kommunene svarte at det gjøres gjennom forvaltning og saksbehandling.



Figur 5.13 Graf med tabell som viser hvordan kommunene gjør estetikk-kriteriene kjent for publikum, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=99)

Over to tredeler sier også at det skjer gjennom dialog og konferanser, og nær halvparten legger dessuten vekt på å spre vedtatte planer. 15 % sier de sprer veiledere, og 12 % bruker egne informasjonsmøter. Bare 6 % av kommunene har tatt internett i bruk i denne sammenhengen. Vi ser at figur 5.13 at de vanligste måtene å spre kriterier for estetikk til publikum er gjennom dialog/forhåndskonferanse og gjennom informasjonsmøter. Dette gjelder for alle kommunestørrelser. I tillegg er planer et viktig redskap for informasjonsspredning i store kommuner. Internett er ikke markert som et stort redskap her, men det antar vi er en markeds plass for utveksling av informasjon som er under voldsom utvikling. Både for spredning av kriterier,

kommunale bestemmelser og andre virkemidler, vil internett være til stor nytte. Det vil også lette kommunikasjonen med kommunene og ikke minst gjøre innsending av søknader enklere. På litt sikt vil internett sannsynligvis bli det viktigste verktøyet for kommunikasjon mellom kommuner og publikum. Dette vil være av stor betydning og lette spredningen også av bestemmelser som berører estetikk.

Byggesaksbehandling

Flere kommuner har i mange år intensivert arbeidet med estetikk og i 21 kommuner har fokuset på estetikk pågått siden før reformen av plan- og bygningsloven. Reformen førte til at 24 kommuner forsterket sitt estetikkfokus, mens 10 av kommunene intensiverte arbeidet med estetikk senere. Så mange som 40 kommuner mener deres fokus ikke har endret seg, men er det samme som før reformen. Dette er helt i tråd med det vi så i første del av evalueringsprosjektet.

Forhåndskonferanser

Om lag halvparten, eller 52 % av kommunene, oppgir at de benytter forhåndskonferanser i stor eller ganske stor grad. 46 % sier at de bare i liten grad benytter forhåndskonferanser, og bare to kommuner sier at de ikke gjør det i det hele tatt. Fra spørsmålet foran om hvordan kriterier for estetisk utforming av tiltak blir spredt til publikum ser vi at forhåndskonferansene er viktige. *Dette viser at forhåndskonferansene er et vellykket virkemiddel for kommunene i arbeidet med lokal estetisk utvikling.* Fordelt på kommunestørrelser ser vi at det primært er de store kommunene som bruker forhåndskonferanser i stor og ganske stor grad, mens mellomstore bruker denne aktiviteten i ganske stor til i liten grad. Små kommuner er de som benytter forhåndskonferansene minst (figur 5.14).

	I stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Alle
Små kommuner	4	17	30	2	53
Mellomstore kommuner	8	16	16	0	40
Store kommuner	4	3	0	0	7
Alle	16	36	46	2	100

Figur 5.14 Diagram som viser i hvor stor grad kommunene bruker forhåndskonferansene, fordelt etter kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=99)

Mottakskontroll

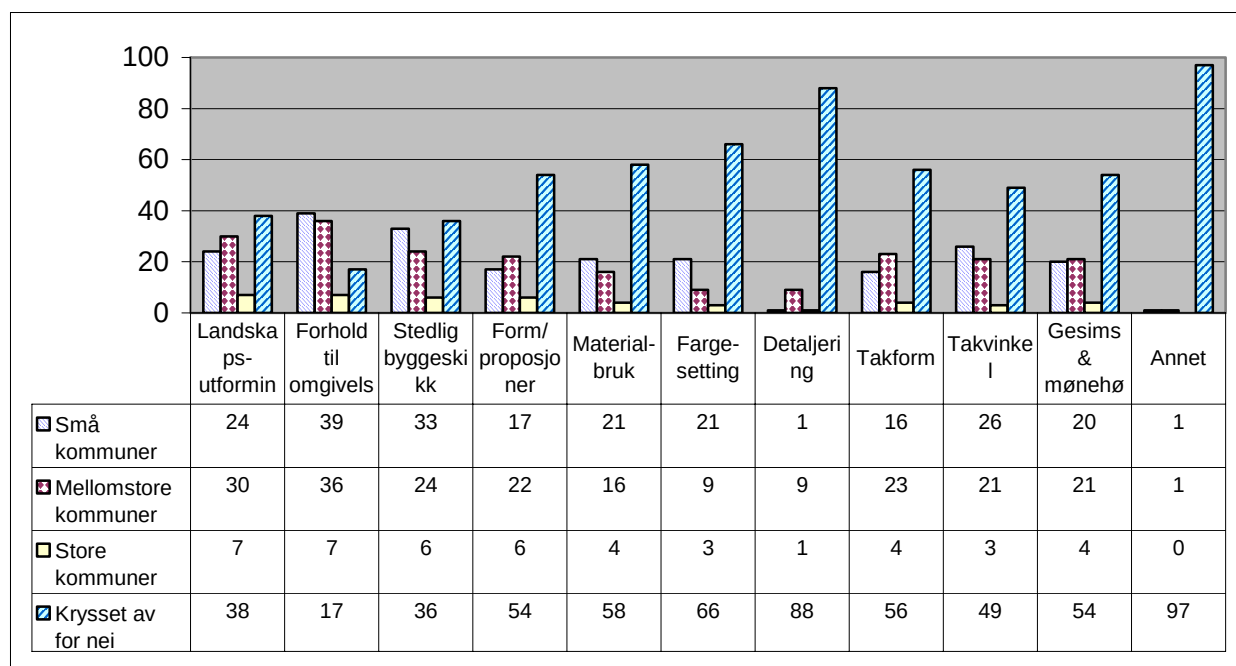
17 av 99 kommuner bekrefter at de utfører en egen spesifikk mottakskontroll med henblikk på estetikk i tiltakssaker. I del 1 av undersøkelsen så vi at to kommuner hadde en bevisst, spesifikk estetikkgjennomgang av søknaden i mottaket, men alle kommunene i caseundersøkelsen brukte mottakskontrollen i større eller mindre grad for å komme tidlig på banen med kontroll av estetikk i søknader. Her ser vi at mottakskontrollen benyttes i lavere grad med gjennomgang av estetikkinnholdet i søknaden for øyet. Dette behøver ikke bety noe i forhold til kvaliteten på byggesaksbehandlingen, men åpenbarer heller at det er forskjellig praksis i forskjellige kommuner.

Viktige kriterier for estetisk utforming

Kommunene legger størst vekt på tilpasning til omgivelsene når det gjelder estetisk utforming. Hele 82 kommuner (av 99) fremhever forholdet til omgivelsene som det viktigste kriteriet. Stedlig byggeskikk og landskapsutforming trekkes fram av henholdsvis 64 og 62 %, og drøye 50 % av kommunene sier de legger vekt på takvinkel.

Videre følger gesimshøyde og form og proporsjoner generelt (begge ca. 46 %), takform (43 %) materialbruk (41 %) og fargesetting (33 %). Vi ser at de kriteriene som får høyest score er de som går på formgivning, avstandsvirkning og lokal byggeskikk. Detaljering som preger det enkelte tiltak mer isolert sett, blir i lavere grad brukt som viktige kriterier. Imidlertid har flere av de øvrige valgmulighetene som materialbruk og takform fått relativt høy score.

- *Kommunene er opptatt av et spenn av kriterier, og ikke bare enkelte, mer overordnede. Dette gjenspeiler også at kommunene primært bruker reguleringsplanene som hovedverktøy i arbeidet med lokal estetisk utvikling, og her er det sannsynlig å tro at disse kriteriene blir innarbeidet.*



Figur 5.15 Diagram som viser kommunenes oppfatning av hva som er de viktigste kriteriene for å fremme estetikk, etter fordeling av kommunestørrelse. Alle tall er absolutte tall (N=97)

Ser vi på fordeling etter kommunestørrelse, viser figur 5.15 at det blant store kommuner er kriteriene landskapsutforming, forhold til omgivelsene og stedlig byggeskikk som oppfattes som de viktigste kriteriene for å fremme estetikk. I de mellomstore kommunene er det forhold til omgivelsene og landskapsutforming som blir sett på som de viktigste kriteriene, mens i de små kommunene er forhold til omgivelsene, stedlig byggeskikk og takvinkel som scorer høyest.

Tilsyn

Tilsyn foregår i liten grad i vårt utvalg. Bare 8 % av kommunene sier at de har gjennomført tilsyn med estetikk som tema. Vi vet også at det er relativt få kommuner generelt som har etablert et systematisk tilsyn, uavhengig av tema, selv om det er stadig flere kommuner som igangsetter tilsynsordninger på fast basis (Nørve, 2005).

Utøvelse av skjønn

Kommunene opplever at skjønnnet er endret. Nesten to tredeler av kommunene, 63 av 99 kommuner opplever at saksbehandlernes skjønnsvurderinger vedrørende estetikk har endret seg. Nesten like mange, 61 kommuner, mener at skjønnhetsparagrafen har blitt benyttet mer som grunnlag for saksbehandling og hjemmel for vedtak enn før. Vi så i den første delen av prosjektet at kommunene mente endringene i skjønnhetsparagrafen ga bedre ryggdekning eller støtte til utøvelse og begrunnelse av skjønn enn tidligere. Dette ser det ut til at denne spørreundersøkelsen langt på vei bekrefter.

- *Mange kommuner har endret skjønnsvurderingene sine vedrørende estetikk, og kommunene benytter § 74.2 mer enn tidligere. Samtidig viser denne spørreundersøkelsen at antallet klagesaker er stabilt lavt, og ikke har økt nevneverdig*

Ved utøvelse og kvalitetssikring av skjønnsutøvelse i kommunal saksbehandling, ser vi at egenkontroll er et hovedelement. På spørsmål om hvordan kommunen sikrer utøvelsen av

skjønnsvurderinger, trekker 73 % av kommunene frem egenkontroll. Drøfting med kolleger er inne i bildet hos 59 % av kommunene, og 44 % trekker fram drøfting med overordnede. Kontroll gjennom innhenting av eksterne uttalelser, og ettervurdering av gjennomførte tiltak er ikke like vanlig, og nevnes av henholdsvis 18 % og 9 % av kommunene. Strategier for estetikk blir etterprøvd ved synfaring i mer enn hver tredje kommune. Så mange som 36 % av kommunene sier de har gjennomført synfaringer av tiltak for å verifisere om den strategien kommunen har valgt når det gjelder estetikk, eller det skjønnnet som er utvist gjennom byggesaksbehandlingen, er god.

- *Dette var noe vi knapt så i den første delen av prosjektet, og viser at kommunene forsøker å evaluere og lære av hvordan egen planutvikling, virkemiddelbruk, saksbehandling og skjønnsutøvelse i saksbehandlingen påvirker sluttproduktet.*

Klassifiseringen brukes i liten grad som politisk instrument

Vi har spurt om kommunene bruker klassifisering av tiltak i ansvarsklasse bevisst for å styre estetisk kompetanse til tiltak. De fleste (51 %) svarer at de ikke justerer hvilke tiltaksklasse et tiltak settes i på dette grunnlaget, men omtrent hver sjettede kommune (17 %) sier at enkelte tiltak på grunn av spesielle forhold kan settes i høyere klasse for å sikre spesiell kompetanse. Bare én kommune sier det kan være aktuelt å nedgradere tiltak for å kunne benytte lokal kompetanse, men en forholdsvis stor andel (30 %) har besvart spørsmålet med "Vet ikke". Dette var noe vi lurte på etter gjennomføring av del 1 av prosjektet, ettersom vi fikk klare signaler fra to av kommunene i caseundersøkelsen om at variasjoner av slik justering nærmest var vanlig der. Svarene viser at dette til en viss grad kan forekomme, men ikke i så stor grad som caseundersøkelsen i del 1 kunne gi inntrykk av.

Vi sett variasjoner av dette forkomme også i andre evalueringsprosjekter ved Byggforsk. Prosjektet *Tilsyn og kontroll* (Nørve, 2005) viser at enkelte kommuner tildeler lokal godkjenning til foretak i høyere tiltaksklasser der det er tvil om kompetansegrunnlaget er godt nok, men kommunen velger å gi foretaket en sjanse ved å kreve uavhengig kontroll i det spesielle tiltaket.

5.5 Fylkeskommunens innflytelse på kommunenes arbeide med estetikk

Kommunenes syn på fylkeskommunens innflytelse

Fylkeskommunen spiller en viktig rolle for kommunenes arbeid med estetiske retningslinjer. Vi har spurt hvilke forvaltningsenheter som har hatt innflytelse på kommunenes arbeid med utvikling av estetiske retningslinjer. Her synes fylkeskommunen å stå i en særstilling, ettersom 85 kommuner trekker fylkeskommunen frem. Langt færre viser til at fylkesmannen spiller en viktig rolle (23 kommuner). Andre instanser som nevnes er Miljøverndepartementet, Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet. Nederst på listen kommer andre kommuner og interkommunale samarbeidsorganer, Norsk Form, Arkitektthøyskolen i Oslo og Byggesaksskolen.

Fylkeskommunens viktigste bidrag er gjennom uttalelser og vedtak (noe mer enn 50 % av kommunene). Konferanser nevnes av 40 %, og veiledere fra fylkeskommunen 24 %. Økonomiske bidrag blir trukket frem av et fåtall.

Kommunene mener at de viktigste temaene for fylkeskommunens bidrag er kulturvern (57 %) og planprosess (47 %), men fylkeskommunen har vært en viktig bidragsyter også innen flere temaområder. 45 % krysser av for tettstedsutvikling, 30 % byggeskikk og 13 % landskapskvaliteter. Det er imidlertid også 10 % av kommunene som mener at fylkeskommunen ikke har spilt en viktig rolle på noe område.

Det er delte erfaringer med samarbeid med fylkeskommunen. Kommunene deler seg i to nokså like store grupper i synet på samarbeidet med fylkeskommunene. 48 % mener dialogen er god eller ganske god, mens 26 % mener det ikke er så god dialog og ytterligere 26 % opplever lite eller ingen dialog i det hele tatt. Vi så foran i kap. 5.3 under *Kompetanse på plansiden* og *Kompetanse*

på byggesakssiden at private konsulenter var den vanligste kilden til ekstern tilleggskompetanse i forbindelse med planer, og at et flertall kommuner oppgir at de går til fylkeskommunen for å få inn ekstra kompetanse i forbindelse med estetikk i byggesaksbehandlingen. I kommentarene til kommunesurveyen ser vi at flere kommuner etterlyser sterkere statlige og fylkeskommunale føringer for å bedre kommunenes muligheter til å sette krav til estetikk og god byggeskikk.

Spørreundersøkelse rettet mot fylkeskommunene

Vi har gjennomført en begrenset spørreundersøkelse til 12 fylkeskommuner, som er de resterende etter de seks som var med i den innledende caseundersøkelsen. Her oppsummeres resultatene på en enkel måte.

9 fylkeskommuner oppfatter at det har vært en økning av antall saker når det gjelder gjennomgang av kommunedelplaner. 8 av fylkeskommunene oppfatter en økning av saker som omhandler regulerings- og bebyggelsesplaner. Det er også 9 av fylkeskommunene som mener det har vært en økning av andre typer henvendelser som dreier seg om estetikk. Dette gjelder private planforslag, med større variasjon i kvalitet enn tidligere, flere byggesaker i spesialområder for bevaring, flere saker blir mer og mer komplisert og det blir flere økonomiske interesser i planene. Enkelte fylkeskommuner kommenter at *graden av kommunal planlegging minker*, og derved fører til nedsatt kvalitet. Det fremkommer av fylkeskommuneundersøkelsen at det er en økning i antall konsekvensutredninger, mange byggesaker med kulturvern, men også en viss grad av økning i saksmengde når det gjelder fylkesdelplaner. Vi ser også i denne spørreundersøkelsen at fylkeskommunene dekker veiledning i langt flere saker enn det som faller inn under det faktiske ansvarsområdet til fylkeskommunene, nemlig plansaker.

Kompetansen blant de som arbeider med saker som omhandler estetikk hos fylkeskommunen er primært sivilarkitekter, landskapsarkitekter og sivilingeniører. I henhold til 91 % av svarene har fylkeskommunene ikke bevisst endret eller øket sin kompetanse på estetikk etter reformen.

Tallene viser at hele 11 av 12 fylkeskommuner yter utstrakt grad av kompetansebistand til kommunene. Fylkeskommunene bidrar med kompetanse på områdene arkitektur, landskapsarkitektur, kulturminnevern, planprosess og til en viss grad juridisk (selv om jus i stor grad dekkes av fylkesmannen). Når det gjelder kompetanseutvikling rettet mot kommunene legges det da stort sett opp til kortere kurs og etterutdanning. Fylkeskommunene arrangerer seminarer sammen med fylkesmannen, og deltar på seminarer når kompetansen blir etterspurt. Dette kan også dreie seg om befaringer med diskusjoner, konferanser med kommunene og nettverk med andre fylkeskommuner i regionen.

Fylkeskommunenes viktigste virkemidler er planforum (47 %), fylkesplan (32 %), fylkesdelplan (32 %), regionale veiledere (32 %), og til en viss grad kompetanseheving (26 %). Det er faktisk "annet" som her har høyeste score med 53 %, men her trekkes mange virkemidler frem. Kategorien omfatter virkemidler som høringsuttalelser, fagforum med innspill fra privat kompetanse, utvikling av tettstedsprogram og tettstedutvikling, fylkesdelplan for kulturvern og nettverkssamlinger for stedsutvikling.

Som den mest innflytelsesrike enheten i forhold til kommunenes arbeide med estetikk trekker Fylkeskommunene frem Miljøverndepartementet (92 %). Husbanken har også hatt innflytelse på fylkeskommunens arbeide med estetikk (58 %), og til en viss grad fylkesmannen (33 %). Riksantikvaren, statens vegvesen og Norsk Form er blant de som blir nevnt i kommentarer blant de øvrige som har hatt innflytelse. *Statens byggetekniske etat er det ingen av fylkeskommunene som mener har hatt noen innflytelse.*

Det er tydelig at dialogene mellom fylkeskommunene og kommunene betraktes som god av fylkeskommunene. 33 % mener at det er mye og god dialog med kommunene, mens 50 % mener det er ganske god dialog med kommunene. Bare 17 % mener det er lite eller ingen dialog med kommunene. I kommentarene kan vi lese at dialogen er liten men god, lite men heftig dialog og at det er mye dialog men lite spesifikt på estetikk.

Det er halvparten av fylkeskommunene som mener estetikk i liten grad har stått på dagsorden innad i fylkeskommunen. Det fremheves at initiativet her har vært rent administrativt. Allikevel er det flere kommentarer som viser at politikerne begynner å få øynene opp for estetikk som tema. En fylkeskommune fremhever at politikerne har støttet administrasjonen når det har vært behov, mens to andre mener skiftende politiske holdninger og liten tillit til administrasjonen har preget et varierende samarbeidsklima mellom politikere og administrasjon i fylkeskommunen.

I 7 fylkeskommuner er dialogen mellom politikere og administrasjon betegnet som ganske god. Dialogen er iht. kommentarene i spørreundersøkelsen i enkelte fylker preget av stor diskusjon og uenighet politikerne imellom og ulikt syn mellom politikere og administrasjon. Når det gjelder fokus på estetikk fra administrasjonens side, er det 6 av fylkeskommunene som mener reformen kan ha hatt noe betydning, og 4 som hadde fokus på estetikk før reformen.

Når det gjelder hvilke bidrag som er fylkeskommunens viktigste rettet mot kommunene, mener de selv at de har mye å bidra med, og at de viktigste bidragene er gjennom tettstedsutvikling (83 %), planprosess (83 %), kulturvern (67 %), konferanser (67 %), vedtak og uttalelser (58 %), økonomiske støttetordninger (50 %) og gjennom samarbeid og veiledning (33 %).

Vi har sett litt på fylkeskommunenes betraktninger av kommunenes planarbeid. Svarene viser at bare halvparten av fylkeskommunene mener *noen* av kommunene har strategi for estetikk innarbeidet i sine kommuneplaner, og at 5 fylkeskommuner mener *svært få* av deres kommuner har gjort dette. Når det gjelder retningslinjer i det øvrige planverket er det nesten tilsvarende. For utarbeidelse av stedsanalyser med veileder er det litt bedre tall. I 17 % av fylkene har de fleste kommunene utarbeidet stedsanalyser og i 42 % av fylkene har mange kommuner gjort dette.

Oppsummering

Både kommunenes syn på fylkeskommunene og fylkeskommunenes fremstilling av eget arbeid rettet mot kommunene styrker det vi så i caseundersøkelsen i del 1 av prosjektet. Der så vi at fylkeskommunene hadde kommet langt i innarbeiding av estetikk i planverket, og at de hadde kommet godt i gang med gjennomføring av temaseminarer og prosjekter som gikk på stedsanalyser og tettstedsutvikling. Surveyen styrker dette inntrykket, men gir også et nytt perspektiv på fylkeskommunenes veiledning, der vi ser at de bidrar i stor grad også på byggesakssiden.

- *Vi ser at fylkeskommunen yter et anselig bidrag og fyller et behov for veiledning, også utover deres egentlige ansvarsområde.*
- *Fylkeskommunene har i stor grad kompetanse på estetikk, og er villige til å bruke kompetansen i arbeidet med estetikk rettet mot kommunene, uavhengig om det gjelder plansaker eller annet (f.eks. byggesaksrelatert veiledning).*
- *Fylkeskommunenes tilbakemeldinger om den kommunale planutviklingen styrker inntrykket av at de ikke er mange kommuner som har kommet langt i arbeidet med innarbeiding av estetikk som tema i planverket*

5.6 Fylkesmannens innflytelse på kommunenes arbeide med estetikk

Fylkesmannens innflytelse

Vi ser at spørreundersøkelsen kunne fokusert noe mer på fylkesmannens rolle i kommunenes arbeide med estetikk. Det er blitt litt for lite stoff på hva fylkesmannens bidrag er, og om det har vært noen utvikling i dette. I caseundersøkelsen i del 1 hadde vi med 6 fylkesmannsembeter, og har senere intervjuet ytterligere tre. Det er også en del kommentarer i åpne spørsmål i kommunesurveyen som belyser kommunenes syn på fylkesmannsembetenes arbeide med estetikk og betydning for kommunene.

Kommunenes synspunkter på fylkesmannsembetene

I kommunesurveyen spurte vi om hvilke forvaltningsenheter som har hatt innflytelse på kommunenes arbeid med utvikling av estetiske retningslinjer. Her blir som nevnt foran fylkeskommunen trukket frem av mange kommuner, og det er bare 23 kommuner som her krysser av for at fylkesmannen spiller en viktig rolle.

I kommentarene til kommuneundersøkelsen finner vi noen kommuner som viser direkte til fylkesmannens bidrag. En kommune etterlyser mer kursing i regi av fylkesmannen. En annen kommune mener fylkesmannen har større gjennomslagskraft enn fylkeskommunen, og ønsker derfor at fylkesmannen utformer retningslinjer for byggesaksbehandling og gjennomfører kurs der jus og tolkning av plan- og bygningsloven er tema. En kommune ønsker større offensiv fra fylkesmannen overfor kommunene om emnet estetikk og byggeskikk. Det er noen som etterlyser etterutdanningsmuligheter for saksbehandlere der fagområdene jus, arkitektur- og landskapsteori blir tatt opp. Dette viser at juskompetansen til fylkesmannen er etterspurt, selv om ikke så mange belyser det i de åpne spørsmålene i denne undersøkelsen. Dette er også et inntrykk fra caseundersøkelsen i del 1.

Intervju av fylkesmannsembeter

Embetene er organisert likt, og alle klagesaksbehandlerne er jurister. Når det gjelder hvilken berøring fylkesmannen har med estetiske hensyn i plansaker, handler det om klagesaker på planer og veiledning av kommuner. Veiledningen omfatter stort sett bestemmelser til kommuneplaner. Fylkesmannen blir ofte bedt om å komme med uttalelser i plansaker, særlig i reguleringsplan- og bebyggelsesplansaker. Det gjennomføres noen møter med kommunene i ny og ne i byggesaker. I disse møtene tas det opp tema, det kan være estetikk og andre mer generelle temaer som kommunene bestemmer.

Det har vært liten endring i omfanget klagesaker etter plan- og bygningslovreformen, men det har skjedd en tydelig bevisstgjøring i kommunene, som er blitt flinkere til å bruke bestemmelsene og foreta konkrete vurderinger selv. Noen få klagesaker gjelder bare estetikk, men det er under 5 % av klagesakene. Det er noe variasjoner i oppfattelsen av utviklingen av antallet saker som dreier seg om estetikk. I et av fylkesmannsembetene uttrykkes det at det har vært litt opp og ned ift. klager, men det merkes en liten dreining mot noe flere estetiksaker, og i et fylkesmannsembete ser de stadig færre saker som omhandler estetikk. Det siste fylkesmannsembetet mener at det stort sett er blandete saker der estetikk bare er et lite tema i klagene. Dette støtter opp under det vi ser i kommunesurveyen.

Når det gjelder fylkesmannens berøring med saker som omhandler estetisk utforming av tiltak, er fylkesmannsembetene av forskjellig oppfatning. Et av embetene uttrykker at de tidligere brukte arkitektene hos fylkeskommunen mye mer. I dette fylket var det tidligere mer nærliggende å benytte arkitektkompetanse ved behov i slike saker, men de har ikke lenger samme kontakt med faste folk med arkitektbakgrunn. Det skulle de fortsatt gjerne hatt, og savner den muligheten. De andre påpeker at de ikke har tilstrekkelig kompetanse mht. forvaltning av plan- og bygningsloven i saker som omhandler estetiske forhold, og at de derfor innhenter kompetansen fra fylkeskommunen ved behov. De understreker det gode samarbeidet med fylkeskommunen.

Fylkesmannsembetene og fylkeskommunen driver begge veiledning rettet mot kommunene, både direkte og over telefon til enkeltkommuner, men det gjennomføres i liten grad samlinger. Det gjennomføres noen seminarer med fylkeskommunen, og det forekommer av kommunene samarbeider fylkesvis. Et av fylkesmannsembetene har laget sjekklister for behandling av klagesaker som er distribuert til kommunene. I alle de tre fylkene deltar fylkesmannen og fylkeskommunen sammen i planforum på fast basis, med faste møter, eller på andre årlige samlinger med kommunene i fylket. Fylkeskommunen initierer og styrer i to fylker, og fylkesmannen deltar med juskompetanse etter behov, og fagavdeling for miljø og landbruk. I det tredje fylket er det fylkesmannen som initierer.

Det er store forskjeller i hvordan fylkesmannsembetene oppfatter egne kommuners behov for veiledning i saker som omhandler estetikk. Det er kommuner som ikke har behov for veiledning utover det som gjelder generelle bestemmelser, og det er kommuner der det er tydelig at det er noen "uhell" i ny og ne, med ikke bare bra saker som går igjennom. Når det gjelder hvilken type veiledning kommunene har bruk for, varierer også dette veldig mellom kommunene. Bykommunene blir oppfattet "bedre" enn landkommunene, særlig fordi de innehar mer kompetanse, men det kommer færre klagesaker fra landkommunene. Primært er det juskompetanse fylkesmannen kan bidra med. Kommunene har behov for veiledning rundt anvendelse av bestemmelsene i lovverket overfor klagesaker. Det er også et klart større behov for veiledning enn det fylkesmannen klarer å etterkomme (kurs, seminarer etc.) Kommunene trenger veiledning i utvikling av egne virkemidler og ikke minst i utvikling av egne rutiner for gjennomføring av sine oppgaver for å lette arbeidet for saksbehandlerne. Dette har fylkesmannen ikke kompetanse på. Det er imidlertid ikke registrert endringer i behovet/etterspørselen etter veiledning fra fylkesmannen i mengde eller type etter plan- og bygningslovsreformen.

Oppsummering

Lovendringene har ikke ført til endringer i fylkesmannens virksomhet. Det har bare vært en justering av innholdet, og virksomheten er uendret. Når det gjelder spørsmål om kommunene har iverksatt intensjonene med lovendringen i plan- og bygningssaker, mener fylkesmannsembetene at det er blitt mer fokus på bestemmelsene.

Fylkesmannsembetene uttrykker at:

- *Endret fokus på estetikk har gjort kommunene flinkere til å vurdere tiltak, særlig iht. § 74.2.*
- *Det er tydelig mer bevissthet i kommunene når det gjelder utvikling av planer, noe som kan ha ført til færre klagesaker i to av fylkesmannsembetene*
- *Også fylkesmannsembetene er flittige brukere av fylkeskommunens kompetanse på estetikk, da primært i forhold til klagesaker. Dette var det også flere fylkesmannsambeter som uttrykte i prosjektets del 1*
- *Fylkeskommunen har lyktes bra i sine oppgaver i forbindelse med lovreformen*

5.5 Drøfting

Lovendringene og de intensjonene som ligger bak endringene kan tenkes å ha gjennomslag i kommunene på tre måter:

- I form av økt bevissthet omkring estetikk og utforming som tema, både politisk og administrativt
- I form av formell nedfelling av estetiske krav eller normer i kommunens planverktøy og øvrige virkemidler
- I form av konkrete endringer i rutiner for saksbehandling eller praktiske avgjørelser om tiltak

Det er ikke slik at alle disse tre formene har fått like stor grad av gjennomslag i alle kommuner, men svarene viser at alle formene i større eller mindre grad er blitt ivarettatt i de fleste av kommunene i undersøkelsen.

Estetisk utvikling på politisk og administrativt

Vi ser at estetikk primært settes på dagsorden gjennom behandling av planer, søknader om tiltak og klagesaksbehandling. Det er i liten grad en del av den offentlige debatten, men flere kommuner enn ventet mener estetikk nå er et tema som engasjerer politikerne i stor grad. Dette ser vi tydeligst i de store kommunene. Dialogen mellom politikere og administrasjon blir sett på som ganske god, noe som viser at det er tillitt mellom politikere og administrasjon. Dermed burde alt ligge til rette for et godt arbeidsklima mellom politisk og administrativt nivå i kommunene.

Planverket er i mindre grad enn forventet bearbeidet i forhold til de endrete bestemmelsene, og det er få kommuner som har arbeidet med utvikling av hele planspekteret for å innarbeide alt fra langsiktige føringer i overordnet, strategisk planverk til spesifikke bestemmelser og det enkelte tiltak i reguleringsbestemmelser og stedsveiledere. Politikerne ser ut til å ha ”hevet seg på en bølge” i etterkant av lovreformen, når estetikk begynte å bli et populært tema blant folk flest. Estetikk er mao. et politisk tema, men blir ikke viet stor oppmerksomhet fra politisk hold i kommunene. Politikerne må iht. loven vurdere rullering av planverket minimum hvert fjerde år, og det er politikerne som må være pådrivere for å sette i gang prosessen med rullering av planverket. Ettersom en så stor andel av kommunene i utvalget vårt ikke har innarbeidet estetikk, ser vi at planene enten ikke har blitt rullert, eller at estetikk ikke har blitt innarbeidet i den siste rulleringen. Fagkompetansen på plan- og byggesakssiden i administrasjonen skal ivareta det faglige innholdet i utviklingen av forslag til nye/endrede planer og forelegge forslagene for politikerne som vedtaksgrunnlag. Når politikerne ikke har initiert planrullering, og det heller ikke er tilstrekkelig antall kommuner med arkitektkompetanse, ser vi at det blir vanskelig å innarbeide estetiske retningslinjer og bestemmelser i planverket.

Dette viser to satsningsområder for kommunene:

- *Politikerne må initiere utvikling og oppdatering av planverket slik at estetikk blir bedre ivaretatt*
- *Administrasjonen må fokusere på at estetikk blir fagmessig innarbeidet i planverket og øvrige virkemidler*

Kompetanseutvikling i kommunene

Vi så i del 1 av prosjektet en tendens til få sivilarkitekter ansatt i plan- og byggesaksavdelingene, og det er små endringer i dette bildet: Det er stadig lav grad av kompetanse spesifikt på estetikk. Dette viser at kommunene i liten grad har tatt konsekvensen av estetikkendringene i plan- og bygningsloven, ved at de ikke har ansatt flere sivilarkitekter med estetikkkompetanse. Det er ikke nødvendigvis de kommunene som har arkitektkompetanse som har kommet lengst i arbeidet med å innarbeide estetikk i øvrige virkemidler, men med et så lavt antall kommuner som har sivilarkitekter ansatt, behøver ikke dette være signifikant, men det kan bety flere ting. Dette betyr heller ikke at det ikke sitter folk med mye kompetanse på estetikk rundt i kommunene, den er bare ikke formalisert.

For å iverksette et overordnet arbeid med temaet estetikk, er planutvikling og øvrig virkemiddelutvikling av vesentlig betydning. Det har vært liten utvikling av virkemidler både på plan- og byggesakssiden, forårsaket av liten grad av planutvikling men det kan også ha bakgrunn i at få kommuner har arkitekter ansatt. Politikerne kan imidlertid ikke sikre det faglige innholdet i planutviklingen uten kompetanse på bl.a. estetikk. Kommunene har ikke satset på kompetanseutvikling av sine ansatte. Vi ser at antall kommuner med ansatte som har formell kompetanse på estetikk øker med kommunestørrelsen, men dette kan også være påvirket av tilgangen på folk med ”riktig” kompetansebakgrunn.

Fokus på estetikk er forsterket, men det ikke har vært nok til å fornye planverk og øvrige virkemidler. Videre ser vi at det fagspesifikke innholdet i virkemidlene, som er direkte knyttet opp mot hvilke retningslinjer som skal gi den ønskete utvikling av det/de lokale, estetiske uttrykk, er helt avhengig av styrket arkitektkompetanse i kommunene. Dette kan ivaretas gjennom at kommunene selv ansetter arkitekter for å gjøre dette arbeidet, eller at de fortsetter å hente inn arkitektkompetanse hos private foretak eller hos fylkeskommunen. Juridisk kompetanse kan de fortsatt innhente hos fylkesmannen. Hvilken måte den enkelte kommune velger å styrke arbeidet med estetikk er avhengig av hvordan de venter hensynet til kompetanseoppbygging, kontinuitet og ressursbruk.

- *Den kommunale plan- og virkemiddelutviklingen må innskjerpes og styrkes*
- *Arkitektene må i større grad engasjeres i det kommunale arbeidet med faglig utvikling av virkemidler som planverk og bestemmelser, og med bl.a. retningslinjer for iverksetting av plan- og saksbehandling og skjønnsutøvelse*

- *Kompetanseheving gjennom kursing og fagutvikling på temaet estetikk er viktig for å sikre at alle saksbehandlere sitter med best mulige forutsetninger for å utøve god saksbehandling. Dette gjelder særlig på området estetikk, som er et av få fagområder i saksbehandlingen der kommunen fortsatt skal vurdere kvaliteten på tiltaket*

Utvikling av virkemidler

Planverket er det grunnleggende styringsverktøyet for den kommunale saksbehandlingen. Vi ser at manglende bearbeiding mht. estetikk av veiledere for publikum og retningslinjer for saksbehandlere fører i mange kommuner til mangelfullt verktøy og derved ikke ivaretar intensjonene med lovreformen. Det er enda færre kommuner som har bearbeidet andre virkemidler og veiledningsmateriell enn det som er tilfellet med forskjellige typer planer. Igjen ser vi at det er reguleringsplanene som anses som det viktigste verktøyet for å styre estetisk utvikling. Kommuneplanen blir av mange kommuner ansett som et nesten like viktig verktøy, men kommuneplanen er i mindre grad faktisk bearbeidet iht. de skjerpede bestemmelsene enn reguleringsplanene.

Reguleringsplanene har innarbeidet estetikk i høyere grad enn kommuneplanene og kommunedelplanene. Vi ser at dette kan skape et problem der det er lav grad av kommunalt utviklete reguleringsplaner (økende grad av private reguleringsforslag i alle kommuner). Reguleringsplaner som forholder seg til et overordnet planverk der estetikk ikke er innarbeidet, vil kunne føre til at estetikk ikke er med som tema i reguleringsplanene heller. Dette vil kunne føre til at intensjonene med endringene av estetikkbestemmelsene ikke blir ivaretatt i mange kommuner. Dette setter store krav til kommunenes gjennomgang av private planforslag i planbehandlingen.

Hvilke elementer i PBL har ført til endring, og hva består endringene i?

Vi ser at det er selve byggeprosessreformen med innføring av forhåndskonferanser, ansvarsområder og godkjenningssystem, og skjerpningen av § 74.2 som er de klareste enkeltfaktorene som har ført til endringer.

Godkjenningsordningen og ansvarssystemet har ført til en del endringer for hvordan kommunene har styring med aktørene som søkere, prosjekterende og utførende i tiltak. Vi ser at noen få kommuner bruker tildeling av ansvarsrett i henhold til tiltaksklasser for å styre ekstra kompetanse på f.eks. estetikk til tiltak.

Når vi ser på forhåndskonferanser, viser kommunene i denne undersøkelsen at bruken er tiltagende.

- *Kommunene mener at forhåndskonferansene er et av de viktigste verktøyene de har for å spre informasjon og retningslinjer for lokal estetisk utforming.*

Skjønnsutøvelse i kommunene har klart fått et løft på grunn av reformen. Dette forsterker inntrykket fra undersøkelsen i del 1 av prosjektet, der vi så at skjønnhetsparagrafen etter reformen gir en helt annet ryggdekning for saksbehandleren i sin skjønnsutøvelse, og gir trygghet for at saksbehandlerne faktisk kan gå ut og mene noe kvalifisert om tiltakenes utforming og estetiske uttrykk. Ettersom klagesaksstatistikken ikke viser en økende tendens, tyder det på at også publikum godtar avslag begrunnet i § 74.2. Dette kan bety at det er lettere for kommunene å sannsynliggjøre f.eks. avslagsgrunn. Vi tror dette vil bli styrket ytterligere når kommunenes planer og øvrig materiell blir mer bearbeidet mht. estetikk, ved at det da blir tydeligere hva som legges til grunn for vedtak. Det er en positiv utvikling i kommunenes praksis på å evaluere egen saksbehandling gjennom vurdering av tiltakenes vellykkethet i etterkant.

- *Skjerpning av skjønnhetsparagrafen har ført til økt benyttelse som avslagshjemmel enn tidligere. Med dette har estetikk har fått en markant styrket posisjon som tema i byggesaken*

Fylkesnivå

Mange kommuner har kommet kort i utvikling av planverket, og har få holdepunkter i arbeidet med estetikk på byggesakssiden. Istedenfor å oppgradere planverket til også å omfatte estetikk på flere

nivåer, tyr de til fylkeskommunens hjelp når det gjelder estetikk på byggesakssiden. Dermed kommer de inn i en nedadgående spiral. For å komme ut av denne, må kommunal planutvikling akselereres, og fylkeskommunen må konsentrere seg om veiledning mot kommunene på plansiden. På grunnlag av nytt bearbeidet planverk kan så kommunen gå i gang med å oppgradere sitt veiledningsmaterieell og sine rutiner på byggesakssiden.

- *Vi ser at det er et stort behov for veiledning av kommunene når det gjelder estetikk på byggesakssiden på regionalt nivå, men denne veiledningen er det ingen som har konkret myndighet eller ansvar for å gjennomføre*

Statens byggetekniske etat (BE) gjør en stor jobb med veiledning av kommunene i forbindelse med den generelle byggesaksgjennomføring. Fylkeskommunene mener imidlertid at BE har liten innflytelse på kommunenes arbeide med estetikk på byggesakssiden. Vi antar at noe av den viktigste kunnskapen kommunene har behov for når de kontakter fylkeskommunene (for å få bistand også på byggesakssiden), er den regionale oversikten og lokalkunnskapen som fagpersonene i fylkeskommunene sitter inne med. Husbanken bidrar også i stor grad med veiledning på temaet estetikk rettet mot kommunenes plan- og byggesaksarbeide, men de har heller ikke den nødvendige regionale tilknytning og lokale kunnskapen vi mener kommunene etterspør.

Undersøkelsen viser at fylkeskommunen er den viktigste bidragsyteren når det gjelder estetikk på byggesakssiden. Muligheten for at dette arbeidet går ut over det fylkeskommunale arbeidet rettet mot kommunenes planutvikling er tilstede. Derfor mener vi spørsmålet om hvem som skal ha myndighet og ansvar for veiledning av kommuner på området byggesak på regionalt nivå er en viktig problemstilling, og bl.a. et bidrag i diskusjonen rundt hva fylkeskommunens posisjon skal være i fremtiden.

Vi kan ikke gå inn på hvilke ressurser og muligheter fylkeskommunen har til fortsatt å utføre slik veiledning i denne rapporten. Det bør imidlertid utredes om en slik veiledningsfunksjon for byggesakssiden på regionalt nivå bør opprettes.

Fylkesmannsembetene har et generelt veiledningsansvar for kommunene, og deres bidrag på juristkompetanse er god og viktig. Ettersom fylkeskommunen ikke sitter med sivilarkitektkompetanse eller tilsvarende på estetikk, ser vi at fylkesmannsembetene ikke kan dekke det kommunale behovet for regional veiledning innen estetikk på byggesakssiden. Både fylkesmannsembetene og fylkeskommunene veileder i plansaker. I NOU-en "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune" (NOU 2000:22) bemerkes bl.a. dette som "dobbeltarbeid" og "dobbeltkompetanse". Vi mener at det her er snakk om veiledning med helt forskjellig faglig innhold som ikke enkeltvis utelukker behov for den andres bidrag.

Del 3 - Caseundersøkelse av foretak

6 Foretakenes praksis

6.1 Gjennomføring av prosjektets del 3 (kapitlene 6 og 7)

Innledning

Del 1 og del 2 har hatt fokus på kommunene, og hvorvidt disse har endret sin praksis eller sine virkemidler mht. estetisk utvikling i sin kommune iht. de endrede formuleringene i PBL ved reformen av 1997.

Del 3 er en ny caseundersøkelse i de samme 6 casekommunene som i del 1. Denne gang er det fokus på foretakene og deres praksis (i kapittel 6), belyst via intervjuer og gjennom aktuelle tiltak som er bygget ut etter reformen og tildels etter at kommunene hadde utarbeidet aktuelle virkemidler for å styre en estetisk utvikling. Del 3 har også fokus på foretakenes samspill med kommunene (i kapittel 7), og vi vil dermed også se på hvordan kommunenes strategier og valg av virkemidler for å oppnå en ønsket estetisk utvikling fungerer i praksis.

Gjennomføring av del 3

Det er intervjuet 21 foretak av svært ulik størrelse. I tillegg belyses foretakenes praksis ved gjennomgang av til sammen 28 tiltak som er bygget ut i de 6 casekommunene. Det er også foretatt nye intervjuer av byggesaksavdelingene i de 6 casekommunene. For noen få av tiltakene ble også tiltakshaverne intervjuet, men tiltakshaveres påvirkning på sluttresultatene er i prinsippet hovedsaklig belyst via opplysninger fra foretakene og/eller kommunen.

Følgende intervjuobjekter og grunnlagsmateriale er benyttet:

Casekommune	Antall foretak	Antall tiltak	Ant. tiltakshavere	Byggesaksavd.
1	3	6	-	ja
2	4	5	-	ja
3	6	6	-	ja
4	3	4	1	ja
5	2	3	-	ja
6	4	4	1	Ja

Figur 6.1: Oversikt over grunnlagsmaterieell for del 3.

Foretakene er intervjuet både om egen generelle praksis, om det aktuelle tiltaket, og om relasjonen til kommunen. For tiltakene har vi sett på både formelle dokumenter, på tegningsmaterialet (gjerne på to ulike stadier i prosessen), og på reguleringsbestemmelser eller annet relevant materiale som foretakene har fått av kommunen.

Vi har i prinsippet ikke intervjuet tiltakshavere utover de tilfellene der vi kunne forvente at disse hadde helt spesielle opplysninger om tiltaket eller prosessen. Byggesaksavdelingene er i del 3 intervjuet om opplysninger og deres holdninger til de konkrete tiltakene, og om de hadde endret bemanning, kompetanse eller interne rutiner siden første intervjurunde. Vi ønsket med dette bl.a. å avdekke eventuelle forskjeller i foretakenes og kommunenes syn på problemstillingene. Samtidig undersøker vi også i hvilken grad casekommunene har videreutviklet sine virkemidler mht. estetisk utvikling etter intervjurunden i del 1.

Problemstillinger

De viktigste problemstillingene vi ønsker svar på i del 3, er:

1. Har foretakene endret sin praksis mht. estetikk etter reformen ?
 - I så fall: Er praksis endret i foretakenes kvalitetssikringssystemer, i andre interne rutiner, i praksis mht. dokumentasjon av estetiske forhold eller annet. Vi var også interessert i foretakenes systematikk mht. estetikk dersom de ikke hadde endret praksis, for å klarlegge om de i utgangspunktet hadde lik praksis.
2. Hvilke kommunale virkemidler benytter foretakene seg av, og på hvilken måte ?
 - Hvilke av de kommunale virkemidlene betrakter foretakene som mest avgjørende for tiltakenes utforming ? Er det andre faktorer som påvirker, og i så fall hvordan ?
3. Har foretakene registrert endringer i kommunenes praksis mht. estetikk etter reformen ?
 - I så fall: Har de i hovedsak registrert endringer i overordnede planer og strategier, i reguleringsplaner / bebyggelsesplaner, i stedsanalyser eller veiledningsmateriell av diverse slag, eller i annen praksis / saksbehandling.
4. Opplever foretakene endret eller forsterket fokus på estetikk fra annet hold; eksempelvis fra tiltakshavere, naboer, politikere, offentlig debatt e.l., og i så fall på hvilken måte ?
5. Avdekker undersøkelsen andre aspekter ved praksis knyttet til styring av estetisk utvikling i kommunen, og kan dette i så fall knyttes til reformen ?

Rapportering av del 3

Vi har som oversikten over problemstillinger viser ikke bare sett på forhold som er direkte relatert til et samspill mellom foretaket og den aktuelle kommunen. Foretakene er riktignok valgt ut fordi de har byggemeldt tiltak i casekommunene, men stoffet fra disse intervjuene benyttes både til å belyse generelle problemstillinger knyttet til foretakenes praksis og til å belyse samspillet mellom casekommunene og foretakene samt casekommunenes praksis ”sett fra utsiden”. Innledningsvis går vi da igjennom utvelgelse av tiltak og foretak og ser på dette.

Den førstnevnte hovedproblemstillingen handler om foretakenes praksis uavhengig av den kommunen de utfører et prosjekteringsarbeid for. For alle forhold som omhandler foretakets arbeidsmetodikk, kvalitetssikring, variasjoner i dette i forhold til kompetanse osv. viser det seg at det mer relevant å se på stoffet i forhold til foretakenes størrelse enn i forhold til hvilken casekommune de i utgangspunktet har byggemeldt et tiltak i. Den delen av undersøkelsen som omhandler foretakenes praksis (problemstilling 1 over) har vi derfor inndelt etter foretakenes karaktertrekk og ikke etter tilhørighet i casekommuner.

De neste hovedproblemstillingene handler imidlertid om et samspill mellom foretakene og de respektive casekommunene, og her er stoffet inndelt etter tilhørighet i casekommuner før vi drøfter stoffet med en tematisk vinkling.

Vi har for del 3 av prosjektet valgt å dele dette stoffet i to kapitler. Vi vil da se på foretakenes praksis først (i kapittel 6), og deretter på relasjonen mellom foretak og kommuner (i kapittel 7).

Vi har oppsummerende drøftinger for hvert kapittel. I kapittel 6 ser vi på det som er relatert til foretakene, til tiltakene og til tiltakshavere. I kapittel 7 ser vi på casekommunene og deres virkemidler og praksis sett fra foretakenes og tiltakenes ståsted, og på samspillet mellom foretakene og kommunene.

6.2 Om utvelgelsen av tiltak og foretak

Foretakene er valgt ut ved at byggesakskontorene i de 6 opprinnelige casekommunene hver har gitt en oversikt over 5-10 aktuelle tiltak som var byggemeldt etter reformen, og også helst etter den første caseundersøkelsen. Ved dette ville vi ha oversikt over de virkemidler kommunen på det tidspunkt hadde tatt i bruk. Vi fikk samtidig oversikt over hvilke foretak som var ansvarlige søkere og/eller prosjekterende for de aktuelle tiltakene. Ved denne utvelgelsen vektla kommunene tiltak hvor estetikk hadde vært en aktuell eller sentral problemstilling under saksbehandlingen, slik at

temaet estetikk kunne belyses spesielt. Utfra disse oversiktene har Byggforsk valgt ut de tiltakene / foretakene som samlet kunne belyse flest mulig aktuelle problemstillinger.

Vi oppsummerer først noen relevante hovedopplysninger om de 6 casekommunene, mht. størrelse og type kommune, byggeaktivitet og utbyggingspress. Oversikten viser også hvor langt de var kommet i å utvikle virkemidler for å styre estetisk utvikling på det tidspunkt de aktuelle tiltakene ble prosjektert. Dette gir en bakgrunn for å se på hvilke tiltak kommunene har valgt ut.

Case	Innb.tall	Type kommune	Om byggeaktiviteten	Om virkemidler for estetikk
1	50 - 100.000	Mellomstor bykommune ved kysten	Stor byggeaktivitet. Press på både sentrums- og rekreasjonsområder	Hadde kommet langt, inkl. est. i overordnede planer, og stedsveiledere (aktiv byggesaksseksjon)
2	25 - 50.000	Mellomstor bykommune ved kysten	Middels byggeaktivitet. Noe press på sentrumsnære områder.	Liten sammenheng i plannivåene, lite utviklet veiledn.materiell (men nå en positiv prosess)
3	Mer enn 100.000	Stor bykommune ved kysten	Stor byggeaktivitet, og stort press på sentrum	Stort fokus på est., men ikke godt skriftl. materiale. Est. retn.linjer i planverk lite langsiktig. (Forskjellsbehandling)
4	5 - 15.000	Liten landkommune med markert tettsted. Innland.	Relativt liten byggeakt., men noe press på både sentrum og fjellområder	Lite i overordnet planverk, igangsatt rullering av reg.planer, og hadde steds-analyser m/ veiledere. (Lite forhåndskonferanser)
5	15 - 25.000	Mellomstor kommune, primært innland	Middels byggeaktivitet, mest i tettstedet. Press på industri- og næringsomr.	Lite i overordnet planverk, og uklar strategi. Noe bedre i reg.planer. (Forhåndskonf. og kort saksbehandling i fokus)
6	Mindre enn 5.000	Liten landkommune. Fjellområder.	Liten byggeaktivitet, men likevel stort press på rekreasjonsområder	Tydelig fokus på lokal byggeskikk og videreføring av den. Est. innarbeidet i planverk, men i liten grad nye virkemidler. Ikke stedsveileder.

Figur 6.2: Oversikt over noen relevante hovedopplysninger om casekommunene

Oversikten viser at det er stor variasjon i byggeaktivitet og utbyggingspress mellom casekommunene. Likevel har alle kommunene et utbyggingspress i deler av kommunen. Alle de tre bykommunene har sterkt press på sine sentrumsområder, og den største byen med den største byggeaktiviteten har også det sterkeste presset på sentrum. Den mellomstore kommunen med tettsted opplever også et visst press på sentrum. Men det er verdt å merke seg at de to minste kommunene som har liten eller relativt liten byggeaktivitet også opplever et sterkt utbyggingspress, men de har utbyggingspresset på områder som kan være egnet for fritidsbebyggelse. To av kommunene har til og med press *både* på sentrum og på rekreasjonsområdene.

Figur 6.2 viser også en kort oversikt over status for de kommunale virkemidlene for å styre estetisk utvikling, slik disse framsto på det tidspunkt da tiltakene i vårt utvalg var i utviklingsfasen. Dette er tatt med i oversikten for å gi et raskt "første-inntrykk", og vi ser at kommunene er på ulike stadier i arbeidet med å utvikle sine virkemidler. Virkemidlene kommenteres ikke nærmere her nå ettersom dette blir utdypet nærmere i kap. 7.3 om bruk og effekt av disse. Men den store variasjonen i hvor langt de hadde kommet i å utvikle virkemidler har vært med på å påvirke utvalget av tiltak /foretak.

Problemstillingene i denne delen av rapporten forutsetter til en viss grad at kommunen har utviklet noen virkemidler. Vi skal se på om / hvordan foretakene forholder seg til en ny praksis i kommunene mht. å styre estetisk utvikling, og hvordan foretakene evt. har endret sin praksis i forhold til dette. Det er derfor av størst interesse å se på tiltakene / foretakene i de kommunene som

enten har utviklet sine virkemidler lengst, eller som har sterkest utbyggingspress slik at byggeaktiviteten i større grad former omgivelsene raskt. På denne bakgrunn er det valgt ut flest tiltak i bykommunene (i første rekke casekommunene 1 og 3, i noen grad 2). De to små landkommunene (4 og 6) hadde relativt sett ikke så mange byggemeldte tiltak på tross av press på sine rekreasjonsområder, og i forhold til sin byggeaktivitet er også de godt representert. Mens den mellomstore kommunen (5) med middels byggeaktivitet og press og som relativt sett hadde kommet kortest i å utvikle skriftlig materiell, er lavest representert.

Da byggesaksseksjonene i disse kommunene oversendte lister over utvalgte aktuelle tiltak som var byggemeldt i den aktuelle perioden, oppga de som nevnt også om tiltakene berørte spesielle forhold vedrørende estetikk – dvs. om / hvordan kommunen mente tiltakene kunne belyse temaer knyttet til estetisk utvikling i kommunene eller kommunenes virkemidler for å påvirke denne.

Det var samlet foreslått ca 45 aktuelle tiltak, og Byggforsk har sett nærmere på 28 av disse i denne undersøkelsen. Blant de foreslåtte tiltakene har Byggforsk forsøkt å finne det utvalget av tiltak som samlet ga størst bredde og kunne belyse flest aspekter ved de problemstillingene vi ønsket å belyse. Oversikten under viser de utvalgte tiltakene og de relevante forhold knyttet til estetikk og kommunale virkemidler.

Case	Foretak	Tiltak	Kategori bygg	Type aktivitet	Relevant problemstilling / virkemiddel
1	A	1	Næringsbygg	Nybygg	Kommunal påvirkning i 2 faser
		2	Bolig	Nybygg	Økonomiske virkemidler
	B	3	Næringsbygg	Nybygg	Forhold til reg.plan og omgivelser
		4	Boliger, 24 enh.	Nybygg	Påvirkning og terrengtilpassing
		5	Fritidsbebyggelse	Utvidelse	Reg.plan, dispensasjon og § 74.2
	C	6	Bolig	Nybygg	§ 74.2 og forhold til omgivelser
2	D	7	Næringsbygg	Nybygg	Forhold til veiledningsmateriell
		8	Boliger, (omsorg)	Nybygg	Moderne arkitektur, offentlig debatt
	E	9	Næringsbygg	Nybygg	Aktiv tiltakshaver påvirker utforming
	F	10	Næringsbygg	Nybygg	Moderne arkitektur
	G	11	Bolig	Nybygg	Moderne arkitektur, offentlig debatt
3	H	12	Bolig, rekke	Utvidelse	Tilpassing til annen bebyggelse
	I	13	Boliger, blokk	Nybygg	Forhold til priv. reg.plan m.m.
	J	14	Bolig	Bruksendr.	Forhold til reg.plan og byantikvar
	K	15	Næringsbygg	Nybygg	Reg.plan, omgivelser og Tilsynsutvalg
	L	16	Boliger, blokk	Fasade-rehab	Tilsynsutvalgets rolle
	M	17	Næringsbygg	Bruksendr.	Byantikvarens rolle
4	N	18	Næringsbygg	Nybygg	Formell / uformell påvirkning
		19	Boliger (omsorg)	Nybygg	Stedsanalysen
		20	Fritidsbebyggelse	Nybygg	Utnyttelse og § 74.2
	O	21	Næringsbygg	Tilbygg	Uformell påvirkning
	P	-			
5	Q	22	Boliger (omsorg)	Nybygg	Utnyttelse og estetikk
		23	Næringsbygg	Nybygg	Moderne arkitektur, debatt
	R	24	Næringsbygg	Nybygg	Byggeskikksirkelen
6	S	25	Næringsbygg	Påbygg	Uformelle virkemidler
	T	26	Fritidsbebyggelse	Nybygg	Plankrav, men dårlig terrengtilpassing
	U	27	Fritidsbebyggelse	Nybygg	Plankrav og omarbeiding
	V	28	Fritidsbebyggelse	Nybygg	Plankrav og forhold til tiltakshaver

Figur 6.3: Oversikt over tiltak som belyser våre problemstillinger i rapporten

Oversikten over viser at vi har sett nærmere på 12 næringsbygg, 11 boligtiltak og 5 fritidsbygg, dvs. samlet 28 tiltak. Av disse tiltakene er det 21 rene nybygg, mens de øvrige er tilbygg / påbygg, bruksendringer eller fasadeendringer. Ved å sammenholde tiltakskategoriene i figur 6.3 med

oversikten i figur 6.2 som bl.a. viser utfordringene i casekommunene, ser vi at *tiltakskategoriene i utvalget til en viss grad gjenpeiler utfordringene innen byggeaktiviteten i de respektive kommuner*; f.eks. ved at utforming av fritidsbebyggelse er trukket fram av de to kommunene som har størst press på denne type byggeområder. Oversikten (figur 6.3) viser også at utvalget kan belyse praksis knyttet til et stort spekter av de virkemidlene som er aktuelle for å kunne styre estetisk utvikling i kommunene. Dette blir utdypet i kap. 7.3 om virkemidler.

Det er imidlertid *foretakene og deres praksis* som er fokus for del 3. Det er 22 foretak som har vært ansvarlige for utformingen av de 28 tiltakene. Disse foretakene er meget ulike både i størrelse, firmastruktur og kompetanse, og også i interne rutiner, som vi vil komme tilbake til.

I *Vedlegg 6.1* viser en oversikt over hvilke typer foretak som er ansvarlige for tiltakene nevnt i tabellen over, og som dermed utgjør det utvalget på 22 foretak som er med i undersøkelsen. Oversikten viser også foretakenes størrelse og kompetanse, geografisk tilhørighet i forhold til casekommunen, og hvilke typer oppdrag de normalt har.

Oversikten i vedlegg 6.1 viser at det er intervjuet 21 foretak av 22 ”mulige”. Det var ett foretak (R) som ikke var tilgjengelig for intervju, slik at vi ikke har foretaksopplysninger om dette selv om vi har opplysninger om det aktuelle tiltaket som dette foretaket hadde byggemeldt. Samtidig viste oversikten foran (figur 6.3) at vi for et annet foretak (P) ikke har tilstrekkelige opplysninger om konkrete tiltak. Dette skyldtes at intervjuobjektet ikke ønsket å gå nærmere inn på det aktuelle tiltaket kommunen hadde tatt med i sin oversikt. Vi har likevel valgt å ta begge foretakene med i oversikten, fordi de representerer informasjon som bidrar til å belyse helheten i våre problemstillinger.

Om foretaksstruktur for foretak som byggemelder tiltak

Hovedtyngden av byggemeldte tiltak i Norge er byggemeldt av arkitektforetak.

Foretaksstrukturen for arkitekter i Norge er preget av at det er relativt mange små foretak. SSBs oversikt fra 1993 viser at foretakene i størrelseskategorien 1-4 ansatte utgjør ca 78 % av foretakene og ca 39 % av antall sysselsatte, og ekskl. enkeltmannsforetakene som utgjør nesten samme antall. I tillegg utgjør kategorien 5-9 ansatte ca 16 % av foretakene og ca 29 % av antall sysselsatte. Ved å ta med enkeltmannsforetakene, betyr dette samlet at mer ca 93 % av foretakene har under 10 ansatte, og at disse står for over 73 % av årsverkene for arkitekter.

Dette betyr imidlertid ikke at 73 % av antallet byggemeldte tiltak er byggemeldt av foretak med under 10 ansatte. Det er ikke noen direkte sammenheng mellom antall årsverk i store eller små foretak og antall byggemeldte tiltak fra de samme foretakene, ettersom store foretak oftest har de største tiltakene hvor mange arkitekter i et stort foretak kan jobbe i lang tid med ett stort tiltak før det til slutt sendes en byggemelding. Vi har dessverre ikke noen oversikt som viser forholdet mellom antall byggemeldte tiltak fordelt på størrelsen av foretakene som har byggemeldt dem.

Av de større foretakene (mer enn 20 ansatte) er det flere ”landsdekkende” foretak som både har arkitekter, ingeniører eller personer med annen relevant høyere utdanning, dvs. at de ikke er rene arkitektforetak. Sammensatt kompetanse med både arkitekter og ingeniører finnes også blant de mellomstore foretakene (10-19 ansatte).

Det er imidlertid ikke bare arkitektforetak som byggemelder tiltak, ettersom det ikke er krav om arkitektkompetanse for å byggemelde tiltak i tiltaksklasse 1. Tiltaksklasse 1 omfatter enkle tiltak med lav risikoklasse, som eneboliger, hytter osv. Blant foretakene som byggemelder slike mindre tiltak kan vi derfor finne både lokale byggmestere, typehusforetak, små foretak uten full arkitektkompetanse og enkeltpersoner med full kompetanse som byggemelder uten at dette gjøres i regi av et arkitektforetak, dvs. ”som privatpersoner”.

Tiltak som skal gjennomføres som totalentrepriser byggemeldes ofte av entreprenøren, gjerne uavhengig av hvem som faktisk har utarbeidet prosjektet, eller uavhengig av om en eventuell

arkitekt bare har utarbeidet forprosjekt eller konsept, eller om han er med i hele prosjekteringsfasen. Det vanligste er dog at arkitekten står som søker t.o.m. rammesøknad.

Størrelse på foretakene i vårt utvalg

Denne casestudien (del 3) skal se på praksis hos foretak som har byggemeldt tiltak i casekommunene, bl.a. for å undersøke hvordan disse har oppfattet og benyttet kommunenes nye virkemidler for å styre estetisk utvikling. Det er derfor nødvendig å gå veien om byggemeldte tiltak i casekommunene for å finne foretakene, og sikre at tiltakene kan belyse en problemstilling knyttet til estetikk. Et utvalg kun trukket ut blant arkitektforetak ville ikke gitt et komplett bilde av den virkeligheten vi ønsket å belyse. Dette innebærer imidlertid at vi ikke hadde "kontroll" over hva slags foretak som ble trukket ut, hvor store de er, eller i hvilken grad disse var representative for foretak som byggemelder tiltak.

For å se nærmere på de utvalgte foretakenes størrelse, har vi delt dem inn iht. de kategorier for størrelser på foretak som Statistisk Sentralbyrå (SSB) benytter. En slik inndeling vil gi fordeling av de 21 intervjuede foretakene som vist under, hvor prosentandelen henviser til andel av det totale antall foretak i undersøkelsen.

Foretak 1-4 ansatte	8 stk	(38 %)	hvorav 6 bare har lokal godkjenning
Foretak 5-9 ansatte	4 stk	(19 %)	
Foretak 10-19 ansatte	6 stk	(29 %)	
Foretak 20-49 ansatte	2 stk	(9 %)	
Foretak 50 + ansatte	1 stk	(5 %)	

Vårt utvalg er ikke valgt ut med tanke på representativitet i forhold til en foretaksstruktur.

I vår studie var det som nevnt de byggemeldte tiltakene som var grunnlaget for utvelgelse av foretak. Vi har imidlertid ingen statistikk over fordeling av byggemeldte tiltak på kategoriene næringsbygg, boliger og fritidsbebyggelse, men antar at antallet byggemeldinger for boliger er vesentlig høyere enn for de to øvrige kategoriene tiltak. I vårt utvalg ønsket vi å belyse problemstillinger ved alle disse kategoriene, og vi har faktisk flere næringsbygg enn boliger se tabell 6.3). Boliger er sannsynligvis derfor underrepresentert, mens næringsbygg kanskje er overrepresentert i forhold til en total mengde byggemeldte tiltak. Casekommunene er dessuten meget ulike i størrelse og byggeaktivitet, og antallet tiltak som er med i vår undersøkelse gjenspeiler ikke denne ulike mengden i aktivitet. I den minste kommunen er f.eks. nesten alle byggemeldte tiltak i den aktuelle perioden med i undersøkelsen, mens vårt utvalg av tiltak kanskje utgjør 5-10 % av den totale mengden i den største kommunen. De små kommunene er derfor overrepresentert mht. tiltak og foretak.

Begrunnelsen for dette utvalget av saker fra kommunene er at vi ønsket et visst antall saker i hver kommune, slik at praksis i foretakene kunne sees opp mot den enkelte kommunes strategi for og valg av virkemidler. Vi har ved denne utvalgsmetoden også fått med foretak som byggemelder tiltak, men som ikke har arkitektkompetanse, og dette er også et forhold som gjenspeiler virkeligheten. Dette innebærer at vi når vi ser på foretakenes størrelse har ytterligere en faktor som gjør at fordeling av størrelse på foretakene i vårt utvalg ikke kan sammenlignes med en fordeling av størrelse på arkitektforetak på landsbasis.

Oppsummering om utvelgelse av tiltak og foretak

Utvalget av tiltak er ikke representativt for alle byggemeldte tiltak i kommunene. Det er hensynet til å belyse bredden i våre problemstillinger som har vært avgjørende for utvalget av tiltak og foretak. Men de utvalgte tiltakene gjenspeiler til en viss grad utfordringene innen byggeaktiviteten i casekommunene, og de representerer ulike problemstillinger knyttet til estetikk i tiltakene.

Utvalget av foretak er heller ikke trukket ut med sikte på representativitet i forhold til en foretaksstruktur, og det er ikke bare arkitektforetak i vårt utvalg. Det har vært hensynet til å belyse den kommunale saksbehandlingen og andre problemstillinger knyttet til estetikk i tiltakene eller til kommunens virkemidler som har vært avgjørende for utvelgelsen. Men likevel ser vi at vi

har fått en stor bredde i størrelse på foretakene, og at vi har tilstrekkelig grunnlag til å kunne se om det er variasjoner i praksis mht. estetikk knyttet til foretakenes størrelse.

6.3 Gjennomgang av foretakenes ”profil”

I dette kapittelet vil vi ha en tematisk gjennomgang av foretakenes ”profil”. Vi grupperer foretakene etter størrelse, og ser på deres kompetanse og godkjenningsklasse, og litt på tildeling av oppdrag og geografisk tilhørighet, i den grad vi har grunnlagsmateriale for å si noe om dette. Vi ønsker med dette å se om vi finner ulikheter i foretakenes arbeidsmetodikk i forhold til disse variasjonene.

Foretakenes kompetanse og godkjenning

Den valgte metoden for utvelgelse av foretak, hvor vi går via byggemeldte tiltak som kan belyse en problemstilling knyttet til estetikk, har som nevnt ført til at det ikke utelukkende er arkitektforetak eller andre prosjekteringsforetak i vårt utvalg. Oversikten over foretakene (vedlegg 6.1) viser at det er flere byggmestere, entreprenørforetak eller andre som har byggemeldt tiltak, og at flere av foretakene derfor ikke innehar arkitektkompetanse.

Det er 5 foretak (ca 24 % av vårt utvalg) som ikke har arkitektkompetanse.

Foretak 1-4 ansatte

Av de 8 foretakene i størrelse 1-4 ansatte er det 6 foretak som har hatt lokal godkjenning for det aktuelle tiltaket som har vært med i vår undersøkelse. Av disse er det 4 enkeltmanns-foretak hvorav to egentlig er byggmestere, og begge disse foretakene har byggemeldt fritidsbebyggelse. De to andre enkeltmannsforetakene er hhv. ett foretak med en arkitekt uten full formell kompetanse (som har byggemeldt en bruks- og fasadeendring på en bolig), og ett foretak med en sivilarkitekt som i hovedsak prosjekterer fritidsbebyggelse og boliger. De to siste foretakene som har lokal godkjenning, har begge 2 ansatte hvorav begge er arkitekter, og de har byggemeldt boliger og næringsbygg. De to foretakene i størrelse 1-4 ansatte som har sentral godkjenning, har høy også andel arkitekter: det ene foretaket har 2 ansatte hvorav begge er arkitekter, og det andre foretaket har 3 ansatte hvorav en er arkitekt og de to andre har annen relevant utdanning og kompetanse.

For foretakene i størrelsen 1-4 ansatte ser vi at det er samsvar mellom foretakenes formelle kompetanse og kravene til kompetanse for de tiltakene de har prosjektert / byggemeldt. Det er også i hovedsak de foretakene som har lavest formell kompetanse som har søkt om lokal godkjenning for det aktuelle tiltaket – som da oftest er fritidsbebyggelse eller evt. boliger, dvs. tiltak i tiltaksklasse 1 hvor det er åpnet for en større grad av realkompetanse og ikke bare formell kompetanse.

Foretak 5-9 ansatte

Av de 4 foretakene i størrelsen 5-9 ansatte er det ett foretak som skiller seg ut ved at det *ikke* har ansatte arkitekter. Dette foretaket representerer et firmakonsept med leveranser av typehus som ”byggesett / materialpakke” for oppsetting av lokale byggmestere. Foretaket har 6 ansatte, hvorav 3 er selgere og 3 har teknisk bakgrunn, og det er disse 3 som byggemelder tiltakene (oftest som ett-trinns-søknader i samarbeid med den lokale byggmesteren). Foretaket har oppdrag over hele landet, og sentral godkjenning i tiltaksklasse 1 – som er tilstrekkelig for deres nisjeprodukt som er boliger.

De øvrige 3 foretakene i denne størrelseskategorien har ca 60-85 % arkitekter blant de ansatte, og må regnes som godt kvalifiserte prosjekteringsforetak med sentral godkjenning som prosjekterende i alle tiltaksklasser.

Foretak 10-19 ansatte

Det er hele 6 foretak i størrelsen 10-19 ansatte. 4 av disse foretakene har 55-60 % andel arkitekter, mens ett har nærmere 85 % arkitektandel og ett har under 35 % arkitektandel. Det sistnevnte foretaket er imidlertid et prosjekteringsforetak som også har mange ingeniører / sivilingeniører, og

for alle foretakene i gruppa gjelder at de ansatte som ikke er utdannet arkitekter enten har annen relevant fagbakgrunn, eller er tilsatt i stab/støttefunksjon.

Foretakene i denne størrelseskategorien må samlet sies å ha høy formell og reell kompetanse på estetikk, og de har sentral godkjenning som prosjekterende i alle tiltaksklasser.

Foretak 20-49 ansatte

Det er 2 foretak i størrelsen 20-49 ansatte, og det er svært stor forskjell på disse to foretakene.

Det ene foretaket er et ”stort og merittet” arkitektforetak med 25 ansatte hvorav ca 20 er arkitekter, og de har sentral godkjenning som prosjekterende i alle tiltaksklasser.

Det andre foretaket i denne størrelseskategorien er imidlertid egentlig et entreprenørforetak med 20 ansatte, og foretaket har kun 1 person med teoretisk utdanning – som ingeniør. Foretaket har sentral godkjenning som utførende i tiltaksklasse 2, men som prosjekterende kun i tiltaksklasse 1. Ingeniøren byggemelder da ofte(st) tiltakene de skal gjennomføre som totalentrepriser, bl.a. fordi han mener det gir mindre arbeid for dem at det leveres inn ett-trinns-søknader. I det aktuelle tiltaket i vår undersøkelse har foretaket byggemeldt et næringsbygg i tiltaksklasse 2, dvs. at foretaket ikke har hatt dekkende formell kompetanse i forhold til tiltaket (heller ikke mht. estetikk).

Dette foretaket opplyser forøvrig at det er vanlig praksis for dem at de står som ansvarlige prosjekterende eller ansvarlig søker *også på tiltak hvor det har vært engasjert arkitekter til utarbeidelse av forprosjektene*, dersom tiltaket skal gjennomføres som totalentreprise. Iht. denne entreprenøren synes både tiltakshaver, arkitekt, entreprenør og tildels også bygningsmyndighetene at dette er en enkel og grei praksis for tiltak med ett-trinns-søknader.

Foretak 50 + ansatte

Det siste og største foretaket i vår undersøkelse har 63 ansatte, hvorav ca 33 % er arkitekter. Dette er et avdelingskontor innen et landsdekkende prosjekteringsforetak med alle typer arkitekt-sivilingeniør- og ingeniørkompetanse, og foretaket har sentral godkjenning som prosjekterende i alle tiltaksklasser, og de innehar en solid kompetanse også på estetikk.

Oppsummering om foretakenes ”profil”

I forhold til den prosjekteringsaktiviteten som er det egentlige fokus for denne undersøkelsen, må det slås fast at det som *hovedregel er godt samsvar mellom kompetansen, godkjenningen og det aktuelle tiltaket i undersøkelsen, og at det jevnt over er god formell kompetanse på estetikk innenfor foretakene, med høy andel arkitekter.*

Det var imidlertid ett unntak fra dette:

- Den entreprenørbedriften som har prosjektert og byggemeldt et næringstiltak med større formelle krav til prosjekteringskompetanse enn foretaket innehar, fordi tiltaket skal gjennomføres som totalentreprise i deres regi. De oppgir at det også forekommer at de står som ansvarlige prosjekterende for tiltak som de skal føre opp som totalentrepriser, men hvor tiltaket egentlig er prosjektert av arkitekt - fordi de vurderer søknadsprosessen som ”enklere” på den måten (selv om deres foretak altså ikke har den formelle kompetansen for dette).

I dette forholdet er det begått en formell feil fra kommunen som har godkjent det. Men det viser likevel at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom de formelle ansvarsdokumentene og realitetene i saken. Realitetene kan avvike både i positiv og i negativ retning i forhold til formelle dokumenter.

Det er imidlertid også to andre, men helt formelt korrekte forhold som bør trekkes fram:

- Byggmestere eller tømrere (enkeltmanns- eller små foretak) som prosjekterer og byggemelder tiltak i tiltaksklasse 1 hvor de selv skal stå for utførelsen, og hvor de søker lokal godkjenning som prosjekterende / søker for hvert enkelt tiltak

- Typehusforetak uten arkitekter, hvor de har sentral godkjenning som prosjekteringsforetak i tiltaksklasse 1, og hvor de med sine ca 6 ansatte (halvparten ”selgere” og de øvrige med ”teknisk bakgrunn”) byggemelder tiltak som skal føres opp av lokale byggmestere.

De to siste forholdene er formelt korrekte både for foretakene og for myndighetene, ettersom det ikke stilles krav om arkitektkompetanse i tiltaksklasse 1. Men disse to typene foretak bør følges spesielt nøye i vår undersøkelse som omhandler estetikken i våre bygde omgivelser, ettersom de to kategoriene foretak er ansvarlige for en stor del av det bygde miljøet, spesielt i små kommuner med overveiende villabebyggelse og/eller med mange hytter.

Vi vil også vise til kap. 6.4, og avsnittet om KPR-rollen (kontrollerende prosjekterende), ettersom denne vil være spesielt viktig der det er foretak uten formell kompetanse på estetik.

Foretakene og ”tildeling” av det aktuelle oppdraget

Det er store variasjoner i hvordan foretakene har fått de ulike oppdragene, og dermed i foretakenes ”adferdsmønster” for akkvisisjonsarbeid.

Men estetik er oftest ett av de viktigste kriteriene for tiltakshavers tildeling av oppdrag enten det i små prosjekter er ”direktekontrahering” basert på at tiltakshaver har likt det han har sett utført av foretaket tidligere, eller det er store prosjekter hvor det har vært gjennomført arkitektkonkurranser med estetik som et viktig evalueringskriterium. Det er imidlertid også eksempler på at estetik *ikke* er del av kriterier for tildeling av oppdrag, f.eks. tilfeller av totalentrepriser hvor arkitekten blir engasjert av entreprenøren, men hvor entreprenøren ikke ønsker å følge de arkitektoniske prinsippene som arkitekten legger opp til.

Denne type problemstillinger er tett knyttet til tiltakshavers prioriteringer, og det er vanskelig å skille foretakenes akkvisisjonsstrategi fra tiltakshavers anskaffelsesstrategi og prioriteringer. Vi har imidlertid ikke intervjuet tilstrekkelig mange tiltakshavere om dette til at vi kan belyse dette temaet med utgangspunkt i vår empiri her.

Foretakene og geografisk tilhørighet

Av de 22 foretakene i utvalget er det 6 foretak som ikke er hjemmehørende i den aktuelle casekommunen. Ett av disse 6 hører hjemme i nabokommunen, og de øvrige 5 hører hjemme i ”regionen”, med en litt vid definisjon av denne. Det ene av de 5 ”i regionen” var ikke tilgjengelig for intervju, og ble heller ikke seinere intervjuet, delvis av praktiske årsaker.

De 6 ”utenbys” foretakene representerer drøyt ¼ av vårt totale utvalg (ca 27 %), og vi kan også inndele disse etter størrelse:

Foretak 1-4 ansatte	2	av 8 stk totalt (ett av de 2 er i nabokommunen)
Foretak 5-9 ansatte	1	av 4 stk totalt
Foretak 10-19 ansatte	2	av 6 stk totalt
Foretak 20-49 ansatte	1	av 2 stk totalt
Foretak 50-99 ansatte		av 1 stk totalt

Vi ser at de ”utenbys” foretakene følger omtrent samme fordeling i størrelse som hovedfordelingen i vårt utvalg, men utvalget er for lite til at vi kan si om dette er tilfeldig.

Vi bør imidlertid peke på at de to små kommunene (casekommunene 4 og 6) og tildels den mellomstore landkommunen (casekommune 5) har få lokale foretak hjemmehørende i egen kommune, og spesielt har de ikke foretak som kan utføre oppdrag i tiltaksklasse 2 eller 3. De 3 største ”utenbys” kontorene har alle hatt tiltak innenfor disse 3 minste kommunene.

Det ene av de to små ”utenbys” foretakene har tilhold i nabokommunen, og har sterke tilknytninger til casekommunen – og bør nesten regnes som lokalt foretak.

Det andre av de to små "utenbys" foretakene har tilhold i regionen, og har fått oppdraget via en rammeavtale for en forretningskjede som skulle ha et påbygg på sitt næringsbygg i casekommunen – og der fantes det forøvrig ikke relevant arkitektkompetanse.

Det siste "utenbys" foretaket (med 5-9 ansatte) er "typehus-foretaket" som er nevnt før, og det aktuelle tiltaket er i en av de 3 bykommunene.

Vi ser at hovedtyngden av "utenbys" foretak har hatt oppdrag for de minste casekommunene hvor det ikke er tilstrekkelig kompetanse lokalt, men at foretakene har tilhold i "regionen" rundt casekommunene. De har ofte hatt flere oppdrag i disse kommunene tidligere, de kjenner både dem og deres praksis relativt godt, og de betrakter casekommunene som del av deres "oppland". Foretakene har ofte tilhold i en nærliggende by.

Vi hadde imidlertid forventet at det også skulle være større innslag av "utenbys" foretak i de 3 bykommunene, hvor det f.eks. er større fokus på konkurranser som anskaffelsesmetode og hvor dette gjerne kunne ført til at oppdrag ble tildelt mer tilfeldig i forhold til geografisk tilhørighet – men det var det ikke. Vi hadde i så fall hatt et ønske om å se om de "utenbys" foretakene benyttet de kommunale virkemidlene som stedsveiledere eller annet informasjonsmaterieell på en annen måte enn lokale foretak med tilhold i casekommunen.

Det foreliggende materialet gir imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne gå inn på slike problemstillinger, så denne dimensjonen vil heller ikke bli belyst nærmere.

6.4 Foretakenes praksis i forhold til estetikk.

Vi vil her først se på foretakenes formelle og uformelle praksis, ved å se på deres generelle arbeidsmetodikk mht. estetikk og deres KS-system i forhold til dette. Vi ønsker bl.a. å se om det kan registreres noen forskjeller i praksis, og om dette i så fall følger noe mønster (f.eks. i forhold til foretakenes størrelse eller kompetanse). Til slutt vil vi oppsummere om vi kan registrere en endring i praksis hos foretakene etter PBL-reformen, og hva disse endringene i så fall består av.

Hvordan / jobber de systematisk med estetikk ?

Med utgangspunkt i de negative holdningene til å innarbeide estetikk i foretakenes KS-systemer, vil det være av interesse å se nærmere på foretakenes "arbeidsmetoder" knyttet til estetikk – kan vi se konturene av en felles bevisst (eller eventuelt ubevisst) systematikk i dette arbeidet ? Dersom det er forskjeller: hva skiller foretakene, og hvilket mønster ser vi ?

Det er stor variasjon både i størrelse, type foretak og type oppgaver de normalt har i de ulike foretakene i utvalget, og vi bør forvente at det er en viss variasjon i arbeidsmetodikken utfra dette. Som en tilnærming til stoffet viser vi også her først en oversikt over hovedtrekkene i foretakenes arbeidsmetodikk relatert til estetikk, før vi etterpå gjennomgår dette grundigere.

	Str.	Type foretak	Arbeidsmetodikk for estetikk	Endr
A	1-4	Arkitekt	Sterk vektlegging av mange skisser i tidlige faser, og en åpen og omfattende dialog rundt skissene med "alle": oppdragsgiver, kommune osv – og har alltid hatt det.	Nei
B	50 +	Arkitekt / ing.	Internkontroll for estetikk ved at et eget team (4 av de mest erfarne arkitektene) drøfter hvert eneste prosjekt (små og store) med utf. ark. Ordningen ble innført pga. ny Pbl.	Ja
C	5-9	Typehus	Foretaket har kataloger med typetegninger hvor det estetiske uttrykket er deres varemerke og salgsprodukt. De sjekker mot reg.best., men endrer ikke estetikken. Om dette ikke går, byggemeldes tiltaket av et datterselskap, da med endrede fasader.	Nei
D	10-19	Arkitekt	Sier at de ikke har spesiell systematikk for estetikk i prosjektene. Men de har faste rutiner ved større prosjekter: teamjobbing, fellesmøter og bruk av modeller (ikke sjekkliste)	Nei

E	10-19	Arkitekt	Sier at de ikke har spesiell systematikk for estetikk i prosjektene. Men kontoret har jevnlig samtaler/møter om utforminga av kompliserte tiltak, og "sidemannsdrøftinger" for mindre tiltak.	Nei
F	5-9	Arkitekt	Sier at de ikke har spesiell systematikk for estetikk i prosjektene. Men ved nybygg og større prosjekter henger de opp tegningene på veggen og har fellesmøte med diskusjon om styrke og svakheter ved prosjektet.	(nei)
G	1-4	Arkitekt (priv)	2 arkitekter som egentlig jobbet på andre kontorer, men som her tegnet egen bolig, hvor utfordringen var forhold til terreng. De hadde liten kontakt med kommunen eller andre, men mye dialog med entreprenøren	-
H	1-4	Arkitekt	Ikke spesiell systematikk for estetikk i prosjektene, men han hadde selv utarbeidet "estetiske retningslinjer" for kontoret, som del av KS.	Nei
I	10-19	Arkitekt	De jobber mye med større oppdrag med offentlige oppdragsgivere, og da jobber de i team, og legger stor vekt på tett dialog med oppdragsgiver og det synet som er nedfelt i offentlige dokumenter om utforming der	Nei
J	1-4	Arkitekt (-)	Hun har ikke full arkitektutdanning og jobber alene, og er klar over svakhetene ved dette. Hun har derfor etablert et nettverk med personer med kompetanse hun mangler (særlig på estetikk), og har inngått avtale med dem om jevnlig møter om hvert av hennes prosjekter	(nei)
K	5-9	Arkitekt	De tegner mest store prosjekter, og jobber da i team. Men ofte blir "grepet" først skissert opp av en av de to eierne av kontoret	Nei
L	10-19	Arkitekt / l.ark	De jobber mest med mellomstore boligprosjekter, og enten alene eller i små team på prosjektet. De legger vesentlig mer vekt på dialog med kommunen i tidlige faser av prosjektet.	Ja
M	10-19	Arkitekt / ing.	De jobber mest med mellomstore næringsbygg, av og til alene, men oftest i team. De vektlegger nå i mye større grad enn før dokumentasjon og begrunnelse for estetiske valg, og har lager nå som fast rutine en fotodokumentasjon i forhold til omgivelser	Ja
N	10-19	Arkitekt / ing.	Sier at de ikke har spesiell systematikk for estetikk i prosjektene. Mest mellomstore prosjekter, og de jobber mest alene på prosjektene. Vektlegger oppdragsgivers ønske om arbeidsform og sluttprodukt. Drar andre inn i prosjektene bare ved behov pga. kapasitet/arb.mengde, evt. pga sårbarhet på store prosjekter. Prøvde interne idedugnader som rutine en periode, men det ble for dyrt og dro også ambisjonsnivået for høyt. De vektlegger å følge veiledere fra kommunene, og 3D/foto-dok.	Nei
O	20-49	Entreprenør	Foretaket er primært utførende, og den ene personen som prosjekterer tenker som en utfører; han beskriver sin metode som at han "begynner i bunnen og bygger seg opp". For estetikk tegner han oftest opp det kunden vil ha (evt. om kunden har fått en arkitekt til å lage skisse først). De har svært mye uformell kontakt med kommunen om utforming, og opplever dette som støttende	Nei
P	1-4	Arkitekt	Han har ingen definert metodikk for estetikk – han "bare tegner".	Nei
Q	5-9	Arkitekt	Mest små prosjekter hvor hver jobber alene, og prosjekterer / utvikler alene. De har oftest fellesdiskusjoner om hvert prosjekt undervegs	Nei
R	10-19	Arkitekt	-	
S	1-4	Arkitekt	Han forsøker som en rutine å vektlegge det den aktuelle kommunen ønsker at de skal vektlegge, og har lagt inn som rutine at de viser hele gateløpet i oppriss ved prosjekter i tettsteder. Ellers ingen fast rutine	Nei
T	1-4	Byggmester	Han har en "spesialitet" med laftede hus og hytter, i stor grad basert på tradisjonelt formspråk – i tråd med kommunens politikk. Som arbeidsform vektlegger han at grunnlaget er korrekt, og befaringer på tomte – og er lydhør for merknader fra kommunen (og byggherren)	Nei
U	1-4	Byggmester	Han "har noen stereotyper" for hytter. Vektlegger forhåndskonferansen	Nei
V	20-49	Arkitekt	De jobber oftest i team. Vektlegger "sonderingsmøte" med kommunen ved oppstart, altså før forhåndskonferanse er aktuelt.	(nei)

Figur 6.4: Oversikt over arbeidsmetodikk for estetikk

Vi vil først utdype de opplysningene som er sammenstilt summarisk i oversikten i figur 6.4, fordi foretakenes arbeidsmetodikk knyttet til estetikk er blant de viktigste temaene vi ønsker å se

nærmere på i del 3 av denne undersøkelsen. Vi grupperer da foretakene etter deres størrelse, for å se om det er ulikheter i arbeidsmetodikken mellom store og små foretak.

Foretak 1-4 ansatte:

Det er 8 foretak i denne gruppa, hvorav ett foretak er enkeltmannsforetak som arkitekt, ett foretak er en arkitekt med to "assistenter", ett foretak er en "arkitekt" uten full utdanning, to foretak er to arkitekter i kontorfellesskap, to foretak er egentlig byggmestere, og ett foretak er egentlig ikke et foretak i det hele tatt – og vi antar denne variasjonen gjenspeiler et reelt bilde av variasjonen innen "små foretak" som byggemelder tiltak.

- Enkeltmannsforetaket (P) har ingen definert metodikk, han "bare tegner" små tiltak slik han "alltid hadde gjort" – og han oppgir ikke vektlegging av noen form for dialog.
- Enkeltmannsforetaket (J) består av en arkitekt uten full utdanning, og hun var meget bevisst på at hun måtte etablere faste ordninger (en metodikk) som sikrer henne på de områder der hennes kompetanse ikke var tilstrekkelig – og hun ser på estetikk som det viktigste av disse områdene. Hun har derfor etablert et fast nettverk som hun hadde inngått faste avtaler med for at de skulle gå igjennom prosjektene hennes på ett eller flere tidspunkter i prosessen, og dette var tatt inn i hennes KS-system som nevnt over. Men det tas også med her fordi dette har klar karakter av å være en arbeidsmetodikk.
- De to foretakene med to arkitekter i kontorfellesskap (A og S) har begge søkt aktiv dialog med andre - utenfor kontoret - for å få respons på sine hovedgrep, skisser og ideer både tidlig i prosjektene og underveis i utviklingene av dem. Det ene kontoret oppgir kontakten mot den aktuelle kommunen i tidlige faser som det viktigste i denne formen for utadvendt dialog, mens det andre kontoret vektlegger bred åpenhet og dialog med alle aktuelle eller interesserte parter i alle prosjektets utviklingsfaser som viktigste enkeltelement i deres metodikk.
- Foretaket med en arkitekt og to "assistenter" (H) har innarbeidet estetikk i sitt KS-system, og betegner dette som "estetiske retningslinjer" som han selv hadde utarbeidet. I prinsippet jobber han mot dette predefinerte målet i sine prosjekter, og mener at de "estetiske retningslinjene" er med på å profilere kontoret utad. Han trekker ikke fram dialog som metode, unntatt med tiltakshaver.
- De to byggmesterforetakene (T og U) har i utgangspunktet noen "prototyper" over aktuelle tiltak som de produserte, det ene har klassiske lafteteknikker i tradisjonell stil, og det andre har en noe mer modernisert utgave av den samme stilen. Begge disse to foretakene legger stor vekt på god og tidlig dialog med kommunen, og er meget lydhøre for kommunens innspill (i det første tilfellet bisto til og med kommunen med alt "papirarbeidet" knyttet til søknadene) – og utover dette har de kun dialog med tiltakshavere. Det bør også nevnes at begge disse foretakene allerede i utgangspunktet hadde produkter som var i tråd med ønsket estetisk utvikling i kommunen (hvor tradisjonell byggestil vektlegges sterkt), og de hadde derfor et positivt forhold til kommunen.
- Det siste foretaket i denne gruppa (G) var som nevnt ikke egentlig et foretak, ettersom dette var to arkitekter som hadde ansettelsesforhold på andre kontorer, men som sammen hadde tegnet sin egen bolig. De hadde i dette aktuelle tiltaket søkt støtte på det området de så på som utfordringen i tiltaket, nemlig et vanskelig terreng - de hadde hatt en tett dialog med entreprenøren for grunnarbeidene i utviklingsfasen av tiltaket - men i forhold til *estetikk* hadde de ikke forholdt seg til andre. For dette "foretaket" vil det imidlertid ikke være relevant å snakke om "generell arbeidsmetodikk".

For de 7 "egentlige" foretakene i denne gruppa ser vi at hovedtyngden av dem (dvs. 5) har etablert en arbeidsmetodikk hvor de *aktivt og systematisk søker støtte og dialog utenfor eget kontor*, spesielt i tidlige eller kritiske faser av prosjektutviklingen. Hovedhensikten med disse støttesystemene ser ut til å være kvalitetssikring av estetikken i prosjektene. De fleste trekker fram

kommunens byggesaksavdeling som en slik faglig støtte – enten alene eller som en av flere parter. Ett av foretakene vektla sterkest nettverket med andre arkitekter for sikring av estetikken i prosjektene.

Ett av foretakene hadde ingen verbalisert arbeidsmetodikk, og var heller ikke så interessert i problemstillinga. Han var resultatorientert, og jobbet primært alene uten ”unødvendig” dialog.

Det siste foretaket (og det eneste som *klart* hadde innarbeidet estetikkk i sitt KS-system) var imidlertid opptatt av verbalisering rundt estetikken. Han betegnet deler av sitt KS-system som ”estetiske retningslinjer” med bestemte prinsipper for estetikkk som skulle ligge til grunn for et tiltak, men han refererte *ikke* til dette som systematikk eller arbeidsmetodikk. Det kan synes som om han vektlegger et ”definert mål” framfor å definere ”vegen å gå”, og vi kommer tilbake til dette under drøftingene.

Ingen av foretakene i denne størrelseskategorien oppga at de hadde endret arbeidsmetodikk eller praksis knyttet til estetikkk etter eller på grunn av reformen.

Foretak 5-9 ansatte:

I denne størrelseskategorien er det 3 arkitektforetak og ett typehusfirma, og vi ser først på de 3 arkitektforetakene, og deretter på typehusforetaket.

- Det første arkitektforetaket (F) oppgir at de ikke har noen spesiell systematikk for estetikkk i sine prosjekter. Under intervjuet drøftet vi deretter deres framgangsmåte for å forsøke å finne ut hva de faktisk gjorde, og det kom da fram at de rutinemessig henger alle tegninger og skisser opp på veggen for kommentarer, og at de i alle nybygg og større prosjekter har et fellesmøte på kontoret hvor de drøftet styrker og svakheter ved prosjektet. I større prosjekter jobber de dessuten også ofte i team.
- Det andre arkitektforetaket (K) prosjekterer mest næringsbygg eller andre større tiltak, og de jobber da i team. Ofte jobber en eller begge av de to eierne av foretaket alene i den første fasen av prosjektutviklinga for å skissere opp ”hovedgrepet” for tiltakene, og eierne ”holdt” ofte i prosjektene til tiltakshaver hadde akseptert konseptet og det ble etablert en prosjektorganisasjon for tiltaket (inkl. et team fra kontoret).
- Det tredje arkitektforetaket (Q) har mest små prosjekter hvor hver medarbeider jobber alene på prosjektet med prosjektering og prosjektutvikling. Men de oppgir at de som oftest har fellesdiskusjoner om hvert prosjekt undervegs, enten uformelt eller i møter.

Alle disse tre foretakene hadde intern drøfting om hvert tiltak i en eller annen form – enten fordi de jobbet i team på prosjektene, eller fordi de hadde interne diskusjoner på kontoret om hvert prosjekt på ett eller flere stadier i prosjektutviklingen. Dette var tilfelle både for større prosjekter hvor de jobbet i team, og for mindre prosjekter hvor hver arkitekt i prinsippet jobbet alene. De interne drøftingene var i hovedsak konsentrert om byggenes estetiske utforming, og fungerte som et sikkerhetsnett for å sikre en god estetisk utforming av tiltakene.

En annen fellesnevner for disse tre foretakene var også at de var lite bevisst på at de faktisk *hadde* disse interne rutinene. Deres interne drøftinger rundt utforminga av tiltakene var så integrert både i deres arbeidsform og deres sosiale fellesskap på jobben at de ikke tenkte over at drøftingene faktisk var en rutine for å sikre bedre estetikkk i tiltakene. Foretak F var til og med så lite bevisst at de sa at de ikke hadde metodikk - for så like etterpå fortelle om metodikken. Vi kan derfor si at det til en viss grad var ubevisste rutiner for å sikre estetikken.

- Typehusforetaket (C) selger boliger, og har det estetiske uttrykket som et varemerke og salgsprodukt. De har basert sitt forretningskonsept på å ha kataloger med en del basismodeller med det samme eksteriørmessige uttrykket. De tilpasser funksjonene til kundens behov, men de ønsker ikke å endre det estetiske uttrykket. Dersom dialog med kommunen eller annet fører til

at tiltaket må endres i dette uttrykket, avviser de tiltaket og henviser videre til et datterselskap som kan selge det samme huset (mht. funksjon), men med et annet estetisk uttrykk.

Dette siste foretaket har ingen interne rutiner mht. å vurdere det estetiske uttrykket, fordi dette i *meget* sterk grad er definert på forhånd. Deres rutiner for utforming er knyttet til to forhold: tilpassing av funksjon og tilpassing til nødvendige krav fra kommunen – og det siste bare i ”minimumsgrad”. De vurderer reguleringsbestemmelsene utfra om de *hindrer* deres konsept, men bruker i liten grad oppmerksomhet på å sette seg inn i eller tilpasse seg andre og mindre juridisk bindende formuleringer eller intensjoner fra kommunen mht. estetikk. Dette foretaket har altså i nesten ekstrem grad ”definert målet”, men ikke vektlagt ”vegen å gå” i forhold til estetisk uttrykk, og dermed heller ikke vektlagt rutiner for å forholde seg til omgivelsene.

Foretak 10-19 ansatte

I vårt totale utvalg er det 7 foretak i størrelseskategorien 10-19 ansatte, men det ene foretaket er ikke intervjuet og vi har derfor ikke opplysninger om deres arbeidsmetodikk. Vi regner derfor med 6 foretak. Alle de 6 foretakene er arkitektforetak – 3 av dem er ”rene” arkitektforetak, mens 3 av foretakene også har andre faggrupper, det ene landskapsarkitekter og de to andre ingeniører.

- To av de tre ”rene” arkitektforetakene (foretak D og E) oppgir innledningsvis at de ikke har noen spesiell systematikk for estetikk i prosjektene, og begge foretakene har høy andel relativt store tiltak. Foretak D har alle typer oppdrag, men mest større prosjekter hvor de jobber i team. De oppgir at de har faste rutiner for sin arbeidsmetodikk; de jobber i team og har systematiske fellesmøter om prosjektene, og de benytter oftest modeller – og et av de viktigste temaene for fellesmøtene er formgivning og estetikk i prosjektene. Foretak E har i hovedsak større boligtiltak (felt, blokker osv), og de jobber i team på de største prosjektene, men alene på de mindre. Dette kontoret har imidlertid også faste rutiner for sin virksomhet, med jevnlig fellesmøter eller samtaler hvor utforminga av de større tiltakene drøftes med det teamet som jobber på prosjektet, og med ”sidemannsdrøftinger” for de mindre tiltakene hvor en arkitekt jobber alene.
- Det tredje ”rene” arkitektforetaket (foretak I) har i prinsippet alle typer oppdrag, men i intervjuperioden hadde de mest store prosjekter hvor de jobbet i team, deriblant mange boligprosjekter. De har hovedsakelig offentlige oppdragsgivere (mest kommunale), og foretakets arbeidsform er preget av en tett dialog med oppdragsgiver – som igjen er tett knyttet til plan- og bygningsmyndighetene som har lagt premissene for ønsket estetisk utvikling i kommunen. Den tette dialogen med de offentlige partene gjør at det synet på estetisk utvikling som er nedfelt i planverk, stedsanalyser eller andre offentlige dokumenter tillegges stor vekt. I tillegg drøfter de utforminga i interne møter på kontoret.

Alle disse tre foretakene har systematiske interne møter hvor prosjektene drøftes, i tillegg til at de som hovedregel jobber i team. Der de jobber alene har de jevnlig sidemannsdrøftinger. Denne arbeidsformen var kjernen i deres virksomhet, og for i alle fall to av foretakene var de ikke bevisst at dette i realiteten var en systematikk for å sikre god estetikk i prosjektene.

- Arkitektforetaket som også omfatter bl.a. landskapsarkitekter (foretak L) jobber mest med mellomstore boligprosjekter, enten alene eller i små team. De har som en vanlig arbeidsform at de henger tegningene opp på veggen i et romslig møterom, og prosjektene drøftes undervegs både formelt og uformelt, avhengig av størrelsen på tiltaket. Dette foretaket er ett av de tre som oppgir at de i forhold til estetisk utforming har endret arbeidsformen etter reformen, og endringen består i tettere dialog med kommunen i tidlige faser av prosjektet.
- Det ene av de to foretakene med både arkitekt- og ingeniørkompetanse (foretak M) jobber mest med mellomstore næringsbygg. Arkitektene jobber av og til alene på prosjektene, men oftest i team og med jevnlig møter hvor utforminga drøftes. De har som fast rutine ved oppstart av nye prosjekter at de lager en fotodokumentasjon av omgivelsene, og plasserer etter hvert prosjektet inn i denne som en fotomontasje. De mener at en slik drøfting av prosjektet i forhold til sine omgivelser hjelper til å kunne begrunne de estetiske valgene i prosjektet. De har ”alltid”

hatt denne arbeidsformen, men de oppgir at de har endret praksis etter reformen, ved at de er blitt mer bevisste, konsekvente og systematiske i å gjennomføre dette.

- Det andre foretaket med både arkitekt- og ingeniørkompetanse (foretak N) oppgir innledningsvis at de ikke har noen fast eller spesiell systematikk for estetisk utforming. De jobber i likhet med foretak M mest med mellomstore prosjekter og mest næringsbygg, men at de oftest jobber alene som arkitekter på prosjektene. De drar andre inn i tiltakene bare når det er behov for dette pga. kapasitet eller arbeidsmengde, eller eventuelt når det er så store prosjekter at det ville være for sårbart om bare en person kjente prosjektet. De fortalte også at de tidligere hadde hatt en rutine med interne idédugnader på prosjektene, men dette ble for kostbart – det bidro til å dra ambisjonsnivået opp, og da som oftest høyere enn oppdragsgiver ønsket, slik at de måtte omprosjekttere og ”dempe” prosjektene igjen i etterkant. De mellomstore og små prosjektene hadde heller ikke økonomi til å involvere flere i utforminga. De vektlegger hovedsaklig oppdragsgivers ønske om både arbeidsform og ”sluttprodukt”, og forsøker ellers å følge veiledere og lignende fra kommunen, og dokumentere hvorvidt deres prosjekt er i overensstemmelse med dette via fotodokumentasjon og 3D-visualisering.

To av disse tre foretakene med mer blandet kompetanse forteller om en arbeidsmetodikk som er svært lik de ”rene” arkitektkontorenes praksis, spesielt det foretaket som har arkitekter og landskapsarkitekter. Med dette mener vi at de vektlegger interne drøftinger rundt prosjektene i stor grad, og at dette i praksis fungerer som en intern rutine for å sikre estetikken i tiltakene. Det siste foretaket oppgir at de har hatt en slik praksis tidligere, men gått fra den hovedsakelig av økonomiske årsaker, og erstattet dette med en sterkere vektlegging av å følge veiledere osv. og etterpå dokumentere at tiltaket er i overensstemmelse med en ønsket estetisk retning.

Det foretaket (av disse tre) som hadde endret praksis *vekk* fra rutinemessige interne ”idédugnader” var i minst grad bevisst at de hadde en systematikk i arbeidet. Vi fikk inntrykk av at intervjuobjektet oppfattet at de hadde hatt en metodikk tidligere, men at det nå ikke var systematikk i arbeidet i særlig grad. Vi ser imidlertid at det *finnes* en metodikk i og med at de systematisk tar utgangspunkt i veiledningsmateriell osv., og at de systematisk dokumenterer for å klargjøre en bevisst argumentasjon for den valgte estetikken. Men ettersom de oftest jobber alene på prosjektene er metodikken mindre tydelig og mindre artikulert.

De to øvrige foretakene med ”blandet kompetanse” var noe mer bevisste på metodikken. Vi ser også at det er disse to foretakene som oppgir at de bevisst har endret sine rutiner etter reformen – det ene i tidligfasene med større vekt på dialog med kommunen, og det andre i siste fasene med større vekt på dokumentasjon og begrunnelse for estetikken.

Ved å se på alle de seks foretakene i denne kategorien, kan det se ut som om de to foretakene som har både arkitekt- og ingeniørkompetanse i større grad enn de ”rene” arkitektforetakene vektlegger systematisk dokumentasjon av tiltakene.

Foretak 20-49 ansatte

Det er to foretak i denne kategorien, og de er svært ulike.

- Dette er et entreprenørforetak (foretak O), med kun en person med teoretisk utdanning - som ingeniør, dvs. at foretaket ikke har formell kompetanse på estetikk. Ingeniøren beskriver en metodikk hvor han ”begynner i bunnen og bygger seg opp”, og sier også at han tenker mest på utførelsen av tiltaket. Mht. estetikk tegner han oftest opp en skisse av det kunden / tiltakshaver ønsker (evt. basert på en skisse som tiltakshaver kan ha fått ”noen” til å tegne opp), og ingeniøren tar deretter skissa med seg til kommunen for å drøfte hvordan dette skal formes videre. Han beskriver en prosess med mye tett dialog med kommunen, både formelt og uformelt, og legger stor vekt på at han opplever at han får god hjelp av kommunen til formgiving og estetikk.

Vi ser at dette foretaket tenker på prosjekteringsprosessen som en ”forhåndsgjennomgang av byggeprosessen” mye mer enn som en selvstendig prosess som ville kreve en annen tilnærming. Ingeniøren har ikke en selvstendig arbeidsmetodikk i forhold til estetikk. Han er i og for seg bevisst sin prosess, men ikke i forhold til estetisk utforming – bortsett fra at han støtter seg til kommunens kompetanse på dette området, og følger de råd han får der.

- Dette arkitektforetaket (foretak V) har alle typer oppdrag, men mest større næringsbygg. De jobber oftest i team, og de drøfter prosjektene internt på kontoret. Kontoret har et klart fokus på tiltakets forhold til sine omgivelser i sin arbeidsmetodikk, og dersom de ser at tiltaket kan risikere å være uklart eller i motstrid til reguleringsplan, stedsveileder eller annet veiledningsmaterieell, ber om et avklaringsmøte med kommunen allerede ved oppstart av tiltaket, dvs. lenge før det er aktuelt med en normal forhåndskonferanse. De vedlikeholder dialogen med kommunen under prosjekteringa.

Med hensyn til både arbeidsmetodikk og type foretak er dette foretaket relativt likt de tre arkitektforetakene i kategorien ”10-19 ansatte”, og dette gjelder også bevissthet rundt egen arbeidsmetodikk internt på kontoret, og at de ikke har endret praksis bevisst etter reformen.

Foretak 50 + ansatte

Det er bare ett foretak i denne kategorien i vårt utvalg (og bare to på landsbasis), og det har ”blandet kompetanse” med både arkitekter og ingeniører.

- Dette foretaket (foretak B) har alle typer oppdrag, men mest større yrkesbygg selv om også større boligprosjekter (blokker og felt) er en økende oppdragstype. De jobber ofte i team på prosjektene, og teamene drøfter selvsagt prosjektet internt. Men for å sikre den estetiske dimensjonen enda bedre etter reformen, har de en fast rutine at alle prosjekter skal ”behandles” internt også i en egen liten gruppe som består av fire av de mest erfarne arkitektene. Denne gruppa drøfter hvert eneste prosjekt med teamet eller utførende arkitekt, og gir tilbakemeldinger på estetikken. Denne ordningen ble innført som en direkte respons på reformen med forsterket fokus på estetikk. Foretaket har også stor vekt på å sette seg grundig inn i bakgrunnsmateriale for et tiltak (bl.a. fra kommunen) og på dokumentasjon og begrunnelse for estetiske valg.

Dette foretaket er bevisst sine egne rutiner, og interne drøftinger er det viktigste elementet for estetisk utforming. Dette ble forsterket og tydeliggjort etter reformen, hvor de etablerte en fast gruppe som hadde systematiske møter hvor alle tiltak ble gjennomgått. Samtidig har foretaket også med i sine rutiner både forhåndskonferanser og dokumentasjon.

Drøfting og oppsummering om arbeidsmetodikk

Gjennomgangen viser at det er to hovedskiller mht. arbeidsmetodikken knyttet til estetikk:

Ett skille i metodikk følger størrelsen på foretakene / tiltakene og er knyttet til om arkitekten jobber alene på prosjektet eller i team. Et annet skille kan sees som en forskjell mellom arkitektforetak og foretak uten arkitektkompetanse. I tillegg har vi funnet noen andre nyanser som også er av interesse i forhold til vårt perspektiv.

Store og små arkitektforetak

I arkitektforetakene ser vi at *estetikken systematisk blir drøftet med andre* under utvikling av et prosjekt, og estetikken blir da drøftet både for tiltaket i forhold til sine omgivelser og for det aktuelle objektet isolert sett. Drøftingene ser ut til å ha to hovedformål: det ene er en form for kvalitetssikring av estetikken i de konkrete tiltakene, og det andre er en form for ”etterutdanning” eller måte å vedlikeholde et faglig fokus hvor også estetikk vektlegges.

De store og mellomstore arkitektforetakene drøfter prosjektene *internt på eget kontor* – enten ved at de jobber med store tiltak hvor de jobber i team og har jevnlig drøftinger internt i teamet, eller for eksempel ved at skisser og tegninger henges opp på et møterom hvor de har både formelle og

uformelle diskusjoner rundt tiltaket og estetikken i det. Det største arkitektforetaket hadde til og med etablert en egen liten gruppe av de mest erfarne arkitektene, som hadde faste møter for å gjennomgå de estetiske aspektene ved alle tiltak – både store og små – som en egen kvalitetssikring av estetikken før de sendte det ut.

Små arkitektforetak, gjerne med bare en eller to arkitekter, hadde ikke samme muligheter for å drøfte tiltakene internt, og de hadde oftest små / mindre prosjekter hvor de jobbet alene – dvs. at de ikke hadde drøftinger i et team å støtte seg til. De fleste av arkitektforetakene på denne størrelsen hadde derfor etablert rutiner hvor de *drøftet estetikken med andre, utenfor kontoret*. Det minste arkitektforetaket (foretak J, som var et enkeltmannsforetak med en person uten full arkitektutdanning) hadde til og med etablert et eget, lite nettverk med personer hun kunne drøfte estetikken i prosjektene med, og hun hadde inngått avtaler med dem om dette. "Samtalepartene" kunne altså være andre arkitekter, men oftest benyttet foretakene *byggesaksavdelinga i kommunen* som en slik "samtalepartner" ved at de hadde tett dialog (både formelt og uformelt) med kommunen i tidlige faser av prosjektutviklinga – utover en ordinær forhåndskonferanse.

Men det var påfallende *liten bevissthet* rundt at slike drøftinger *egentlig er en metodikk som bidrar til å sikre god estetisk utvikling* og et bevisst forhold til estetik. "Metodikken" var så integrert i arkitektenes arbeidsform og grunnholdning til utøvelse av sitt fag at flere av arkitektforetakene innledningsvis oppga at de ikke hadde noen arbeidsmetodikk knyttet til estetik i det hele tatt, for så rett etterpå å fortelle relativt detaljert om hvordan de jobbet. *Det var størst bevissthet rundt metodikken i det aller største foretaket og i de aller minste arkitektforetakene* – og blant de minste var det aller minste (foretak J) mest bevisst. Vi antar at dette kan skyldes at det største foretaket har størst ressurser til å foredle sin systematikk, mens det minste foretaket til en viss grad er "tvunget av nød".

Foretak uten arkitektkompetanse vs. arkitektforetak

Vi har til nå omtalt hovedtrenden blant arkitektforetakene, og vil komme tilbake til to unntak etter at vi har sett på foretakene *uten* arkitektkompetanse. Dette er 4 foretak, dersom vi holder foretak J utenfor fordi det er omtalt over (som "det minste arkitektforetaket"). Disse 4 foretakene omfatter ett typehusfirma (C), to byggmestere (T og U) og en entreprenør (O). Deres normale arbeidspraksis er omtalt under gjennomgangen av foretakenes arbeidsmetodikk – her kommenterer vi.

- Typehusforetaket har i "ekstrem grad" et "predefinert design", det er dette designet som er deres salgsvare. Deres praksis mht. estetik er derfor begrenset til en nødvendig tilpassing til tomt eller reguleringsbestemmelser, eller til tiltakshavers ønsker om funksjon.
- De to byggmesterforetakene har begge to sine etablerte "spesialiteter" med hytter eller boliger i tradisjonell byggestil, som de selv skal føre opp. Disse foretakene kan også til en viss grad sies å ha et "predefinert design", men disse to er likevel i vesentlig større grad enn typehusforetaket avhengige av veiledning fra kommunen i tidlige faser.
- Entreprenørforetaket har ikke en bestemt spesialitet. De har tvert imot svært få egne meninger om utseendet på det aktuelle tiltaket, og er i "nesten ekstrem grad" lydhøre for innspill fra kommunen i tidlige faser, fra tiltakshaver eller tiltakshavers andre rådgivere.

Vi ser at disse foretakene har to typer tilnærming til estetisk utforming: Den ene "trenden" er at foretaket har et "predefinert design", som i større eller mindre grad tilpasses de aktuelle reguleringsbestemmelsene. Den andre "trenden" er å ikke definere designene i særlig grad i det hele tatt, dvs. la dette være opp til andre, gjerne tiltakshaver eller kommunen, og de vektlegger da tett kontakt med kommunen i tidlige faser. Denne siste trenden har imidlertid *dialogen med andre* som et fellestrekk med de små arkitektforetakene – forskjellen ligger i at disse foretakene uten arkitektkompetanse i vesentlig mindre grad har egne og bevisste holdninger til det estetiske uttrykket før de går i dialog med kommunen, og at kommunens medvirkning derfor blir viktigere.

Vi så foran på arkitektforetakenes arbeidsmetodikk, hvor estetik drøftes med andre parter. Men i vårt utvalg av arkitektforetak finnes det også unntak fra dette:

- Det arkitektforetaket (H) som oppga at de hadde innarbeidet estetikk i sitt KS-system, hadde ikke slike systematiske drøftinger internt eller med andre. Grunnholdningen var noe preget av å ha et "predefinert syn" på hvordan det estetiske uttrykket skulle bli, ettersom "retningslinjene" for estetikk var nedfelt i KS-systemet.
- Det ene enkeltmannsforetaket (P) hadde i hovedsak små tiltak (mest fritidsbebyggelse) i en liten casekommune, og han jobbet alene uten noen systematiske drøftinger med andre. Han hadde imidlertid et relativt "forutsigelig" estetisk uttrykk med bl.a. torv på taket, og dette uttrykket falt sammen med kommunens ønske om estetisk uttrykk i området. På en måte kan derfor også dette foretaket sies å ha et "predefinert syn" på estetikk.

Disse foretakene har mye felles med byggmesterforetakene mht. arbeidsmetodikk; det første foretaket er kanskje enda nærmere typehusforetaket.

Kommunens uformelle rolle i forhold til foretakenes praksis

Vi kan videre oppsummere at vi ser tre metodiske innfallsvinkler i forhold til foretakenes arbeid med estetikk og uformell rådgivning fra kommunen som del av rutinene:

1. Store og til dels mellomstore arkitektforetak med sterk kompetanse drøfter estetiske problemstillinger internt på eget kontor, i egne prosjektteam eller i egen intern gruppe som gjennomgår prosjektene. De har dialog med kommunen og benytter deres materiell, men kommunen er i liten grad rådgiver, mest "godkjenningssinstans".
2. Små arkitektforetak, arkitekter som jobber alene, eller til og med ingeniører som prosjekterer og som jobber alene, drøfter estetiske problemstillinger med andre - utenfor foretaket. Jo svakere kompetanse foretaket har, jo viktigere blir denne drøftingsparten og "rådgiveren mht. estetisk utforming". Det er ofte kommunene som har denne rollen i dag.
3. Foretak som i større grad har "predefinert design" er i realiteten ikke interessert i dialog om estetikken, og i denne gruppa finner vi typehusforetaket og enkelte av de små foretakene som har sine "spesialiteter" enten de er byggmestere eller arkitekter. Kommunens rolle her er mer "vakthund" mht. estetikk.

Vi ser av dette at kommunen kan spille en stor rolle for den estetiske utforminga, spesielt som rådgivere og drøftingspart for små arkitektforetak og byggmestere. Vi ser også at de spiller en viktig rolle som "vakthund" for de foretakene som har en "predefinert design", særlig der denne ikke er i tråd med overordnede kommunale retningslinjer for estetisk utvikling. Der arkitektforetakene har sterk kompetanse selv, er kommunen i mindre grad en drøftingspart.

Arkitekter og ingeniører.

Vi bør også trekke fram enda et forhold som ble avdekket i vårt utvalg av foretak. Vi kan nemlig ane en tendens hvor vi ser en nyanseforskjell i praksis hos de "rene" arkitektforetakene i forhold til foretakene med blandet kompetanse, dvs. arkitekter og ingeniører sammen.

De "rene" arkitektforetakene trekker nesten uten unntak fram *dialog med andre* i de tidlige faser av prosjektutviklingen som det viktigste elementet for estetisk utforming. Men foretakene med "blandet kompetanse" i større grad trekker fram *dokumentasjon* av omgivelsene som en del av arbeidsformen også i tidlige faser, som bakgrunn for begrunnelser.

Ett av foretakene med "blandet kompetanse" oppgir at de tidligere hadde hatt stor vekt på interne idédugnader osv. tidligere, men at de hadde gått bort fra dette nå. Dette skyldtes bl.a. kostnadene ved at ambisjonsnivået for tiltakene ofte ble trukket for høyt opp ved disse dugnadene. Foretaket har da "endt opp med" en arbeidsmetodikk som i enda større grad enn de øvrige tidlig i prosessen vektlegger dokumentasjon av både tiltaket og omgivelsene.

Endringer i praksis mht. arbeidsmetodikk

Alle foretakene har endret sine rutiner mht. utarbeiding av selve byggesøknadene, men dette er nå et lovkrav som alle må forholde seg til og det er ikke relatert til estetikk, så vi går ikke nærmere inn på det. Når det gjelder arbeidsmetodikk knyttet til estetikk, er det bare tre foretak som oppgir at de har endret sin praksis etter / på grunn av reformen.

Hovedtrenden er at arkitektforetakene stort sett jobber som de har gjort før, men med de variasjonene vi har beskrevet. De ser estetikk som integrert i kompetansen, og ser derfor ikke på grepet med KS-systemer (som reformen fremmer) som et relevant eller interessant grep for dem.

Alle de tre foretakene som oppgir at de har endret praksis har mer enn 10 ansatte, og alle de tre foretakene er kontorer med ”blandet kompetanse”.

Vi tolker dette som at det er foretakene med de største ressursene og med størst behov for klare rutiner for intern samhandling som har endret sin praksis.

Men de tre foretakene har ikke endret rutinene på samme måte. Av disse tre foretakene er det ett som har landskapsarkitekter i tillegg til arkitektene, mens de to andre har ingeniører i tillegg til arkitektene. Vi kan se forskjeller her.

- Foretaket med landskapsarkitekter oppgir at de i enda større grad enn tidligere har vektlagt dialog med kommunen i tidlige faser, og de har systematisert dette bedre.
- De to foretakene med ingeniører oppgir at de i enda større grad enn tidligere har vektlagt dokumentasjon og begrunnelse, og systematisert dette bedre.
- Det aller største foretaket (som har alle typer kompetanse) oppgir i tillegg at de også har opprettet en intern gruppe som har systematiske møter om estetikken i tiltakene for å sikre dette bedre, og at dette er en klar oppfølging av reformens intensjon.

De skillelinjene vi kunne se mellom ”rene” arkitektforetak og foretak med både arkitekter og ingeniører ser ut til å ha blitt enda tydeligere når vi ser på hvordan de har endret sin praksis pga. reformen. Mens det aller største foretaket ”helgarderer” mht. sikring av estetikken.

Har foretakene innarbeidet estetikk i sine KS-systemer ?

Av de 21 foretakene som er intervjuet, er det 15 foretak som har sentral godkjenning. Disse foretakene har fra 2 til 63 ansatte, med en hovedtyngde av foretakene i gruppen 10-19 ansatte. Alle disse foretakene har et godt system for kvalitetssikring (et KS-system) – noe som ikke er overraskende ettersom dette er en forutsetning for å få sentral godkjenning.

Det er 6 foretak som har lokal godkjenning, og i denne gruppen har alle unntatt ett foretak et KS-system. Dette foretaket er det ene av de to enkeltmannsforetakene som egentlig er håndverkere, og han har svart at han ikke har et brukbart KS-system *for prosjektering*.

Foretakenes KS-systemer viser imidlertid en stor variasjon – både isolert sett, og i forhold til temaet estetikk, i foretakenes merknader om egen bruk av sine KS-systemer, og merknader til å inkorporere temaet estetikk i sitt KS-system.

	System	Foretakenes merknader til KS-systemet	Est. i KS ?	Foretakenes merknader til å ha estetikk i KS
A	Eget	Nettopp utarbeidet spesielt tilpasset system v/ engasjert firma, pga. søknad om sentr. godkj.	Nei	Ikke egnet for KS
B	Eget	Basert på 3 tidligere store systemer. Faste rutiner for kontinuerlig revidering.	Nei	KS bør være uten fagspesifikt stoff. Est. ikke egnet i KS.
C	”Kjøpt”	Kjøpt et ferdig system, og tilpasset til egne behov. Mest preg av en sjekkliste	Nei	Kun sjekk mot reg. best.
D	MAKS	Brukes aktivt, og ”automatisk”. Bruker ikke sjekklister, da dette binder for mye.	Nei	Mener est. i KS vil binde kreativiteten for mye
E	MAKS tilpasset	Kontoret etablerte sitt KS-system lenge før Pbl-reformen, ikke endret etterpå. Basert på bruk av sjekklister.	Nei	Mener kreativitet og erfaring er viktigst for god estetikk
F	Eget	Ikke spesielt i fokus	Nei	Ikke egnet for et fast system

G	(delvis)	Egentlig ikke foretak, de er to ark. som har prosj. dette tiltaket "som private".	Nei	(ikke egnet)
H	Eget	Han har selv bygget opp et eget system, med stor vekt på estetikk og retningslinjer	Ja	Egne estetiske retningslinjer bidrar til "profil" for kontoret
I	MAKS	Ikke spesielt i fokus	Nei	Altfor generelle vendinger
J	Eget	Hun har ikke full kompetanse som arkitekt, og systemet er derfor basert på aktiv bruk av kompetente personer i et nettverk, iht. avtale	Ja	Estetikk er det viktigste for drøfting i nettverket
K	Ja	Ikke spesielt i fokus under intervjuet	Nei	Est. ikke egnet for sjekklister
L	ISO 9001	Brukes ikke aktivt	Nei	Han tror i alle fall ikke det
M	Eget	Jevnlig revisjon	Nei	Ikke egnet
N	MAKS	Generelle "Sjekklister i en perm", sjelden i bruk. Heller ikke sidemannskontroll. Men de må sette opp egne sjekklister for hvert prosjekt	Nei	Bare sjekk mot reg.best.
O	Argus	"Ligger godt bevart på PC'en", dvs ikke aktivt men likevel KS v/ systematisk dobbelsjekk	Nei	"KS = sjekklister", ikke egnet
P	Ja	Passivt og "pliktig" system	Nei	Ikke egnet
Q	MAKS	Tilpasset eget system for sjekklister Egenkontr	Nei	Est "skal ligge i ryggmargen"
R	-	-	-	-
S	Ja	Ringperm med mange sjekklister	Nei	Svært lite – evt. ikke brukt
T	Nei	Bruker av og til noen sjekklister	Nei	Aldri est. på sjekklistene
U	BT	Systemet "Byggsafe Total" for utførelse	Nei	Ikke for prosjektering
V	MAKS	Nesten uten endringer eller tilpassinger	Nei	Ikke i systemet

Figur 6.5: Oversikt over KS-systemer og innarbeiding av estetikk i dette

Kontorene har i hovedsak gode KS-systemer, slik vi ser det. Over 1/3 av foretakene har en variant av systemet MAKS, eventuelt med noen tilpassinger. Dette systemet oppfatter de som et "sjekklister-basert" KS-system, hvor noen benytter det aktivt og stadig tilpasser egne lister basert på dette, mens andre har det stående som et "passivt og pliktig" KS-system. Noen av kontorene hadde andre, "kjøpte" systemer, hvorav minst ett var et system beregnet på utførende foretak, og for flere av kontorene vet vi ikke bestemt hvilket KS-system de hadde.

Hele 6 av kontorene (nesten 30 %) hadde utarbeidet egne KS-systemer, og flere av kontorene var opptatt av at medarbeiderne måtte ta i bruk systemene aktivt og på sine egne måter, og de var opptatt av jevnlig revisjoner av systemene, fordi dette bidro til å holde systemene aktive.

På tross av dette er det likevel bare 2 av 22 foretak som oppgir at de har estetikk som en (viktig) del av sitt KS-system.

- Det ene foretaket som har svart ja på dette, har en spesiell begrunnelse for det. Hun driver et enkeltmannsforetak uten å ha full arkitektutdanning, og hun har derfor utarbeidet et system for å kvalitetssikre de elementene hun selv føler at hun ikke har tilstrekkelig kompetanse på. Rutinene for dette er tatt inn i hennes KS-system – og estetikk er da det viktigste området hun ønsker å kvalitetssikre på denne måten. "Systemet" hennes innebærer at hun har inngått avtaler med eksterne personer om gjennomgang av de estetiske aspektene ved tiltakene i bestemte faser av prosjekteringa, og at hun dermed har disse avtalene i sitt KS-system. Hun mener også at dette er en viktig måte å skaffe seg systematisk faglig oppdatering. Formen dette har, har imidlertid mer felles med det som de øvrige kontorene har omtalt under "systematisk rutine" (se under) – enn det de øvrige betegner som KS-system.
- Det andre foretaket som har svart at de har innarbeidet estetikk i sitt KS-system, er et foretak med 3 ansatte hvorav 1 er arkitekt og eier. Han har selv utarbeidet egne "retningslinjer" for estetisk utforming, og tatt dette inn som en vesentlig del av kontorets KS-system.

Hovedtyngden av foretakene, 20 av 22, sier imidlertid at de *ikke* har innarbeidet estetikk i sine KS-systemer, og at de heller ikke verken ønsker å gjøre det eller mener at de burde gjort det.

Foretakene oppgir at de i hovedsak betrakter KS-systemene som "sjekkliste-baserte" systemer, og at disse er lite egnet til å omhandle estetikk - noe de begrunner på flere måter.

Disse foretakene oppgir at de ser på estetikk som "kjernevirksomheten" for en arkitekt, og de mener at et KS-system *ikke* skal omfatte det *fag-spesifikke* ved en virksomhet. De gir uttrykk for dette på forskjellige måter: enten i direkte ordlyd som over, eller via uttalelser som at "dette er jo vårt *fagfelt*", "prosjektene er for forskjellige til at estetikk kan kvalitetssikres via et system, vi må vurdere fra prosjekt til prosjekt" m.m.

For øvrig mener de fleste at temaet estetikk er uegnet for et KS-system også fordi dette er et tema som ikke jobbes med på den rasjonelle og fornuftsmessige måten som man gjør når man benytter et KS-system. De trekker fram de kreative og skapende sidene ved begrepet estetikk i forskjellige utsagn: "kreativitet og erfaring er viktigst for å skape god estetikk, og er ikke egnet for et KS-system", "estetikk som del av et KS-system vil binde kreativiteten for mye", "estetikk skal sitte i ryggmargen, det er jobben vår" m.m.

Noen få av foretakene oppgir imidlertid at KS-systemet omfatter et punkt om sjekking av reguleringsplanens bestemmelser for å se om alle krav der er oppfylt (noe antageligvis de fleste systemene gjør, selv om det er få som har trukket det fram). Dersom reguleringsplanens bestemmelser omfatter estetikk, vil sjekkpunktet da berøre estetikk som tema – men svært indirekte. Foretakene selv betrakter ikke dette som å "innarbeide estetikk i sitt KS-system", og vi har her heller ikke vurdert det på den måten i vår rapport.

Oppsummering om foretakenes KS-systemer

Foretakene har i hovedsak *ikke* innarbeidet estetikk i sine KS-systemer, og *de mener heller ikke at de burde ha gjort det*. De begrunner dette med at de mener at KS-systemer ikke skal omfatte fagspesifikke temaer (og ser på estetikk som en integrert del av arkitekturfaget), og at arbeidsmetodene knyttet til estetikk ikke er egnet for rasjonelle sjekkliste-systemer ettersom estetikk handler om kreativitet og skapende virksomhet.

Det bør i den sammenheng bemerkes at da det ble satt krav om at foretakene skulle ha etablert et KS-system for sikring av egne rutiner, var en av hensiktene med KS-systemene faktisk at de *skulle* omfatte fagspesifikke temaer. Men vi så under avsnittet om foretakenes arbeidsmetodikk at de for så vidt *hadde* en form for kontroll, men i form av mer eller mindre ritunemessige drøftinger av prosjektene med andre – men bortsett fra i det aller største foretaket var de lite bevisst på at dette også var en kontrollfunksjon. Og det var ikke noe punkt på kontrollplanen at de skulle ha hatt en slik drøfting.

Mht. endringer på grunn av PBL-reformen, er det forøvrig flere som oppgir at de har endret deler av sitt KS-system, men da kun mht. rutiner osv. knyttet til søknadsprosedyrer og kontrollsystem. Ettersom de ikke har innarbeidet estetikk i disse rutinene / systemene, faller mer detaljerte gjennomganger av disse endringene tematisk utenfor denne rapporten.

KPR-rollen

Ettersom så få av foretakene hadde kontroll av estetikk som del av sitt KS-system, ønsket vi å se på hvordan rollen som "kontrollerende prosjekterende" (KPR) ble utøvet. KPR-rollen har iht. PBL-reformen et selvstendig ansvar overfor myndighetene for å se at foretaket har utøvet tilstrekkelig kontroll – og dette skulle etter intensjonen da også omfatte de estetiske kvalitetene ved tiltakene.

Ingen av foretakene (unntatt det aller største foretaket) har imidlertid trukket denne rollen bevisst fram i forhold til estetikk – verken som deltager i drøftinger i tidlige faser, som ekstra kvalitetssikrer i siste fase, eller som en person som har etterspurt opplysninger om foretakets egenkontroll mht. estetikk. Unntaket er det aller største foretaket hadde opprettet en egen intern gruppe som gikk igjennom estetiske forhold i alle tiltak, og de mente at denne rutinen var en del av deres kontrollsystem for estetikk – og at gruppen også fungerte som KPR.

Nå bør det imidlertid legges til at *alle* arkitektforetakene så vidt vi kjenner til *selv* hadde rollen som KPR for de tiltakene de hadde ansvaret for, og den arbeidsmetodikken vi har beskrevet foran vil da fange opp KPR-rollen uten at dette er klart skilt fra andre oppgaver, ved at de da vil kjenne til om foretaket har drøftet estetikken tilstrekkelig internt. Men et av foretakene refererte til KPR-rollen som ”godt tenkt, men ...”, dvs. uten reelt innhold, og dette representerer nok en hovedholdning.

I vår sammenheng er det kanskje enda mer påfallende at de små foretakene som benytter kommunens byggesaksavdeling som ”samtalepartner” for estetisk utforming *heller ikke* har trukket fram KPR-rollen i denne sammenhengen, eller har noe bevisst forhold til at denne rollen faktisk har et formelt ansvar i forhold til at kontroll også av estetisk utforming er utført.

Under gjennomgang av KS-systemene kommenterte vi at foretakene var bevisste på at de *ikke* mente at estetikk hørte hjemme der, fordi estetikk var fagspesifikt for arkitekter og dessuten krevde en annen tilnærming enn sjekklister. Da burde vi kunne forventet at de mente at denne kontrollen ble dokumentert på annen måte overfor KPR-rollen, som helt utvetydig og formelt har et ansvar for å se at kontroll er utført og dokumentert. Men det kan se ut som om KPR-rollen ikke utøves tilstrekkelig bevisst.

Dokumentasjon

Foretakenes praksis mht. dokumentasjon er til dels gjennomgått som en del av foretakenes arbeidsmetodikk, men dokumentasjon handler også om mer formelle sider i samspillet mellom foretakene og kommunen. Vi kommer derfor noe tilbake til dette under kap. 7.3 om virkemidler og veiledningsmateriell, for å se på sammenhengen mellom kommunens krav om dokumentasjon av tiltakene og foretakenes praksis på dette området.

6.5 Hva skjer i tiltakene

Vi vil her se nærmere på de tiltakene som har vært grunnlaget for utvelgelse av foretak, for å danne oss et bilde av de problemstillingene disse tiltakene kan belyse. Vi vil også vise til figur 6.3 (kap. 6.2) som viser en hovedoversikt over hvilken type tiltak som er med i utvalget, og hva de i utgangspunktet kunne belyse sett fra kommunens ståsted. Det som avdekkes via tiltakene vil også bli benyttet til drøftinger i kapitlene 6.6 om tiltakshavers rolle og betydning, 6.7 om politikernes rolle og 7.3 om virkemidler og veiledningsmateriell.

Kort gjennomgang av tiltakene

Vi har i *Vedlegg 6-1* tatt med en gjennomgang av alle tiltakene som er med i vår undersøkelse. Her er det først en beskrivelse av selve tiltaket, så noe om saksgang, prosess og ”utfallet” av denne prosessen sett fra intervjuobjektens ståsted. Til slutt har vi med en kort liten analyse av hva det aktuelle tiltaket belyser i forhold til våre problemstillinger. I analysene under i dette kapittelet refereres jevnlig til denne gjennomgangen, og vi må da henvise til vedlegget fordi stoffet ikke kan refereres kort med noen fellesnevner.

Hvilke problemstillinger ser vi i disse tiltakene

For å se nærmere på hva disse tiltakene viser, bør vi se på stoffet både tematisk og kommunevis. Vi vil også se mer spesifikt på tiltakshavers rolle, på samspillet mellom kommunens utviklede virkemidler og foretakenes bruk av dem, og på foretakenes holdninger til kommunens praksis i egne avsnitt seinere. Vi vil her først se på dette stoffet tematisk.

Vi har da sett etter hva som kan regnes for det viktigste enkeltelementet som påvirket den estetiske utforminga, og hva som kan sies å ha vært det viktigste virkemiddelet fra kommunen i det aktuelle tiltaket. Vi har også sett etter om det er sammenfallende oppfatning av saken fra kommunen og arkitekten. Vi ønsker også å se om de eventuelle vanskelige aspektene ved et tiltak kan ha noen sammenheng med foretakets størrelse og kompetanse.

Hva har vært den viktigste faktoren som har påvirket utforminga / estetikken ?

Dette er ikke noe enkelt spørsmål med bare ett svar. I de fleste av tiltakene har den estetiske utforminga vært en prosess med påvirkning fra flere kanter; fra tiltakshaver, fra arkitekten, fra andre rammebetingelser for det aktuelle tiltaket (f.eks. økonomi), fra reguleringsplan, fra andre krav fra kommunen, fra uformell påvirkning fra kommunen, eller andre faktorer. Svaret på innledningsspørsmålet vil derfor alltid være en kombinasjon av flere av disse faktorene. Men vi ønsker likevel å se om det spores noen "trend" her.

Vi har derfor sett etter de tre viktigste faktorene som har påvirket sluttresultat eller utfall av hvert tiltak i prioritert rekkefølge, for å se om det kunne avdekkes noe mønster – enten generelt, eller i forhold til foretaket, tiltaket eller kommunen. Hovedopplysninger om hvert tiltak inkl. forbindelser til foretak og kommuner går fram bl.a. av gjennomgangen foran. Det er aktørene som er involvert i tiltaket som er kilden for å sortere ut "viktigste faktor" og til dels "utfallet", men kommentarer om "utfallet" er til dels verdiladet og det er ikke alltid enighet om resultatet. Det er da primært vurdert i forhold til hvorvidt tiltaket er i tråd med den overordnede og vedtatte kommunale strategien for estetisk utvikling i kommunen, eventuelt om det er spesielt trukket fram som vellykket / ikke vellykket selv om det *ikke* er tråd med denne, og det er angitt om det er uenighet.

	"Utfall"	Viktigste faktor	Nest viktige faktor	Medvirkende faktor
1	Vellykket – alle fornøyd	Reguleringsplan	Uform. kom. påvirk.	Arkitekt
2	Vellykket – alle fornøyd	§ 74.2	Kom. øk. virkemid.	Arkitekt
3	Vellykket, delte meninger	Reguleringsplan	Uform. kom. påvirk.	Arkitekt
4	Vellykket + byggeskikk	Reguleringsplan	Uform. kom. påvirk.	Arkitekt
5	Stoppet, delte meninger	RPR, strandsone	Reguleringsplan	Tiltakshaver
6	Ikke vellykket	"Arkitekten"	Politikere	Kom. presedens
7	Vellykket - moderne	Arkitekten	Formingsveileder	Reguleringsplan
8	Moderne og omstridt	Arkitekten	Reguleringsplanen	Tiltakshaver
9	OK – kunne vært bedre	Tiltakshaver	Reguleringsplan	Arkitekten
10	OK – moderne	Arkitekten	Reguleringsplanen	Tiltakshaver
11	OK, omstridt og moderne	Arkitekten	Tiltakshaver	Uform. kom. påvirk.
12	Stoppet (og anket)	§ 74.2	Kommunedelplan	Politikere
13	Vellykket	Naboklager	Reguleringsplan	Uform. kom. påvirk
14	Stoppet (og anket)	Reguleringsplan	Tiltakshaver	§ 74.2
15	Vellykket	Politikere, tilsynsutv	Arkitekt	Tiltakshaver
16	OK, delte meninger	Politikere, tilsynsutv	Uform. kom. påvirk.	Arkitekten
17	Vellykket	Politikere, tilsynsutv	Byantikvaren	Arkitekten
18	OK – kunne vært bedre	Kom. tiltakshaver	Uform. kom. påvirk.	Arkitekten
19	OK - kunne vært bedre	Kom. tiltakshaver	Formingsveileder	Reguleringsplan
20	Stoppet (og anket)	Reguleringsplan	Tiltakshaver	Arkitekten
21	OK	Tiltakshaver	Uform. kom. påvirk.	"Arkitekten"
22	OK – kunne vært bedre	Tiltakshaver	Uform. kom. påvirk.	Arkitekten
23	Vellykket	Arkitekten	Uform. kom. påvirk.	Tiltakshaver
24	OK – kunne vært bedre	§ 74.2	Arkitekten	Tiltakshaver
25	Vellykket	Uform. kom. påvirk.	Politikere	Arkitekten
26	OK – kunne vært bedre	Reguleringsplan	Uform. kom. påvirk.	"Arkitekten"
27	Vellykket	Reguleringsplan	Tiltakshaver	"Arkitekten"
28	Vellykket	Reguleringsplan	Tiltakshaver	"Arkitekten"

Figur 6.6: Oversikt over faktorene som påvirket utfallet av tiltaket

Vårt utvalg er *ikke* representativt – dette er en kvalitativ undersøkelse. Men vi har likevel "vektet" de ulike faktorene, slik at vi kan få et bedre bilde av de ulike faktorenes betydning for "sluttresultatet" – enten dette er betegnet som vellykket eller ikke. Vi har da gitt 3 p til den viktigste faktoren, 2 p til den nest viktigste, og 1 p til den medvirkende faktoren. Satt opp i (omtrent) prioritert rekkefølge, ser vi da at påvirkningsfaktorenes betydning i våre tiltak har vært:

- Reguleringsbestemmelser (inkl. kommunedelplaner) og RPR (41 p)
- Andre virkemidler fra kommunal administrasjon inkl § 74.2 og uformell påvirkning (42 p)
- Arkitekten (37 p)
- Tiltakshaver (31 p)
- Politikere (14 p)
- Naboer (3 p)

Bildet blir forsterket ved at vi kan se de to kommunale påvirkningskategoriene samlet (dvs. både formelle og uformelle virkemidler), de to ”prosjekteier-sidene” samlet (dvs. arkitekten og tiltakshaver), og ”3. part” samlet (dvs. politikere og naboer).

Drøfting av påvirkningsfaktorene

I vårt utvalg ser det ut som om den kommunale styringa er den viktigste faktoren som påvirker det estetiske uttrykket i et bygg. Reguleringsbestemmelsene ser ut til å være den klart viktigste *enkelt*faktoren, men samlet er de øvrige kommunale virkemidlene omtrent like viktige. Vi ser at ofte er reguleringsbestemmelsene også viktige for i det hele tatt å kunne bruke de uformelle påvirkningsmulighetene, selv om uformelle virkemidler ofte kan gå lenger enn planbestemmelsene og være mer presise i forhold til et bestemt tiltak. De kommunale virkemidlene utdypes og drøftes videre i kap. 7.3.

Arkitekten er selvfølgelig også viktig for utfallet, og vi ser at når arkitekten får være den viktigste faktoren for utforming av tiltaket, får vi ofte større innslag av moderne arkitektur eller nyskaping (antageligvis ikke uventet). Det ser ut som om arkitekten er en pådriver for moderne arkitektur, men at dette forutsetter at reguleringsplanen åpner for dette, eller at kommunen på annen måte ønsker denne utviklingen.

Det er imidlertid ingen garanti for at det blir et ”vellykket” utfall dersom det åpnes for at arkitekten skal ha friere rammer. Det er bl.a. også avhengig av arkitektens kompetanse og andre parter (f.eks. politikere) hvorvidt dette blir vellykket eller ikke - ref. bl.a. tiltak 6, hvor reguleringsbestemmelsene var relativt åpne, og hvor ”arkitekten” (her et typehusforetak) *fikk aksept for et tiltak i strid med overordnet strategi for estetisk utvikling, fordi han fikk medhold av politikere.*

Men det ser ut til at tiltakshaver også spiller en meget viktig rolle. Og dette er verdt å merke seg fordi tiltakshaver ser ut til å ha vesentlig mindre fokus på det estetiske uttrykket enn både arkitekten og de kommunale organene, og ofte er de tiltakene som tiltakshaver har ”styrt stramt” ikke helt vellykkede sett i forhold til den ønskede estetiske utviklingen i kommunene.

”3. part”, dvs. politikere og naboer kommer stort sett bare i kontakt med de sakene eller tiltakene der det er debatt eller uenigheter om tiltaket. Og i disse sakene kan deres stemme få en avgjørende vekt. Men her er det en stor variasjon mellom kommunene. Nesten alle sakene hvor politikere eller naboer har hatt vesentlig innflytelse på resultatet har vært i samme casekommune (3), og dette kommer vi tilbake til i kap 7.3, virkemidler og veiledningsmateriell, fordi dette har sammenheng med hvilken rolle politikerne generelt har i saksbehandlingen i den enkelte kommune.

Vellykket eller ikke – er det enighet om ”utfallet” ?

Når vi skal drøfte hvorvidt et tiltak er vellykket eller ikke, ønsker vi ikke å vurdere ”stygt eller pent” i denne undersøkelsen. Vi ønsker for det første å drøfte hvorfor tiltaket er betegnet som ”vellykket” i forhold til om det kan sies å være i tråd med kommunens overordnede strategi for estetisk utvikling. Og vi ønsker å se om arkitekten deler kommunens vurdering av tiltaket, ettersom vi har sett at det svært mange tilfelle *ikke* har vært arkitekten som har hatt ”siste ord” mht. utforminga – han har ikke alltid vært enig eller fornøyd med utfallet selv.

I figur 6.7 har vi angitt noen ”hovedvurderinger” rundt tiltakene. I denne oversikten framstår 12 som ”vellykket” (evt. med noen tilleggskommentarer), 10 som ”OK – kunne vært bedre”, og 4 ”stoppet”, et ”omstridt” og et ”ikke vellykket”. Disse vurderingene er gjort av *intervjuobjektene* (både foretak og kommune), og vi ser først på hva som er bakgrunnen for deres vurderinger.

Nr	Hvorfor "vellykket" ?	Foretakstype
1	Utgangspunktet var en skisse basert på tiltakshavers ønsker, og viste "en stor kloss". Prosessen hvor kommunen med formelle og uformelle virkemidler samarbeidet med arkitekten, resulterte i et mindre dominerende, mer oppbrutt bygg (men dyrere).	Arkitekt 1-4
2	Utgangspunktet var et tiltak en ufaglært byggherre hadde tegnet selv og fått avslag på. Kommunen engasjerte en arkitekt som "veileder" mens byggherren selv fortsatt tegnet, men veiledninga ga et vesentlig bedre bygg.	Arkitekt 1-4
3	Kommunen påvirket tiltaket aktivt, med sikte på å få mer oppbrutt fjernvirkning av et stort næringsbygg. Arkitekten mener bygget er blitt mer "uryddig", men kommunen er nå fornøyd – pga bedre samspill med omgivelser / småhusbebyggelse.	Ark/ing. 50+
4	Via sterk kommunal medvirkning både formelt og uformelt (og skifte av arkitekt) ble et dårlig prosjekt bearbeidet til å bli et prosjekt som ble innstilt til byggeskikkprisen	Ark/ing. 50+
7	Arkitekten hadde tegnet et (for) moderne prosjekt. Etter en modningstid, og felles endring av reguleringsbestemmelsene, er det moderne prosjektet nå blitt "førende".	Arkitekt 10-19
13	Uvesentlige formelle begrunnelser ble benyttet for å kreve et "klossebygg" endret til mer avtrappet form, mens hensikten var bedre estetikk – og det ble det.	Arkitekt 10-19
15	Mange klager, men disse gjaldt ikke estetikk. De førte likevel til at tiltaket ble behandlet av Tilsynsutvalget, som ba om estetiske bearbeidinger – og tiltaket ble akseptert, og bra.	Arkitekt 5-9
17	Tilsynsutvalget og byantikvarens medvirkning førte til et strammere og bedre prosjekt.	Ark./ing. 10-19
23	Byggherren "sto bak" det første utkastet, som verken arkitekt eller kommune var fornøyd med. Kommunens medvirkning førte til friere rammer for arkitekten, som tegnet et moderne bygg. Bygget er etterpå blitt førende i området, og er bra.	Arkitekt 5-9
25	Kommunal medvirkning førte til at det ble bygget et påbygg med saltak på et forretningsbygg med tidligere flatt tak. Dette hevet estetisk kvalitet i tettstedet.	Arkitekt 1-4
27	Byggherren ønsket en altfor stor hytte på fjellet. Kommunens medvirkning førte til at ble bearbeidet til flere mindre bygninger i tun, som var mindre dominerende.	Byggmester 1-4
28	Utbygger ønsket et felt med mange altfor store hytter på fjellet, og arkitekten benyttet reguleringsplanen som argument for å endre til hyttetun med flere ulike, mindre bygg.	Arkitekt 20-49

Figur 6.7: De "vellykkede" tiltakene

Vi ser at "vellykket" oftest (nesten alltid) betegner at utgangspunktet ikke har vært særlig bra, men at prosessen og kommunal bruk av ulike virkemidler har "gitt uttelling" og ført til et sluttresultat som er vesentlig mer i tråd med overordnede estetiske retningslinjer, og som i etterkant har fått positiv omtale fra flere kanter. *"Vellykket" er dermed like mye en betegnelse på prosessen som på sluttproduktet, selv om det er det siste som blir stående og som får "omtale".*

Hvorvidt dette da er "styggt" eller "pent", vil utfra denne betraktningen være avhengig av om den overordnede strategien for estetisk utvikling holder et høyt kvalitativt nivå. Men et "sluttproduktet" som er i tråd med denne strategien bør i alle fall kunne gi en harmonisk helhet i de bygde omgivelser – dette betyr at "vellykket" likevel kan være betegnende.

Vi ser også at disse tiltakene i svært stor grad er byggemeldt av foretak med høy formell kompetanse på estetikk. Når de likevel har hatt problemer med diverse utgangspunkt som ikke har

vært vellykkede, har dette oftest vært pga. press eller styring fra tiltakshaver, eller andre spesielle rammebetingelser. Kommunen og arkitekten har da ”spilt på lag”, til beste for sluttproduktet.

Det ene tiltaket som har byggmesterkompetanse, er en hytte, og byggmesteren har spesialisert seg på tradisjonell byggestil i tråd med kommunens estetiske veileder – men i dette tiltaket hadde han problemer med en byggherre som ville noe annet, og fikk relevant bistand fra kommunen for å få et harmonisk bygg.

Nr	Hvorfor ”OK – kunne vært bedre” eller ”omstridt” ?	Kompetanse
8	(omstridt – egentlig moderne) Arkitekten har stått fritt, og kommunen har vært ”passivt aksepterende”. Bygget har et spenstig, moderne uttrykk, og dette skaper debatt.	Arkitekt 10-19
9	(kunne vært bedre) Sterk tiltakshaver har presset arkitekten, og kommunen har vært ”passivt aksepterende”. Tiltaket innebærer dispensasjon fra reguleringsplan mht. volum.	Arkitekt 5-9
10	(moderne) Kommunen hadde ikke stillet krav mht. estetikk, og arkitekten prosjekterte moderne arkitektur, som betegnes som ”særegent”.	Arkitekt 5-9
11	(moderne og omstridt) Arkitekten sto fritt med bygg på jomfruelig mark, og fikk aksept etter debatt. Er blitt førende for nye bygg i området.	Arkitekt (priv)
16	(omstridt) Fasaderehabilitering med faglig uenighet mellom arkitekten og kommunen, og en tiltakshaver som bare vurderte økonomi. Kommunens syn ”fikk gjennomslag”, men arkitekten mener dette er for konserverende.	Ark./l.ark. 10-19
18	(kunne vært bedre) Hovedgrep, volumer og overordnet estetikk bra, men kommunen som tiltakshaver fulgte ikke opp kommunens egne krav om materialvalg.	Ark./ing. 10-19
19	(kunne vært bedre) Hovedgrep osv. OK og i tråd med stedsveileder, men kommunen som tiltakshaver fulgte ikke opp kommunens egne krav om materialvalg.	Ark./ing. 10-19
21	(kunne vært bedre) Sterk tiltakshaver som i realiteten hadde tegnet selv, og svak ”arkitekt”. Kommunen påvirket noe, men betegner dette som ”litt kjedelig”.	Entrepr. 20-49
22	(kunne vært bedre) Hovedgrep osv. OK, og vellykket bruk av byggeskikksirkel. Men kommunen som tiltakshaver fulgte ikke opp kommunens egne krav om materialvalg.	Arkitekt 5-9
24	(kunne vært bedre) Sterk tiltakshaver som har presset arkitekten. Kommunen og arkitekten spiller på lag, men oppnår ikke helt optimalt bygg. Har ført til debatt og til at kommunen har iverksatt flere tiltak for å styre estetikken bedre.	Arkitekt 10-19
26	(kunne vært bedre / uenighet) Hovedgrep osv. OK, og kommunen har påvirket slik at tiltaket er helt i tråd med deres retningslinjer. Men ”arkitekten” mener at tiltaket ville vært mye bedre om han hadde fått lagt det på en mindre dominerende plass på tomte.	Byggmester 1-4

Figur 6.8: De ”OK-moderne”, ”OK–kunne vært bedre” eller ”omstridte” tiltakene

Vi ser i denne oversikten et skille mellom de ”omstridte” tiltakene og de øvrige.

De ”omstridte” tiltakene gjelder oftest moderne arkitektur, og det kan se ut som et mønster der kommunen i utgangspunktet har ikke har stillet spesifikke krav om utforming, og hvor arkitekten da har grepet denne muligheten og prosjektert mer ”spenstige” eller ”nyskapende” bygg. De skaper debatt fordi de presser gjeldende normer for hva som er stygt og pent, og de bidrar til økt fokus rundt estetisk utforming. Disse byggene er uten unntak prosjektert av foretak med høy formell kompetanse på estetikk, og i flere tilfelle ser vi også at tiltakene i er blitt ”førende” for nye bygg i det samme området etterpå.

Dette reiser en annen type debatt, som vi kommer tilbake til under de oppsummerende drøftingene: Burde kommunen i sine stedsveiledere i større grad definere ulike soner med ulik karakter, hvor de kanskje var mer presise på at det i noen soner skal være den eksisterende arkitekturen som er

førende for å oppnå en helhet, og i andre soner kan det åpnes for et moderne formspråk, slik at også vår tids arkitektur tas med som en faktor i stedsveilederne ?

”Kunne vært bedre”-tiltakene har helt andre problemstillinger. Vi ser her oftest (i 6 av 7 tilfelle) at det som mangler for at de skulle bli betegnet som ”vellykkede”, er forhold som er styrt av en sterk tiltakshaver som enten ikke deler kommunens syn på estetisk utforming, eller som ikke ønsker å følge dette av økonomiske årsaker. Vi ser også at i våre eksempler er faktisk kommunen selv tiltakshaver i halvparten (3) av disse tilfellene. Tiltakshavers rolle vil vi derfor utdype nærmere i kap. 6.6 under.

I gruppa ”kunne vært bedre” ser vi også ett tilfelle (hytte på fjellet) der kommunen og ”arkitekten” ikke har hatt sammenfallende syn, og hvor ”forbedringspotensialet” er knyttet til svakheter i reguleringsplanen - ”arkitekten” mener at kommunens reguleringsbestemmelser for tomte hindrer den beste løsningen. I dette tilfelle er ”arkitekten” en byggmester som har spesialisert seg på gamle lafteteknikker og tradisjonell byggestil, og som i stor grad ønsker å vektlegge tilpassing til terrenget, fordi dette er en del av de byggetradisjonene han forvalter. Dette er for så vidt i tråd med kommunens strategi. I dette tiltaket viste reguleringsplanen punktfester for plassering av hyttene, og selv om ”arkitekten” ønsket å plassere hytta på et sted hvor den ville blitt mindre dominerende, ble det ikke godtatt avvik fra planen – det ble i stedet satt krav om oppfylld av masser rundt hytta.

Det siste eksempelet viser at kommunens formelle virkemidler er sterke, og at det derfor er av største betydning at kommunens kompetanse på estetikk kan være avgjørende, også når kommunen utarbeider reguleringsplaner med bestemmelser – og når de saksbehandler byggemeldte tiltak og har anledning til å utøve skjønn. Det er da betimelig å minne om at kommunen også bør kunne lytte til gode innspill.

Nr	Hvorfor ble tiltakene ”stoppet” eller betegnet ”ikke vellykket” ?	Kompetanse
5	(stoppet) Ved rehabilitering av en hytte ved sjøen delvis innenfor og delvis utenfor byggelinja, hadde arkitekten også prosjektert en utvidelse av hytta. Kommunen krevde at utvidelsen ble trukket bak byggelinja – selv om den eksisterende delen av hytta utenfor byggelinja da forble mindre vakker. Arkitekten mener kommunen ikke hadde mot til å benytte § 74.2 og godkjenne, mens kommunen mente at de ikke ønsket å åpne for en uønsket utvikling som kunne gi presedens. Tiltakshaver stoppet tiltaket.	Ark./ing. 50+
6	(ikke vellykket) Omsøkt typehus var ikke i tråd med kommunens estetiske retningslinjer og kommunen innstilte på avslag. Politisk utvalg godkjente tiltaket med henvisning til en tidligere sak som var godkjent via en saksbehandlerfeil (og uklar stedsidentitet). Huset er dermed bygget, men i strid med overordnet strategi i området.	Typehus 5-9
12	(stoppet) Et prosjektert tilbygg fikk avslag både utfra formelle hensyn og skjønn. Arkitekten/tiltakshaver anket med henvisning til et tidligere prosjekt som var løst tilsvarende, og føler seg forskjellsbehandlet. Men det hadde i mellomtida blitt vedtatt en ny kommunedelplan for området, og kommunen ønsket ikke å uthule denne ved en dispensasjon som kunne gi presedens nå.	Arkitekt 1-4
14	(stoppet) ”Arkitekten” har vært sterkt presset av tiltakshaver til å byggemelde et tiltak som sprenger rammene i området (både formelle og antikvariske). Kommunen og ”arkitekten” har sammenfallende syn, og ”arkitekten” er nå sparket fra prosjektet.	Arkitekt (-)
20	(stoppet) Tiltakshaver har ønsket en større hytte enn reguleringsplanene legger opp til, bl.a. med en kjelleretasje pga. terrenget. På tross av forsøk på tilpassinger fra arkitekten i samråd med kommunen, innstiller kommunen på avslag	Ark./ing. 10-19

Figur 6.9: De ”stoppede” eller ”ikke vellykkede” tiltakene

Alle de fire tiltakene som er stoppet har vært i strid med gjeldende reguleringsplan, og forsøker å sprengre grensene mht. utnyttelse, krav om høyder, byggelinje, terrengtilpassing eller annet. Oftest er det tiltakshaver som har presset på for å byggemelde disse tiltakene som ville "sprengt formatene" der de var byggemeldt. Tiltakene har altså vært i strid med formelle forhold som kan måles og etterprøves med et utvetydig svar.

Det ene tiltaket ble imidlertid ikke formelt stoppet av kommunen, men kommunen satte krav som ville gi en mindre funksjonell og vesentlig dyrere hytte hvor den minst vakre delen av den eksisterende hytta ville bli stående eksponert, og tiltakshaver stoppet da tiltaket selv. Men også her var det i realiteten tiltakshavers forsøk på å presse reguleringsbestemmelsene som førte til stopping av tiltaket.

Det tiltaket som ble betegnet som "ikke vellykket" var det eneste tiltaket hvor kommunen forsøkte å gi avslag begrunnet med skjønn iht. § 74.2. Men dette forsøket fra kommunens byggesaksavdeling ble overprøvd av det politiske utvalget, som heller forholdt seg til rene formaliteter og tidligere (uheldig) presedens.

Disse eksemplene understreker at de formelle virkemidlene er meget viktige dersom man ønsker å styre estetisk utvikling, og at bruk av uformelle virkemidler eller "skjønn" fra kommunens side er svært vanskelig dersom de formelle virkemidlene ikke er meget klare og gir tydelige retningslinjer for hvordan for eksempel skjønn skal utøves.

Oppsummering rundt begrepet "vellykket" i vår undersøkelse

Innledningsvis understrekes det at vår bruk av begrepet "vellykket" viser til hvorvidt tiltaket er i tråd med den kommunale strategien for estetisk utvikling i kommunen, eller til hvorvidt det har funnet sted en prosess hvor kommunen har bidratt til å oppnå et bedre resultat enn utgangspunktet utfra samme vurderingskriterier. Kriteriet "vellykket" vil dermed til en viss grad kunne vurderes mer objektivt (i den grad den kommunale strategi er objektiv). Og det er viktig å understreke at vurderingene er gitt av intervjuobjektene, både innen foretakene og kommunen.

I den gjennomgangen vi har hatt, viser det seg at begrepet "vellykket" nesten alltid benyttet i den sistnevnte betydningen, dvs. om et tiltak som i utgangspunktet ikke har vært særlig bra, og som er forbedret via en prosess med kommunen.

Vi ser videre at det i liten grad er sammenheng mellom foretakenes kompetanse og graden av "vellykkethet" i det aktuelle tiltaket. De variasjoner vi ser handler mer om "maktbalansen" mellom aktørene kommune, arkitekt og tiltakshaver, og hvorvidt disse spiller på lag. Ved å se nærmere på hva slags type "omstridt element" eller "forbedringspotensial" som finnes i de ulike tiltakene, kan det imidlertid avleses et tydeligere mønster. Men mønsteret følger også "maktbalansen" like mye som kompetansen.

De tiltakene som har "omstridte elementer" handler oftest om moderne arkitektur, hvor arkitekten har hatt friere spillerom fra kommunens side, og en tiltakshaver som har støttet arkitekten. Disse tiltakene er stort sett prosjektert av foretak med høy kompetanse på estetikk, og de har fungert som pådrivere for moderne formspråk og nytenkning. De "presser" imidlertid det etablerte synet på estetikk, og de stikker seg ofte mye ut i sine omgivelser – og de skaper dermed debatt. Men ofte blir de også trendsettere for nye bygg som kommer etter.

Tiltakene med "forbedringspotensial" har ofte relativt sett sterke tiltakshavere som har holdninger som går på tvers av kommunal strategi, og av og til også relativt sett svakere arkitekter som vanskeligere klarer å imøtegå eller overbevise tiltakshaver. I disse tilfellene ser vi at kommunen kan ha en viktig rolle i forhold til å støtte/lede arkitekten via uformelle virkemidler, og at flere av de "vellykkede" tiltakene er eksempler på dette.

Der det er uenighet mellom arkitekten og kommunen om hvorvidt sluttresultatet egentlig er vellykket, handler det i stor grad om at arkitekten ser tiltaket isolert og vurderer dette som "objekt",

mens kommunen i mye større grad ser objektet som en del av en større helhet og vurderer objektet sett fra omgivelsenes ståsted.

Det samlede bildet viser at det er et stort behov for å ha høy kompetanse på estetikk i kommunen, både på plansiden og på byggesakssiden, fordi dette kan ha stor innvirkning på resultatet. Samtidig avdekkes også et behov for å bevisstgjøre tiltakshavere mer på estetikk. Og til slutt bør det pekes på at planverket kan bli mer bevisst dersom en ønsker å legge til rette for moderne arkitektur i enkelte soner av kommunen, slik at denne arkitekturen også får sin plass uten at den skal virke for dominerende i en større sammenheng.

6.6 Tiltakshavers rolle og betydning for estetikk i tiltakene

Tiltakshaver er en meget viktig faktor for resultatet av en byggesak, og dette går tydelig fram av figur 6.6 og kommentarene til denne. Vi så der at kommunens både formelle og uformelle påvirkning var den viktigste rammefaktoren, og at arkitektens grep var viktigste enkeltfaktor utenom kommunen. Men det kan se ut som om tiltakshaver via sin kravsetting og sin mulighet for å ”overstyre” prosjektet nesten har like stor innflytelse på utforminga av tiltaket som arkitekten har, selv om vi må ta forbehold om at vårt utvalg er skjevt; tiltakene er valgt ut fordi de skulle vise spesielle problemstillinger. Vi ser også i en annen rapport fra Byggforsk, om ”tilgjengelighet og levekår”, at tiltakshavers kravspesifikasjon i tidlig fase i vesentlig grad bidrar til å sette fokus på bestemte problemstillinger og dermed bidrar vesentlig til utfallet (Nørve og Øyen, 2004).

Enkelte tiltakshavere har høy bevissthet rundt estetikk. De er enten lojale overfor en kommunal strategi for ønsket utvikling, eller de kan ønske å gi arkitekten friere spillerom for å kunne få bedre bygg - til dels også fordi de mener gode bygg med høy kvalitet i utforminga også er en kredit for dem selv. Av og til ønsker de også moderne eller spennende bygg (”signalbygg”) som en del av en markedsføringsstrategi.

Det er dessverre et ”men” her. Svært mange tiltakshavere har ofte lav bevissthet rundt estetikk eller til og med et syn på estetikk som er i strid med kommunens syn nedfelt i veiledere o.l., og dette gir spesielt negative utslag der tiltakshaver samtidig er en sterk aktør i prosessen. Vi ser også av vår figur 6.6 at i en svært høy andel av de tiltakene som ”kunne vært bedre” er det *tiltakshaver* som er årsak til at ”forbedringspotensialet” ikke er tatt ut. Som oppdragsgiver for arkitekten kan tiltakshaver ofte presse arkitekten til å bygge melde tiltak som ikke er i tråd med verken arkitektens eller kommunens syn på estetisk utvikling.

Tiltakshaver er dessuten den som betaler for *hele* tiltaket, og som dermed prioriterer økonomien. Dette kan påvirke utforminga både på et overordnet nivå, og på et mer detaljert nivå som f.eks. materialbruken. I flere av tiltakene i vårt utvalg hadde kommunene utarbeidet stedsveiledere som også ga anvisninger for materialbruk i fasader og på tak (bl.a. tegl i fasaden for å oppnå et helhetlig uttrykk i et område), men hvor tiltakshaverne ikke ønsket å prioritere midler til slik materialbruk. Dersom tiltakshaver har lav estetisk bevissthet kan dette derfor ofte gi store utslag i negativ retning selv der hvor konseptene i de store trekkene er i tråd med overordnet ønsket utvikling.

I disse tilfelle forsøker kommunene ofte å påvirke tiltakshavers holdninger via uformelle virkemidler for å ”justere resultatet”, evt. gi avslag dersom tiltaket sprenger rammebetingelsene i reguleringsplanen. I mange av tiltakene i vår undersøkelse ser det imidlertid ut som om kommunens forsøk på å påvirke tiltakshavers holdninger i stor grad er avhengig av at kommunene parallelt kan henvise til formelle forhold som tydeliggjør kommunens ”mål” for påvirkningen. I noen av de tilfellene hvor denne påvirkningen har gitt positive resultatet, har kommunen og arkitekten hatt sammenfallende syn, og kommunen har hatt en formell bestemmelse å vise til utover en stedsanalyse eller veileder.

I vårt utvalg har de *kommunale tiltakshaverne* ikke vært åpne for påvirkninger for å følge en estetisk veileder, dersom det har medført høyere investeringskostnader. Selv i områder hvor øvrige

tiltakshavere har fått likelydende påvikninger fra kommunen og etterfulgt de signaler de har fått på tross av høyere kostnader, har altså ikke den kommunale tiltakshaveren etterfulgt ”påleggene” om for eksempel tegl i fasaden der det har vært viktig iht. kommunens egen stedsveileder. Dette gir et *særdeles dårlig signal til andre tiltakshavere* som også kunne tenke seg å kutte bort kostnadskrevende elementer.

For kommunene er politikere de ”øverste ansvarlige”. I mindre kommuner er det ofte de samme personene som både sitter i politiske utvalg som behandler byggesaker og i politiske utvalg som skal ivareta byggherrefunksjonen. Disse politikerne har ofte en tendens til å opptre ”privat-økonomisk” når de er i byggherrerollen. Det handler også om lav politisk bevissthet når disse politikerne ikke ser den signaleffekten deres beslutninger gir, og at de i tillegg til denne signaleffekten på andre tiltakshavere også opptrer lite motiverende for de deler av administrasjonen som har forsøkt å følge opp et satsingsområde for politikere på riksnivå.

I vårt materiale ser vi at tiltakshaverne er en av de viktigste årsakene til at en del tiltak ”kunne vært bedre”, dvs. at forbedringspotensialet kan tas ut dersom tiltakshaverne blir mer bevisst sin rolle i forhold til estetisk utforming ved sin påvirkning av rammebetingelsene og ved sin prioritering av økonomi i tiltaket. For å øke effekten av en klar strategi for ønsket estetisk utvikling i kommunene, kan det derfor være aktuelt at kommunene også bevisst utarbeider en strategi for å påvirke *tiltakshavernes* holdninger til sine prosjekter. Strategien bør omfatte både engangsbyggherrer og flergangsbyggherrer, og både private og offentlige tiltakshavere – dvs. at det også blir viktig å øke denne bevisstheten hos kommunens lokalpolitikere.

6.7 Politikeres rolle og betydning for estetikk i tiltakene

Vi ser av del 1 og 2 at politikerne er viktige i forhold til å initiere arbeid med utvikling av planverk og virkemidler, og også generelt sette fokus på estetisk utvikling på flere nivåer som del av stedsidentiteten. Men politikerne har også direkte innflytelse på estetikk i tiltakene, som vi har sett foran. De sitter i mange av kommunene i utvalg som fungerer som en del av saksbehandlingen i byggesakene – organiseringa varierer fra kommune til kommune avhengig av deres interne organisering, og politikernes direkte innflytelse vil derfor også variere. Vi skal ikke gå grundig inn på politikernes totale ansvar her, men bare peke på noen forhold direkte relatert til tiltakene som vi har sett i caseundersøkelsen i del 3.

I vårt utvalg har vi tiltak i flere av kommunene hvor politikerne har hatt en avgjørende rolle for estetisk utforming, ved at de har fattet vedtak som har vært i strid med administrasjonens innstilling. I de fleste av disse tilfellene har dette ført til at tiltak som ikke har vært i tråd med ønsket estetisk utvikling likevel har fått godkjenning etter slik ”overprøving” av politikere. Dette gir en signaleffekt som ikke er heldig i forhold til de ressurser som legges ned i å finne egnede verktøy for å styre estetisk utvikling.

Politikere har også ofte et ”dobbelts ansvar”, fordi de også er øverste ansvarlige for kommunens egen byggeaktivitet, dvs. ansvarlige tiltakshavere. I vårt utvalg var det flere tiltak hvor det var kommunale tiltakshavere, og i tre av tiltakene prioriterte det ansvarlige politiske organet de økonomiske ressursene slik at tiltaket ikke fulgte opp den vedtatte stedsveilederen for det aktuelle tettstedet – oftest ved å ikke følge pålagte anvisninger for materialbruk. Dette gir også en uheldig signaleffekt, spesielt til andre tiltakshavere som får samme pålegg.

Det siste forholdet som bør påpekes, er at flere av foretakene er bekymret over at politikere får ”siste ord” i saker som gjelder estetikk i tiltakene, fordi de mener at de politiske utvalgene ofte representerer et konserverende syn på estetikk og byggeskikk, og at dette dermed etter deres syn hemmer videreutvikling av det estetiske uttrykket i et område. Politikere burde være klar over at de ikke nødvendigvis har kompetanse på estetikk, og at de derfor burde være mer bevisst på når de ”synser” og når de ”utøver politikk”.

6.8 Oppsummering og drøfting av kapittel 6

Vi ønsket i dette kapittelet å undersøke om foretakene hadde endret sin praksis mht. estetikk etter reformen, og om de forholdt seg til kommunens virkemidler mht. estetikk på en ny måte. For å kunne vurdere eventuelle *endringer* ved foretakenes praksis, måtte vi imidlertid først se nærmere på deres generelle praksis, og se om det f.eks. var systematiske variasjoner i denne.

Arbeidsmetodikk og endringer av denne

Vi fant at det generelt var svært liten bevissthet i foretakene om egen arbeidsmetodikk. Med noen få unntak oppga de at de ikke hadde noen spesiell systematikk – for så i neste setning å fortelle detaljert om hvordan de jobbet. Vi så da at arkitektforetakene *systematisk benyttet drøftinger av tiltakene* som en form for kvalitetssikring av de estetiske aspektene ved tiltakene, og til dels også som en form for kontinuerlig faglig oppdatering.

Det var imidlertid klare variasjoner: De store arkitektforetakene hadde denne type drøftinger *internt på sine kontorer* med egne medarbeidere eller prosjektteam, mens de små arkitektforetakene drøftet tiltakene med personer *utenfor eget foretak*. Dette kunne være i egne små ”nettverk” med andre arkitekter, men svært ofte så vi at foretakene benyttet kommunens byggesaksavdeling som ”drøftingspart”. Vi så også at det var størst grad av bevissthet rundt egen arbeidsmetodikk i det aller største og i det aller minste foretaket, og disse to foretakene var også mest ”rendyrkede” i hver sin retning av denne ”drøftingsmetodikken”.

Foretakene *uten* arkitektkompetanse hadde til dels andre måter å jobbe på. Der var det også prinsipielt to typer arbeidsmetodikk med motsatt grunnholdning: Enten hadde foretaket stor grad av ”predefinert design” (f.eks. typehus eller byggmestere med en ”spesialitet”) og var lite åpne for drøftinger, eller så hadde foretaket nesten ikke egen holdning til formgivinga i det hele tatt, og lot tiltakshaver eller andre drøftingsparter bestemme – og disse foretakene benyttet *også* ofte kommunen som en slik ”drøftingspart”, på samme måte som de små arkitektforetakene. Forskjellen var at i disse tilfellene fikk kommunens syn større betydning, og foretakene var også mer avhengige av at kommunene faktisk hadde tid og kompetanse til denne type bistand.

Vi så også andre variasjoner. Vi hadde i vårt utvalg flere foretak med ”blandet kompetanse”, dvs. foretak med arkitekter og landskapsarkitekter, eller arkitekter og ingeniører sammen. Foretaket med arkitekter og landskapsarkitekter hadde i stor grad samme grunnholdning som de øvrige arkitektforetakene, men noe mer bevisste på at de vektla *tidlig dialog med andre* som det viktigste elementet for estetisk utforming. Mens foretakene med arkitekter og ingeniører samlet vektla *dokumentasjon av omgivelsene* som en viktig del av deres arbeidsform, også i tidlige faser.

I forhold til endringer i arbeidsmetodikken var hovedtrenden at arkitektforetakene stort sett jobber som de har gjort før, og de var som nevnt heller ikke så bevisst sin arbeidsmetodikk. Det var bare tre foretak som oppga at de hadde endret sin arbeidsmetodikk etter reformen. Alle disse tre foretakene hadde ”blandet kompetanse”, og det foretaket som hadde landskapsarkitekter oppga at de nå systematiserte den tidligere dialogen bedre. Foretakene med ingeniører oppga at de nå dokumenterte enda bedre og mer systematisk, og det aller største foretaket oppga også at de hadde etablert en egen intern gruppe som drøftet og kvalitetssikret estetikken i alle prosjekter. De forskjellene vi så for disse foretakene er altså blitt forsterket når de skulle ”forbedre rutinene”.

Men våre funn mht. kommunenes rolle i forhold til foretakenes arbeidsmetodikk bør trekkes fram. Vi ser tre prinsipielle innfallsvinkler i forhold til foretakenes arbeid med estetikk sammenholdt med kommunenes uformelle rådgivning til foretakene som del av foretakenes rutiner:

1. Store og til dels mellomstore arkitektforetak med sterk kompetanse drøfter estetiske problemstillinger internt på eget kontor, i egne prosjektteam eller i egen intern gruppe som gjennomgår prosjektene. De har høy kompetanse, dialog med kommunen, og de benytter deres materiell, men kommunen er i liten grad rådgiver, mest ”godkjenningsinstans”. De har kun drøftinger med kommunen når føringene er uklare.

2. Små arkitektforetak drøfter estetiske problemstillinger med andre - utenfor foretaket. Jo svakere kompetanse foretaket har, jo viktigere blir denne drøftingsparten og ”rådgiveren mht. estetisk utforming”. Det er ofte kommunene som har denne rollen i dag.
3. Foretak som i større grad har ”predefinert design” er i realiteten ikke interessert i dialog om estetikken, og i denne gruppa finner vi typehusforetaket og enkelte av de små foretakene som har sine ”spesialiteter” enten de er byggmestere eller arkitekter. Kommunens rolle her er mer ”vakthund” mht. estetikk.

For foretakene i den andre gruppa er kommunens rolle og kompetanse viktig. Vi ser i vårt utvalg at det primært er de små kommunene som har mange små foretak med behov for den type bistand fra kommunen. Men det er også i de små kommunene det er lavest kompetanse på estetikk hos byggesaksavdelingene. Denne type aktivitet kan også innebære prinsipielle sider. Kommunen er formelt en godkjenningssinstans, og en for stor grad av involvering i utvikling av tiltakene kan derfor være betenkelig – men det er vanskelig å trekke grensene mellom den type ”tidlige dialog” som reformen legger opp til og den type bistand som grenser til ”prosjekteringsbistand”.

Dette kan også være meget tid- og ressurskrevende for kommunen, særlig for de større kommunene med høy byggeaktivitet, og det kan stilles spørsmålsteget ved om dette er riktig prioritering av tid. Men på den annen side ser spesielt de små kommunene at dette gir en direkte påvirkningsmulighet som gjør det enklere å realisere en overordnet målsetting. En av bykommunene har også sett dette, men har ikke ønsket å gå inn i en rolle som innebærer prosjekteringsbistand. Men de har da avsatt egne økonomiske midler for å tilby arkitektbistand fra et annet arkitektkontor for å dekke behovet for støtte og veiledning, i realiteten nokså nært opp til ”kommunal prosjekteringsbistand”.

Kvalitetssikring og kontroll

Kvalitetssikringssystemene for intern kontroll av den faglige aktiviteten (KS-systemene) er meget sentrale i PBL-reformen, og er ett av kriteriene for å kunne få sentral godkjenning for prosjekteringsvirksomhet. Foretakene har likevel i hovedsak *ikke* innarbeidet estetikk i sine KS-systemer, og *de mener heller ikke at de burde ha gjort det*. De mener at KS-systemer ikke skal omfatte fagspesifikke temaer, og at arbeidsmetodene knyttet til estetikk ikke er egnet for rasjonelle ”sjekklister-systemer” ettersom estetikk handler om kreativitet og skapende virksomhet. Men vi så under avsnittet om foretakenes arbeidsmetodikk at de for så vidt hadde en slags kontroll i form av rutinemessige drøftinger med andre – selv om de var lite bevisst på dette.

Plassering av ansvar hos foretakene er så sentralt i PBL-reformen at det også er en ekstra sikring av at kontrollen utføres forsvarlig, ved at det er opprettet en rolle som har selvstendig ansvar overfor myndighetene med å påse at foretakene har utført tilfredsstillende egenkontroll. I de fleste tilfelle blir imidlertid KPR-funksjonen utført av det prosjekterende foretaket selv. Likevel var det heller *ingen av foretakene* (unntatt det aller største foretaket) som hadde trukket fram KPR-rollen bevisst i forhold til estetikk – verken som deltager i drøftinger i tidlige faser, som ekstra kvalitetssikrer i siste fase, eller som en person som har etterspurt opplysninger om foretakets egenkontroll mht. estetikk. Det er også påfallende at de små foretakene *heller ikke* har trukket fram KPR-rollen i forbindelse med estetikk, da dette er foretak som selv er klar over at de har utilstrekkelig kompetanse på estetikk. Det kan se ut som om KPR-rollen ikke utøves tilstrekkelig bevisst.

Ettersom PBL-reformen legger så stor vekt *både* på estetikk *og* på ny ansvarsfordeling, er det grunn til uro over at estetikk i så liten grad er synliggjort i foretakenes kontrollsystemer.

Hva gir et vellykket bygg mht. estetikk ?

Hvordan vurderer man om et bygg er tilfredsstillende utformet mht. estetikk ? I vår undersøkelse har vi drøftet ”vellykkethet” i forhold til to aspekter: hvorvidt tiltakene er i tråd med den kommunale målsettinga, og hvorvidt samhandlingen mellom foretaket og kommunen (prosessen) har ført til et bedre resultat i forhold til den kommunale målsettinga enn foretakets utgangspunkt. Ved å analysere de faktorene som har påvirket utfallet av tiltakene, ser vi da at den kommunale styringa er den viktigste faktoren som påvirker det estetiske uttrykket i et bygg. Regulerings-

bestemmelsene ser ut til å være den klart viktigste enkeltfaktoren, og er også en forutsetning for bruk av andre kommunale virkemidler, men samlet er de øvrige (og mer uformelle) kommunale virkemidlene omtrent like viktige, og de forsterker måloppnåelsen ved de formelle virkemidlene.

Arkitekten er selvfølgelig også viktig for utfallet, og når arkitekten får være den viktigste faktoren, får vi ofte større innslag av moderne arkitektur eller nyskaping – gjerne med heftig debatt rundt formgivinga, men også positiv effekt ved at disse byggene blir ”førende” for seinere bygg der. Det er ellers i liten grad sammenheng mellom foretakenes kompetanse og graden av ”vellykkethet” i det aktuelle tiltaket. Det handler mer om ”maktbalansen” mellom aktørene kommune, arkitekt og tiltakshaver, og hvorvidt disse spiller på lag.

Tiltakshaver spiller også en meget viktig rolle. Enkelte tiltakshavere har høy bevissthet rundt estetikk og er genuint interesserte i bygg med høy kvalitet også på estetikk, og tiltakshaver har stor påvirkningskraft ettersom han betaler regninga. Men mange tiltakshavere har mindre fokus på det estetiske uttrykket enn både arkitekten og de kommunale organene, og ofte er de tiltakene som tiltakshaver har ”styrt stramt” ikke helt vellykkede i forhold til ønsket estetisk utvikling. I vårt utvalg har eller ikke de kommunale tiltakshaverne fulgt opp estetiske veiledere vedtatt i kommunene, og dette gir et dårlig signal til andre tiltakshavere.

Politikerens rolle

Politikerne har innflytelse på estetikken i de bygde omgivelser på flere plan. De er med på et overordnet nivå og vedtar styringsmål og strategier for estetisk utvikling. De har også direkte innflytelse på estetikk i tiltakene både ved skjønnsutøvelse og som tiltakshavere for kommunale bygg. Men vi ser en relativt sett lavere politisk bevissthet hos politikerne i utøvelsen av de to sistnevnte rollene enn i den førstnevnte.

I flere av tiltakene i vårt utvalg ser vi at politikerne i enkeltsaker har fattet vedtak som har vært i strid med administrasjonens innstilling, og som i de fleste av disse tilfellene har ført til at tiltak som ikke har vært i tråd med ønsket og vedtatt estetisk utvikling likevel har fått godkjenning. Dette gir en signaleffekt som ikke er heldig i forhold til de ressurser som legges ned i å finne egnede verktøy for å styre estetisk utvikling.

Som tiltakshavere så vi at politikerne i alle de tre kommunale byggesakene opptrådte ”privat-økonomisk”, og prioriterte økonomi på bekostning av estetikk slik at tiltaket ikke fulgte opp den vedtatte stedsveilederen for det aktuelle tettstedet, med bl.a. anvisningene for materialbruk. Dette gir også en uheldig signaleffekt, spesielt til andre tiltakshavere som får samme type pålegg.

Samlet oppsummering

De ”vellykkede” tiltakene ser ut til å være tiltak der det er enighet mellom de sentrale aktørene (kommune, arkitekt og tiltakshaver) om målet for tiltaket. Men utfallet av saker der disse sentrale partene *ikke* er enige, er i stor grad avhengige av ”maktbalansen” mellom partene, og dette utdypes nærmere i kap. 7 – spesielt forholdet mellom arkitektforetakene og de kommunale virkemidlene.

Vi vil også trekke fram et forhold som omhandler strategiske mål i forhold til foretakenes arbeidsmetodikk. Vi så at flere av foretakene opererte med et ”predefinert syn” på estetikk. Dette skiller seg grunnleggende fra en arbeidsmetodikk som konsentrerer seg om ”vegen å gå” mht. estetikk. Den sistnevnte metodikken åpner for en dialog med omgivelsene, mens den første i liten grad gjør det. Og i den sammenheng vi ser dette, er det vesentlig forskjell på om de mål som settes opp for de estetiske kvalitetene er satt opp som ”strategiske mål” av kommunen eller som ”predefinerte syn på design” av et foretak.

Det samlede bildet viser at det er et stort behov for å ha høy kompetanse på estetikk i kommunen, både på plansiden og på byggesakssiden, fordi dette kan ha stor innvirkning på resultatet. Samtidig avdekkes også et behov for å holdningsskapende arbeid med sikte på å bevisstgjøre tiltakshavere og politikere mer på estetikk.

7 Samspill mellom foretak og kommuner

For å se nærmere på samspillet mellom foretak og kommuner, vil vi først ta med en kommunevis gjennomgang av de forholdene vi vil belyse. Vi vil deretter se på de enkelte hovedtemaer som dette stoffet kan belyse: bruk av ulike virkemidler og veiledningsmateriell, oppfattelse av kommunens praksis, og utviklingen i "våre" casekommuner i perioden etter første intervjurunde.

7.1 Kommunevis gjennomgang

For hver kommune gjennomgår vi grunnlagsmaterialet for hvert av de tre nevnte hovedtemaene. Først ser vi på den konkrete empirien hentet fra tiltakene og foretakene, deretter ser vi på virkemidler og veiledningsmateriell, og tilslutt tar vi med en oppsummering om endringene i kommunene.

Fra empirien ser vi på hva tiltakene kan "fortelle" om kommunens praksis, hva foretakene mener om det, og hva dette samlet viser om oppfattelsen av kommunens praksis "sett fra utsiden". Basert på dette vil vi i kapittel 7.2 se på om og eventuelt hvordan det er sammenheng mellom utfordringene i tiltakene og kommunens generelle grunnholdning til å styre den estetiske utviklinga i kommunen, og hvordan foretakene oppfatter dette.

Virkemidler og veiledningsmateriell: For å kunne se om og hvordan foretakene har benyttet det materialet kommunen hadde utviklet med sikte på å styre den estetiske utviklingen, må vi først se på i hvilken grad kommunene *hadde* utarbeidet relevant veiledningsmateriell på det aktuelle tidspunkt. For hver kommune viser vi derfor en oversikt over de utarbeidede kommunale virkemidlene: a) om kommunen hadde innarbeidet mål for den estetiske utviklingen tydelig i sitt planverk, b) hva kommunen hadde utarbeidet av annet skriftlig veiledningsmateriell, c) om kommunen systematisk foretrakk andre og mer uformelle virkemidler. Vi viser deretter hva og hvordan de aktuelle foretakene har benyttet av disse virkemidlene, og kommenterer "situasjonen" for hver kommune i forhold til dette¹⁸. Dette stoffet blir nærmere drøftet i kapittel 7.3.

Til slutt i den kommunevise gjennomgangen tar vi med en oppsummering om de endringer som har skjedd i våre casekommuner i perioden mellom intervjuene for del 1 og intervjuene for del 3.

Casekommune 1

Dette er en mellomstor bykommune ved kysten, med stor byggeaktivitet og press på både sentrumsområder og rekreasjonsområder, og de har kommet langt mht. utvikling av virkemidler for å styre estetisk utvikling. I denne kommunen er det tatt med 6 tiltak, hvorav fire er betegnet som "vellykket" (og ett av disse med delte meninger), ett er betegnet som "ikke vellykket", og ett er "stoppet - med delte meninger". Disse er byggemeldt av 3 foretak.

Hva kan tiltakene og foretakene "fortelle" om kommunens praksis ?

Tiltakenes "fortellinger"

De fire tiltakene som er betegnet som "vellykkede" har klare fellestrekk. Kommunen har her gått aktivt inn og påvirket tiltakene slik at de ble mer i tråd med ønsket estetisk utvikling, og de har benyttet både uformelle og utradisjonelle virkemidler – men i alle de fire tilfellene har de har en formell begrunnelse "foran seg". I tre tilfelle var dette reguleringsbestemmelsene, og i det siste var det et politisk vedtak med henvisning til § 74.2. De uformelle virkemidlene har mest vært samtaler, både med alle aktører og med hver av dem separat. Men der det var åpenbart at dette ikke ville

¹⁸ Vi tar her ikke med interne styringsdokumenter eller beskrivelser av interne rutiner for kommunene, kun det som var eller kunne vært tilgjengelig for foretakene

være tilstrekkelig fordi tiltakshaver selv prosjekterte uten å ha tilstrekkelige kvalifikasjoner, engasjerte kommunen en arkitekt for å kunne gi veiledning til tiltakshaver, og dette er noe utradisjonelt.

I det tiltaket som er ”stoppet”, har kommunen innledningsvis forsøkt samme framgangsmåte, dvs. at de har hatt en formell begrunnelse for å stoppe tiltaket, og har gått i dialog om bearbeiding. Arkitekten har tilslutt omprosjektert, men han har egentlig ment at det første utkastet var best. Det er tiltakshaver som har stoppet prosjektet pga. kostnader m.m. I dette tilfellet førte altså ikke kommunens strategi fram.

I tilfellet hvor resultatet ”ikke var vellykket” var ikke foretaket interessert i denne type dialog. Tiltaket fikk først avslag fra administrasjonen, men det politiske utvalget overprøvde dette og godkjente tiltaket. I dette tilfellet var reguleringsbestemmelsene mindre klare på det estetiske uttrykket, og stedsveilederen var ikke gjort juridisk forpliktende. Kommunen manglet mao. den formelle begrunnelsen, og foretak/tiltakshaver var ikke mottagelig for andre argumenter.

I begge de to tilfellene hvor det har vært ”delte meninger”, kan dette tilskrives at arkitekten ser tiltaket som et enkeltobjekt og vurderer estetikken i dette separat, mens kommunen primært ser tiltaket fra omgivelsenes ståsted og vurderer helheten i et område.

Foretakenes holdninger

Foretakene oppfatter kommunen som smidig, samarbeidsvillig og meget bevisst i forhold til estetisk utforming, og de oppfatter at de får relevant bistand. De peker også på at kommunen er blitt flinkere til å dele ut veiledningsmateriell tidligere.

Ett av foretakene peker imidlertid på at kommunen har en klar prioritering ved håndtering av sakene, hvor alle ”håndfaste paragrafer” har førsteprioritet, dernest ”vurderingskriterier minus § 74.2”, og vurderinger av estetikk først på tredje plass – og at kommunen ofte ikke bruker denne der det er kontroversielt. Men dette er relatert til tiltak vi har gjennomgått, og som vi har påpekt i forhold til at foretakene og kommunen har ulikt ståsted for sine vurderinger.

Samlet

Kommunens strategi kan tolkes (spesielt utfra tiltakene) som ”jernhånd i silkehanske” – og kommunen styrer klart mot oppsatte mål for helhetlig estetisk utvikling.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Kommunens virkemidler på aktuelt tidspunkt:

Kommunen hadde tydelige mål for estetisk utvikling både i overordnet planverk og implementert i aktuelle reguleringsplaner med bestemmelser.

Skriftlig veiledningsmateriell:

- (”Byvisjoner fram mot 2025”: Grunnlagsmateriell for overordnede planer)
- (Tettstedsanalyser: Grunnlagsmateriell for rullering av reguleringsplaner)
- ”Møbleringsplan for sentrum”: Anvisning for materialbruk m.m. i uterommet i sentrum
- Byggeskikkveileder (1997): Kunnskapsbank, veiledninger og anvisninger for tilpassing

Annet: Oppdatert kvalitetsstyringssystem for byggesaksbehandling i kommunen, og de tre viktigste elementene her er: godkjenningsordningen, oppfølging av egne reguleringsbestemmelser og utøvelse av skjønn.

Samlet inntrykk: Godt utviklede styringsverktøy både i planverk og veiledning.

Bruk av virkemidlene

Kommunen har altså relativt godt utviklede måldokumenter for å styre estetisk utvikling – både formelle i reguleringsbestemmelsene m.m. og i byggeskikkveileder. Foretakene oppgir stort sett også at de har mottatt dette skriftlige materialet ved oppstart av prosjekteringen.

Likevel viser ingen av foretakene eller tiltakene til at byggeskikkveilederen blir benyttet direkte av foretakene som "guideline" når de skal prosjektere.

Kommunen blir oppfattet som klar og tydelig, og det oppfattes en streng praktisering av reguleringsbestemmelsene. Kommunen benytter tydeligvis også store ressurser på dialog med foretakene både på grundige forhåndskonferanser og flere andre uformelle møter eller samtaler, og her utdypes og forklares det som egentlig står beskrevet i den skriftlige veilederen – men ofte spissformulert muntlig av kommunen i forhold til det aktuelle tiltaket.

I vårt utvalg er reguleringsbestemmelsene hovedtema for den estetiske utforminga for fem av de seks tiltakene i kommunen. I alle tiltakene ønsket tiltakshaver og/eller arkitekt en løsning som ville innebære dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene, og kommunen ønsket en streng praktisering av disse, og benyttet dialog for å understreke de formelle argumentene. I fire av tiltakene oppnådde kommunen at tiltakene ble endret til å være mer i tråd med reguleringsbestemmelsene og intensjonen bak denne (ofte enda mer enn bare formelle sider).

I det femte tiltaket forsøkte kommunen samme strategi, men ved politisk behandling *støttet politikerne tiltakshaveren mot kommunens administrasjon* – til og med i så stor grad at dette tiltaket også fikk en ønsket dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene på tross av at dette var i klar motsetning til intensjonene i byggeskikkveilederen.

I det siste tiltaket var ikke reguleringsbestemmelsene tilstrekkelige for å sikre at resultatet kunne bli bra, og kommunen gikk der inn med økonomisk virkemiddel: de engasjerte et arkitektforetak for å bistå en ukvalifisert privat tiltakshaver som hadde prosjektert selv. Heller ikke i dette tiltaket ble byggeskikkveilederen benyttet aktivt eller direkte.

For øvrig har flere av de mindre arkitektforetakene i kommunen inngått en "samarbeidsavtale" om bruk av byggeskikkveilederen, dvs. at de drøfter innhold og tolkning av den, og også hvorvidt de er enige i denne på alle områder. Dette hjelper de mindre tiltakene både til økt bevissthet for argumentasjon rundt tiltakene, og i prinsipielle debatter. Byggeskikk-veilederen bygger på tettstedsanalysene, og framhever steds karakter osv., men går ikke inn på detaljstyrende enkeltelementer – noe som krever tolkning. Ett av tiltakene (det som ikke var i tråd med bestemmelsene og som fikk medhold av politikerne) påpekte at de hadde mottatt en byggeskikkveileder, men mente at den "ikke ga klare nok anvisninger".

Samlet:

Vi ser at politisk forankring og klare reguleringsbestemmelser er helt nødvendige både for å ha tyngde bak uformelle virkemidler og for å kunne imøtegå sterke tiltakshavere, selv i en kommune som har godt utviklet planverk mht. estetikk, og som har både tettstedsanalyser og byggeskikkveiledere. Nåde det er sterke tiltakshavere er ikke veiledningsmaterieill tilstrekkelig, og det trenges dessuten ofte tolkning for hvert tilfelle.

Har det skjedd nye endringer i kommunen ?

Kommunen har endret sin kompetanse vesentlig i løpet av de siste 2 ½ år. De har nå blitt flere arkitekter og landskapsarkitekter, og har nesten doblet denne type kompetanse. De har et tett faglig samarbeid med reguleringsavdelinga, og det har vært noe personellmessig rokkering mot denne avdelinga – men også den har totalt sett blitt styrket mht. arkitektkompetanse.

Denne styrkinga av arkitektkompetansen i kommunen er et utslag av bevisst satsing på forsterket fokus på estetikk. De har tolket reformen dit at det faglige innholdet i byggesaksbehandlingen er dreid fra reell prøving av teknisk innhold i søknadene til å være faglige utfordringer knyttet til estetikk og utøvelse av skjønn.

Planverket rulleres jevnlig og er en kontinuerlig prosess.

Kommunen har ikke utarbeidet noen ny estetisk veileder siden forrige intervju. Men kommunen jobber kontinuerlig med nye stedsanalyser, og de benytter skolekretsene som avgrensinger av "stedene". Parallelt med stedsanalysene som går på fysiske forhold jobber de med "lokalsamfunnsrapporter" hvor hensikten er å få et godt lokaldemokrati.

De har også avholdt noen kurs for håndverkere, hvor estetikk og byggeskikk var tema.

Casekommune 2

Dette er en mellomstor bykommune med middels byggeaktivitet, men med noe press på sentrumsnære områder og med lite utviklede virkemidler for estetisk utvikling i kommunen. I denne kommunen er det tatt med 5 tiltak, hvorav fire er i moderne arkitektur og betegnet som (mer eller mindre) vellykket og/eller omstridt, og ett er betegnet som "kunne vært bedre". Tiltakene er byggemeldt av 4 foretak.

Hva kan tiltakene og foretakene fortelle om kommunens praksis ?

Tiltakenes "fortellinger"

For det ene tiltaket fantes en reguleringsplan med bestemmelser om estetikk, som arkitekten mente fungerte konserverende. Etter en arkitektkonkurranse og en modningsperiode ble reguleringsplanen endret / justert, og det ble bygget et moderne bygg næringsbygg som nå er førende for nye bygg i området.

For de øvrige tiltakene var det en fellesnevner at det ikke var stillet særlige krav fra kommunen mht. estetisk utforming, og arkitekten sto dermed fritt. I tre av fire tilfelle har han da prosjektert moderne bygg som har skapt debatt, mens kommunen har vært "passivt aksepterende". I ett av tilfellene har dette blitt førende for nye boligbygg i området.

I ett av tiltakene har imidlertid en sterk tiltakshaver "overstyrt" arkitekten både på formelle forhold og på estetikk, men kommunen har også her vært "passivt aksepterende", noe som har gitt et bygg som til dels sprenger formatet, og som betegnes som "bare passe bra".

Foretakenes holdninger

Foretakene oppgir at kommunen er dialogorientert, dyktig og positiv, men at det er lite fokus på estetisk utvikling både i planverk og i byggesaksbehandling – muligens preget av tidligere lav kompetanse på estetikk i kommunen. Men de opplever at kommunen er blitt både mer bevisst og mer kompetent den seneste tiden.

Samlet

Kommunens strategi kan tolkes som "åpen og uten rammer", samt "passivt aksepterende" – og kommunen gir stort rom for moderne arkitektur, men også for mindre vellykkede bygg.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Kommunens virkemidler på aktuelt tidspunkt

Overordnede planer har mål, men ikke strategier for å nå målene. De har relativt mange eldre reguleringsplaner med "gale" føringer, hvor de stiller høyere krav til situasjonsplanen.

Skriftlig veiledningsmateriell:

- De henviser til departementet veileder for presentasjon av prosjektene.
- Retningslinjer for skilt og reklame
- Informasjonsbrosjyre om norm for beskrivelse av nye private planer
- Informasjonsbrosjyre om retningslinjene for skilt og reklame
- En foreldet "formingsveileder" for sentrum

Annet: Saksbehandlerne benytter byggeskikksirkelen som hjelp i saksbehandlingen

De har kvalitetsstyringssystem for egen byggesaksbehandling, vekt på forhåndskonferanser.

Samlet: Noe uklare (evt. "gale") retningslinjer i planverket, og lite veiledningsmateriell.

Bruk av virkemidlene

I denne kommunen var det relativt sett færre virkemidler som foretakene kunne benyttet. Men to av de fire foretakene i vårt utvalg i denne kommunen hadde da selv tatt initiativ til å drøfte retningslinjer for sine tiltak: det ene foretaket inviterte selv politikere og administrasjon til en tidlig drøfting om det aktuelle tiltaket i sentrum, mens det andre foretaket brukte mye tid på ”opplæring av tiltakshaver”. Foretakene har også i flere tilfelle uoppfordret redegjort for estetikk, materialbruk, detaljering osv., men ikke fått respons.

Manglende retningslinjer fra kommunen gir problemer mht. å begrunne estetisk utforming. Dette gjelder både for saksbehandlere som får problemer med å begrunne avslag iht. § 74.2, og for foretak som ønsker å begrunne sine tiltak overfor tiltakshavere som mangler forståelse for estetikken i tiltakene (foretakene betegner dette som pedagogiske utfordringer).

Forhåndskonferansene blir ryddig gjennomført, men foretakene oppfatter dem ulikt. Ett foretak oppgir at kommunen har sjekklister men at estetikk ikke er et tema der, mens et annet oppgir at estetikk systematisk er tema der – men at det er problematisk fordi argumentasjonen ikke er godt nok forankret i planverk eller klare mål.

To av foretakene nevner politikernes rolle: Ett foretak mener at politikerne ”henger seg på populistiske bølger og gjør administrasjonen til hakkekyllinger”, mens et annet foretak nevner et tiltak hvor administrasjonen innstilte positivt men ble overprøvd av politikerne som avslo.

Samlet:

Foretakene uttrykker på ulike måter det samme: de savner estetiske retningslinjer og mål. Dette gjelder både for å kunne ha et redskap for å sikre, forsterke og bevare den stedegne arkitekturen (i dette tilfelle en lite oppskattet gjenreisingsarkitektur), det gjelder for å kunne drøfte nye tiltak med tiltakshavere som ikke har estetisk forståelse, og av hensyn til kommunens egne saksbehandlere som bør kunne begrunne sine innstillinger bedre.

Har det skjedd nye endringer i kommunen ?

Kompetansen på estetikk er øket vesentlig siden forrige intervju. Det var den gang ikke ansatt arkitekter ved byggesaksavdelinga, og de er nå 2 arkitekter, samt at det er 4 arkitekter og 1 landskapsarkitekt på byplanavdelinga. Dette er resultatet av en bevisst satsing på forsterket fokus på estetikk.

Kommuneplanen er rullert, men strategi for ønsket estetisk utvikling er ikke kommet med. Estetikk er noe mer innarbeidet i reguleringsplanene, men det er fortsatt (for) mange gamle planer i bruk, hvor estetikk ikke er berørt. I nye planer settes ofte konkrete teknisk rettede krav (takvinkler, møneretninger osv.), og generelle krav om ”god estetisk utforming”. Det er også utarbeidet et fortettingsprogram for sentrum, og de setter i noen tilfelle opp tiltaksklassen for bygg i sentrum, for å signalisere høye krav til utforming.

Det er ikke utarbeidet noe nytt skriftlig veiledningsmaterieell i perioden.

De har endret rutinene for byggesaksbehandling ved at det nå er arkitekt med på alle forhåndskonferanser, og antallet forhåndskonferanser og uformelle møter er øket vesentlig i de siste to årene – men dette har vært møtt med noe blandede reaksjoner fra bransjen, som har vært vant til å ”gjøre hva de vil”. De har også innført ukentlige interne møter hvor de byggemeldte tiltakene drøftes med spesielt fokus på estetikk, noe som også bidrar til større grad av likebehandling og felles syn blant saksbehandlerne.

Kommunen har holdt flere ”bransjemøter” hvor kommunen møter representanter for byggenæringa, men estetikk har foreløpig ikke vært tatt opp på disse møtene.

Casekommune 3

Dette er en stor bykommune med stor byggeaktivitet, stort press på sentrum og stort fokus på estetikk – men lite skriftlig materiale om dette på det aktuelle tidspunkt. Kommunen har tre instanser som kan involveres i byggesaker: byggesaksavdelinga (godkjenningsinstans og administrasjon), byantikvaren (uformell høringsinstans) og Tilsynsutvalget (politisk utvalg). I denne kommunen er det tatt med 6 tiltak, hvorav tre er betegnet som vellykket, ett er det delte meninger om, mens to tiltak er stoppet. Tiltakene er byggemeldt av 6 foretak.

Hva kan tiltakene og foretakene fortelle om kommunens praksis ?

Tiltakenes ”fortellinger”

Fire av tiltakene i denne kommunen har problematikk knyttet til antikvariske verdier, og de er behandlet etter ulike prosedyrer fra kommunen: ett tiltak ble behandlet byggesaksavdelinga alene, ett med byantikvaren som faglig veileder, to tiltak ble lagt fram for Tilsynsutvalget som i det ene tiltaket koblet inn byantikvaren og det andre ikke. I tre av disse sakene var det ikke stillet spesielle krav til estetisk utforming i reguleringsbestemmelsene, men i det siste var det klare klausuler knyttet til de antikvariske verdiene (og det var dette tiltaket som ble behandlet av byggesaksavdelinga alene). Foretakene har gitt uttrykk for at de oppfatter saksbehandlingsprosedyrene for tiltak med antikvariske problemstillinger som uklar.

Det ble vurdert å benytte § 74.2 som begrunnelse for avslag i tre av tiltakene, men i alle disse ble det valgt å legge vekten på reguleringsbestemmelsene, uansett om de aktuelle bestemmelsene der var av vesentlig karakter eller ikke. I det ene tilfellet ble § 74.2 benyttet parallelt. Men i en sak om fasaderehabilitering (som kun gjaldt estetikk) ble det *ikke* henvist til § 74.2.

I vårt utvalg var det bare ett næringsbygg som også var nybygg, og som forsøkte å innføre elementer av moderne arkitektur. Dette tiltaket ble ikke behandlet av byantikvaren, men Tilsynsutvalget ba om noen endringer for å dempe uttrykket, og arkitekten mener at tiltaket ble bedre med dette. Men han kommenterte likevel at ”Vi har tre instanser som behandler saker, to av disse er konserverende (byantikvar og Tilsynsutvalg), mens det tredje kun er opptatt av formaliteter og skjemaer – og i realiteten er det Tilsynsutvalget med sine politikere som behandler estetikken i tiltakene”. Han ønsket en debatt om moderne arkitektur i byen. Men arkitekten for det andre næringsbygget (rehabilitering) mente at kommunen *ikke* kvelte moderne arkitektur på tross av utfordringer knyttet til de antikvariske verdiene.

Foretakenes holdninger

Det er flere av intervjuforetakene som nevner at kommunen vektlegger for mye tilpassing til de antikvariske aspektene ved formgivning og er lite åpne for moderne arkitektur, selv om det altså ikke er enighet om dette. To av foretakene peker også på den noe uklare behandlingen av tiltakene med antikvariske verdier, og også i andre saker. Dette forsterkes av at flere av intervjuforetakene peker på ”forskjellsbehandlinger” og ”uforutsigbarhet”. Ett av foretakene mener at de blir ”presset” av kommunen til å endre på sine prosjekter (etter hans mening i negativ retning) (dette var foretaket som hadde egne ”estetiske retningslinjer”). Det største av foretakene mener kommunen har ”en positiv praksis”.

Samlet

Dette er en stor og kompleks by og utvalget av tiltak og foretak er lite i forhold til den totale mengden, så det vil ha liten verdi å presentere en ”kort karakteristikk” av hva disse kan fortelle om casekommunen utfra de tiltak vi har med i vårt utvalg. Men kommunen selv har også dokumentert internt hvilke problemer de har med at skjønnnet utøves ulikt av de forskjellige saksbehandlerne, og vi ser at i de fleste saker er det en streng håndheving av de reguleringsbestemmelser som finnes selv om disse oftest ikke var presise mht. formuleringer om estetikk.

Hvis vi likevel skal oppsummere kommunens strategi utfra hva vi kan se av tiltakene og foretakenes holdninger, kan det være i retning av ”mangslungen og noe uklar, med flere instanser og noe forskjellsbehandling” – men samtidig streng dispensasjonspraksis i forhold til reguleringsbestemmelser - og lite bruk av skjønn.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Kommunens virkemidler på aktuelt tidspunkt

Mål, strategier og retningslinjer for estetisk utvikling mangler i overordnet planverk.

Reguleringsplanene er relativt sprikende i sine signaler mht. dette, og bestemmelsene der er også ofte teknisk orienterte (takvinkler, høyder osv.). De har imidlertid gode retningslinjer og mål for utvikling av grøntområdene.

Skriftlig veiledningsmateriell:

- Generell veiledning om byggesaksbehandling beregnet på foretak (prosedyrer).
- Informasjonsbrosjyre med eksempler på god estetikk under utarbeiding (forelå ikke)
- Dokumentasjon om byens verneverdige bebyggelse, teknisk orientert (på nettet).

Annet: Kommunen deler ut arkitekturpris, og de har hatt flere typer interne seminarer for egne saksbehandlere, men dette berører foretakene kun indirekte. Prioritering: tidlige møter.

Både Tilsynsutvalg (politisk) og byantikvar kan også bli koblet inn i saksbehandlingen.

Samlet: Stort fokus på estetikk, men lite konkrete materiale og uklare føringer i planverket.

Bruk av virkemidlene

Det er lite skriftlig veiledningsmateriell, og det som finnes, omhandler den antikvariske bebyggelsen. Det oppleves også som at det enten mangler mål eller er uklare mål i planverket. Klare mål og godt veiledningsmateriell savnes av flere, som påpeker at det også er vanskelig å begrunne et tiltak når ikke overordnede mål finnes (både eksternt og internt).

Men for de tiltakene hvor det var aktuelt å benytte informasjonen om den bevaringsverdige arkitekturen, var foretakene ikke kjent med at det fantes aktuelt stoff på byantikvarens nettsted, og de fikk derfor informasjonen på et noe for seint tidspunkt i prosessen – de fikk f.eks. ikke vite om dette på forhåndskonferansen; i det ene tilfellet først etter rammetillatelsen. Den informasjonen som finnes der, er kun dokumentasjon av den bevaringsverdige arkitekturen, ikke retningslinjer eller styringsmål for ny bebyggelser koblet mot det gamle.

Byantikvarens rolle trekkes fram av flere: Dette er en ”høringsinstans”, men fungerer i realiteten som den reelle saksbehandlingsaktøren for ny bebyggelse knyttet opp mot gammel, og hans rolle betegnes som fin når det gjelder rehabilitering, men konserverende for nytt. Men byantikvaren kobles ikke automatisk inn, og det var eksempel på en fasaderehabilitering i et område med bevaringsverdig arkitektur hvor han ikke var inne i bildet.

Enda flere trekker fram Tilsynsutvalget. Dette politiske utvalget skal behandle estetiske aspekter ved byggesakene, og er egentlig også en høringsinstans parallelt med bygningsrådet. Men de oppfattes som den reelle saksbehandlingsinstansen for estetikk, særlig i de tilfelle hvor byantikvaren ikke er koblet inn. Foretakene opplever at det er Tilsynsutvalget som utøver ”skjønn” der det er aktuelt. Flere peker på at politikerne kan ha et konservativt syn, at de blir utsatt for ”lobbing” og er påvirkelige, slik at det kan bli noe uforutsigbart.

I to av tiltakene ønsket byggesaksavdelingen å avslå tiltakene med henvisning til § 74.2, men begge steder benyttet de isteden noen mindre vesentlig tekniske krav, fordi de tekniske kravene ble oppfattet som ”tyngre”. I ett tiltak benyttet de § 74.2, men de fikk da problemer med begrunnelsen, ettersom de anførte at det var manglende tilpassing til omgivelsene, samtidig som omgivelsene ikke var så enhetlige som man kunne ønsket.

I mangel av kommunalt veiledningsmateriell oppgir noen at de har benyttet Miljøvern-departementets materiell, og materiell fra Byggforsk.

Samlet:

Mål og retningslinjer oppfattes som uklare i planverket, og veiledningsmateriell mangler. ”Skjønn” utøves i realiteten av Tilsynsutvalg eller byantikvaren, og forhåndskonferansene er et av de viktigste virkemidlene til kommunen.

Har det skjedd nye endringer i kommunen ?

Bemanning og formell kompetanse ved byggesaksseksjonen har vært omtrent uendret de siste to år. Men byggesaksavdelinga har blitt omorganisert i perioden, fra en ordning hvor oppgavene var "sonedelt" slik at hver "soneavdeling" hadde ansvar for en geografisk sone i byen - til en ordning med mer typebestemte saker. Etter omlegginga behandles sakene i større grad etter problemstilling, slik at noen behandler saker med antikvariske problemstillinger, andre behandler boliger i forsteder osv. Dette gir mulighet for større grad av faglig fordypning og "spesialisering", slik at reell kompetanse kan sies å være økt noe.

Mht. planutviklinga har det vært størst fokus på sentrumsplanen og bestemmelsene i denne. Det har vært problematisk at denne har vært tolket ulikt, både av foretakene og mellom egne saksbehandlere. Interne møteserier for å avklare tolkning av sentrumsplanen har derfor vært prioritert. Et annet tilsvarende tema som har fått stor oppmerksomhet er vanskelighetene med å "snu en trend" i områder hvor det har vært uheldige utviklingstendenser mht. estetikk. Foreløpig er imidlertid disse avklaringene nedfelt i endrede bestemmelser til planene.

Kommunen har ikke utarbeidet noe nytt skriftlig veiledningsmateriell de siste to årene. Men de har gjennomført interne tverrfaglige seminarrekker for å gjøre alle saksbehandlere kjent med det stoffet som foreligger, og på tolkningen og bruken av dette.

Fokus har vært den interne omorganiseringa og de interne opplæringene som følge av dette, og de har i mindre grad gjennomført kurs for foretak eller eksterne aktører.

Casekommune 4

Dette er en liten innlandskommune med markert tettsted og liten byggeaktivitet, og de hadde utarbeidet stedsveileder og igangsatt rullering av reguleringsplaner. I denne kommunen er det tatt med 4 tiltak; tre som "kunne vært bedre", og ett som ble stoppet. Det er intervjuet tre foretak som har byggemeldt i kommunen.

Hva kan tiltakene og foretakene fortelle om kommunens praksis ?

Tiltakenes "fortellinger"

I to av tiltakene som "kunne vært bedre" var kommunen også tiltakshaver, og samarbeidet mellom arkitekt, tiltakshaver og byggesaksavdeling var dialogorientert og bra mht. formgivning, volumer m.m. Forbedringspotensialet var knyttet til materialbruken, hvor kommunen (som tiltakshaver) valgte å ikke følge formingsveilederen utarbeidet av kommunen (som plan- og bygningsinstans). I det siste tiltaket som "kunne vært bedre", var forbedringspotensialet knyttet til arkitektens utilstrekkelige kompetanse, selv om kommunens byggesaksavdeling aktivt hadde bidratt til positiv bearbeiding av prosjektet.

Tiltaket som fikk avslag, var et hytteprosjekt hvor tiltakshaver ønsket å presse størrelse / utnyttelsesgrad, og hvor kommunen forhold seg strengt til reguleringsbestemmelsene.

Foretakenes holdninger

Foretakene er nokså samstemte i beskrivelsen av kommunen. De mener at kommunen styrer mest ved plankrav, og at de håndhever dette strengt, konsekvent og uten forskjellsbehandling, selv om de kan vise til eksempler med dispensasjoner. Kommunens folk er klare og entydige, og foretakene får bistand dersom de ber om det. Men det kan se ut som om politikere og administrasjon ikke er helt enige – på tross av at begge oppleves som konservative mht. syn på estetikk; politikerne i enda større grad enn administrasjonen.

For estetisk utvikling ser det ut som om kommunens fokus er sentrum, og at de har en konservativ forståelse av begrepet estetikk og byggeskikk. I forhold til presset på rekreasjonsområdene, mener de at det er for stor vekt på detaljerte krav til utforminga av selve hyttene i en bestemt byggestil, mens det for eksempel ikke står noe om terrengtilpassing, som kanskje er den største utfordringa.

Samlet

Kommunens praksis kan tolkes som ”styring via plankrav mot et mål preget av konserverende holdning til estetikk”, men med en positiv og hjelpsom innstilling til foretakene.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Kommunens virkemidler på aktuelt tidspunkt

Estetikk var til dels innarbeidet i overordnet planverk (selv om noen var mer enn 10 år gamle) og i reguleringsplaner, men der mest med konkrete og tekniske bestemmelser, og med krav om at stedsveilederen skal benyttes.

Skriftlig veiledningsmateriell:

- Stedsanalyse, med påfølgende formingsveileder for sentrum av tettstedet.
- Retningslinjer for skilting og utendørsreklame

Annet: Veiledningsmateriell fås på servicetorget, og få tar kontakt med saksbehandlerne i tidlige faser av et prosjekt. Kommunale saksbehandlere gir veiledning på forespørsel.

Bruk av virkemidlene

Foretakene i denne kommunen har svært sammenfallende syn på kommunen. De mener at kommunen primært styrer via plankrav, men at kommunen er imøtekommende og gir god veiledning når foretakene ber om det. Det er foretaket med svakest egen kompetanse som i størst grad benytter seg av den kommunale veiledningen.

Foretakene får stedsveilederen fra servicetorget ved oppstart av et tiltak, og denne brukes mye av foretaket med høyest kompetanse. Men foretaket med lavest kompetanse oppfatter at når det henvises til ”retningslinjer for estetikk” tenkes det på reguleringsbestemmelsene og ikke stedsveilederen – den bruker han ikke.

Foretakene oppfatter at kommunen er konsekvent, men at politisk utvalg ofte er uenige med administrasjonen og ”overkjører” dem, og at politikerne har en mer konservativ holdning til byggeskikk og ”har problem med å se at verden går videre”.

Kommunen krever også konsekvent dokumentasjon også av tiltaket i forhold til omgivelsene.

Samlet:

Kommunen styrer via plankrav, og bruker mye veiledningstid på svake prosjekteringsforetak. Stedsveilederen blir brukt av foretakene med høy kompetanse, og kravene til dokumentasjon bidrar til bevisstgjøring og begrunnelse for estetikken. Politikerne fungerer konserverende.

Har det skjedd nye endringer i kommunen ?

Byggesaksavdelinga har fått en liten forsterkning, ved at det nå er ½ stilling mer enn for to år siden, men det er ikke blitt noen forsterkning av den estetiske kompetansen på tross av fokus på estetikk i kommunen.

Kommuneplanen er ikke rullert, og det har vært få endringer i planutvikling og rutiner for byggesaksbehandling i toårsperioden, utover ordinært arbeid med reguleringsplaner, slik at disse nå også dekker hytteområdene bedre enn tidligere. Her er klare retningslinjer for ønsket byggeskikk, og det fremgår at de ser på estetikk og byggeskikk som omtrent det samme.

Det er ikke utviklet nytt veiledningsmateriell eller annet skriftlig materiale i denne perioden, men de benytter den tidligere stedsveilederen noe mer aktivt overfor foretakene.

De gjennomfører forhåndskonferanser på større tiltak og på forespørsel, ellers ikke.

De har ikke gjennomført kurs eller lignende, men utfordringen for dem ligger nå i at foretak fra Baltikum og Finland ønsker å sette opp hytter med helt annen laftetradisjon, og at deres fokus på egen byggeskikk er ytterligere forsterket.

Casekommune 5

Dette er en mellomstor landkommune med middels byggeaktivitet, med relativt lite utviklede strategier for estetisk utvikling og fokus på "kort saksbehandlingstid". I denne kommunen er det tatt med kun tre tiltak, hvorav ett betegnes som vellykket og to som "kunne vært bedre". Tiltakene er byggemeldt av to foretak.

Hva kan tiltakene og foretakene fortelle om kommunens praksis ?

Tiltakenes "fortellinger"

Kommunen krever konsekvent at byggeskikksirkelen benyttes, og den er derfor benyttet i alle de tre tiltakene her. I det ene tilfellet var omgivelsene i utgangspunktet lite vakre, i de to andre tilfellene var tomtene sentrumsnære, eksponerte og vakre, og i to av tiltakene var det sterke tiltakshavere som ikke vektla god estetikk, og som presset arkitekten på løsningene. I begge disse tilfellene ble byggeskikksirkelen benyttet som et støttende argument for arkitektens syn, og bidro til at sluttresultatet ble bedre. Der omgivelsene ikke var vakre, førte dette til at det ble godkjent et flott bygg i moderne arkitektur som etterpå er blitt førende, og som har bidratt til å forbedre hele området.

Begge de to sentrumsnære tiltakene har imidlertid likevel forbedringspotensial; i det ene tiltaket er dette knyttet til at den kommunale tiltakshaveren ikke fulgte opp det som byggesaksavdelinga anbefalte om materialbruk (kommunens arbeid med estetikk i sentrum var ikke utviklet til en veileder eller knyttet til reguleringsplanen som bindende føringer), og i det andre tiltaket var dette knyttet til at tiltakshaver ikke betraktet byggeskikksirkelen som et juridisk bindende argument, og bygget kunne (og burde) blitt enda bedre.

Det siste eksempelet førte til en politisk debatt, og til at kommunen i etterkant har iverksatt en rekke tiltak for å sikre bedre estetisk utvikling, fordi eksemplene viste at byggeskikksirkelen ikke var et godt nok verktøy alene.

For øvrig viser disse eksemplene at kommunens byggesaksavdeling har en viktig rolle som støtte for arkitekten der det er sterke tiltakshavere som ikke har tilstrekkelig fokus på estetikk, også der det er kommunen selv som er tiltakshaver.

Foretakenes holdninger

Foretakene opplever at de ikke får presise signaler om ønsket estetisk utvikling, og mener at dette er opp til arkitektene selv. De mener at bruken av byggeskikksirkelen ikke er godt nok "verktøy", men at det har bidratt til å øke bevisstheten om begrunnelsene for en valgt løsning.

Informantene mener at kommunen har god forutsigbarhet og likebehandling, men at de ofte har dårlig tid til veiledning. De mener også at det kan virke som om politikerne ofte "overkjører" kommunens administrasjon, og at de er noe mer "konservative" enn administrasjonen.

Samlet

Kommunens praksis kan tolkes som "åpen, positiv og velmenende, men med uklare føringer - og de er litt på etterskudd". Dette gir noe rom for moderne arkitektur, men ikke godt nok sikkerhetsnett for å sikre at mindre heldige bygg gjennomføres.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Kommunens virkemidler på aktuelt tidspunkt

Estetikk er ikke innarbeidet i overordnet planverk, men i reguleringsplanene er det tatt med konkrete bestemmelser inkl. høyder, volum og materialbruk, samt krav til dokumentasjon av forholdet til omgivelsene.

Skriftlig veiledningsmateriell:

- Stedsanalyse for kommunesenteret med visjoner framover på strategisk nivå
- Dokument for byvisjoner (peker på at identitet og kultur må utvikles videre)
- Miljøplan for kommunen med langsiktige strategiske mål bl.a. om byggeskikk

Annet: Kommunen betrakter reguleringsbestemmelser som viktigste virkemiddel, og det er disse som leveres foretakene ved oppstart av byggesaker. Det finnes en liten intern uenighet ettersom noen betrakter kommuneplanen som viktigere. Stedsveilederen deles ikke ut automatisk. Kommunen krever bruk av byggeskikksirkelen for alle tiltak.

Bruk av virkemidlene

Foretakene mener at kommunen styrer via plankravene. De oppgir at det er god dialog med kommunen, men at denne har vært preget av mye formaliteter i forhold til fokus på estetikk. De oppgir også at administrasjonen likebehandler foretakene og at de har økende forståelse for moderne arkitektur, men at politisk utvalg av og til ”overkjører” administrasjonen ved utøvelse av ”skjønn”.

Stedsanalyser er mest et internt verktøy for kommunen for å videreutvikle planverket, men foretakene peker på at det er et savn at det ikke foreligger klarere mål eller retningslinjer for industriområdene i kommunen (og det er der det er størst byggepress nå).

Kommunen setter krav om bruk av byggeskikksirkelen i alle tiltak, og for det ene tiltaket i vårt utvalg førte dette til at tiltaket ble noe bedre enn utgangspunktet. Men det hadde imidlertid fortsatt et ”stort forbedringspotensial” i forhold til kommunens ønsker om estetisk utvikling, og dette tiltaket førte til at kommunen har intensivert sitt arbeid med virkemidler.

Samlet:

Kommunen styrer via plankrav og via krav om dokumentasjon av forhold til omgivelsene (via byggeskikksirkelen) som grunnlag for vurdering av tiltaket. Det har likevel ikke vært tydelige nok mål i deler av kommunen, og arbeidet med dette er intensivert i ettertid.

Har det skjedd nye endringer i kommunen ?

Det er ingen endring i bemanning og kompetanse på byggesaksavdelinga.

Siste vedtatte kommuneplan er bearbeidet mht. estetikk, men eller er det ikke gjort så mye med planverket.

Kommunen har imidlertid utarbeidet nye veiledere på estetikk, og de har startet arbeid med en stedsanalyse og en drøfting av målet for estetisk utvikling i kommunen, etter at noen av tiltakene i vårt utvalg hadde ført til debatter og forsterket estetikk som tema på dagsorden.

Som ledd i dette arbeidet er kommunen også i ferd med å gjennomføre en intern møteserie om innhold og estetikk i eksisterende planverk, med byggesaksavdelinga og planavdelinga sammen, og samarbeidet mellom disse to avdelinger er blitt bedre. Kommunen har i større grad enn tidligere lagt vekt på økt møtevirksomhet i tidlige faser av prosjekter under utvikling.

De har startet med tilsyn, og gjennomført tilsyn på arkitektforetak hvor resultatet ikke er blitt som forventet, men arkitektene ”går i selvforsvar”, og kommunen forøker da å heller følge dem tettere opp i neste tiltak.

For øvrig har de fortsatt gode erfaringer med aktiv bruk av byggeskikksirkelen, og krever at denne benyttes fra foretakene i alle tiltak. Arbeid med bruk av denne har stort fokus.

De har ikke selv gjennomført kurs for eksterne parter med estetikk som tema, men Husbanken har gjennomført kurs hos dem med lokale aktører, og generelt ønsker kommunen en mer aktiv dialog med kommunens innbyggere på alle plan, om kommunens estetiske utvikling.

Casekommune 6

Liten landkommune med liten byggeaktivitet, men likevel press på rekreasjonsområdene. Kommunen har et tydelig fokus på lokal byggeskikk, og har innarbeidet dette i sitt planverk, men de har ikke utarbeidet annet veiledningsmateriell. I denne kommunen er det tatt med 4 tiltak hvorav tre er betegnet som vellykket, mens ett ”kunne vært bedre”. Tiltakene er byggemeldt av 4 foretak.

Hva kan tiltakene og foretakene fortelle om kommunens praksis ?

Tiltakenes ”fortellinger”

Ett av tiltakene var et næringsbygg i sentrum, mens de tre andre var fritidsbebyggelse. Kommunen hadde klare og detaljert reguleringsbestemmelser for fritidsbebyggelsen, tuftet på lokal byggeskikk og tradisjoner – men lite presise mht. krav om tilpassing til terreng. I to av tiltakene som gjaldt fritidsbebyggelse var det sterke tiltakshavere som presset for å få større og mer dominerende bygg enn reguleringsbestemmelsene la opp til, og relativt sett svakere arkitekter (egentlig byggmestere). Kommunens bestemmelser var klare, og kommunen forsterket innflytelsen på prosjektene med uformelle virkemidler for å oppnå den ønskede estetiske utviklingen – med godt resultat. I det ene tilfellet var imidlertid reguleringsbestemmelsene så detaljerte at de ikke ga rom for en plassering som ville blitt mindre dominerende i terrenget, selv om tiltaket i seg selv var både tradisjonelt og harmonisk nok.

For sentrum var de formelle bestemmelsene ikke presise, men kommunens mål for estetisk utvikling var likevel klart også her – formidlet uformelt. For sentrumsbygget benyttet kommunen en rekke uformelle virkemidler for å få gjennomført et tiltak basert på lokal byggeskikk, og foretaket mente at kommunen opptrådte formelt uklart, men tydelig på målet.

Foretakenes holdninger

Kommunen mangler estetisk veileder, men har veldig detaljerte og konkrete reguleringsbestemmelser og mange muntlige anvisninger, men foretakene oppfatter at kommunen styrer mest via plankravene. Foretakene ser positivt på at kommunen er så opptatt av et helhetlig preg i kommunen, men mener at de går for langt i retning av konkrete anvisninger. Kommunen oppleves som forutsigbar, og det virker også som om administrasjonen og politikerne er enige, men at politikerne kan være enda mer tradisjonelle, konserverende og detaljstyrende enn administrasjonen (”smårutete vinduer og torv på taket”).

Foretakene opplever at kommunen er konsekvent mht. fritidsbebyggelsen, men ikke like konsekvente i tettstedet, og foretakene mener at de kommunale saksbehandlerne egentlig ikke har greie på estetikk. Det trekkes spesielt fram at de legger så sterk vekt på at det skal være tradisjonell byggestil med detaljerte krav – uten drøfte om dette er riktig når prosjektene er helt ute av skala i forhold til den lokale byggeskikk (ca 10 ganger så store).

Samlet

Kommunen praksis kan tolkes som ”helhetlig, tradisjonell og detaljstyrende, men med manglende rom for moderne videreutvikling av den lokale byggeskikk”.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Kommunens virkemidler på aktuelt tidspunkt

Kommunen har klare mål i planverket om å videreføre tradisjonell byggeskikk i området. Det er også tatt inn relativt detaljerte og konkrete krav til utforming t.o.m. i kommunedelplanene.

Skriftlig veiledningsmateriell:

- Veileder for ”nytt bustadhus”, om boliger som passer i kommunen
- Rapport / analyse av tettstedet – grunnlag for nye planer, og for næringsutvikling
- Rapport / analyse av estetikk for hyttefelt – veiledning og anbefalinger
- Egen forskrift for skilting i kommunen
- Egne prinsippskisser for ungdomsboliger i kommunen

Annet: Kommunen har ellers ikke trukket fram andre virkemidler eller utdypet mer.

Bruk av virkemidlene

Vårt utvalg omfatter 4 foretak som har byggemeldt 3 hytter og et næringsbygg i sentrum. Ingen av foretakene hadde fått veiledningsmateriell eller stedsanalyser. Men foretakene hadde meget sammenfallende erfaringer for de tre hyttene, selv om hyttene ligger i ulike deler av kommunen: Reguleringsbestemmelsene var svært detaljerte og konkrete, og kravene der ble håndhevet strengt. Utover dette fulgte kommunen opp med klare og sterke muntlige anvisninger. Målene var klare i retning av tradisjonell byggeskikk, og politikerne gikk om mulig enda lenger enn administrasjonen i den retningen, selv om det oftest var enighet mellom administrasjon og politikere. Forutsigbar skjønnsutøvelse.

For sentrum var det ikke veiledere, og heller ikke reguleringsbestemmelser med klart innhold. Her gikk kommunen inn med sterk uformell påvirkning (ikke engang formell forhåndskonferanse), men kommunen hadde flere og til dels sammenblandede roller – og et klart mål.

Samlet

Planstyring, med klare mål og klart fokus. Ikke skriftlig veiledningsmateriell, men tett uformell oppfølging av foretakene.

Har det skjedd nye endringer i kommunen ?

Det er ikke økt bemanning på byggesaksavdelinga de siste to årene, men medarbeiderne har deltatt på flere kurs, spesielt knyttet til bygging i fjellområder.

Planverket er ikke vesentlig endret, men de har forsøkt å skjerpe bestemmelsene om estetikk på alle plannivåer. Fokus er imidlertid fjellområdene med press på hyttebygging.

Kommunen har også utarbeidet et dokument med retningslinjer for hytteområdene, med angivelser bl.a. av hvordan hyttene skal plasseres i det sårbare fjell-landskapet.

Byggesaksbehandlingen i kommunen legger stor vekt på forhåndskonferansen og tidlig dialog, og de gir også veiledning dersom det er behov for det. Kommunen mener at de faktisk utøver skjønn og bidrar til bedre estetisk utvikling når de gir omfattende og muntlige tilbakemeldinger på tiltakene allerede ved mottakskontrollen, som har fått større fokus. De har der også systematisk begynt å kreve at foretakene dokumenterer forholdet til omgivelsene - dette kan være på flere måter, men for hytter vil ofte modell være den mest relevante måten.

De har arrangert et større seminar om lokal byggeskikk og planverk, for lokale aktører.

7.2 Kommunenes praksis belyst via foretak og tiltak

På bakgrunn av den kommunevise gjennomgangen ønsker vi i dette kapittelet å se nærmere på om og eventuelt hvordan det er sammenheng mellom utfordringene i tiltakene og kommunens generelle grunnholdning til å styre den estetiske utviklinga i kommunen. Vi ser samtidig på foretakenes holdninger til kommunens praksis.

Det er innledningsvis viktig å minne om at foretakene ikke er valgt ut som representative for foretaksstrukturen i landet, og at tiltakene ikke er valgt ut som representative for alle byggemeldte tiltak i hver kommune. Det er dessuten svært ulike kommunestørrelser med svært ulike byggeaktivitet, så i noen casekommuner representerer vårt utvalg hovedtyngden av det som er byggemeldt, mens i andre representerer vårt utvalg kun en liten andel – hvor kommunen selv har valgt ut tiltak som de mener er relevante for vår undersøkelse. Kommunene kan dermed ha valgt ut tiltak som spesielt fokuserer på enkelte temaer, og dette trenger ikke å være verken den eneste utfordringen i kommunen eller den mest vanlige utfordringen; det kan hende de er valgt ut fordi de oppleves som mest problematisk i den aktuelle kommunen; dette vet vi ikke.

Gjennomgangen forsterker det bildet som er gitt i denne undersøkelsens del 1, hvor det vises til at kommunene var på svært ulike stadier mht. å utvikle sine mål og virkemidler for estetisk utvikling i kommunen. Undersøkelsen viser også klart at dette påvirker utforminga av tiltakene i kommunen, og at det er stor forskjell på hvor klart foretakene oppfatter kommunens mål.

Foretakene var i stor grad opptatt av problemstillingene knyttet til om kommunens strategi og mål for estetisk utvikling åpnet for moderne formspråk eller om de fungerte konserverende, og vi tar på nytt med de seks ”konklusjonene” om hvordan våre casekommuner oppfattes:

1. Kommunens strategi kan tolkes (spesielt utfra tiltakene) som ”jernhånd i silkehanske” – og kommunen styrer klart mot oppsatte mål for helhetlig estetisk utvikling.
2. Kommunens strategi kan tolkes som ”åpen og uten rammer”, samt ”passivt aksepterende”, og kommunen gir stort rom for moderne arkitektur, men også for mindre vellykkede bygg.
3. Kommunen er en stor og kompleks by med mange problemstillinger, men hvis vi likevel skal oppsummere kommunens strategi utfra hva vi kan se av tiltakene og av foretakenes holdninger, kan det være i retning av ”mangslungen og noe uklar, med flere instanser og noe forskjellsbehandling” – men samtidig streng dispensasjonspraksis i forhold til reguleringsbestemmelser - og lite bruk av skjønn.
4. Kommunens praksis kan tolkes som ”styring via plankrav mot et mål preget av konserverende holdning til estetikk”, men med en positiv og hjelpsom innstilling til foretakene.
5. Kommunens praksis kan tolkes som ”åpen, positiv og velmenende, men med uklare føringer - og de er litt på etterskudd”. Dette gir noe rom for moderne arkitektur, men ikke godt nok sikkerhetsnett for å sikre at mindre heldige bygg gjennomføres.
6. Kommunen praksis kan tolkes som ”helhetlig, tradisjonell og detaljstyrende, men med manglende rom for moderne videreutvikling av den lokale byggeskikk”.

Klare mål i planverket oppfattes som bra og som å gi en god forutsigbarhet, og vi ser at de kommunene som har dette i størst grad klarer å oppnå en helhet i de bygde omgivelser (iht. våre intervjuobjekter). Men i enkelte tilfelle forveksles ”klare mål” og ”detaljerte krav til utforming”, og vi ser at detaljerte utformingskrav kan virke kvelende bl.a. på moderne formspråk. Detaljerte krav til utforming kan både gi manglende rom for mer nytenkende tilpassing til en bestemt tomt, og de kan forhindre kreativ videreutvikling av stedegne karaktertrekk ved arkitekturen.

En åpen og aksepterende holdning til estetisk utvikling kan også være oppfattet som bra, og vi ser at de kommunene som har hatt en slik grunnholdning er de kommunene som i størst grad har åpnet for moderne formspråk, også slik at dette kan bli førende for seinere bygg enten i helt nye områder (”jomfruelig mark”), eller i transformasjonsområder – som blir vurdert som bra. Men vi ser også at en slik åpen og aksepterende grunnholdning også gir kommunen et dårligere grunnlag (dårligere ”sikkerhetsnett”) for å kunne forhindre at mindre vellykkede prosjekter blir realisert, og at det også kan gi risiko for liten sammenheng i bygningsmiljøer som burde hatt noen sammenbindende elementer.

Vi har også sett en grunnleggende forskjell mellom foretak og kommuner i synet på estetikk, hvor det ikke dreier seg om ”moderne formspråk” i forhold til ”tradisjonell byggeskikk”. Vi har flere eksempler (spesielt i casekommunene 1 og 3) på at foretakene har fått krav fra kommunen om å bearbeide et tiltak. Foretakene har da mer eller mindre motvillig gjort dette (til en viss grad), men de har samtidig understreket at de mener deres opprinnelige utgangspunkt har vært bedre arkitektur med høyere estetiske kvaliteter, og at de mener at kommunen enten ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse til å vurdere tiltakenes estetiske kvaliteter, eller at kommunen ikke har hatt ”tilstrekkelig mot” til å akseptere tiltak som har representert nytenkning. I de fleste av disse tiltakene har vi imidlertid sett et annet mønster: *Arkitektforetakene har vurdert sine tiltak som ”isolerte objekter”, mens kommunene har vektlagt ”hensynet til omgivelsenes helhet”.*

I dette perspektivet har kommunene også vurdert om det aktuelle tiltaket ville kunne gi en presedens for å akseptere en uheldig utvikling, noe som har møtt liten forståelse hos foretaket. Kommunen skal imidlertid også ivareta en utvikling over tid iht. en strategi som skal vare etter at dette foretaket er ferdig med sitt tiltak, slik at kommunen er forpliktet til å ta andre hensyn.

De problemstillingene vi har pekt på om forholdet mellom klare mål og konserverende detaljstyring kontra åpne og udefinerte mål og risiko for uønsket utvikling åpner for en drøfting rundt hva slags form man skal kunne gi "målene" for estetisk utforming. Det ser imidlertid ut til å være av stor betydning at det er tatt klare politiske verdivalg og at målene er politisk forankret, og det ser ut som om det også er av stor betydning at det parallelt med planarbeidet drives holdnings-skapende arbeid både i forhold til tiltakshavere og prosjekterende foretak – og ellers generelt i lokalsamfunnet.

7.3 Virkemidler og veiledningsmaterieil

Bakgrunnen for analysene og konklusjonene i dette kapittelet er hovedsaklig den kommunevise gjennomgangen i kapittel 7.1., men noe bakgrunnsstoff er hentet direkte fra gjennomgangen av hvert enkelt tiltak eller fra kapittelet om foretakenes arbeidsmetodikk. I dette kapittelet går vi derfor direkte på analyser av det vi har sett i de øvrige bearbeidingene av empirien.

De ulike virkemidlene og bruken av dem

Planverk

Klare mål og styringssignaler i planverk og reguleringsbestemmelser ser ut til å være nødvendig av flere årsaker. Dette er nødvendig både for å ha tilstrekkelig tyngde til å avvise tiltak som helt klart er i strid med en ønsket estetisk utvikling i kommunen – enten årsaken til at det aktuelle tiltaket er at en tiltakshaver eller arkitekt ønsker å presse de tekniske delene av reguleringsbestemmelsene (utnyttelse, høyder, volum osv), eller de estetiske. Og det er nødvendig for å kunne debattere estetikken i et konkret tiltak, enten det er foretak / tiltakshaver som ønsker å begrunne en søknad om et nytt tiltak, eller det er myndighetene som ønsker å avslå et tiltak eller kreve omarbeiding.

Klare mål i planverket er også nødvendig for å kunne gi kommunen tilstrekkelig tyngde "bak" eventuelle uformelle virkemidler – veiledning er på ingen måte tilstrekkelig alene, spesielt dersom tiltakshaver eller arkitekt faktisk ikke er enige i reguleringsplanens mål.

Men vi viser også til de problemstillingene vi har nevnt over, med de debatter som kan oppstå dersom målstyringen i planverket enten er for konkret detaljstyrende (og konserverende) eller for "åpen", hvor arkitektene har friere muligheter for å bruke moderne formspråk, men hvor det også er vanskeligere for kommunene å begrunne avslag av tiltak som ikke holder tilstrekkelig estetisk kvalitet. Dette synliggjør at det å *ikke* formulere et mål også gir føringer for en utvikling og dermed kan fungere som et "mål" – og at mange arkitektforetak godt kan være komfortable med dette. Dette gir imidlertid kommunene problemer med å etterleve lovverket, fordi kommunene må kunne vise til at planverket ivaretar en utvikling over tid, også mht. strategien for estetisk utvikling.

Stedsanalyser

De fleste av kommunene hadde fått utarbeidet stedsanalyser for hele eller deler av sine kommuner, men vi så at disse ofte ikke ble delt ut til foretakene. Kommunene betraktet dem ofte som grunnlagsmateriale for deres eget arbeid med planverket, for eksempel i forbindelse med rullering av planene. Stedsanalysene var også et viktig verktøy for kommunens egne saksbehandlere, for at de skulle ha bedre forståelse for kommunens strategi.

Når disse analysene bare i liten grad distribueres til foretakene, er de selvsagt i mindre grad et verktøy for foretakene i deres prosjekteringsarbeid. Kommunene burde kanskje i større grad vurdere å dele ut stedsveilederne til foretakene (rutinemessig) slik at foretakene som ønsket det og som hadde kompetanse også hadde mulighet for å øke forståelsen for kommunenes stedsidentitet og dens strategi for estetisk utvikling – eller i alle fall bli kjent med bakgrunns materialet for dette.

Veiledningsmateriell

Noen av kommunene hadde bearbeidet stedsanalysene til et egnet veiledningsmateriell, som for eksempel byggeskikkveiledere. Disse veilederne ble regelmessig delt ut til foretak som meldte at det startet prosjekteringsarbeid i kommunen.

Men vi ser at veiledningsmaterialet ble overraskende lite benyttet. Vi fant at flere av de små foretakene ga uttrykk for at veiledningsmaterialet også krevde tolkning; i en av kommunene hadde f.eks. de små foretakene etablert et lite nettverk for å drøfte forståelsen av veiledningsmaterialet.

Vi fant også at foretak med høy kompetanse benyttet slikt veiledningsmateriell i vesentlig større grad enn foretakene med lav kompetanse.

Foretakene med lavere kompetanse var ofte mer avhengige av muntlig veiledning fra kommunen – dette innebærer at kommunen hjalp disse foretakene med tolkning av veiledningsmateriell i forhold til det konkrete tiltaket. Foretakene med lavere kompetanse oppnådde da samtidig å etablere en god kontakt med kommunenes byggesaksavdelinger, og dette ble vurdert som positivt av begge parter. Men dette mønsteret var tydeligst i de små kommunene, noe som kan ha sammenheng med at denne type rutiner tar mye tid og ressurser fra byggesaksavdelingene, og de større byene hadde ikke mulighet for å prioritere sin tid til dette i like stor grad. Det er da interessant å se at en av bykommunene faktisk hadde avsatt noen økonomiske midler til å kjøpe denne veiledningstjenesten fra private arkitektforetak.

Veiledningsmaterialet var på samme måte som planbestemmelsene viktig for å kunne begrunne estetiske valg – både for foretakene overfor tiltakshavere, byggesaksavdeling og andre, og for byggesaksavdelingene når de skulle begrunne enten et avslag eller et krav om bearbeiding.

Saksbehandling – muntlig kontakt / veiledning

Nest etter planverk med bestemmelser er de uformelle virkemidlene det viktigste verktøyet for mange av kommunene. I hovedsak er det dialog i tidlige faser av prosjektene (utover forhåndskonferanse) som er det viktigste uformelle virkemiddelet. Dette er særlig viktig der tiltakshaverne har manglende forståelse for kommunens ønske om estetisk utvikling, eller der foretakene har lav kompetanse. Det er også viktig der det egentlig ikke er manglende forståelse, men manglende *vilje* hos tiltakshaver (eller foretak), men i disse tilfellene er ikke de uformelle virkemidlene tilstrekkelige – da er det nødvendig å ha gode juridiske formuleringer i planverket i tillegg.

Vi har også sett at de små foretakene ofte benytter kommunen som en ”drøftingspart” for tiltakene som en del av sin arbeidsform, ref. kap. 6.4 om foretakenes praksis. Arkitektforetakene benytter oftest drøftinger som en del av sin arbeidsform og kvalitetssikring av estetikk, og de større arkitektforetakene drøfter da gjerne prosjektene internt på kontoret, mens de mindre drøfter prosjektene drøfter med eksterne parter – oftest kommunene. Kommunenes veiledningsrolle er derfor en viktig støtte for små foretak og for foretak med lav kompetanse – og den gir samtidig kommunen en mulighet til å påvirke estetisk utvikling direkte (selv om kommunene ikke kan eller ønsker å gi ”prosjekteringsbistand”).

Også de større og kompetente foretakene ser på den muntlige kontakten med kommunens byggesaksavdeling som særdeles viktig dersom veiledningsmateriellet er mangelfullt. Denne type dialog bidrar da også til at kommunene har større påvirkningsmulighet i tiltakene, og på den måten ”forsterker” intensjonene i planverket.

Denne type veiledning og uformell kontakt kan imidlertid være svært tidkrevende særlig for de større kommunene. Vi ser at to av de tre bykommunene ikke opplever at de har tid og ressurser til dette, mens den tredje har hatt dette som et bevisst satsingsområde og derfor klart å få det til. I den største av bykommunene har de også hatt manglende tid og ressurser til intern skoling av saksbehandlere mht. kommunens mål og ønskede strategier for estetisk utvikling, noe som har ført til at den muntlige veiledningen framstår som personavhengig og tilfeldig, og at forskjellsbehandling kan forekomme.

I de kommunene hvor stedsanalyser og veiledningsmateriell er mangelfullt, og reguleringsplanene har ”åpne” formuleringer om utforminga, vil det være et større behov for at saksbehandlerne har intern skoloring både for bevisstgjøring og tydeliggjøring av estetiske strategier internt, og drøftinger av strategier for utøvelse av skjønn. Men vi ser dessverre at de kommunene som har lite veiledningsmateriell og ”åpne” formuleringer i sitt planverk heller ikke er tydelige og samkjørte i sin veiledning til foretakene.

I noen av bykommunene er det også byantikvar, som formelt sett er en ”høringsinstans”, men som framstår som en del av den uformelle saksbehandlingen i kommunen. Denne rollen oppleves som en sterk faglig ressurs som har mye å bidra med som rådgiver.

Utøvelse av skjønn

Kommunene ser ut til å benytte ”skjønn” i mindre grad enn de kunne hatt anledning til. Stoffet i del 3 tar utgangspunkt i hva *foretak og tiltak* ”forteller”, og intervjuene med kommunene har hatt fokus på å belyse foretak og tiltak fra kommunens ståsted. Vi har derfor ikke godt materiale for å si særlig mye om utøvelse av skjønn, men vi kan se noen mønstre.

Utøvelse av skjønn ser ut til å være vanskeligere i de kommunene hvor strategiene for estetisk utvikling er mindre tydelige. Og i de kommunene oppleves også skjønn som ”tilfeldig”.

I flere tilfelle ser vi at kommunene *kunne* ha benyttet skjønn og avvist eller krevd omarbeiding av et tiltak med begrunnelse i § 74.2, men kommunene har tydeligvis opplevd det som ”tryggere” å heller benytte en mer teknisk orientert begrunnelse for sine krav om omarbeiding (eller avslag). Slike teknisk orienterte begrunnelser kan i realiteten ha vært av vesentlig mindre betydning enn den egentlige årsaken – nemlig at bygget ikke var godt løst i forhold til kommunens ønsker om estetisk utvikling i det aktuelle området, enten denne har vært tydelig eller ikke. Det ser ut som om kommunene har valgt å ikke benytte skjønn fordi de betrakter dette som et svakere virkemiddel enn de tekniske bestemmelsene.

Vi ser også eksempler på at foretakene *tror* at kommunene har valgt å ikke benytte skjønn av den nevnte årsaken, men hvor den *faktiske* årsaken til at skjønn ikke ble benyttet var at tiltaket ikke kunne tillates fordi det streid mot klare bestemmelser i reguleringsplanen, og kommunene ønsket ikke å åpne for dispensasjon fra reguleringsplanen, begrunnet med § 74.2. Dette ville både kunne gi en uheldig presedens, og det ville undergrave respekten for planene.

Vi har i vårt utvalg mange eksempler på at reguleringsplanens bestemmelser inneholder krav om ”tilpassing til omgivelsene”. Dette kan være et svært vanskelig grunnlag for å utøve skjønn, særlig når det bygde miljøet *ikke* framstår som ensartet. Når det da samtidig ikke er mer presise målformuleringer som angir ønsket retning for den estetiske utviklinga, vil utfallet av skjønn ofte bli at tiltakshaver får gjennomslag for sitt første utkast – selv om dette er dårlig løst i forhold til en uklar strategi. Og dersom området *er* ensartet i utforminga, vil skjønn ofte kunne fungere konserverende der det er foreslått gode bygg med noen innslag av moderne arkitektur.

Politiske utvalg

Politikere fatter i mange tilfelle vedtak i enkeltsaker hvor de i praksis ”overprøver” en faglig vurdering utført av en av kommunens fagetater. Politiske utvalg kan derfor også regnes med som et virkemiddel, fordi de påvirker utfallet av en byggesak, bl.a. via sine vedtak i denne type utvalg. Politikernes rolle ble for øvrig behandlet i kap. 6.7 foran.

Krav om dokumentasjon

Vi vil her se på dokumentasjon av forhold knyttet til estetikk. Dokumentasjonen kan da være av selve tiltaket i seg selv, av tiltaket i forhold til sine omgivelser, eller det kan være en skriftlig (verbal) begrunnelse for de estetiske valg i tiltaket.

Alle kommunene har krav om at tiltakene skal tilpasses sine omgivelser – mer eller mindre tydelig nedfelt i planbestemmelsene. Men det er stor variasjon mht. hvordan dette følges opp, og det er bare halvparten av kommunene i vårt utvalg som krever at forholdet til omgivelsene skal dokumenteres ved innsendelse av en søknad om byggetillatelse, og foretakene har bare i 2 av casekommunene (5 og 6) oppfattet noen klare krav om *hvordan* tiltakene skal dokumenteres.

Likevel oppgir svært mange av tiltakene at de rutinemessig tegner opp omgivelsene også på fasadetegningene. De opplever altså selv at de dokumenterer mer enn kommunene etterspør, og de oppgir samtidig at de svært sjelden har fått krav om bedre dokumentasjon. Noen få av tiltakene benytter også dokumentasjonen aktivt i prosjekteringsprosessen, og dokumenterer omgivelsene allerede ved oppstart av sitt prosjekteringsarbeid. Men svært få av foretakene oppgir at kommunen har kommentert denne dokumentasjonen.

I casekommune 5 kreves det systematisk at foretakene dokumenterer tiltaket ved bruk av ”byggeskikksirkelen”, slik at tiltakets forhold til sine omgivelser blir dokumentert på en ensartet måte. Ett av foretakene i denne kommunen oppgir at de mener imidlertid at dette er et ”unødvendig spill for galleriet som bare representerer merarbeid”, men kommunen selv kan vise til flere eksempler hvor dokumentasjonen ved bruk av byggeskikksirkelen har gjort det enklere å både se og begrunne hvorfor enkelte tiltak må bearbeides, og hvilke elementer ved et tiltak som bør endres, og hvordan dette har ført til stor forbedring av tiltaket.

I tillegg til at flere foretak mener at de dokumenterer mer enn kommunene krever, oppgir også flere av foretakene at de vektlegger dokumentasjon av selve tiltaket i større grad nå enn før reformen. Med dette mener de at de nå har mer 3D-framstillinger av tiltaket, mer digital framstilling, av og til modeller osv. Det er i størst grad foretakene med ”kombinert kompetanse”, dvs. både arkitekter og ingeniører i samme foretak, som oppgir dette.

Det er imidlertid få av foretakene som oppgir at de verbaliserer noen begrunnelser for sine tiltak, og dersom de gjør det, er det sjelden i forhold til hvordan tiltaket forholder seg til et utdelt veiledningsmaterieell for ønsket estetisk utvikling.

Oppsummering om foretakenes bruk av virkemidlene (og eventuelle endringer i dette)

Foretakene ser på planverk med bestemmelser som det viktigste virkemiddelet for å sikre god estetisk utvikling i kommunene, og at det også bidrar til en bedre dialog med kommunene i tidlige faser. Foretakene ser derfor også på klare mål i planverket som en forutsetning for god effekt av andre og mer uformelle virkemidler, som dialog i tidlige faser.

Reformens ”sterke oppfordring” om å ha mer vekt på forhåndskonferanser og dialog mellom foretakene og kommunen i tidlige faser av et prosjekt har ført til en reell endring av praksis både for foretakene og for kommunen. Både store og små foretak vesentlig mer kontakt med kommunen i tidlige faser nå enn tidligere.

Den utvidete dialogen i tidlige faser fungerer som veiledning om forståelse av kommunens strategi, og dette er av prosjektene en viktig del av kvalitetssikringa mht. estetikk for de små foretakene og for foretakene med lav kompetanse. For de store og kvalifiserte foretakene er den tidlige dialogen mest en drøfting av forståelsen av kommunens mål, spesielt der kommunens skriftlige veiledningsmateriale ikke er klart nok. Men for alle typer foretak oppleves det som en styrke at den tidlige dialogen bedrer forholdet til kommunen og styrker mulighetene til å få rask godkjenning.

Foretakene har også registrert et generelt økt fokus på estetikk, men vi kan ikke se at de bruker kommunalt veiledningsmaterieell mer enn tidligere, kanskje med unntak for store arkitektforetak.

Noen av foretakene oppgir at de i større grad enn tidligere dokumenterer tiltakene bedre inkl. forholdet til omgivelsene, men de oppgir i liten grad at dette er fordi kommunene krever det – med unntak av en kommune som systematisk krever bruk av byggeskikksirkelen.

Noen av casekommunene har vektlagt de formelle virkemidlene (planbestemmelser), mens andre i større grad har vektlagt de uformelle virkemidlene (forhåndskonferanser og annen tidlig dialog). Men vi ser av vår gjennomgang at de uformelle virkemidlene kan ha liten gjennomslagskraft alene, dvs. uten at de formelle virkemidlene er på plass. De uformelle virkemidlene gir en imidlertid en ”forsterkereffekt” av de formelle bestemmelsene slik at det blir høyere måloppnåelse.

Vi ser videre at en sterk vekt på formelle virkemidler (sterk planstyring) kan oppleves som å fungere lite fleksibelt og gi mindre rom for nytenkning og moderne formspråk, spesielt dersom ”styringsmål” blir forvekslet med ”detaljerte utformingskrav”. Mens mindre vekt på de formelle virkemidlene åpner for større frihet til arkitektene større åpenhet for moderne formspråk – men også til manglende ”sikring” mot lite heldige bygg.

7.4 Har det skjedd nye endringer i kommunene ?

Vi ser her utviklingen i kommunene i perioden fra vår første intervjuundersøkelse (del 1) i 2001, til den siste intervjuundersøkelsen (del 3) våren 2004. Innholdet er gjennomgått kommunevis i kapittel 7.1, men vi sammenstiller likevel stoffet i en matrise her.

	<i>Bemanning</i>	<i>Planverk</i>	<i>Veiledningsmatr.</i>	<i>Saksbehandling</i>	<i>Annet</i>
1	Både bemanning og kompetanse økt vesentlig	Ja. Rulleres kontinuerlig	Ikke ny veileder, men jobber mer med stedsanalyser	Stort fokus på estetikk og bl.a. skjønnsutøvelse	Jobber med lokal-demokrati og holdninger. Kurs for håndverkere
2	Både bemanning og kompetanse økt vesentlig	Nei. Kom.plan rullert, men uten noe om estetikk	Ikke nytt skriftlig materiell.	Ja: det er nå ark. med på alle forh. konf. + interne møter om tiltakene	Bransjemøter, men uten estetikk
3	Bemanning og kompetanse uendret	Fokus på tolkning av eksist. planer.	Ikke nytt skriftlig materiell	Stor omorg. for å høyne kvalitet og fokus på estetikk	Kun interne kurs for bedre intern samkjøring
4	Liten økning av bemanning, men ikke på est. komp.	Lite – kom.plan ikke rullert, men flere nye reg. planer for hytter	Ikke nytt skriftlig materiell, men det ”gamle” brukes mer aktivt	Ikke særlige endringer	Utfordringer v/ ”utenlandske hytter” har tatt fokus.
5	Bemanning og kompetanse uendret	Noen justeringer i kom.plan ved rullering	Ja. Nye veiledere, og arbeid med ny stedsanalyse	Større vekt på tidlig dialog, og startet tilsyn av arkitektforetak.	Intern kursing. Husbanken har hatt kurs for eksterne
6	Bemanning uendret, men styrket komp. ved kursdeltagelser	Ikke stor endring, men skjørpelse i de fleste planer	Ja. Retningslinjer for hytter i fjellområdene	Enda større vekt på forhåndskonf. og tidlig dialog. Krav om dok.	Seminar om lokal byggeskikk

Figur 7.1 Oversikt over de viktigste endringene i kommunene mellom våre to intervjuerunder

Oppsummering om endringer i kommunene etter intervjurunde for del 1

Bemanning / kompetanse

Vi ser at to av våre seks casekommuner har øket sin bemanning og sin kompetanse på estetikk i vesentlig grad, og begge oppgir at dette er konkret begrunnet med reformens krav til forsterket fokus på estetikk. Det er ellers ikke klare fellestrekk mellom disse to kommunene i forhold til de øvrige fire: Den ene kommunen hadde allerede i utgangspunktet størst fokus på estetikk og relativt sett best bemanning og kompetanse, mens den andre kommunen ikke hadde kompetanse på estetikk i det hele tatt, og hadde lite fokus på estetisk utvikling før – men denne kommunen har tydelig sett behovet, og har satt temaet på dagsorden.

Den største bykommunen har omtrent uendret bemanning, men de har gjennomført en omfattende omorganisering med sikte på bedre kompetanse og større fokus på estetikk, begrunnet med reformens forsterkede fokus på dette.

De to minste kommunene har hatt lite eller ingen økning i bemanning eller kompetanse, men deres byggeaktivitet er relativt liten og (i alle fall for den minste) stort sett knyttet til hyttebebyggelse og et ønske om å forsterke tradisjonell byggeskikk, og saksbehandlerne har deltatt i kurs om dette.

Den mellomstore landkommunen (5) har heller ingen endring i bemanning eller kompetanse.

Planutvikling og veiledningsmateriell

De fleste kommunene oppgir at det kun har foregått en normal aktivitet knyttet til rullering av planene i kommunen, og generelt er inntrykket at det ikke har vært noen ekstraordinær aktivitet med planverket, og da heller ikke med innarbeiding av estetikk i disse planene.

For en kommune er det nesten tvert imot: casekommune 2 oppgir at de har rullert kommuneplanen, men *uten* at estetikk har vært noe tema, og at de ellers har mange gamle planer hvor krav til eller mål for estetikk ikke er innarbeidet – og hvor de ser at dette er et problem. Men på den annen side: det er denne kommunen som nå nettopp har satset relativt sett stort på ny kompetanse på estetikk for å rette opp denne situasjonen.

Den mellomstore landkommunen (5) har ikke hatt særlig utvikling i sitt planverk bortsett fra noen få formuleringer i kommuneplanen.

I de to minste kommunene har det vært litt utvikling av planer for hytteområder på fjellet, fordi dette har vært opplevd som de vanskeligste områdene i forhold til estetisk utvikling. Den minste kommunen oppgir at de har innskjerpet praksis og etterlevelse av planene.

Veiledningsmateriell

To av våre casekommuner oppgir også at de har utarbeidet nytt veiledningsmateriell:

- I casekommune 5 har de utarbeidet nye veiledere for estetisk utvikling, og de har igangsatt nytt arbeid med stedsanalyser og drøftinger av mål for den estetiske utviklinga, som en følge av at de har hatt enkelte byggesaker som har satt estetikk tydelig på dagsorden.
- I casekommune 6 har de utarbeidet retningslinjer for hyttebygging i fjellområdene.

Saksbehandling m.m.

Det er flere som oppgir endringer i sin saksbehandling: Den største bykommunen har hatt en større og prinsipielt viktig omorganisering for å øke fokus på estetikk, mens både denne og flere av de andre kommunene oppgir at de bruker betydelig tid internt på å samordne og oppdatere alle saksbehandlere på tolkning og praksis av allerede eksisterende reguleringsplaner og veiledningsmateriell med sikte på tydeligere og mer enhetlig saksbehandling. Dette er et gjennomgående trekk fra den største til den minste av kommunene, og alle forsøker å innskjerpe praksis knyttet til dette i sin saksbehandling.

I tillegg oppgir noen kommuner at de har øket aktiviteten knyttet til forhåndskonferanser og veiledning utad, mens en annen kommune har innskjerpet kravet til dokumentasjon av tiltakets forhold til sine omgivelser.

Kurs, holdningsskapende arbeid og utadretta virksomhet

Av våre seks kommuner har tre oppgitt at de har gjennomført utadretta og holdningsskapende virksomhet i denne perioden, mens to andre har brukt vesentlige ressurser på tilsvarende interne kurs og seminarer.

Samlet vurdering

Det kan se ut som om det har vært størst fokus i denne perioden på å ”konsolidere stillingene”, med sikte på tydeligere fokus, bedre saksbehandling og mer holdningsskapende arbeid, og dette gjelder alle kommunene. Arbeidet med de formelle virkemidlene har ikke materialisert seg i samme grad.

Men det kan også se ut som om den kommunen som i del 1 hadde utviklet sine verktøy lengst også i denne toårsperioden har vært blant de mest aktive med å videreutvikle dette. Og den kommunen som i størst grad avdekket store svakheter ved både planverk og praksis har nå fått en vesentlig økning i sin kompetanse, og har satt i gang flere prosesser for å bedre på dette.

Forøvrig har kommunene i stor grad prioritert sin innsats på de områder som best møter de utfordringene kommunene har stått overfor. I den største bykommunen var utfordringene knyttet til uklar saksgang og forskjellsbehandling, og de har prioritert intern samordning i stor grad. For de to minste kommunene har utfordringene vært knyttet til hyttebygging, og de har forsøkt å finne egnede virkemidler for å styre utviklingen der.

Samlet kan vi si at alle kommunene har økt sitt fokus på estetikk på en eller annen måte – men på litt ulike områder, og i ulik grad.

7.5 Oppsummering og drøfting av kapittel 7

De tre hovedtemaene i dette kapittelet har vært: a) Hva kan tiltakene og foretakene ”fortelle” om kommunenes praksis, b) virkemidler m.m., og c) endringer i kommunene siden forrige intervju. De to første temaene er tett sammenvevd, men vi har måtte splitte opp for å kunne drøfte stoffet.

Hva kan tiltakene og foretakene ”fortelle” om kommunens praksis

Ved å ”kondensere” de innspillene vi kunne lese av vår empiri, fikk vi fram meget ulike karakteristikk av de seks casekommunene. Det er store forskjeller mellom kommunene – fra en kommune som er ”helhetlig, tradisjonell og detaljstyrende, men med manglende rom for moderne arkitektur” til en kommune som er ”åpen og uten rammer, passivt aksepterende og gir stort rom for moderne arkitektur, men også for mindre vellykkede bygg”. Disse to eksemplene belyser noe av problematikken knyttet til tradisjonell byggeskikk kontra moderne formspråk, og kan si noe om hvordan man skal kunne styre for å få til begge deler.

Det er også en annen type ”motpoler” blant kommunene i vårt utvalg. Karakteristikkene spenner da fra ”jernhånd i silkehanske, hvor det styres klart mot oppsatte mål for helhetlig estetisk utvikling” til ”åpen, positiv og velmenende, men med uklare føringer, og noe på etterskudd”. Dette handler mer om i hvilken grad kommunene har maktet å implementere reformen mht. økt fokus på estetikk.

Den førstnevnte kommunen har kommet langt, og tatt i bruk en rekke virkemidler, fått til et godt samspill mellom formelle og uformelle virkemidler, og har tydelige mål nedfelt i planverket – uten at foretakene har oppgitt at dette virker kvelende for moderne arkitektur, på tross av at den aktuelle kommunen faktisk har mye bevaringsverdig arkitektur også. Den andre kommunen hadde ikke hatt ressurser til å utvikle noen særlige virkemidler, og vi så i vårt materiale at denne kommunen hadde flere tiltak hvor det var store diskusjoner rundt moderne arkitektur, og det ble realisert både heldige og ”mindre heldige” tiltak – som har ført til at det i ettertid er satset stort på temaet estetikk.

For øvrig har vi også sett en grunnleggende forskjell mellom foretak og kommuner i synet på estetikk, hvor det ikke dreier seg om ”moderne formspråk” i forhold til ”tradisjonell byggeskikk”. Vi har i flere tilfelle sett et annet mønster: *Arkitektforetakene har vurdert sine tiltak som ”isolerte objekter”, mens kommunene har vektlagt ”hensynet til omgivelsenes helhet”*. I dette perspektivet har kommunene også vurdert om det aktuelle tiltaket ville kunne gi en presedens for å akseptere en uheldig utvikling, noe som har møtt liten forståelse hos foretaket.

Dette siste ”funnet” forsterker bildet av at det er viktig at kommunen både har et klart fokus på helheten når de vedtar mål for estetisk utvikling, og også at det er viktig å skape forståelse for disse målene hos mange målgrupper: politikere, tiltakshavere og ”vanlige innbyggere” er en åpenbar målgruppe for holdningsskapende aktiviteter iht. kap. 6, men vi ser her at også de profesjonelle foretakene må ha arenaer hvor de estetiske målene kan drøftes og bli forstått / akseptert.

Den viktige problemstillingen om forholdet mellom ”klare mål og konserverende detaljstyring” kontra ”åpne og udefinerte mål og risiko for uønsket utvikling” åpner for en drøfting rundt hva slags form man skal kunne gi ”målene” for estetisk utforming. Det ser ut til å være av stor betydning at det er tatt *klare politiske verdivalg* og at målene er *politisk forankret*. Det er da selvsagt også av betydning at politikerne også selv støtter opp rundt disse målene når politikerne sitter i andre roller enn å utforme strategiske mål (tiltakshavere og skjønnsutøvelse).

Videre ser det ut til å være viktig at målene ikke detaljstyrer; at de er satt opp som *funksjonskrav*. Det bør imidlertid pekes på *hva* som skal fungere som ”sammenbindende elementer” der det er ønske om en helhet – og også hvor stort området det aktuelle sammenbindende elementet skal være styrende. Men det er *ikke* nok å henvise til ”tilpassing til omgivelsene”, for omgivelsene har i svært mange tilfelle ikke homogent preg, og da er det viktig at målene inneholder en ”viljeserklæring” som kan være retningsgivende også for utøvelse av skjønn. Det bør også drøftes hvordan tidshorisonten for slike estetiske mål skal håndteres.

Virkemidler og veiledningsmateriell

Planverk med bestemmelser er det sterkeste enkeltverktøyet til kommunene, og dette er også en nødvendig base for at mer dialogorienterte og uformelle virkemidler kan ha effekt – der dette fungerer bra vil de uformelle virkemidlene ha en ”forsterkereffekt” og bidra til større måloppnåelse av de estetiske målene. Planverket er også en nødvendig base for å kunne begrunne estetiske valg i et tiltak – enten det er foretaket som begrunner sitt tiltak i en søknad eller overfor andre, eller det er kommunen som i sin saksbehandling ønsker å avslå et tiltak eller kreve omarbeiding.

Reformens ”sterke oppfordring” om å ha mer vekt på forhåndskonferanser og dialog mellom foretakene og kommunen i tidlige faser av et prosjekt har ført til en reell endring av praksis både for foretakene og for kommunen.

Både store og små foretak har vesentlig mer kontakt med kommunen i tidlige faser nå enn tidligere, men som vi så i kap. 6, kan dialogen ha størst betydning for de små foretakene og for foretakene med lav kompetanse, fordi disse i stor utstrekning bruker kommunen som en ”drøftingspart” av selve tiltaket, og ikke bare som en avklaring av kommunens strategiske mål slik de større og mer kvalifiserte foretakene gjør. Men for alle typer foretak oppleves det som en styrke at den tidlige dialogen generelt bedrer forholdet til kommunen og styrker mulighetene til å få rask godkjenning.

Foretakene har også registrert et generelt økt fokus på estetikk, men vi kan ikke se at de bruker kommunalt veiledningsmateriell mer enn tidligere – kanskje med unntak for de største arkitektforetakene.

Noen av foretakene oppgir at de i større grad enn tidligere dokumenterer tiltakene bedre inkl. forholdet til omgivelsene, men de oppgir i liten grad at dette er fordi kommunene krever det, evt. at de dokumenterer mer enn kommunen krever – med unntak i en kommune hvor bruk av byggeskikksirkelen er et fast krav.

Noen av casekommunene har vektlagt de formelle virkemidlene, mens andre i større grad har vektlagt de uformelle virkemidlene – i første rekke forhåndskonferanser og annen dialogorientert virksomhet. Men vi ser av vår gjennomgang at de uformelle virkemidlene kan ha liten gjennomslagskraft alene, dvs. uten at de formelle virkemidlene er på plass. Men vi har også kommentert at de uformelle virkemidlene gir en ”forsterkereffekt” av de formelle bestemmelsene slik at det blir høyere måloppnåelse.

Vi ser videre at en (for) sterk vekt på formelle virkemidler (sterk planstyring) kan oppleves som å fungere lite fleksibelt og gi mindre rom for nytenkning og moderne formspråk, spesielt dersom ”styringsmål” blir forvekslet med ”detaljerte utformingskrav”. Mens mindre vekt på de formelle virkemidlene åpner for større frihet til arkitektene større åpenhet for moderne formspråk – men også til manglende ”sikring” mot lite heldige bygg.

Men uansett valg av kommunale virkemidler vil resultatet også være avhengig av ”maktbalansen” mellom de mest sentrale aktørene: kommune, tiltakshaver og arkitekt. Der kommunen er ”den sterke part” og bruker både formelle og uformelle virkemidler samt framstår enhetlig, ser de ut til å ha stor grad av måloppnåelse selv der de øvrige partene i utgangspunktet ønsker noe annet. Der tiltakshaver er ”den sterke part” *kan* det bli svært bra resultatet, men det kan også resultere i bygg som ikke er tråd med estetiske mål. Der hvor arkitekten er ”den sterke part” er det i størst grad (og ikke uventet) større rom for nytenkning, nyskaping og moderne arkitektur – med den debatten som følger av dette, og med den videreutviklinga av områder som også følger med det.

Vi har også sett en tendens til at foretakene opplever utviklingen av strategiske mål som en ”ren kommunal sak”, men med en slik ”maktbalanse” som vi her beskriver over er dette kanskje ikke så overraskende. Flere av arkitektforetakene uttrykker på ulike måter at de er negative til estetiske mål fordi de kan virke konserverende eller hemmende på moderne arkitektur. Arkitektforetakene ser derfor ikke ut til å være umiddelbart begeistret for å få en form for restriksjon på deres mulighet for skapende utfoldelse, og de framstår *ikke* som pådrivere av å utvikle strategiske mål for kommunen – men vi tar her forbehold om at våre intervjuer ikke avdekket dette fordi denne problemstillinga var tydelig nok på intervjutidspunktet. Dette forsterker behovet for at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å utvikle slike mål selv, og at prosessen med å finne fram til målene vektlegges.

I forhold til ”maktbalansen” bør vi også komme tilbake til politikerne en gang til. Vi har nevnt at disse også fungerer som et ”kommunalt virkemiddel” via sin mulighet for å fatte vedtak i politiske utvalg, hvor de kan overprøve en faglig vurdering. Vi har også nevnt at de i flere tilfelle enten kan fungere konserverende, eller at de til og med har virket *mot* den vedtatte strategien. Det må da også pekes på at den politiske innflytelsen også varierer mye fra kommunen til kommune, både mht. hvordan de er organisert, hvilke mandater de politiske utvalgene har, og hvilke saker de behandler. Flere av arkitektforetakene påpeker at de er urolige for at ”siste ord” om estetisk utvikling kan bli sagt av politikerne. Vi bør derfor også minne om at det også er et politisk valg å definere hvor mye innflytelse politikerne skal ha i enkeltsaker.

Til slutt vil vi her oppsummere at kommunene har tatt i bruk ulike verktøy eller vektlagt bruken av dem noe ulikt. Men vi ser at foretakene forholder seg til de virkemidlene kommunene har, og det er ikke stor variasjon i bruken av det enkelte verktøy. Mens kommunenes valg mht. vektlegging av virkemidler kan gi større utslag på det bygde resultatet.

En åpenhet fra kommunens side *kan* altså resultere i god, spennende og moderne arkitektur, men det er ingen garanti for at dette blir utfallet, og når kommunene vurderer sine strategiske mål for estetisk utvikling, bør de ikke bare vektlegge de konserverende elementene, men også vurdere aktivt hvor og hvordan de kan gi rom for moderne formspråk.

Hva har skjedd i kommunene siden sist

Det kan se ut som om det har vært størst fokus i denne perioden på å ”konsolidere stillingene”, med sikte på tydeligere fokus, bedre saksbehandling og mer holdningsskapende arbeid, og dette gjelder alle kommunene. Arbeidet med de formelle virkemidlene har ikke materialisert seg i samme grad.

Men det kan også se ut som om den kommunen som i del 1 hadde utviklet sine verktøy lengst også i denne toårsperioden har vært blant de mest aktive med å videreutvikle dette. Og den kommunen som i størst grad avdekket store svakheter ved både planverk og praksis har nå fått en vesentlig økning i sin kompetanse, og har satt i gang flere prosesser for å bedre på dette.

Forøvrig har kommunene i stor grad prioritert sin innsats på de områder som best møter de utfordringene kommunene har stått overfor. I den største bykommunen var utfordringene knyttet til uklar saksgang og forskjellsbehandling, og de har prioritert intern samordning i stor grad. For de to minste kommunene har utfordringene vært knyttet til hyttebygging, og de har forsøkt å finne egnede virkemidler for å styre utviklingen der.

Samlet kan vi si at alle kommunene har økt sitt fokus på estetikk på en eller annen måte – men på litt ulike områder, og i ulik grad.

Vedlegg 6.1 Oversikt over type foretak som er intervjuet

case	Foretak	Godkj.	Antall ansatte, herav arkitekt		Type firma / geografisk spredning	Type oppdrag
1	A	Lokal	2	2	Lite og lokalt forma. Lokale oppdrag via kjente.	Alle typer oppdrag, ca halvparten næringsbygg.
	B	Sentral	63	22	Del av landsdekkende kjede. Mest lokale oppdrag, men ellers stor geografisk spredning	Alle typer oppdrag. Prosjektering, regulering og byggeteknikk m.m.
	C	Sentral	6	0	Firma-konsept med type-hus som "byggesett". Stor geogr. spredn. <i>Ikke tilhold i case-kom.</i>	Vesentlig boliger.
2	D	Sentral	11	6	Relativt stort. Lokalt foretak med regionale oppdrag	Alle typer oppdrag.
	E	Sentral	13	7	Relativt stort. Lokalt foretak med mest lokale oppdrag.	Mest større boligprosjekter men også annet
	F	Sentral	5	2	Lite, lokalt foretak, med regionale oppdrag	Alle typer oppdrag
	G	Lokal	2	2	Ikke foretak, men 2 arkitekter ansatte i andre firmaer. De har prosjektert som "private".	Enkelt-tilfelle, egen bolig
3	H	Sentral	3	1	"Utvidet enkeltmannsforetak" Lokalt foretak, men stor geogr. spredn. på oppdrag, fått v/ kjente	Hovedsaklig boliger og rehabilitering, men også noen næringsbygg.
	I	Sentral	12	10	Del av en "kjede" med avd. kont. i flere byer. Stor geogr. spredn. Får oppdrag mest v/ prosj.konk.	Alle typer oppdrag, men for tiden mest større boligprosjekter
	J	Lokal	1	0	Enkeltmannsforetak, ikke komplett arkitektutdanning, men lang erfaring. Lokalt.	Mest boliger.
	K	Sentral	6	5	Familieforetak. Lokalt. Mest lokale oppdrag, men også noen med stor geogr. spredn.	Mest næringsbygg
	L	Sentral	12	7	Lokalt foretak, m/ landskapsark. Mest lokale oppdrag, men noen i en konkret annen by.	Mest større boligprosjekter, felt eller blokker
	M	Sentral	12	4	Lokalt foretak, m/ ing./siv.ing. Lokale oppdrag.	Mest næringsbygg, mer boliger i svakere konjunk.
4	N	Sentral	11	6	Del av landsdekkende kjede. Regionale oppdrag. <i>Ikke tilhold i case-kom.</i>	Alle typer oppdrag.
	O	Sentral	20	0	Entreprenørbedrift, 1 ing., som prosjekterer. Lokalt foretak, regionale oppdrag.	Mest næringsbygg
	P	Lokal	1	1	Enkeltmannsforetak. Lokale oppdrag. <i>Tilhold i nabokommune</i>	Boliger og hytter
5	Q	Sentral	7	5	Lokalt foretak, regionale oppdrag	Alle typer oppdrag
	R				<i>Ikke tilhold i case-kommunen</i>	

6	S	Sentral	2	2	Lite foretak med regionale oppdrag – ikke via konkurranser <i>Ikke tilhold i case-kommunen</i>	Alle typer oppdrag
	T	Lokal	1	0	Lokalt enkeltmannsforetak med tømrerbakgrunn (tradisjonelle teknikker). Lokale oppdrag.	Mest hytter
	U	Lokal	1	0	Lokalt enkeltmannsforetak / byggmester, leier inn folk for å gjennomføre byggeprosjektene. Regionale oppdrag.	Mest hytter
	V	Sentral	25	ca 20	Stort og ”merittert” foretak, med regionale oppdrag + noen langt unna. Mye oppdrag via konkurr. <i>Ikke tilhold i case-kommunen.</i>	Alle typer oppdrag – men mest store næringsbygg

Vedlegg 6.2 Gjennomgang av tiltakene

Casekommune 1

Tiltak 1 (c-1 A)

Næringsbygg – Forretningsbygg og lager (kjøpesenter), 3.500 + 7-8.000 m².

Regulert område, med krav om oppbrutte bygningsvolumer og maks høyder i fht. til terreng.

Første skisse var basert på byggherrens ønsker og viste et stort og samlet volum, men dette ble avvist av kommunen allerede på et tidlig drøftingsmøte – med krav om oppdeling av volumer og senking i terrenget. Etter endringer ble prosjektet godkjent, men naboer anket pga. estetisk utforming. Fylkesmannen avviste klagen begrunnet med estetikk, men avviste likevel prosjektet med henvisning til ”kjøpesenterstoppen”. Dette ble påklaget av byggherren, og saken gikk til departementet. Prosjektet fikk der medhold, fordi reguleringsplanen var nyere enn ”kjøpesenterstoppen”.

Bygget ble startet opp som delprosjekt med hovedentreprise, men endret underveis slik at øvrig del av prosjektet parallelt skulle bygges, men som totalentreprise. Byggets utseende ble samtidig endret slik at det ble mer likt det opprinnelige (og avviste) skisseutkastet. Etter uformell kontakt med kommunen kunne arkitekten henvisne til at endringene ville kreve ny byggesaksbehandling og risikere avslag pga estetikk. Byggets oppdelte (og godkjente) form ble dermed bygget på tross av høyere kostnader.

- Arkitekten var i utgangspunktet underlagt byggherrens estetiske vurderinger. Kommunens medvirkning har konkret påvirket utformingen i positiv retning i to faser. Kommunens form har vært smidig og uformell, men det reelle virkemiddelet har vært reguleringsplanen og dennes juridisk bindende formuleringer. (Alle er nå fornøyde).

Tiltak 2 (c-1 A)

Bolig - Ombygging av enebolig, ca 120 m²

Byggherren hadde prosjektert selv, men fått avslag begrunnet med estetikk – manglende tilpassing til omgivelsene og for mange elementer i volum og fasade. Avslaget ble anket, men politisk utvalg opprettholdt avslaget. Kommunen bevilget 10 timer arkitektbistand, og arkitekt A drøftet, analyserte og ga veiledning til byggherren, som omprosjekterte selv. Etter denne omprosjekteringen ble bygget godkjent. (Alle er nå fornøyde).

- Kommunens medvirkning var her opprinnelig forankret i bruk av § 74.2, men et viktig aspekt ved dette tiltaket er kommunens bruk av økonomiske virkemidler for å oppnå en ønsket effekt. Arkitekten fikk her en ny rolle som *kommunal betalt veileder* for en ikke-faglært engangsbyggherre som prosjekterte selv, mens entreprenøren sto som ansvarlig søker.

Tiltak 3 (c-1 B)

Næringsbygg - Kontorbygg m.m., ca 6.500 m².

Byggherre er et eget investeringsselskap, men reelt har bruker / leietaker styrt prosessen, og en totalentreprenør har engasjert arkitekten. Bygget skulle føres opp i et område regulert av arkitekten tidligere, men hvor kommunen hadde fått inn en bestemmelse om ”mønetak med oppbrutt gesims”. Arkitekten søkte om dispensasjon fra dette pga. byggets størrelse, og ønsket flatt tak med noen oppstikkende pulttak (med solpaneler) og fire ”påhengte bokser” i fasaden.

Kommunen krevde at de ”påhengte boksene” ble ført over gesims, men under bygging aksepterte kommunen at de siste to ”boksene” ble utført som opprinnelig prosjektert. I sum mener arkitekten at kommunens krav bidro til at det ble et noe ”uryddig” hovedgrep, mens kommunen mener at deres krav bidro til et bedre sluttresultat pga. mindre dominerende fjernvirkning for et nærliggende boligområde.

- Det er ulik holdning til sluttresultatet, og dette gjenspeiler ulike perspektiver: arkitekt, byggherre og entreprenør er enige, men deres ståsted er bygget som enkeltobjekt, hvor de

mener kommunen har bidratt negativt. Kommunens ståsted er helhet i området, og de mener kravene bidro positivt. Virkemiddelet var reguleringsplanens bestemmelser, hvor de omstridte formuleringene var tatt inn av kommunen av hensyn til området. Kommunens estetiske veileder ble ikke benyttet i drøftingene på noe tidspunkt.

Tiltak 4 (c-1 B)

Boliger - Ungdomsboliger (blokk) med 24 leiligheter, tils. ca 1.500 m². Totalentreprise. Tiltaket ble først byggemeldt av et lite firma, som i etterkant ble kjøpt opp av intervjuforetaket. Tiltaket var da på (nesten) alle måter formelt i tråd med gjeldende reguleringsplan (som var relativt ny). Kommunen ga likevel byggetillatelse kun under forutsetning om omfattende bearbeiding mht. tilpassing til terreng (som var eneste mulig formelle innfallsvinkel) - i realiteten et avslag pga. estetikk. Ved bearbeiding ble planløsningen beholdt, men estetisk uttrykk ble endret vesentlig, i tett dialog med kommunen. (Alle er nå fornøyde, og tiltaket foreslått til byggeskikkprisen).

- Kommunen mente at byggesaken "ikke var løst", men kunne bare formelt argumentere med for dårlig tilpassing til terreng. De benyttet imidlertid dette som grunnlag for tett dialog om bearbeiding av prosjektet, og det var enighet om at dette bidro positivt.

Tiltak 5 (c-1 B)

Fritidsbebyggelse – hytte ved sjøen. Omfattende rehabilitering og utvidelse av en eldre "funktishytte" som ligger i strandsonen delvis utenfor byggegrensa. Reguleringsplan er fra 1988 (dvs. nyere enn hytta). Hytta trengte vedlikehold og eier ønsket en utvidelse, og dette måtte avklares i forhold til de deler av hytta som lå utenfor byggelinja, i strandsonen.

Første utkast viser en "rehabilitering" som vil gi vesentlig estetisk oppjustering av hytta (utenfor byggelinja), men også en utvidelse av hytta (innenfor byggelinja). Kommunen vurderer det som fullt byggemeldingspliktig, og krever at tiltaket i sin helhet må trekkes bak byggelinja. Fylkesmannens miljøvernavdeling vil akseptere dispensasjon fordi tiltaket gir estetisk forbedring av det eksisterende, men kommunen velger avslag pga. risiko for presedens i strandsonen. Fylkesmannens juridiske avdeling støtter kommunen, og arkitekten utarbeider forslag iht. kommunens anvisninger. Tiltaket blir dermed mindre vakkert, mindre funksjonelt og vesentlig dyrere, og byggherren stopper prosjektet. Resultat: hytta males bare.

Det er ulikt syn på behandlingen og sluttresultatet: Arkitekten mener at behandlingen avdekker "paragrafrytteri" og at kommunen ikke har hatt mot til å benytte utøvelse av skjønn iht. § 74.2, slik at en stygg hytte dermed blir stående. Kommunen ser det slik at på tross av mange gode vurderinger fra arkitekten, var den viktigste vurderinga for dem de overordnede hensynene: En utbedring ville føre til en sementering av en uønsket situasjon, med en hytte plassert dominerende og for nær sjøen på en eksponert plass, hvor dette ville gitt presedens. Bruk av § 74.2 var ikke poenget, men evt. aksept av dispensasjon fra RPR om strandsonen. Kommunen mener at de via reguleringsplanen har signalisert at hytta har en uønsket plassering, og følger denne (noe som kanskje har krevet mer mot i denne saken enn å innvilge dispensasjon).

- Konfliktstoffet handler om enkeltobjektet kontra den store helheten. Kommunen benytter reguleringsplanen som virkemiddel for å oppnå en større overordnet hensikt, mens arkitektens hovedfokus er enkeltobjektet og estetikken i dette isolert sett.

Tiltak 6 (c-1 C)

Bolig, ca 140 m². Ligger i regulert område, med bestemmelser om bl.a. tilpassing til terreng. Tiltaket ville kreve dispensasjon fra U-grad og fra bestemmelse om takvinkel. Det forelå en "veileder" for området, men den var ikke gjort juridisk gjeldende i reguleringsplanen.

Kommunen ønsket på forhåndskonferansen at konseptet skulle bearbeides i tråd med veilederen, men det ble byggemeldt i tråd med et "typekonsept". Etter avslag og anke innstilte kommunen negativt før politisk behandling av saken, med henvisning til bl.a. manglende tilpassing til terreng og manglende tilpassing til omkringliggende bebyggelse. Planutvalget godkjente tiltaket med

henvisning til at omkringliggende bebyggelse ikke var homogen – og satte heller ikke krav om tilpassing til terreng.

- ”Arkitektens” utgangspunkt har ikke vært tilpassing til omgivelsene (som var utgangspunktet for kommunen), men motsatt: å selge sin ”merkevare” (type-design). Kommunens forsøk på å avvise tiltaket med henvisning til § 74.2 blir overprøvd av det politiske utvalget, bl.a. fordi det ikke er satt spesifikke krav i reguleringsplanen utover ”tilpassing”, mens bygningsmiljøet rundt ikke var homogent.

Casekommune 2

Tiltak 7 (c-2 D)

Næringsbygg - Nybygg og ”innfyllingsoppgave”.

Tiltaket er et stort, komplekst kontorbygg på eksponert tomt i kommunen og et innfyllingsprosjekt i en bryggerekke langs sjøfronten, og det var arkitektkonkurranse om tiltaket for ca 10 år siden. Gjeldende byplan med tilhørende formingsveileder la da stor vekt på stedsegne motiver (bryggetak osv.), og arkitekten mente at disse bestemmelsene var rigide og kjedelige. Han prosjekterte da et ”spenstig” bygg med moderne arkitektur som ble stoppet, og det var pause i mange år mens prosjektet ”modnet” også i kommunen. Da det ble tatt opp igjen, gikk arkitekten i dialog med kommunen, og fikk dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan mht. høyder gesims, økt fasadebredde, takvinkel med mer. Kommunen gikk i dialog for bedre tilpassing av prosjektet til gateløpet. Arkitekten hadde også selv bearbeidet sitt prosjekt for at det skulle holde ”formatet” til omgivelsene. Prosjektet er etterpå blitt førende for de tilsvarende eiendommene i den delen av byen. Dette prosjektet har dermed lagt nye føringer for videre utvikling, og formingsveilederen er nå endret, i retning av moderne formspråk og tilpassing til nyere arkitektur. Offentlig debatt undervegs, men positivt mottatt i etterkant.

- Formingsveilederen ble opplevd som en konserverende tvangstrøye, og arkitekten gikk inn i en prosess hvor veilederen ble endret. Tiltaket har dermed bidratt til arkitektonisk utvikling ved at dette bygget i moderne stil nå legger føringer for de neste byggene.

Tiltak 8 (c-2 D)

Boliger – 50 omsorgsboliger. Det ble utformet privat reguleringsplan for dette tiltaket, og kommunen hadde ved godkjenning ikke satt spesielle krav til estetikk, så arkitekten sto fritt. Arkitekten tegnet da et ”spenstig” prosjekt med buede takformer, og kommunen godkjente dette uten endringer og uten merknader til estetisk utforming. Tiltaket har imidlertid ført til offentlig debatt, og har vært omtalt som ”kommunens styggeste bygg” og det ble arrangert folkemøte om det.

- Arkitekten har stått fritt, og prosjektert et bygg i moderne arkitektur som har skapt debatt. Kommunen har forholdt seg ”passiv aksepterende”, men prosjektet har bidratt til å sette offentlig fokus på estetikk.

Tiltak 9 (c-2 E)

Næringsbygg – nybygg, ca 9.000 m², hovedsakelig kontorer. Sterk tiltakshaver som bidro aktivt mht. utforminga, og arkitekten selv er bare ”passe fornøyd”. Reguleringsplanen hadde ikke særlige krav til estetikk, men til høyder volumer osv. Tiltaket overskred høydene angitt i reguleringsplanen, og det ble fremmet justering av reguleringsplanen. Tiltaket var fortsatt for høyt, og ble til slutt godkjent med dispensasjon fra høydebestemmelsen. Tiltaket er ikke påklaget, og har ikke skapt debatt.

- Arkitekten har vært presset av tiltakshaver, både på formelle forhold og på estetikk. Kommunen har håndhevet de formelle sidene ved tiltaket korrekt, men forholdt seg ”passivt aksepterende” mht. estetisk utforming, og resultatet er ”middels”.

Tiltak 10 (c-2 F)

Næringsbygg – transportsektoren. Det var ikke satt særlige krav til estetikk verken i reguleringsbestemmelsene eller på annen måte. Arkitekten prosjekterte et bygg med moderne arkitektur, men de formelle sidene ved reguleringsplanen ble fulgt. Det ble derfor ikke krevd noen omarbeiding av tiltaket underveis, og tiltaket godkjent uten debatt. I etterkant omtales bygget som ”særegent”.

- Kommunen hadde ikke stillet krav mht. estetikk, og arkitekten prosjekterte moderne arkitektur da han sto fritt. Tiltaket bidrar til fokus på estetikk generelt.

Tiltak 11 (c-2 G)

Bolig i bratt terreng i område som nylig er omregulert fra friområde til 3 boliger, uten særlige bestemmelser om estetisk utforming. Tiltaket ligger på naturtomt med god utsikt, men nesten ikke synlig på avstand, og uten naboer. Arkitektene prosjekterte en bolig med modernistisk formspråk. Diskusjonen knyttet til byggesaksbehandlingen gikk på hvorvidt de ønsket å innføre en ny byggestil, spesielt pga. at dette huset ikke ville passe sammen med ett av de to andre husene, som var byggemeldt samtidig, og kommunen vurderte å stoppe tiltaket med henvisning til § 74.2. Det var en omfattende og uformell kontakt mellom arkitekten og kommunen som endte med at byplansjefen mente at tiltaket hadde mange gode kvaliteter - og dette tiltaket ble godkjent mens det andre huset måtte endres. Det var en offentlig debatt rundt tiltaket også, men denne dreide seg om smak og stil, og var både positive og negative kommentarer (avisa positiv). Arkitekten er selv fornøyd med tiltaket.

- Tiltaket skulle bygges på ”jomfruelig mark”, og det ble tillatt bygd i en modernistisk stil. Tiltaket bidrar dermed til å gå nye veier – tiltaket ga presedens for et nabohus, men førte ikke til at veileder eller reguleringsbestemmelser for det nye området er endret med sikte på å følge opp denne stilen og oppmuntre til moderne arkitektur. Bidro til å sette fokus på estetikk og moderne arkitektur.

Casekommune 3

Tiltak 12 (c-3 H)

Bolig. Tiltaket er et påbygg med takark på en rekkehusenhet. Området har en reguleringsplan fra 1954 uten formuleringer om estetikk, med det er også utarbeidet en kommunedelplan av 1996 med fellesbestemmelser for hele området som angir noen føringer for ”estetiske intensjoner”. Det prosjekterte påbygget var først relativt stort og fikk avslag med henvisning til både § 31 (reguleringsbestemmelser), § 20-6 (kommuneplan) og § 74.2. Etter omprosjektering var påbygget eksteriørmessig helt likt et påbygg i nabolaget som var bygget før kommunedelplanen var vedtatt. Dette utkastet fikk også avslag, med henvisning til § 74.2. Saken er anket, og ennå ikke avgjort.

- Arkitekten mener seg urimelig forskjellsbehandlet fra naboen som byggemeldte før kommuneplanen ble vedtatt. Men kommunen ønsket ikke å gi dispensasjon fra den nye planen for noe de anså for en uheldig utvikling (selv om det var likt nabobygget) og som nå ville kunne gi presedens. Kommunedelplanen er kommunens virkemiddel.

Tiltak 13 (c-3 I)

Boliger: 7 boligblokker i et område av byen som ellers har mange antikvariske verdier. Foretaket hadde selv utarbeidet reguleringsplanen på vegne av entreprenør/utbygger, og hadde som illustrasjon lagt ved skisser som viste en avtrappet bebyggelse – selv om dette ikke ble nedfelt i reguleringsbestemmelsene. Entreprenøren presset fram en forenkling, slik at de byggemeldte blokkene var 7 ”klosser”, og de første blokkene ble godkjent og bygget.

På en av de siste blokkene kom det en naboklage som krevde at huset ble gjort lavere og med avtrapping, pga. utsikten fra hans hotell. Han påpekte også at bygget var 30 cm høyere enn angitt i reguleringsbestemmelser, og at det hadde høyere U-grad. Byantikvaren ble koblet inn, og krevde da en avtrapping av den ene blokken, noe som innebar en leilighet mindre. Den *egentlige* begrunnelsen var estetisk tilpassing til naboområdet, men for å ”safe” ble det benyttet en formell argumentasjon på høyder og U-grad (som ble oppfattet som sterkere). Arkitekten hadde heller ikke fått data om

den verneverdige bebyggelsen i forkant, og visste ikke om denne – selv om det forelå og var tilgjengelig på nettet.

- Der var det privat reguleringsplan (utarbeidet av dem selv) hvor det ikke var stillet krav om estetikk. Da estetikken ble påklaget, var det i realiteten kun en formell feil i forhold til reguleringsbestemmelsene (høyde og U-grad) som gjorde at tiltaket ble omarbeidet. Og sterke estetiske/antikvariske føringer for området var ikke trukket inn i verken reguleringsplan eller byggesak (verken fra kommunen eller fra utbygger) før naboen klagde. De estetiske verdiene ble ikke oppfattet som sterke nok til å benyttes som argument for endring. Men arkitekten var positiv til kommunens medvirkning til å oppnå et bedre bygg (mot entreprenør/byggherrens ønske), noe som også var mer i tråd med arkitektens opprinnelige utkast.

Tiltak 14 (c-3 J)

Bolig. Fasadeendringer og bruksendring fra loft og verksted/uthus til bolig på en eiendom i et område regulert til ”spesialområde – antikvariske boliger”. Egentlig er det to saker.

a) I hovedhuset var det innredet leilighet på loftet og solgt to leiligheter, før det var søkt om noen ting. Men da forholdet ble oppdaget ble det gitt stoppordre pga. en gammel steinkjeller. Etter byggemelding fikk dette tiltaket godkjenning, kun med pålegg om brannsikringstiltak.

b) I verkstedet/uthuset ble det søkt om et tiltak med bruksendring og ny 2.etg., men dette fikk avslag pga. tomteutnyttelse og krav om minimumsareal til uteopphold på egen tomt, samt at det var for høyt og nært i forhold til nabobygg. Tiltaket ble dermed omprosjektert, og takformen ble først endret til flatt tak med gress (som kommunen kunne akseptere, men som byggherren ikke ville ha), deretter et utkast med takform lik den eksisterende. Tiltaket fikk på nytt avslag, med samme begrunnelse som forrige gang, men denne gangen også § 74 – planløsning og utseende.

Saken er anket og ikke endelig avgjort. Men byggherren la ”skylden” for avslagene på arkitekten, som nå er sparket. Byggherren bestilte ny forhåndskonferanse med ny arkitekt, men med omtrent det samme konseptet - og med samme utfall.

- Estetikken var ikke det viktigste forholdet i avslagene, selv om byggherren oppfattet det slik. Byggherren forsøkte å presse inn mer areal og funksjoner enn tomte og området kunne tåle, og kommunen hadde et helt sett av paragrafer å vise til for å begrunne sitt avslag, til beste for hele området – og arkitekten hadde forståelse for det.

Tiltak 15 (c-3 K)

Næringsbygg – kino. Saken har en lang og kompleks forhistorie mht. lokalisering og regulering, bl.a. med mye lokal motstand fra naboene på tomtevalget. Vår informant utredet ulike lokaliseringer for kinostyret, som fattet vedtak om ett alternativ. Dette var ikke regulert til formålet, men kommunestyret solgte tomten via kommunestyrevedtak som aksepterte kinoformål (dvs. uten normal demokratisk prosess som reguleringssak i forhold til naboer). Byantikvaren (som er høringsinstans) ønsket at et eksisterende bygg på tomte skulle bevares, men fikk ikke gjennomslag. Naboene protesterte på ”formålet kino på den aktuelle tomte”, men fikk ikke gjennomslag. Innkjøpsavdelinga i kommunen hadde konkurranse om pris på videre prosjektering, og vår informant (som også hadde laget grunnlaget) vant dette – noe som ble protestert på, men protestene fikk ikke gjennomslag. Hele saken gikk også til Fylkesmannen, som ga kommunen medhold i at tomte kunne benyttes til kinoformål m.m., og naboprotestene ble avvist.

Konjunktorene og troen på økonomien i prosjektet svingte litt opp og ned, og prosjektet ble endret flere ganger i tråd med dette – dvs. ble mindre, større igjen osv. Hver gang ble det sendt inn endringsmelding, med melding også til naboene. Tiltaket fikk derfor rammetillatelse i flere runder. Naboene protesterte stadig, primært på ”formålet kino”. Men på bakgrunn av alle klagen ble saken behandlet i Tilsynsutvalget – etter at tillatelse egentlig forelå. Utvalget kom med flere merknader til utforminga med sikte på å avdempe prosjektet i forhold til omgivelsene, bl.a. utforming av gavl, og prosjektet ble endret i tråd med merknadene. Arkitekten synes bygget ble bedre med dette, og at det reelt sett bare har vært Tilsynsutvalget som har behandlet byggets utseende.

- Fokus i saken har vært forhold knyttet til regulering, og til teknisk-økonomiske rammebetingelser for prosjektet. Utforminga har vært godt dokumentert med perspektiver m.m., men ikke egentlig gjenstand for debatt. Tilsynsutvalget (som er politisk sammensatt) har likevel behandlet prosjektet og bedt om en mer avdempet utforming, av hensyn til protestene (som gjaldt ”formålet kino” på den aktuelle tomte). Byggesak hadde ikke merknader til estetikken. Spørsmål: kan det virke konserverende når estetikken i realiteten bare behandles av det politiske utvalget ?

Tiltak 16 (c-3 L)

Næringsbygg - Tiltaket er en fasaderehabilitering med bl.a. innglassing av balkonger i et borettslag som ligger i et område med mange restriksjoner pga. bevaringsverdig arkitektur. I utgangspunktet er beboernes holdninger til hva de ønsker den viktigste føringa for prosjektet, og det ble ikke holdt forhåndskonferanse med kommunen før etter at det var fattet vedtak i borettslagets generalforsamling. Arkitekten hadde da bevisst ønsket å bryte opp det strenge horisontale uttrykket fra -60-tallet. Men Byggesak var ikke positive til utforminga, og saken ble behandlet i Tilsynsutvalget, hvor de etterlyste ”horisontale linjer” (basert på ”skjønn”), og borettslaget var ikke enige i kommunens skjønn. Etter en dialog mellom arkitekten og Byggesak ble prosjektet bearbeidet til ”et kompromiss”, og ble godkjent etter nye behandling i Tilsynsutvalget. Arkitekten mener at prosjektet hadde mistet noe ”spenst”, mens kommunen mener det ble bra.

- Prosjektet handlet om fasadeuttrykk, men reguleringsplanen hadde ingen relevante formuleringer om estetikk. Det var restriksjoner pga bevaringsverdig arkitektur, men byantikvaren var ikke inne i prosjektet. Det var i realiteten Tilsynsutvalget (politisk sammensatt) som behandlet estetikken, tildels i samråd med saksbehandler på Byggesak. Arkitekten er bekymret for en konserverende holdning til estetikk. Det er 3 instanser som involveres i kommunal behandling: Tilsynsutvalg, Byantikvar, og Byggesak. Arkitekten mener at 2 av disse fungerer konserverende, og at den 3. ser hovedsaklig på formalitetene, som oftest er reguleringsbestemmelser om ”tilpassing”.

Tiltak 17 (c-3 M)

Næringsbygg - Bruksendring med rehabilitering og fasadeendring av en bygård i et bevaringsverdig område, i en totalentreprise med 2-delt søknad. Reguleringsbestemmelsene er ikke spesifikke for dette område, og de fikk rammetillatelse etter behandling i Tilsynsutvalget under forutsetning av at byantikvaren skulle kobles inn i prosjektet. Byantikvaren ba om at de selv utarbeidet en rapport om de nærmeste sjøbodene. Etter dette ba byantikvaren om at de innarbeidet noen historiske elementer (”lasteluker i ramme” som vertikale elementer satt opp mot øvrige smårutete vinduer). Prosjektet ble deretter godkjent uten ny behandling i Tilsynsutvalget.

- I dette tilfellet var ikke reguleringsbestemmelsene avgjørende, men byantikvarens medvirkning, etter pålegg fra Tilsynsutvalget. Vektlegging av historiske elementer. Arkitekten mener imidlertid at kommunen vektlegger estetikk mer enn tidligere, på en positiv måte, og at de ”ikke kveler moderne arkitektur”.

Casekommune 4

Tiltak 18 (c-4 N)

Næringsbygg - Barneskole nært gårdsbebyggelse, hvor tiltakshaver har henvist til stedsanalysen for tettstedet, men ikke satt krav om at denne følges/dokumenteres. Ved økonomiske innstramminger ble det foretatt nedskjæringer basert på verdivalg, og miljøhensyn ble prioritert foran estetikk. Kommunen er både tiltakshaver og godkjenningsinstans, og arkitekten har hatt mest dialog med den første rollen – som igjen har forsøkt å koordinere seg med siste. Men da det uforutsett var behov for å bygge en skredsikring ved skolen, var det tett dialog også med Byggesak, og dette bidro positivt.

- Dette handler om kommunens dobbeltrolle når de er tiltakshaver. Kommunen hadde en stedsveileder, men var selv klar for å gå på akkord med estetikk når de måtte foreta valg i

prosjektet pga. økonomi. Likevel godt samarbeid og godt resultat da det oppsto en uforutsett situasjon som ble en felles utfordring, og som ble løst felles.

Tiltak 19 (c-4 N)

Boliger - 7 omsorgsboliger på samlet 500 m2, hvor kommunen var tiltakshaver. Sentral plassering i nedlagt steinbrudd. Det var ikke spesifikke krav til utforming i reguleringsbestemmelsene, men det ble henvist til formingsveileder for sentrum (basert på tettstedsanalyse fra -97) hvor det var satt graderte krav til sentrum og utkanten; opprinnelig var det krav om skifer på taket. Kommunen var tiltakshaver, og valgte bort skifer pga. økonomi. Det var aktiv brukervedvirkning. Totalentreprise.

- Formingsveilederen ble brukt, men prosjektet ble i større grad formet av brukervedvirkning og økonomi. Kommunen hadde dobbeltrolle, og prioriterte ikke estetikk.

Tiltak 20 (c-4 N)

Fritidsbebyggelse - Flere små hytteprosjekter, særlig ett. Reguleringsplanen hadde strenge krav til utforming m.m., men tiltakshaver ønsket høyere utnyttelse, bl.a. utnyttelse av kjellernivå som det ikke åpnes for i reguleringsplanen. Tiltakshavers ønsker har styrt prosjekteringa. Arkitekten mener han har hatt god dialog med kommunen, og forventet godkjenning av søknad om dispensasjon. Kommunen har imidlertid innstilt på avslag, bl.a. pga. for høy utnyttelse.

- Kommunen forholder seg strengt til reguleringsbestemmelsene – styrer ved plankrav.

Tiltak 21 (c-4 O)

Næringsbygg – tilbygg til butikk. Foretak O (entreprenøren) sto formelt som SØK, PRO og KPR, men det var i realiteten byggherren som selv hadde ideene og fått ”en” til å tegne det ut før totalentreprenøren sto som ansvarlig. Byggherren hadde også den meste kontakten med kommunen.

- Byggherrens holdninger var det viktigste for utforminga, og til dels kommunens uformelle påvirkning av byggherren. Lav prosjekteringskompetanse mht. estetikk, og lite bruk av skriftlig materiell.

Casekommune 5

Tiltak 22 (c-5 Q):

Boliger – 50 omsorgsboliger med kommunen som tiltakshaver, på en (for) trang og sentrumsnær tomt; dvs. i utgangspunktet en vanskelig situasjon pga. skala. Kommunen /byggesak gikk derfor tidlig inn i tiltaket og påvirket utforminga via krav om bruk av byggeskikksirkelen. Dette resulterte i bymessig bebyggelse, brutt opp i mindre enheter og med pulttak, tilpasset eksisterende småskala bebyggelse mht. volum – og at alle parter vurderer tiltaket som vellykket og med et godt formspråk.

Men kommunen /teknisk etat hadde jobbet med det estetiske uttrykket i sentrum, og de ønsket der en mer ensartet satsing på bruk av tegl, men dette var foreløpig ikke nedfelt i reguleringsbestemmelsene. Kommunen hadde imidlertid en dobbeltrolle: Kommunen /byggesak ønsket at kommunen /tiltakshaver skulle vurdere bruk av tegl i fasaden, med tiltakshaver avslø dette basert på økonomiske vurderinger, og valgte trepanel – noe byggesak beklager, og som de mener gir feil signal. Den politiske komiteen ser problematikken, men sitter på flere sider av bordet, og økonomiske argumenter veide tyngst.

- Tiltaket viser et vellykket eksempel på bruk av byggeskikksirkelen i en trang situasjon. For øvrig viser tiltaket kommunens dobbeltrolle, hvor ”tiltakshaver” ikke følger opp intensjonene om estetisk uttrykk i sentrum – og politikerne støtter opp om dette.

Tiltak 23 (c-5 Q):

Næringsbygg – skole med faglig orientering mot næringsutvikling. Fylkeskommunen er tiltakshaver. Nybygg på et industriområde, omgitt av eksisterende / gammel næringsbebyggelse

som ikke er særlig pen. Reguleringsplanen hadde ikke presise formuleringer om estetikk, og tomte var opprinnelig regulert til næringsformål, men det ble gitt dispensasjon for dette. Byggesak var ikke fornøyd med arkitektens første utkast basert på byggherrens ønsker, og krevde bruk av byggeskikksirkelen aktivt. Arkitekten var enig i kritikken, men følte seg presset av tiltakshaver. Bygget har nå fått et moderne formspråk, ganske enkelt i formen og harmonisk i forhold til de øvrige næringsbyggene – men mye penere i detaljeringa. To estetiske løsninger var gjenstand for debatt: a) En del av den øverste etasjen er vridd i forhold til øvrig bygningskropp, og den så ikke pen ut på tegningene. Dette ble lagt fram på flere møter bl.a. med politikere, men arkitekten argumenterte for dette, og fikk det godkjent – og det ble meget vellykket. b) Kommunen ønsket tegl i fasaden pga. forhold til omgivelsene, og fylkeskommunen aksepterte dette. Totalt sett er bygget meget vellykket, og sammen med et annet nybygg som er kommet etterpå og som også er modernistisk hever disse to byggene kvaliteten i hele området – en berikelse.

- Arkitekten har klart å argumentere godt for moderne arkitektur, og fått gjennomslag på tross av skepsis. Aktiv bruk av byggeskikksirkelen bidro positivt i en tidlig fase med et annet konsept. Men en debatt kan reises: Kommunen har en viktig rolle som ”moralisk støtte” for arkitekten i situasjoner hvor arkitekten har følt seg presset av tiltakshaver, ved at arkitekten kan si ”dette er et krav fra kommunen”.

Tiltak 24 (c-5 R)

Næringsbygg – varehus for møbler og materialer, med sentrumsnær og eksponert plassering nær sjøen. Området var regulert til næringsbebyggelse, med krav om bymessig struktur og ”høy estetisk kvalitet”. Tiltakshaver tolket imidlertid dette som at bygget skulle være rasjonelt for ham, med gode løsninger inne i bygget. Første utkast var derfor et meget innadvendt prosjekt, bl.a. med lite vinduer og preg av ”fengselsmur”, noe verken kommunen eller arkitekten ønsket. Arkitekten ba om bistand fra kommunen på et møte hvor ikke tiltakshaver var tilstede. Kommunen satte da press på arkitekten ved å henvise til § 74.2, og til krav i kommunen om å dokumentere tiltaket iht. byggeskikksirkelen. Bygget ble vesentlig forbedret, med flere vinduer og bedre detaljering, særlig gesimsavslutninger. Varehusfunksjonen er imidlertid vanskelig i forhold til estetikk, og tiltaket har skapt debatt som også har ført til økt politisk fokus.

I etterkant har dette prosjektet ført til at det ble iverksatt en rekke tiltak i kommunal regi: 1) De har innført enda klarere bestemmelser i sin byplan, spesielt mht. krav om materialbruk i fasadene. 2) Det ble innført en intern rutine om at alle tiltak rutinemessig skal drøftes på ”felles fagmøte” mellom plankontoret og byggesaksavdelingen i kommunen, hvor de skal bli enige internt om de mener tiltaket er bra – noe som også setter fokus på plansiden. 3) Politikerne har bedt om at plankontoret utvikler en estetisk veileder for kommunen, og kommunen har nedsatt en gruppe som har utarbeidet retningslinjer for en arkitektkonkurranse om dette oppdraget. 4) Det er generelt blitt større/bredere fokus på estetikk.

- Dette tiltaket belyser i enda sterkere grad enn det forrige kommunens rolle som støtte for arkitekten dersom en sterk byggherre presser arkitekten mht. estetisk uttrykk. Tiltaket viser også en relativt sett god bruk av byggeskikksirkelen – men det viser også at denne ikke er sterk nok alene, og de har iverksatt flere andre tiltak.

Casekommune 6

Tiltak 25 (c-6 S):

Næringsbygg - Påbygg på en dagligvarebutikk, hvor kommunen ikke likte at denne store sentrumsbygningen hadde flatt tak. Kommunen initierte en byggesak med påbygget saltak hvor kommunen skulle være leietaker til den nye 2. etasjen. Det var ingen relevante formuleringer som ga føringer for estetikken i reguleringsplanen, men kommunen styrte likevel klart mot et formspråk ”tilpasset lokal byggeskikk”. Arkitekten mener kommunen likevel opptrådte formelt uklart, og at det vanskelig å vite når de opptrådte med de ulike rollene (bruker/leietaker, godkjenningssinstans eller byggherre – som de formelt ikke var). Politikerne overprøvde administrasjonen og arkitekten mht. fasadeuttrykket, og krevde stående panel/uttrykk med henvisning til streng praktisering av reguleringsbestemmelser.

- Eksempel på aktiv bruk av uformelle virkemidler, støtte av politikere for konseptet (og politikerne trakk dette langt, med henvisning til detaljer i reguleringsbestemmelsene). Samtidig reises spørsmål om formuleringen ”tilpasset lokal byggeskikk”: Er bygget tilpasset fordi det har fått saltak og stående panel ? Arealmessig er det ca 10 ganger så stort som de omkringliggende bolighusene.

Tiltak 26 (c-6 T)

Fritidsbebyggelse – hytte på fjellet. Reguleringsplan angir punktplassering og møneretning + detaljerte utformingskrav. Hytta ble dermed liggende nokså høyt og dominerende, og kommunen satte krav til mønehøyde og oppfylling av masser rundt – mens arkitekten/byggmesteren selv egentlig ville ha flyttet hytta til et mindre dominerende sted på tomte. Mht. estetikk satte kommunen kun krav om at han dokumenterte at han hadde innarbeidet merknadene fra forhåndskonferansen.

- Mange og detaljerte krav til selve bygget, men lite om terrengtilpassing i reguleringsbestemmelsene. Med sine laftehytter hadde denne byggmesteren aldri problem med godkjenning pga. manglende estetikk; han representerte tradisjon og lokal byggeskikk. Men kommunen hjelper ham med alt papirarbeidet, fordi han er dyktig håndverker.

Tiltak 27 (c-6 U)

Fritidsbebyggelse – hytte på fjellet. Byggherren ønsket i utgangspunktet en større hytte, men kommunen henviste til streng praktisering av reguleringsbestemmelsene som anga 100 m2 som maks størrelse, og prosjektet ble bearbeidet til noe som hadde klarere hyttepreg, og 2 bygningskropper. Informanten hadde tett dialog med kommunen i 4 runder før byggemelding.

- Styling via plankrav. Byggherren var her en sterk aktør som ikke var enig i kommunens holdning, og prosjektet ville nok ikke blitt bearbeidet til et mindre dominerende anlegg uten klare reguleringsbestemmelser.

Tiltak 28 (c-6 V)

Fritidsbebyggelse – hytte på fjellet. Oppdragsgiver er en større utbygger som ønsket en lik hyttetype i et helt felt, og dette skulle være en stor og kompleks laftet hytte i korsform – noe som ikke var i tråd med intensjonene i reguleringsplanen. Arkitekten ønsket å endre til flere typer og ”hyttetun”, men utbygger mente dette kostet mer. Arkitekten benyttet reguleringsplanen i sin argumentasjon ovenfor utbygger, og fikk til slutt omarbeidet prosjektet til 4 hyttetyper i ulike størrelser med vesentlig enklere former. De hadde forøvrig svært liten dialog med både reelle byggherrer / kjøpere og kommunen.

- Styling via plankrav. Sterk byggherre som ikke ville godta omarbeiding dersom det ikke var juridiske føringer og risiko for at prosjektet kunne få avslag.

8 Referanser

- Arge, K. (1999)
Arkitektonisk kvalitet – paper, En studie av prosessen bak fire prisbelønte prosjekter. Norges byggforskningsinstitutt
- Bjørneboe J. (1995)
Byggeskikk og arkitektur, rapport i serien Byggeskikk i bolig- og miljøfornyelsen, Husbanken HB-3058
- Bjørneboe, J. (2001)
Småhusområder – Bedre bebyggelsesplaner og fortetting med kvalitet, Håndbok 49, Norges byggforskningsinstitutt
- Bjørneboe, J. og J. Guttu (1993)
Bedre byggeskikk i kommunene, Virkemiddelkatalog. Prosjektrapport 110, Norges byggforskningsinstitutt
- Guttu, J., T. Nordeide og P. Gundersen (1989)
Ny plan og teknikk for eneboligområder, Brenna utviklingsprosjekt. Prosjektrapport 28-1989, 3B-programmet, Norges byggforskningsinstitutt
- Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet (1997/1)
Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven, Rundskriv H-12/97
- Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet (1997/2)
Estetikkbestemmelser i plan- og bygningsloven, Rundskriv H-7/97
- Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet (1997/3)
Estetik i plan- og byggesaker, oversikt over verktøy for å ivareta estetiske hensyn i plan- og byggesaksbehandling (T-1179)
- Kommunal- og regionaldepartementet/Arbeids- og administrasjonsdepartementet/Sosialdepartementet (1996)
Estetik i statlige bygg og anlegg, veileder V-0852 B
- Kommunal- og regionaldepartementet (1989)
Veiledning i bruken av plan- og bygningslovens bestemmelser og bebyggelsens utseende – særlig plan- og bygningslovens § 74 nr. 2. Rundskriv H-20/89
- Landbruksdepartementet (1999)
Spesielle miljøtiltak i landbruket. Årsrapport 1999
- NOU 2000-22 (2000)
Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune
Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998, avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet
- Nordahl, B. (2000)
Evaluerings av byggesaksreformen – faglig overbygning, Prosjektrapport 274, Norges byggforskningsinstitutt
- Nordahl, B. og J. Bjørneboe (2002)
Mellom byggesak og byutvikling: Evaluerings av forenklet reguleringsplan for fortetting i småhusområdene i ytre by i Oslo
Prosjektrapport 315, Norges byggforskningsinstitutt
- Norges byggforskningsinstitutt (1993)
Byggeskikk- Definisjoner og virkemidler, Byggforskserien blad 321.010
- Norges byggforskningsinstitutt (1997)
Vurdering av byggeskikk med byggeskikksirkelen, Byggforskserien blad 321.011
- Norges byggforskningsinstitutt (2002)
Innføring i BYGGEREGLER, krav til bygninger, Byggesak, Ansvar, godkjenning og kontroll
Revidert utgave av kompendiet fra 1996, Norges byggforskningsinstitutt

- Nørve, S. (2000)
Programmet "Forsøksvirksomhet i trygdesektoren". Evaluering.
 Prosjektrapport 2000, Norges byggforskningsinstitutt
 Odelstingsproposisjon nr. 39 (1993-1994)
Om lov om endringer i plan- og bygningsloven.
 Ovesen, H. (2000)
Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknadsdokumentasjon,
 Prosjektrapport 279, Norges byggforskningsinstitutt
 Pedersen, O. J., P. Sandvik, H. Skaaraas, S. Ness og A. Os, (2000)
Plan- og bygningsrett, Universitetsforlaget
 Statens byggeskikkutvalg, Husbanken og Norges byggforskningsinstitutt (1992)
 Plakat med byggeskikksirkelen
 Statens byggeskikkutvalg, Husbanken og Norges byggforskningsinstitutt (1998)
 Plakat med byggeskikksirkelen
 Statens byggetekniske etat (BE) (1999)
GOF - Godkjenningsskatalogen, Melding HO-2/99, et hjelpemiddel til bruk ved klassifisering
 av byggetiltak og godkjenning av foretak for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven
 Stortingets Innstilling til O.nr. 37 (1994-1995)
Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven
 Stortingsmelding nr. 61 (1991-1992)
"Kultur i tiden"
 Stortingsmelding nr. 33 (1992-1993)
"By og land - hand i hand"
 Stortingsmelding nr. 31 (1992-1993)
"Den regionale planleggingen og arealpolitikken"
 Tyrén, C.W., J.L. Ditlefsen og E. Schulze (1997)
Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis, med kommentarer, 4. utgave, Tano
 Aschehoug
 Tennøy, A. og I-L. Saglie (2000)
Stedsanalyser i planlegging
 Prosjektrapport 2000:19, NIBR
 Yin, R.K. (1994)
Case Study Research – Design and Methods, Applied social Research Methods Series
 Øyen, Cecilie Flyen og H. Ovesen (2003)
Forsterket fokus på estetikk?
En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis. Delrapport 1 (foreløpig rapport), Norges byggforskningsinstitutt, Oslo

Nettsider:

www.be.no
www.husbanken.no
www.byggforsk.no
www.nibr.no
www.odin.no