



Arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak

Utarbeidet for Kommunal- og distriktsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Holth & Winge AS

Fredrik Holth og Nikolai Winge er blant landets ledende eksperter på plan- og bygningsrett og har skrevet flere utredninger, bøker og artikler innen plan- og bygningsrettslige temaer. Holth & Winge tilbyr også kurs og opplæring til en rekke aktører, og holder over 100 foredrag hvert år.

A-lab

A-lab er et internasjonalt orientert arkitektkontor og har i 20 år drevet med prosjektering i alle skala i Norge. Selskapet består av arkitekter, byplanleggere og samfunnsvitere samt spesialister innen bla. miljø, BIM, bygulv, brukermedvirkning, søknadsprosess og myndighetspåvirkning.

Arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak / OE-rapport 2023-10

© Oslo Economics, 1. februar 2023

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Innhold	3
Sammendrag og konklusjoner	5
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Om oppdraget	7
1.3 Metode	8
1.4 Hva menes med arkitektonisk kvalitet?	9
2. Overordnet om det rettslige rammeverket	11
2.1 Plan- og bygningsloven som beslutningssystem	11
2.2 Særtrekk ved plan- og bygningsloven som beslutningssystem	12
2.3 Plan- og bygningslovens fremhevelse av estetisk utforming	13
2.4 Statlige og regionale føringer og regionale planer	15
2.5 Kontroll i plan- og bygningsretten	16
3. Arkitektur i planlegging	17
3.1 Arkitektur i kommuneplan	17
3.2 Arkitektur i reguleringsplaner	20
4. Arkitektur i byggesak	24
4.1 Handlingsrom i regelverket	24
4.2 Erfaringer fra praksis	27
5. Andre styringsverktøy – veiledere, arkitekturprogram ol.	29
5.1 Rettslig status og betydning	29
5.2 Erfaringer fra praksis	30
6. Kontroll av arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesaker	32
6.1 Kontroll gjennom bruk av innsigelser	32
6.2 Kontroll gjennom forvaltningsklager	32
6.3 Lovlighetskontroll etter kommuneloven	33
6.4 Kontroll gjennom klage til Sivilombudet	33
6.5 Generelle rammer for domstolskontrollen	33
6.6 Domstolskontroll med lovtolkning og subsumsjon i arealplanleggingen	33
6.7 Domstolskontroll i byggesaker	35
7. Andre barrierer og suksessfaktorer	36
7.1 Organisering av plan- og byggesaksprosesser	36
7.2 Kommunenes arkitekturpolitikk og ambisjonsnivå	37
7.3 Kompetanse i kommunene	37
7.4 Arkitektur vs. kostnadshensyn	38
8. Anbefalinger	40

8.1	Anbefalinger til kommunene	40
8.2	Anbefalinger til departementet	43
9.	Referanser	46

Sammendrag og konklusjoner

Arkitekturdebatten i Norge har fått et oppsving de siste årene, og det kan virke som at det er blitt en større nasjonal bevissthet rundt by- og tettstedsutforming. Flere utredninger, forskningsrapporter og innspill til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) peker på at det er behov for å styrke kommunenes ressurser og kompetanse, og for å klarlegge og tydeliggjøre kommunenes juridiske handlingsrom for å styre arkitektonisk kvalitet i de bygde omgivelsene. Denne utredning gjør nettopp dette, og vurderer i tillegg suksesskriterier og barrierer for å lykkes med å sikre arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesaksforvaltning.

Denne rapporten er utarbeidet av Oslo Economics, Holth & Winge og A-lab, på oppdrag fra KDD. Formålet med oppdraget har vært todelt. For det første har prosjektet hatt til formål å utrede hvilket handlingsrom gjeldende lovverk gir for å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom plan- og byggesaksforvaltning. For det andre har oppdraget hatt til formål å utrede barrierer og suksesskriterier for å sikre arkitektonisk kvalitet i praktisk behandling av planforslag og byggesøknader. På dette grunnlag har vi blitt bedt om å vurdere om gjeldende regelverk er hensiktsmessig utformet med sikte på muligheten for å stille kvalitetskrav, og gi anbefalinger til departementet om tiltak som kan iverksettes for å avhjelpe identifiserte utfordringer i kommunene.

Utredningen viser at kommunen har et meget vidt rettslig handlingsrom. Samtidig peker kommunene på at det kan være utfordrende å sikre arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker. Etter vår vurdering forklares disse utfordringene i liten grad av at det rettslige handlingsrommet er begrenset i seg selv. I lys av den kompliserte og sammensatte lovgivningen, herunder at begrepsbruken i plan- og bygningsloven er lite konsistent, er det grunnlag for å stille spørsmål ved om kommunen forstår det vide rettslig handlingsrommet de har fått av lovgiver.

Regulering av arkitektur fremstår i praksis som en avveining mellom detaljstyring i reguleringsplan og fleksibilitet i realiseringsfasen av tiltaket. Mange kommuner ønsker å sikre kvaliteter tidlig i et prosjekt, og gjør dette gjennom mange og detaljerte bestemmelser om utforming. Der dette er tilfelle bærer byggesaksbehandlingen ofte preg av å være «avsjekk» av bestemmelser i reguleringsplan og andre krav, mens den skjønsmessige vurderingen av de arkitektoniske kvalitetene ved tiltaket da gjerne er flyttet over til behandlingen av planforslaget. Denne praksisen har flere uheldige virkninger og det er grunn til å stille spørsmål om man ved en slik praksis får utnyttet handlingsrommet som finnes innenfor regelverket på en god nok måte.

Vi peker på flere utfordringer som bidrar til overnevnte marginalisering av byggesaksrollen i vurderinger av arkitektur. Usikkerhet omkring anvendelse av pbl. § 29-2 i byggesak, herunder hva paragrafen omfatter og hvordan skjønsmessige vurderinger av kvalitet skal utføres, står sentralt. Generelt finner vi at skjønsmessige vurderinger av arkitektonisk kvalitet ser ut til å ha svak legitimitet, spesielt som grunnlag for avslag, både eksternt for tiltakshavere, og internt i det administrative og politiske beslutningshierarkiet i kommuneorganisasjonen. Videre peker vi i rapporten på barrierer og suksesskriterier knyttet til politisk forankring, kompetanse i kommunene, og da særlig i byggesaksavdelingene, og prosess, både internt i kommunen og med eksterne.

Denne og tidligere utredninger viser et sammensatt bilde av utfordringer knyttet til det å ivareta arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker. Vi gir anbefalinger til hvordan kommunene i større grad kan sikre arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesaker, samt tiltak som departementet kan iverksette, som vi tror kan bidra til styrket kunnskap og bevissthet blant kommunale plan- og bygningsmyndigheter, og legge til rette for at de bedre bruker handlingsrommet som regelverket gir.

Vi anbefaler at kommunene

- sørger for forutsigbarhet og tidlig forventningsavklaring i behandling av arkitektur i plan- og byggesaksprosesser
- avklarer egne ambisjoner for arkitektonisk kvalitet gjennom utarbeidelse av veiledere for arkitektur (eller tilsvarende styringsdokumenter)
- sikrer at det er tilstrekkelig handlingsrom til å vurdere arkitektonisk kvalitet i byggesak
- sørger for tett samarbeid og dialog mellom plan- og byggesak
- sørger for at planbeskrivelser formidler hensikten bak kart og bestemmelser i større grad

- styrker sin arkitektfaglige kompetanse

Vi anbefaler at departementet

- rydder i begrepsbruk i regelverket
- utarbeider veiledningsmateriell til bruk i kommunene
- oppfordrer kommuner til å utarbeide arkitektoniske retningslinjer
- styrker/tydeliggjør fylkeskommunens veilederrolle
- utvider muligheten til å gå rett fra kommuneplan til byggesak

Forfattere av denne rapporten: Magne Asphjell (OE), Fredrik Holth (H&W), Gro Mæle Liane (OE), Ida Nilsen (A-lab), Christian Nord (A-lab), Øystein Tengesdal (OE) og Nikolai Winge (H&W)

1. Innledning

Tidligere studier peker på at det er utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig arkitektonisk kvalitet i bygde omgivelser (OsloMet (2020)).

Formålet med dette oppdraget har vært å utrede nærmere hvilket handlingsrom gjeldende lovverk gir for å sikre arkitektonisk kvalitet, samt hva som er sentrale barrierer og suksesskriterier for å sikre arkitektonisk kvalitet i praksis. Vi gir videre anbefalinger til hvordan kommunene og Kommunal- og distriktsdepartementet kan bidra til å sikre bedre etterlevelse av lovintensjonene.

1.1 Bakgrunn

Arkitekturdebatten i Norge har fått et oppsving de siste årene, og det kan virke som at det er blitt en større nasjonal bevissthet rundt by- og tettstedsutforming. Interessegrupper som Arkitekturopprøret har fått mye oppmerksomhet med sin kritiske diskusjon av stedstilpasning og detaljbruk i såkalt «moderne» arkitektur. Vindkraftanlegg, strandsoneutbygging og andre utbyggingstiltak som ses på som inngrep i natur er også stadig fremme i mediene, ofte med en negativ vinkling. Samtidig finnes det også utbyggingsprosjekter og områdeutviklinger som får positiv omtale, eksempelvis der de er spesielt godt stedstilpasset med hensyn på detaljering, der de tilbyr (nye) funksjoner for allmenheten eller subjektivt oppleves som vakre.

Lokale plan- og byggesaksmyndigheter bestemmer hvordan våre omgivelser skal utformes. Kommunen kan gjennom bestemmelser i arealplaner gi både overordnede og detaljerte føringer på bygningers, anleggs og arealers utforming. For konkrete byggeprosjekter er det særlig reguleringsplanene som har stor betydning. I tillegg har kommunene et betydelig rettslig handlingsrom når det kommer til å stille krav til god arkitektonisk utforming i byggesaker. Enkelte kommuner har også vedtatt retningsgivende planer og programmer som skal sikre bestemte kvaliteter i plan- og byggesaker, herunder som grunnlag i oppstartsmøter og forhåndskonferanser. Regionale planer kan også oppstille føringer som er retningsgivende for kommunene. I tillegg gir nasjonale myndigheter styringssignal som både kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til i planleggingen. Et eksempel på dette er Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023.

Byggeteknisk forskrift (TEK) definerer på sin side minimumskrav til egenskaper ved bygg og anlegg.

En undersøkelse utført av Menon Economics, på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (2018), viser at det er betydelige variasjoner i bruk av planbestemmelser mellom ulike kommuner. Dette gjør at rammene for byggeprosjekter varierer fra kommune til kommune. Utredningen finner at ulik organisering, kompetansenivå og politiske målsetninger kan forklare variasjonen mellom kommunene som ikke skyldes ulikhet i prosjektene. Konkurransetilsynet har tidligere slått fast at ulik praktisering av plan- og bygningsloven mellom kommunene utgjør en flaskehals for en velfungerende tilbudsside i boligutviklermarkedet (Konkurransetilsynet, 2015).

En nyere studie av OsloMet (2020), på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet, har undersøkt hvilke utfordringer kommunene peker på for å sikre arkitektonisk kvalitet. Der trekkes det frem flere hovedutfordringer, herunder manglende plan- og arkitekturfaglig kompetanse/kapasitet i kommunene, manglende samordning mellom fagmiljøer, mangelfulle eller utdaterte planer og manglende politisk vilje eller tradisjon for å bruke arealplaner i styringsøyemed. Videre konkluderer studien med at arkitektonisk kvalitet ofte blir ansett å stå i et motsetningsforhold til økonomiske interesser eller prioriteringer, og at begrepet arkitektonisk kvalitet oppleves å være et diffust og flytende begrep som er vanskelig å nedfelle i kommuneplaner og vanskelig å operasjonalisere i vurderingen av konkrete saker.

Flere utredninger, forskningsrapporter og innspill til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) peker på at det er behov for å styrke kommunenes ressurser og kompetanse, og for å klarlegge og tydeliggjøre kommunenes juridiske handlingsrom for å styre kvaliteten på de bygde omgivelsene. Dette danner bakteppet for dette prosjektet.

1.2 Om oppdraget

Formålet med oppdraget har vært todelt. For det første har prosjektet hatt til formål å utrede hvilket handlingsrom gjeldende lovverk gir for å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom plan- og byggesaksforvaltning. Gjennom en rettslig analyse av plan- og bygningsloven har vi i tillegg vurdert om gjeldende regelverk er hensiktsmessig utformet med sikte på muligheten for å stille kvalitetskrav. For det andre har oppdraget hatt til formål å utrede barrierer og suksesskriterier for å sikre arkitektonisk kvalitet i praktisk plan- og byggesaksforvaltning.

Dette omfatter praktisering av plan- og bygningsloven, TEK samt andre regelverk og føringer. Barrierer eller suksesskriterier kan være knyttet til utforming av planbestemmelser eller gjennom anvendelse av bestemmelsene i praktisk prosjektering og byggesaksbehandling.

Hensikten med prosjektet har med dette vært å undersøke om det er et spenn mellom lovgivers intensjon og kommunenes praktisering av regelverket. Der det er avdekket svakheter, utfordringer eller feil i praksis, har vi diskutert tiltak som kan bidra til å sikre bedre etterlevelse av lovintensjonene. Våre forslag til tiltak retter seg både mot endringer i det rettslige rammeverket og mot kommunenes praktisering av rettsreglene.

1.3 Metode

Undersøkelser som både kartlegger det rettslige handlingsrommet og kommunenes praktisering av regelverket, krever en tverrvitenskapelig tilnærming. Juridisk metode anvendes for å tolke og fastsette det rettslige handlingsrommet. Den rettslige utredningen er

gjort med utgangspunkt i relevante rettskilder, herunder lovens ordlyd, forarbeider og rettsavgjørelser. Samfunnsvitenskapelig metode anvendes for å kartlegge praksis.

For å kartlegge praksis har vi innhentet og sammenstilt informasjon fra et bredt spekter av kilder. Vi har gjennomgått relevant litteratur, herunder tidligere rapporter, artikler og relevante veiledere. Dette har dannet grunnlag for innhenting av ny informasjon. Videre har vi gjennomført dybdeintervjuer med et bredt utvalg informanter. Størstedelen av intervjuene er med representanter fra ulike nivå i forvaltningen, primært fra utvalgte kommuner. Vi har pratet med representanter for både plan- og byggesaksavdelinger i kommunene, samt andre ressurspersoner. Videre har vi intervjuet et utvalg utbyggere eller organisasjoner som representerer deres interesser. I tillegg har vi intervjuet enkelte andre ressurser, blant annet fra academia, med kunnskap om aktuelle problemstillinger. Totalt har vi gjennomført i underkant av 30 intervjuer med ulike aktører. Tabell 1-1 sammenfatter aktørene som har vært representert i intervjuene.

Tabell 1-1 Informanter som er intervjuet

Informanter			
Kommunal, regional eller statlig forvaltning	Oslo kommune	Lillestrøm kommune	Harstad kommune
	Trondheim kommune	Bodø kommune	Sandefjord kommune
	Drammen kommune	Ås kommune	Sandnes kommune
	Statsforvalter i Oslo/Viken	Statsforvalter i Trøndelag	Direktoratet for byggkvalitet
Utbyggerinteresser	Boligprodusentene	Eiendom Norge	Bane Nor Eiendom
	Aspelin Ramm		
Andre	Eskild Narum Bakken (NTNU)	Ingrid Helsing Almaas (DOGA)	Norske Arkitekters Landsforbund

1.4 Hva menes med arkitektonisk kvalitet?

Begrepene «arkitektur» og «arkitektonisk kvalitet» kan brukes og forstås på ulike måter og krever derfor en nærmere tydeliggjøring og definisjon. Begrepet arkitektur kan både brukes som en generell betegnelse for våre omgivelser sett som fysisk form, som en fagdisiplin og en akademisk disiplin, og som en del av byggenæringen (Kultur- og kirke departementet, 2009). I denne rapporten brukes begrepet arkitektur primært som en betegnelse på våre fysiske og menneskeskapte omgivelser. Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt til grunn følgende relativt brede definisjon av arkitektur for oppdraget:

«Arkitektur omfatter i vid forstand alle våre menneskeskapte omgivelser. Det favner både bygninger og anlegg, uterom og landskap. Det handler om enkeltbygg og bygninger i samspill, om helheten i byer, tettsteder og landskap.»

Tilsvarende definisjon ble benyttet i Arkitektur.nå – norsk arkitekturpolitikk (Kultur- og kirke departementet, 2009) hvor den daværende regjeringens arkitekturpolitikk ble presentert.

Arkitektonisk kvalitet i plan- og bygningsloven

Arkitektonisk kvalitet rommer ulike kvalitetsmessige aspekter ved de bygde omgivelsene, og vurderinger av hva som er god arkitektonisk kvalitet må ivareta flere elementer. Plan- og bygningsloven benytter ulike begreper som legger føringer for arkitektonisk kvalitet, herunder estetisk utforming av omgivelsene, visuelle kvaliteter, god arkitektonisk utforming og god byggeskikk (Kultur- og kirke departementet, 2009);

- **Estetisk utforming av omgivelsene** henspiller både på god utforming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og ivaretagelse av kvaliteter i landskapet.
- **Visuelle kvaliteter** menes at bygg og anlegg gjennom sin form gir uttrykk for sin funksjon, og at andre visuelle kvaliteter skal være ivaretatt i prosjektering og utførelse, som samspill mellom volum og høyde, fasadeuttrykk med videre.
- **God arkitektonisk utforming** anvendes som et samlebegrep for integrering av visuelle kvaliteter, brukbarhet, funksjonalitet og universell utforming i utformingen av det enkelte tiltak.

- **God byggeskikk** benyttes om arkitektur forstått som gode bygde omgivelser.

Kvantitative versus kvalitative egenskaper ved arkitektur

I vurderinger av arkitektur kan det videre skilles på kvalitative og kvantitative egenskaper ved arkitekturen. En kvantitativ vurdering av arkitektur vil kun dreie seg om målbare egenskaper som eksempelvis høyder, farger, materialvalg, utbredelser, takvinkler, andel av og størrelse på lysåpninger og andre bygningsdeler, romlig inndeling etc. De kvalitative egenskapene berører den sanselige opplevelsen av arkitektur, og er i større grad definert av den enkelte betrakters personlige preferanser. Opplevelser, meninger og følelser i møte med arkitektur vil kunne variere fra person til person og kan i liten grad reguleres eller vurderes kollektivt. Kvalitative vurderinger av arkitektur vil likevel kunne baseres på bestemte yrkesregler, en bestemt praksis, eksempler, referanser eller forbilder som vil kunne gi mer generelle holdepunkter.

Tekniske, funksjonelle og estetiske kvalitetsaspekter

Det er vanlig å skille på tekniske, funksjonelle og estetiske kvalitetsaspekter ved arkitekturen (Veiviseren, u.d.);

- **Teknisk kvaliteter**, eksempelvis energibehov, miljøvennlighet, bestandighet, teknisk funksjonalitet mv.
- **Brukskvaliteter/funksjonelle kvaliteter**, eksempelvis tilgjengelighet, bokkvalitet, bruksfunksjonalitet, fleksibilitet mv.
- **Estetiske kvaliteter**, eksempelvis stedstilpasning, detaljering, romlighet, tidsmessighet, farge- og materialbruk mv.

Med *teknisk kvaliteter* menes målbare kvaliteter ved bygg og anlegg som energibehovet til bygget, kapasitet til å fordrøye overvann, andel gjenbruksmaterialer benyttet eller lavt karbonavtrykk i anleggs- og driftsfase. Tekniske kvaliteter er i hovedsak styrt av teknisk forskrift, men andre styringsverktøy kan være planbestemmelser og/eller sertifisering som BREEAM, FutureBuilt etc. Vurderinger av teknisk kvalitet vil i all hovedsak være basert på en kvantitativ og objektiv vurdering (se Figur 1-1).

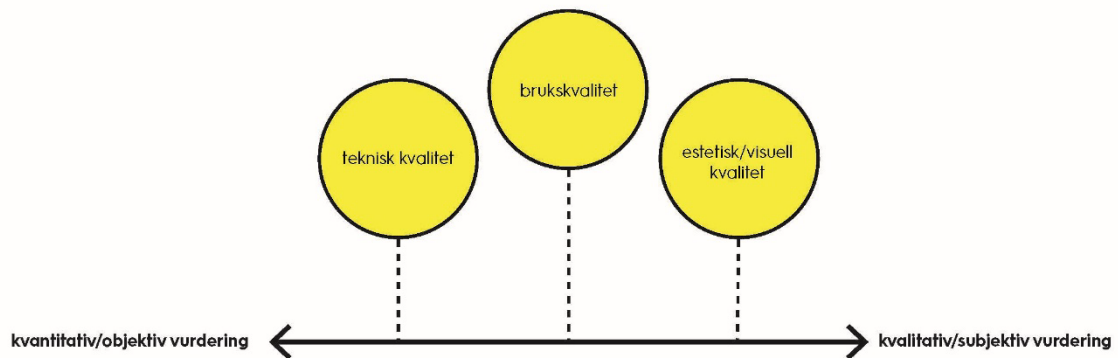
Brukskvaliteter er hvordan bygg og anlegg fyller sin tiltenkte funksjon. Dette vil i stor grad måtte vurderes både kvantitativt og kvalitativt, og det er ofte ikke tilstrekkelig å gjøre rene objektive eller subjektive vurderinger. Selv om vi vet nok om for eksempel bokkvalitet til å kunne gi generelle, objektive vurderinger av en boligs funksjonalitet, vil også beboerens personlige preferanser avgjøre om boligen vurderes som god og funksjonell. Brukskvalitet er på mange områder styrt av teknisk forskrift, og ofte av

planbestemmelser. Det siste gjelder særlig brukskvalitet for utearealer og lekeplasser.

Estetiske kvaliteter er sanselige kvaliteter ved arkitekturen. Vurderingen av disse vil naturlig ligge på den kvalitative og subjektive enden av skalaen.

Estetisk kvalitet kan til en viss grad styres av planbestemmelser i form av bestemmelser for materialvalg, farger, fasadeutforming etc. Plan- og bygningsloven § 29-2 er det mest hensiktsmessige styringsverktøyet, forutsatt at byggesaksavdelingen har tilgang på arkitektoniske kompetanse.

Figur 1-1: Modell for vurdering av arkitektonisk kvalitet



Illustrasjon: Alab

2. Overordnet om det rettslige rammeverket

Dette kapittelet gjør rede for plan- og bygningsloven som rettslig rammeverk for å ivareta hensynet til arkitektoniske kvaliteter. Det er en overordnet fremstilling som beskriver særtrekk som knytter seg til plan- og bygningsloven som beslutningssystem. Hensikten er å gi et bakteppe for forståelsen av det rettslige rammeverket, og danne grunnlaget for de konkrete vurderinger som foretas i de påfølgende kapitler.

Plan- og bygningsretten er et komplekst og sammensatt rettsområde. Lovens beslutningssystem er delt mellom tre beslutningsnivåer; statlig, regionalt og lokalt. Det lokale beslutningsnivået består videre av både planlegging og behandling av søknader om tillatelse. I tillegg utgjør loven en felles plattform for samordning av beslutninger som treffes etter andre lover. Dette vertikale og horisontale styringssystemet setter loven i en særstilling, sammenlignet med andre lover som har betydning for arealforvaltningen.

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven når det gjelder utforming av våre bygde omgivelser, herunder uterom og landskap. I de aller fleste tilfeller krever etablering av fysiske tiltak eller endret arealbruk avklaring etter plan- og bygningsloven. I dette ligger at tiltakene må være i tråd med de rettslig bindende arealplanene for området, samt at det som hovedregel kreves særskilt søknad og tillatelse for gjennomføring. Dette gir myndighetene, især kommunene, utstrakt kontroll med arealbruken, herunder krav til utforming av ny bebyggelse og anlegg. Dermed har kommunene stor mulighet til å bestemme hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres.

2.1 Plan- og bygningsloven som beslutningssystem

2.1.1 Lovens oppbygning og struktur

Plan- og bygningsloven er delt inn i fem hoveddeler. Dette er:

- Den alminnelige delen
- Plandelen
- Gjennomføringsdelen
- Byggesaksdelen
- Håndhevings- og gebyrregler

I denne utredningen er det i all hovedsak lovens plandel og byggesaksdel vi har for øye. Det er særlig gjennom bestemmelsene om arealplaner loven gir myndighetene generelt, og kommunene spesielt, vide fullmakter til å styre arealbruken. Kommunenes handlingsrom til å fastsette krav er generelt sett langt mindre i byggesaksdelen, enn hva som er tilfelle i plandelen. Når det kommer til å bestemme hvordan bygg og anlegg skal utformes, skal vi imidlertid se at kommunenes handlingsrom er nokså vidt i byggesaker.

2.1.2 Planlegging som beslutningssystem

Planlegging skjer både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I lovens formålsbestemmelse pbl. § 1-1 andre ledd slås det fast at:

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

I dette ligger et sentralt poeng. Loven åpner opp for at planlegging kan ha svært forskjellige formål. Arealplaner kan ha til formål å verne arealer, eller legge til rette for utbygging. Loven oppstiller en ramme for hvilke arealformål som kan brukes, men overlater til planmyndighetene å bestemme hvilke formål som skal brukes for de ulike områdene i en plan. Til tross for at kommunene er gitt vide fullmakter i loven til å bestemme arealbruken, bygger loven på et hierarkisk plansystem, eller rettere sagt en tanke om at kommunene forventes å følge signaler og føringer fra nasjonale og regionale planmyndigheter.

Lovens § 1-5 andre ledd bryter likevel noe med dette utgangspunktet. Bestemmelsen slår nemlig fast prinsippet om at ved motstrid mellom planer, vil den sist vedtatte planen gå foran en tidligere vedtatt arealplan. Vi kan kalle dette et prinsipp om «sist i tid, best i rett». Dette prinsippet er viktig, da det innebærer at planmyndighetene kan vedta nye planer som i større grad ivaretar andre hensyn og interesser, enn hva som fulgte av de tidligere planene.

2.1.3 Byggesaksbehandling som beslutningssystem

Lovens byggesaksdel fastsetter krav til gjennomføring av arealplaner. Helt sentralt er bestemmelsene om krav til søknad og tillatelse ved gjennomføring av nye, eller utvidelse av eksisterende, tiltak. Det er kommunene som er gitt myndighet til å avgjøre søknadene om tillatelse. Utgangspunktet er at ethvert tiltak og arealinngrep krever tillatelse av kommunen før gjennomføring. Loven oppstiller likevel unntak for

visse mindre tiltak, samt enkelte tiltak som er underlagt regulering etter særskilte sektorlover, jf. pbl. § 20-6 og SAK § 4-3.

Byggesaksdelen har en nokså annen karakter enn lovens plandel. Etter pbl. § 21-4 har grunneier, som et utgangspunkt, rettskrav på tillatelse til tiltak som er i tråd med plan. Denne bestemmelsen har medført at mange omtaler plan- og bygningsloven som en «ja-lov», noe vi mener er en uheldig karakteristik, fordi det ikke samsvarer med realitetene i loven som sådan. Særlig når det kommer til arkitektur, skal vi se at denne karakteristikken passer dårlig.

2.2 Særtrekk ved plan- og bygningsloven som beslutningssystem

2.2.1 Innledning

Her skal vi se nærmere på enkelte særtrekk ved plan- og bygningsloven. Selv om det er flere lover som har betydning for våre bygde omgivelser, kommer plan- og bygningsloven i en særstilling. Lovens sektornøytrale og sektorovergripende karakter gjør loven til en felles arena for avveining av hensyn og interesser på tvers av sektorer og mellom beslutningsnivåer.

2.2.2 Plan- og bygningsloven er sektornøytral

Det finnes en rekke lover som har betydning for arealbruken i Norge. Mens enkelte sektorlover har til formål å beskytte arealene og de tilhørende interesser (for eksempel naturmangfoldloven, friluftsløven og kulturminneløven), har andre sektorlover til formål å legge til rette for en bestemt type utbygging eller utnyttelse av arealene (for eksempel veiløven, mineralloven, skogbrukslova og jordlova). Felles for sektorlovene er at de har som hovedformål å fremme eller ivareta bestemte hensyn og interesser. Plan- og bygningsloven skiller seg slik sett ut ved at den er *sektornøytral*. Innenfor lovens formål om bærekraftig utvikling, er alle hensyn og interesser i utgangspunktet likestilte.

Hensynet til arkitektur er ikke regulert gjennom en særskilt sektorlov. I stedet er dette et hensyn som primært skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven. Som vi skal se er også hensynet til arkitektoniske kvaliteter synliggjort flere steder i loven.

Lovens sektornøytrale karakter gir kommunene mulighet til å treffe beslutninger på grunnlag av et bredt skjønn, hvor det kan legges avgjørende vekt på de særskilte hensyn og interesser som gjør seg

gjeldende i den konkrete sak. Dette innebærer at hensynet til arkitektoniske kvaliteter er ett av mange hensyn kommunene skal vurdere og vektlegge ved myndighetsutøvelse etter loven. Og som vi skal se, vil det langt på vei være opp til kommunenes faglige og lokalpolitiske skjønn å avgjøre hvor stor vekt forskjellige hensyn og interesser skal tillegges i de konkrete saker.

2.2.3 Plan- og bygningsloven er sektorovergripende

Kommunenes arealplaner, det vil si kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, er rettslig bindende. I dette ligger det at de er bindende for grunneiere, kommunene selv og andre myndigheter. Dette innebærer at den virksomhet som reguleres av sektorlover, ikke uten videre kan gjennomføres. For det første, som den klare hovedregel, må alle former for endret arealbruk være i tråd med de krav som følger av gjeldende kommunale arealplaner. For det andre, må det, igjen som den klare hovedregel, være utarbeidet reguleringsplan før utbygging kan skje. Dette gjelder både for tiltak som reguleres av plan- og bygningsloven og for tiltak som hører inn under annet lovverk. Dette gir plan- og bygningsloven en *sektorovergripende* funksjon, hvor lovgivers intensjon er at planlegging skal være en felles arena for alle beslutninger om arealbruk.

Plan- og bygningslovens sektorovergripende karakter innebærer at kommunale planer vil ha stor betydning for sektormyndighetenes håndheving av andre lover. I de tilfeller kommunale arealplaner fastsetter krav til arkitektoniske kvaliteter, kan dette legge føringer eller begrensninger på vedtak som treffes etter andre lover. Her er det imidlertid store forskjeller med hensyn til hvordan sektorlovene er koblet til plansystemet. Flere rapporter viser til utfordringer knyttet til dagens fragmenterte og lite konsekvente koblingsmodeller.¹

Et annet poeng er at kommunenes kompetanse til å fastsette rettslig bindende planer er gitt under forutsetning om at andre myndigheter har rett og plikt til å medvirke i planprosessene, samt mulighet til å fremme innsigelse. Både medvirkning og muligheten til å fremme innsigelse vil kunne påvirke kommunenes styring av arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesaker.

2.2.4 Plan- og bygningsloven er prosessorientert

Plan- og bygningslovens plandel oppstiller saksbehandlingsregler for planprosesser, men bestemmer som det klare utgangspunkt ikke utfallet av beslutningene. Dette er slått fast av Høyesterett i den såkalte Barka-dommen, inntatt i Rt. 2007 s. 281, hvor førstvoterende uttaler:

¹ Se blant annet Winge, Nikolai K. *En felles arena for sektorer og interesser?* i Hanssen og Aarsæther (red) "Plan- og bygningsloven – Fungerer loven etter intensjonene"

(2018) s. 57-80 og NIBR-rapport 2020:17 *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.*

Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving.

I plandelen er dermed skillett mellom juss og politikk sentralt. Loven oppstiller rammer for hvilke arealformål og planbestemmelser som kan brukes. Hvis det skal gis bestemmelser som styrer arkitektoniske kvaliteter, samt innholdet i slike bestemmelser, beror dermed i all hovedsak på et planfaglig og et lokalpolitisk skjønn. Som det klare utgangspunkt kan dermed ikke domstolene sette en plan til side som ugyldig, fordi hensynet til god arkitektur er tillagt for stor eller liten vekt.

Selv om et planvedtak beror på politiske avveininger og prioriteringer, er veien frem mot planvedtaket brolagt med rettslige krav. Blant annet skal det utarbeides planprogram, det skal foretas utredninger, herunder ofte også konsekvensutredninger, og det skal gjennomføres opptil flere høringsrunder.

2.2.5 Plan- og bygningsloven er i all hovedsak lokalstyrt

Etter plan- og bygningsloven ligger myndigheten til å vedta rettslig bindende arealplaner først og fremst til kommunestyrene. Med dette er lokalpolitikkerne gitt vide fullmakter til å bestemme over arealbruken innenfor den enkelte kommune. Det ligger som et sentralt premiss i plan- og bygningsloven at beslutninger om arealbruk bør ligge på det lokale nivå. Det er likevel viktig å minne om at det ikke gjelder noe prinsipp om absolutt kommunalt selvstyre på plan- og bygningsrettens område. Snarere tvert imot. Plan- og bygningsloven gir andre myndigheter både rett og plikt til å delta i planprosesser, herunder mulighet til å fremme de interesser de er satt til å ivareta ut ifra et regionalt eller nasjonalt perspektiv. Reglene om innsigelse og departementets myndighet til å vedta, endre og oppheve kommunale planer, er eksempler på dette.

2.3 Plan- og bygningslovens fremhevelse av estetisk utforming

Styring av bebyggelsens art, utforming og omfang har i lang tid vært et sentralt hensyn i plan- og bygningslovgivningen. Både i bygningsloven av 1924 og 1965, samt plan- og bygningsloven av 1985, var det flere bestemmelser som la til rette for å sikre hensynet til estetisk utforming ved ny bebyggelse. I

dag ser vi at hensynet til estetisk utforming er forankret både i lovens formål og i bestemmelser som setter rammen for planprosesser og byggesaksbehandling.

I arbeidet med plan- og bygningsloven ble det diskutert hvilke hensyn og interesser som skulle synliggjøres i lovens formålsbestemmelse, slik at den avspeilet de viktigste målene og verdiene loven skulle ivareta. Planlovutvalgets forslag til formålsbestemmelsens første ledd lød slik:²

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnsikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk. (vår understrekning)

Forslaget møtte en del motstand i høringsrunden. Enkelte mente at formålet burde være mer verdinøytralt, mens andre mente at forslaget utelot viktige hensyn og interesser som burde vært nevnt uttrykkelig. Departementet sa seg enig i at formålsbestemmelsen burde ha bærekraftig utvikling som overordnet formål, men mente samtidig at den burde være kort og presis uten angivelse av for mange hensyn og interesser. Departementet ga følgende forklaring i lovproposisjonen:³

For å unngå at bestemmelsen blir for lang regnes ikke opp alle hensyn, forhold og interesser som inngår i samfunnsplanleggingen. En del viktige oppgaver og hensyn i planlegging etter loven framgår av § 3-1. Oppregningen i loven er således ikke uttømmende. Det følger av flere bestemmelser utover i loven at også en rekke andre forhold inkluderes. Bestemmelsen er ikke en begrensning i forhold til virkeområdet

² NOU 2003: 14 s. 11 og 239

³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

for gjeldende lov. Den innebærer snarere en klargjøring av at loven gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling. På mange områder er det imidlertid spesiallover som virker sammen med plan- og bygningsloven.

Lovgiver fant likevel grunn til å løfte frem hensynet til estetisk utforming i formålsbestemmelsen. Formålsbestemmelsen, jf. pbl. § 1-1 femte ledd slår fast:

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. For boliger skal prinsippet om universell utforming ivaretas gjennom krav til tilgjengelighet. (vår understrekning)

Rettslig sett kan man stille spørsmål ved betydningen av slike formuleringer i en formålsbestemmelse. Det er vanskelig å ta stilling til dette generelt. Det er likevel grunn til å fremheve at ved å fremheve hensynet til estetisk utforming i lovens formål, har lovgiver gitt et klart og tydelig signal om at dette er hensyn som skal stå sentralt ved myndighetsutøvelse etter loven.

I forarbeidene til bestemmelsen kan vi lese intensjonen bak å løfte frem hensynet til estetikk:⁴

I dagens lov er sikring av estetiske hensyn nevnt uttrykkelig, og det er særlige regler i loven som skal sikre dette (§ 74 nr. 2). Henvisningen til estetiske hensyn er beholdt i formålsparagrafen. Det er av stor betydning at både den enkelte bygning, bo- og bymiljøer og selve steds- og landskapsformingen er preget av en ambisjon om å skape eller beholde noe som er vakkert – i seg selv og i

sammenheng med omgivelsene. Plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for å ivareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen. Det vil være mulig å stille estetiske krav til nye bygge- og anleggstiltak både i forbindelse med planer og i den enkelte byggesak.

Disse uttalelsene i forarbeidene tegner opp på en god måte det overordnede rettslige handlingsrommet som ligger i plan- og bygningslovens system, når det kommer til å sikre arkitektoniske kvaliteter. Likevel påpekes det i forarbeidene en mulig svakhet ved lovgivningen og intensjonen i denne, nemlig at man for ivaretagelse av arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker er avhengig av kompetanse i kommunene. I forarbeidene uttaler Finnmark fylkeskommune:⁵

Kompetanse om byggeskikk og estetikk er en del av kravet til kompetanse som foreslås i § 2-1 (kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse) og § 2-2 (fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven). Faglig sett er det viktig at denne kompetansen opprettholdes og forsterkes for å kunne tilfredsstillende kravet det nye lovforslaget setter i forholdet til estetikk og byggeskikk.

Hensynet til arkitektoniske kvaliteter er også forankret i pbl. § 3-1 første ledd, hvor det gis en ikke uttømmende liste over hensyn og interesser som skal ivaretas i planleggingen. Det heter i bestemmelsens bokstav d at planer skal:

legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet.

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 172.

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 154.

Som vi skal se, er også hensynet til arkitektoniske kvaliteter hjemlet i lovens plandel og byggesaksdel. For denne utredningens del er det imidlertid viktig å slå fast at begrepet «arkitektonisk utforming» kun brukes i én bestemmelse i plan- og bygningsloven. Dette er pbl. § 29-1 som har overskriften «Utforming av tiltak». I loven brukes for øvrig uttrykk som «estetisk utforming» (§ 1-1), «god forming av bygde omgivelser (§ 3-1), «estetikk» (§ 11-9), «estetiske krav» (§ 12-7), «gode visuelle kvaliteter» (§ 29-2) og «arkitektonisk verdi» (§ 31-1). Den lite konsekvente begrepsbruken i loven kan i seg selv skape usikkerhet med hensyn til kommunenes handlingsrom i plan- og byggesaker. Dette vil vi komme tilbake til senere i utredningen.

Et annet poeng som er viktig å ha med seg inn i den videre fremstillingen, er koblingen mellom selve loven og forskrifter gitt i medhold av loven. Det er særlig tre forskrifter man skal være oppmerksom på i denne sammenheng. Det er:

- A) Byggesaksforskriften (SAK)
- B) Teknisk forskrift (TEK 17)
- C) Konsekvensutredningsforskriften (KU)

Her er det særlig TEK 17 som det er viktig å merke seg. Denne forskriften har en rekke bestemmelser som styrer utformingen av byggverk, anlegg, uteareal og så videre. Betydningen av denne forskriften kommer vi tilbake til.

2.4 Statlige og regionale føringer og regionale planer

Utgangspunktet i plan- og bygningsloven er, som vi har sett, at kommunene i svært stor grad bestemmer hvilke krav de ønsker å sette i planer. Innholdet i arealplaner etter plan- og bygningsloven er i all hovedsak styrt av politikk, ikke juss. Dette betyr likevel ikke at alt er overlatt til kommunenes lokalpolitiske skjønn. Staten, og andre myndigheter, er gitt egne styringsmidler som kan brukes for å legge føringer og rammer for kommunens plan- og byggesaksbehandling, samt gripe inn overfor kommunene der de mener det er nødvendig.

Fra statlig hold er det to virkemidler som fremstår som særlig aktuelle dersom statlig planmyndighet ønsker å legge føringer for arkitektoniske kvaliteter.

For det første kan staten gi føringer gjennom nasjonale forventninger til planlegging, jf. pbl. § 6-1. I nasjonale forventninger 2019-2023 er arkitektur løftet frem som hensyn fire ulike steder:

1. *Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for høy arealutnyttelse i byområder gjennom fortetting og*

transformasjon med kvalitet i omgivelsene, med vekt på arkitektur, byrom, kulturmiljøer, grønnstruktur og andre miljøverdier.

2. *Gjennom god arkitektur og planlegging kan fylkeskommunene og kommunene være med å utvikle gode lokalsamfunn og boligområder, stimulere til fysisk aktivitet og et mer helsefremmende miljø.*

3. *God arkitektur, historiske bygninger og bymiljøer bidrar til stedsidentitet og positive opplevelser av sentrum, og er ressurser som bør utnyttes for å utvikle attraktive by- og tettstedssentre.*

4. *Kommunene vektlegger arkitektur og kvalitet i de bygde omgivelsene, og planlegger med utgangspunkt i stedenes særpreg, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk.*

Statlige føringer er ikke juridisk bindende, og det kan reises spørsmål ved hvilken betydning slike føringer får i praksis. Lovgivers intensjon er nok at statlige føringer skal danne utgangspunkt for diskusjoner, utredninger, merknader, og til en viss grad også innsigelser og klager, som igjen kan få stor betydning for de enkelte prosjekter og i sum betydning for hvordan våre bygde omgivelser blir.

For det andre kan staten gjennom statlige planretningslinjer gi signaler og legge føringer for hvordan det planlegges og bygges, jf. pbl. § 6-2. I de gjeldende planretningslinjer finner vi imidlertid svært få føringer fra staten med hensyn til arkitektoniske kvaliteter. I statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging kunne man tenke seg at viktigheten av arkitektoniske kvaliteter var trukket frem. Med uttalte mål om fortetting og transformasjon kan man riktignok si at planretningslinjene indirekte får betydning for arkitektur og utforming av bygg. Med den sterke vektleggingen av estetisk utforming i lovens formålsbestemmelse er det et paradoks at retningslinjene ikke gir føringer for arkitektoniske kvaliteter for by- og tettstedsutvikling.

Regionale myndigheter vil gjennom veiledning av kommunene og gjennom vedtakelse av regionale

planer kunne påvirke hvordan kommunene planlegger. Regionale planer er ikke juridisk bindende, men skal hensyntas i kommunale planprosesser og kan danne grunnlag for innsigelse. Til «Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus» er det for eksempel utarbeidet en veileder som direkte og indirekte tar opp arkitektur og utforming (Oslo Met og WSP, 2019). Et eksempel på føringer på arkitektur fra veilederen finner man på side 18:

En knutepunktutvikling som tar i bruk og forvalter den stedlige kulturhistorien vil gi stedet tidsdybde og særpreg. I tillegg til å respektere eksisterende kulturverdier i bymiljøer, byrom og bygninger, bør ny arkitektur bygge videre på lokal egenart, for å få en unik karakter. Arkitektonisk kvalitet og variasjon i bebyggelsen vil kunne gi en bedre stedsutvikling.

I denne utredningen behandler vi ikke særskilt statlige og regionale styringsmidler. Vi kommer likevel inn på dette når vi diskuterer føringer for kommunenes arealplanlegging, samt under spørsmålet om innsigelse.

2.5 Kontroll i plan- og bygningsretten

Et særskilt spørsmål vi tar for oss i utredningen, er hvilke muligheter dagens lovgivning gir for å utøve kontroll med kommunenes beslutninger. Sagt med

andre ord søker vi å kartlegge hvem som eventuelt kan overprøve kommunenes vurderinger av hensynet til arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesak.

Vi skal se at det finnes flere kontrollmuligheter i plan- og bygningsretten. Helt sentralt er plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse. Dette er et særskilt kontrollsystem som gjelder for kommunale arealplaner. I korte trekk går dette ut på at andre myndigheter kan varsle og fremme innsigelse dersom kommunenes planforslag anses for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til regionale eller nasjonale interesser. Dersom kommunene velger å vedta planen til tross for innsigelsen, skal saken avgjøres av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Kontroll av kommunale vedtak skjer også gjennom forvaltningslovens bestemmelser om klage på enkeltvedtak. Både reguleringsplaner, tillatelse til tiltak og dispensasjoner treffes i form av et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og kan følgelig påklages til Statsforvalter. Statsforvalter kan prøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Dette reiser særskilte spørsmål om Statsforvalters prøvingsintensitet når det gjelder kommunenes vurdering og vektlegging av arkitektoniske kvaliteter.

I tillegg kan overprøving og kontroll skje ved at en beslutning klages inn til Sivilombudet, eller at det reises søksmål for domstolene. I kapittel 6 skal vi se nærmere på de forskjellige kontrollmulighetene i plan- og bygningsretten, herunder søke å avklare hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunenes vurdering og vektlegging av arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesak kan være gjenstand for kontroll.

3. Arkitektur i planlegging

I dette kapittelet drøfter vi kommunenes handlingsrom for å ivareta hensynet til arkitektoniske kvaliteter gjennom kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner, samt deres erfaringer fra praksis.

3.1 Arkitektur i kommuneplan

3.1.1 Handlingsrom i regelverket

Kommuneplanens arealdel er ment å være en oversiktsplan. Dette kommer direkte til uttrykk i pbl. § 11-5 andre ledd første punktum, hvor følgende slås fast:

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.

I lovens forarbeider er det uttalt at kommuneplanens arealdel «bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg.»⁶ Samtidig uttales det i forarbeidene at det må «settes sterkere fokus på den kommunale oversiktsplanleggingen, slik at den kan gi de nødvendige rammene som må ligge til grunn for privat planlegging og utbygging».⁷ For vår utredning blir det dermed helt sentralt å fastlegge hvordan loven bygger opp under denne balansegangen, når det kommer til handlingsrommet til å oppstille krav og forventninger til arkitektonisk kvalitet i kommuneplanen.

Når det gjelder styring av arealbruk gjennom kommuneplanens arealdel, er det tre virkemidler kommunene kan anvende:

- Fastsette arealformål
- Fastsette hensynssoner
- Gi bestemmelser

For vårt tema her det mest interessant å se på planbestemmelser som styringsmiddel for å sikre arkitektoniske kvaliteter for fremtidig bebyggelse. Slik ny bebyggelse kan planlegges som fortetting av

eksisterende bygningsmiljø, sentrumsutvikling, utvikling i eller i nærheten av vernet bebyggelse osv. Plan- og bygningsloven gir kommunene mulighet til å fastsette flere forskjellige planbestemmelser som kan sikre arkitektoniske kvaliteter.

For det første har vi plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, som slår fast at det kan gis bestemmelser om:

miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg.

Bestemmelsen gir en relativt vid adgang til å gi bestemmelser som direkte og indirekte påvirker arkitektonisk kvalitet. I forarbeidene til loven er dette relativt kort kommentert i spesialmerknadene til bestemmelsen, hvor det sies:

Likeledes kan det gis bestemmelser om estetiske hensyn for både bygninger og anlegg, og ikke minst for landskapsutforming og landskapsestetikk, f.eks. i områder med viktige kulturlandskaps-kvaliteter.⁸

Lovens vide ordlyd, samt omtalen i forarbeidene, viser at kommunene har vid adgang til å fastsette planbestemmelser med krav til estetisk utforming i kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen er også omtalt i departementets veileder til kommuneplanens arealdel.⁹ Omtalen er relativt knapp også her, men det vises til departementets veileder *Estetikk i plan- og byggesaker* fra 1997. Etter vårt syn er denne veilederen lite konkret med hensyn til det rettslige handlingsrommet. I tillegg er denne åpenbart ikke oppdatert med hensyn til det som er lovens ordlyd, ei heller de diskusjoner som har pågått etter 1997. Etter vår vurdering er det åpenbart et behov for oppdatert veiledning på dette området, særlig når det gjelder det rettslige handlingsrommet som ligger i plan- og bygningsloven. Det kan imidlertid stilles spørsmål om det er behov for en særskilt veileder for arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesak. Dette kommer vi tilbake til avslutningsvis i utredningen.

Det er likevel klart at kommunestyret kan gi meget detaljerte og konkrete føringer på hva man forventer

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211.

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 28.

⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 222.

⁹ Veileder KDD (2022).

med hensyn til arkitektoniske kvaliteter i kommende reguleringsplaner og byggesaker. Slike føringer vil kunne ha betydning for hvilke reguleringsplaner som slippes frem etter oppstartsmøte, jf. pbl. § 12-8 og hvilke byggesøknader som får tillatelse, jf. pbl. § 29-2.

For det andre har vi plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 7 som slår fast at det kan gi bestemmelser om:

hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø

Dette er en bestemmelse som til en viss grad er overflødig, sett hen til ordlyden i pbl. § 11-9 nr. 6, ettersom bestemmelser om arkitektonisk kvalitet av hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø, slik vi ser det, også dekkes av ordlyden i nr. 6. Rent pedagogisk, og som en synliggjøring av hensynet til bevaring av bygninger og kulturmiljøer i loven, kan det likevel sies at bestemmelsen har en viktig funksjon.

For det tredje har vi plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1, som slår fast at det kan gi bestemmelser om:

at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivarettatt

Denne bestemmelsen retter seg etter ordlyden ikke direkte mot arkitektonisk kvalitet. Ved første øyekast kan man få inntrykk av at bestemmelsen i det alt vesentligste handler om et unntak fra planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd. Går man derimot inn i forarbeidene, ser man at bruk av bestemmelsen har også en klar side mot styring av arkitektoniske kvaliteter.

I forarbeidene sies det:¹⁰

Bestemmelsen er ny i forhold til utvalgets forslag og innebærer en viss lemping av kravet om at ny utbygging skal ha grunnlag i reguleringsplan. Det forutsettes at dette gjelder byggetiltak i

eksisterende bebygde områder der den nye bebyggelsen kan innpasses i en bestående struktur, og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv., samt at den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem. (våre understrekninger)

Bestemmelsen gir en utbygger muligheten til å gå direkte på byggesak, uten først å utarbeide reguleringsplan. Dette forutsetter at den nye bebyggelsen innpasser seg og underordner seg bestående bygninger. Dette vil i de fleste tilfeller også legge klare føringer på arkitektoniske kvaliteter, ved at nye prosjekter må tilpasse seg eksisterende bebyggelse. Bestemmelsen er etter vårt syn underkommunisert, og har et langt større potensial dersom anvendelsesområde utvides. Etter gjeldende rett må kommunene ta stilling til hvilke tomter/eiendommer bestemmelsen kan gjelde for. Loven forutsetter slik sett at kommunen må foreta en konkret vurdering av hvorvidt nye tiltak vil kunne tilpasse og underordne seg eksisterende bebyggelse. Vi mener dette er tungvidt, og svekker muligheten for å bruke bestemmelsen mer aktivt.

Etter vårt syn burde bestemmelsen vært formulert som en adgang til å gi bestemmelser om at det innenfor nærmere angitte soner i kommuneplanens arealdel åpnes for å behandle utbyggingssøknader, uten krav om reguleringsplan, der den nye bebyggelsen innpasser og underordner seg bestående bygninger. Kommunene trenger dermed ikke å foreta en konkret vurdering av aktuelle eiendommer i kommuneplanens arealdel. En slik vurdering vil uansett fanges opp i forbindelse med behandlingen av søknad om tillatelse. Dette vil kunne bidra til mer effektive utbyggingsprosesser, uten at det går på bekostning av bestående arkitektoniske kvaliteter og spesifikke stedskvaliteter. Med de føringer som kan settes i kommuneplanens arealdel gjennom planbestemmelser, samt kommunenes adgang til å styre i byggesaken med hjemmel i pbl. § 29-2, vil kommunenes kontroll være godt ivarettatt. Fastsettelsen av slike soner gir også grunnlag for tidlige avklaringer mellom ulike myndigheter, og skaper god forutsigbarhet for utbyggere og innbyggere. Dette er for øvrig en

¹⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223.

modell som er vanlig forekommende i tysk plan- og bygningsrett.

Det er selsagt slik at det vil være summen av arealformål, hensynsoner og bestemmelser som styrer hvordan bebyggelsen blir til slutt. Vi har likevel valgt å trekke frem ovennevnte lovbestemmelser i lovens kapittel 11, fordi vi mener det er disse som i størst grad påvirker, eller vil kunne påvirke, arkitektonisk kvalitet i reguleringsplaner og i byggesaker.

I tillegg til utformingen av planbestemmelser, kan planbeskrivelsen få stor betydning dersom forventninger og krav til arkitektoniske kvaliteter er behandlet her. Planbeskrivelsen er i seg selv ikke rettslig bindende, men kan få stor betydning for hvordan særlig bestemmelser skal forstås der det er rom for tolkningstvil.

3.1.2 Erfaringer fra praksis

Intervjuene avdekker at kommuneplanen er viktig for å definere kommunens overordnede arkitekturpolitikk. Kommuneplanen kan sette rammer for kommunens forventninger til arkitektonisk kvalitet i reguleringsplaner, men ettersom disse føringene ofte er generelle og gjelder for hele eller store deler av kommunen, blir de i praksis ofte for vage til å kunne benyttes i enkeltsaker. Bruk av bestemmelser i kommuneplanens arealdel anses likevel som viktige for å peke ut en retning for ønsket eller uønsket arkitektur i en kommune. Flere kommuner påpeker viktigheten av at kommuneplanens bestemmelser for arkitektur må være på et strategisk, overordnet nivå, og forutsetter høyere detaljeringsgrad i reguleringsplaner. I enkelte kommuner understøttes også kommuneplanens bestemmelser av andre styringsdokumenter som arkitekturpolitiske dokumenter, kvalitetsprogrammer og/eller veiledere for arkitektur. Oslo har eksempelvis nedfelt sin arkitekturpolitikk i dokumentet «Arkitekturpolitikk for Oslo – en bærekraftig by det er godt å leve i», som skal være et beslutningsgrunnlag for arkitekturpolitiske prioriteringer og vedtak, samt fungerer som en veileder for kommunen i plan- og byggesaksforvaltning og byutvikling. Oslo utarbeidet også et kvalitetsprogram med eksempelsamling for godt bomiljø i Oslo som vedlegg til arkitekturpolitikken. Tilsvarende har Bergen kommune utviklet en «Arkitektur- og byformingsstrategi for Bergen». Arkitekturstrategien skal brukes i utvikling og vurdering av arkitektur i plan- og byggesaker. Den er et supplement til Plan- og bygningslovens forskrifter, samt til kommuneplanens arealdel for å tydeliggjøre sammenhenger disse ikke fyller. I Bergens arkitekturpolitikk er det også flere konkrete anbefalinger til hvordan en kan oppnå kvalitet i arkitekturen som er tatt inn i hoveddokumentet.

Vi drøfter både betydningen av og kommunenes erfaringer med slike styringsdokumenter nærmere i kapittel 5.

Andre kommuner i undersøkelsen mener at deres gjeldende kommuneplan i liten grad formidler eller legger føringer for ambisjoner om arkitektonisk kvalitet. Temaet er gjerne beskrevet i svært generelle vendinger, og fungerer i liten grad som utgangspunkt for en kommunal strategi eller holdning i møte med forslagsstillere. Språket som benyttes er gjerne vagt, og med begrepsbruk som er åpent for fortolkning. Eksempler på slike kommuneplanbestemmelser kan være:

“Bygg skal ha god arkitektonisk kvalitet”

“Bygg skal være tilpasset omgivelsene og stedets karakter”

“Ny bebyggelse skal underordne seg eksisterende bebyggelse”

Eksempler på bestemmelser om arkitektur i kommuneplaner

De siterte eksemplene er mer eller mindre en gjentakelse fra formuleringer i plan- og bygningsloven eller forarbeidene. All den tid det ikke foretas en konkretisering ut fra lokale forhold, vil slike formuleringer være lite styrende for utviklingen. De tre eksemplene krever en klar skjønnsmessig vurdering for å kunne være anvendelige i en plan- eller byggesak. For å skape klarere rammer for både reguleringsplaner og byggesaksbehandling, kunne kommunene i større grad ha gitt bestemmelser som tydeligere definerer ønsket utvikling. I tillegg ville det være hensiktsmessig om begrepsbruken i større grad avklares i planbeskrivelsen; hva legger kommunen i begrepene som benyttes? Dersom begrepene ikke avklares gjennom tekst eller eksempler kan slike bestemmelser neppe sies å kunne være et selvstendig grunnlag for avslag på en søknad. I stedet må kommunene utøve et skjønn med hensyn til hva som er å anse som gode arkitektoniske kvaliteter i den enkelte byggesak. Uten overordnede føringer vil slik skjønnsutøvelse kunne være krevende, og gi utslag som skaper lite forutsigbarhet for utbyggere. Flere kommuner har gjennom intervjuene påpekt svakheter med egen kommuneplan på dette området.

Flere kommuner etterlyser verktøy for å kunne gi tydeligere føringer i kommuneplanen. Ofte fremkommer det av intervjuene at tydeligere begrepsbruk og felles definisjoner i kommuneplanen hadde gitt administrasjonen, politikere og forslagsstillere et bedre vurderingsgrunnlag. I

kommuner som tilrettelegger for fortetting i allerede utbygde områder hvor reguleringsplanene ofte er av eldre dato og mangler utformingsbestemmelser i særlig grad, er gjerne kommuneplanens bestemmelser det beste verktøyet kommunen har for å styre byggeprosjekter i ønsket retning. Dette forutsetter en klar strategi i kommuneplanen, og kommuneplanbestemmelser som er konkrete på ønsket eller uønsket utvikling i nærmere definerte områder av kommunen.

Samtlige kommuner i undersøkelsen oppgir at de har krav til uteoppholdsarealer i kommuneplanen. Både minstestørrelse per boenhet/ bolig BRA, krav til solbelysning og maksimalt terrengfall er vanlige bestemmelser for uteoppholdsarealer. Noen kommuner oppgir at bestemmelser i kommuneplanen om krav til uteoppholdsareal, i noen tilfeller er til hinder for gode løsninger i detaljreguleringer, og at arealutnyttelsen og boligtilveksten kommuneplanen legger opp til ikke kan innfris i alle detaljreguleringer. Dette er problematisk for den forutsigbarheten som bør ligge til grunn i kommuneplanens arealdel. Kommunene oppgir at en rigid praksis av egne kommuneplanbestemmelser i noen tilfeller kan stå i veien for det som i utgangspunktet er et godt prosjekt, da kommunene vegrer seg for å fravike kommuneplankravene i frykt for at dette kan skape presedens i andre plansaker.

Enkelte kommuner mener at det er problematisk for arkitektonisk kvalitet at prinsippet om fortetting har fått en tydelig politisk prioritet. De opplever at andre kvaliteter og ambisjoner for sentralt beliggende arealer ofte kan bli sekundære, særlig i den politiske behandlingen av sakene. Dersom kommuneplanen fastsetter prioriterte boligvekstområder i kommunen, blir det gjerne utnyttelse og boligantall som tar hovedfokus i dialogen mellom forslagsstiller, administrasjonen og lokalpolitikere. I noen tilfeller har kommunene erfaringer med at kravet og ønsket om tetthet går ut over boligkvaliteten, da forventningene om høy utnyttelse prioriteres over andre kvalitetskrav.

3.2 Arkitektur i reguleringsplaner

3.2.1 Handlingsrom i regelverket

I motsetning til kommuneplanens arealdel, er reguleringsplaner ment å være en detaljert avklaring av tillatt arealbruk. Dette viser seg blant annet ved at pbl. § 1-7 åpner for at det kan skje en felles behandling av reguleringsplan og byggesak.

I reguleringsplaner har kommunene et meget vidt handlingsrom til å gi bestemmelser om krav til arkitektoniske kvaliteter. I utgangspunktet handler

styring av arealbruk, herunder styring av arkitektonisk kvalitet, om bruk av et faglig og politisk skjønn. Om det skal fastsettes planbestemmelser, og eventuelt hvordan kommunene ønsker å styre krav til arkitektonisk kvalitet, er i utgangspunktet ikke et juridisk spørsmål. Det som derimot kan overprøves rettslig, er om kommunene holder seg innfor de rammene loven setter. Dette gjelder både med hensyn til hva det gis bestemmelser om, og innholdet i bestemmelsene.

Plan- og bygningsloven § 12-7 gir kommunene mulighet til å velge fra en "meny", fastsatt i punktene 1 til 14 i bestemmelsen. Opplistingen er uttømmende, men lovens ordlyd er såpass vid at kommunene i praksis står nokså fritt til å fastsette innholdet i planbestemmelser.

Hvor detaljert kommunene ønsker å styre gjennom planbestemmelser, er i liten grad rettslig styrt. Det er likevel et visst grunnlag for å gjøre en tredeling med hensyn til punktene i § 12-7:

1. Generelle bestemmelser; pbl. § 12-7 nr. 1 og 2.
2. Bestemmelser som utdyper de generelle bestemmelsene; pbl. § 12-7 nr. 3 til 9.
3. Bestemmelser som styrer annet enn selve arealbruken; pbl. § 12-7 nr. 10 til 14.

For denne utredningen er det handlingsrommet som ligger i pbl. § 12-7 nr. 1 til nr. 9 som er av interesse.

Vi kan i denne sammenhengen særlig merke oss pbl. § 12-7 nr. 1, som helt eksplisitt nevner adgangen til å gi bestemmelser om utforming, («herunder estetiske krav»).

I forarbeidene uttales det om bestemmelsen:¹¹

Estetikk er spesielt nevnt, og innebærer at det kan knyttes bestemmelser om estetisk utforming til alle typer arealer i reguleringsplanen, inkludert LNFR-områdene. Slike bestemmelser kan erstatte § 74 nr. 2 siste ledd i tidligere plan- og bygningslov om at kommunene kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven. Bestemmelsene bør knyttes til planer, og vil være et viktig virkemiddel for å stille estetiske kvalitetskrav til prosjekter og virksomhet.

¹¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

Vi ser av forarbeidene at reguleringsplaner er ment å være et selvstendig rettslig grunnlag for å styre estetisk utforming. Ordlyden i bestemmelsen, samt uttalelsene i forarbeidene, tyder på at det har vært en klar lovgiverintensjon å gi kommunene et meget vidt handlingsrom til å gi bestemmelser om krav til estetisk utforming. Bestemmelser om estetikk i reguleringsplaner kan være med på å sikre likebehandling og forutsigbarhet inn i den konkrete byggesaken. Som vi skal komme tilbake til, er det likevel viktig å skille mellom reguleringsplaner som styringsmiddel for å sikre arkitektoniske kvaliteter i byggesaker, og det rettslige handlingsrommet pbl. § 29-2 gir kommunene i byggesaker.

I tillegg til den generelle bestemmelsen om estetisk utforming i pbl. § 12-7 nr.1, finner vi også andre rettslige grunnlag i samme bestemmelse som indirekte, kan være med på å styre arkitektoniske kvaliteter innenfor planområdet. Det er viktig at kommunene er oppmerksomme på sammenhengen mellom de ulike bestemmelsen som gis til reguleringsplaner, slik at det ikke skapes unødig tolkningstvil om hva som er bestemt. Vi går ikke her nærmere inn på hvordan ulike reguleringsbestemmelser i sum kan påvirke bygninger, anlegg og uteoppholdsarealer.

Et annet forhold kommunene skal være oppmerksomme på er sammenhengen mellom planbestemmelser og krav i teknisk forskrift (TEK). I departementets reguleringsplanveileder står det at (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022):

Det kan ikke gis bestemmelser som er i strid med nasjonalt regelverk, som f.eks. forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK).

I teorien kunne dette reise interessante problemstillinger, ettersom det i formålsbestemmelsen til teknisk forskrift (TEK17) § 1-1 sies at:

Forskriften skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi. (vår understreking).

Forskriften har derimot, slik vi ser det, ingen bestemmelser som direkte styrer visuelle kvaliteter ved bygg og anlegg. Forskriften oppstiller en rekke minimumskrav til bygg, anlegg, utomhusarealer m.v.

Tar man krav til tilgang på dagslys som eksempel, jf. TEK § 13-71, ser man at bestemmelser i reguleringsplan om antall vinduer og størrelse på disse, i kombinasjon med andre reguleringsbestemmelser, i praksis vil kunne gå betydelig lenger enn de minimumskravene TEK oppstiller. Dette er da også noe annet enn "motstrid" i rettslig forstand, og etter vårt syn uproblematisk. Den problemstillingen departementets veileder viser til, vil derfor i de fleste tilfeller trolig ikke komme på spissen når det kommer til bestemmelser om estetikk i planer. Det kan selvsagt hevdes at forskriften har en rekke bestemmelser som indirekte får betydning for visuelle kvaliteter i byggverk, og som man skal være oppmerksom på, men det er etter vårt syn et annet spørsmål. For uteoppholdsarealer har likevel forskriften noe mer detaljerte krav til estetisk utforming enn det som gjelder for bygg.

Samlet sett kan det slås fast at loven setter få begrensninger når det gjelder kommunenes mulighet til å bruke reguleringsplan som styringsmiddel for å sikre arkitektoniske kvaliteter. Gjennom planbestemmelser, som utdypes i planbeskrivelsen, kan kommunene fastsette både overordnede føringer og detaljerte krav til utforming av bygg og anlegg. I likhet med hva som gjaldt for kommuneplanens arealdel, har ikke lovgiver definert nærmere hva som ligger i begrepet «estetikk» (§ 11-9 nr. 6) og «estetiske krav» (§ 12-7 nr. 1). I stedet er dette langt på vei overlatt til kommunene å definere og avgjøre i den enkelte plan. Dette gir på den ene siden kommunene meget vidt handlingsrom for å fastsette krav ut fra lokale forhold og ønsket politikk. På den andre siden kan mangel på rettslig styring og avklaring føre til at kommunene finner det utfordrende å fastsette planbestemmelser med et presist innhold som lett lar seg operasjonalisere i praksis.

3.2.2 Erfaringer fra praksis

Intervjuer med byggesak i kommuner tegner opp et noe overraskende bilde av at planbeskrivelser i varierende grad benyttes som tolkningsgrunnlag i byggesaksbehandling. Planbeskrivelser oppfattes i flere tilfeller som et dokument med begrenset nytte etter at reguleringsplanen er vedtatt. I disse tilfellene oppleves planbeskrivelser som for vage i forhold til det juridiske grunnlaget som plankart og planbestemmelser utgjør. Enkelte kommuner omtaler planbeskrivelsen først og fremst som et "innsalgssdokument" til politisk behandling av plansaken, der forslagsstiller beskriver sine visjoner for hva som kan realiseres innenfor planforslaget og argumenterer for hvor vidt planforslaget er i tråd med overordnede planer og føringer. Planbeskrivelsen anses i disse tilfellene ofte som lite relevant når planen er vedtatt, og byggesaksbehandling innenfor planen vil i all hovedsak basere seg på planens kart og

bestemmelser. Gjennom intervjuer med byggesaksbehandlere i denne undersøkelsen fremkommer det at det ofte er uklart hva som var hensikten bak reguleringsbestemmelser, og det er derfor vanskelig å argumentere for avslag i byggesaksbehandlingen eller gi negativ innstilling i dispensasjonssaker.

I andre tilfeller benytter kommunene en mal for planbeskrivelser som i større grad knytter innholdet opp mot planens kart og bestemmelser, og planbeskrivelsen fungerer dermed som et støttedokument i senere byggesaker da hensikten bak planens kart og bestemmelser beskrives tydelig. I disse tilfellene kan planbeskrivelsen fungere som en form for leseveiledning for byggesaksbehandler, og forståelsen for hensikten bak kart og bestemmelser videreføres i stor grad fra planbehandling til byggesaksbehandling.

Det er stadig vanligere å benytte illustrasjoner i planbeskrivelsen som angir planforslagets ytre rammer i form av en "reguleringskonvolutt". Dette innebærer illustrasjoner i 3D og/eller snittegninger som viser hvilket bygningsvolum som er mulig innenfor planforslagets byggegrenser, høydebegrensning og maksimal tillatt utnyttelse. Hensikten med standardiserte illustrasjoner er å gi en nøytral og reell fremstilling av planforslagets maksimale utnyttelse, bygningsvolum og fysiske konsekvenser, samt å gi mulighet for å vise enkle sammenlignbare illustrasjoner av planlagt bebyggelse når det foreslås alternativer. Flere kommuner i undersøkelsen påpeker at dette er et nyttig verktøy, men at illustrasjonene gjerne blir for abstrakte i dialog med innbyggere og politikere. Det er ofte et uttrykt ønske, særlig fra politisk hold, om å få fremvist realistiske illustrasjoner av hva som er forslagsstillers intensjoner. Dette kan medføre en differanse mellom illustrasjonsmaterialet og det realiserte prosjektet, da arkitektoniske detaljer som vises i illustrasjonene ikke følges opp i bestemmelsene.

Alle kommuner i undersøkelsen gir inntrykk av at de opplever det som en utfordrende avveining mellom detaljstyring i reguleringsplan og fleksibilitet i realiseringsfasen av tiltaket. Det er ulik praksis i kommunene om hvor detaljerte bestemmelser som brukes for å sikre arkitektonisk utforming, og hvor mye handlingsrom som overlates til byggesak (se eksempler i Figur 3-1).

Det er en tydelig praksis at man i bestemmelsesform i varierende grad setter rammer for kvantitative egenskaper, men kvalitative egenskaper er det naturlig nok vanskelig å sette juridisk bindende rammer for. Noen kommuner har benyttet generelle bestemmelser om at tiltak skal ha "høy arkitektonisk kvalitet", men uten at det konkretiseres hva som legges i en slik bestemmelse. Andre kommuner har i

noen tilfeller satt bestemmelser for materialbruk, enten føringer for byggverkets fasademateriale eller for hva som tillates av materialer i bestemte bygningsdeler, for eksempel takflater, balkonger etc. Enkelte av intervjuene avdekket at det oppleves lettere å sette kvalitetskrav til uteoppholdsarealer enn til byggetiltak, noe som resulterer i flere og mer konkrete utformingsbestemmelser til utearealer enn til bygg. Årsaken til dette oppgis å være at det er enklere å angi konkrete bestemmelser til utearealer, da det er færre forskriftskrav enn på et bygg.

Få kommuner har erfaring med å benytte andre virkemidler enn ren tekst i bestemmelsene. Oslo kommune har i noen grad benyttet prinsippillustrasjoner i enkelte detaljreguleringer samt i "Småhusplanen" (planid. S-4220). Hensikten med dette er å øke lesbarheten av bestemmelsene med forklarende, enkle illustrasjoner. I detaljreguleringen for Bjørvika (planid. S-4356), bedre kjent som Barcode, er det benyttet illustrasjoner som støtte til bestemmelsesteksten (se eksempel i Figur 3-2).

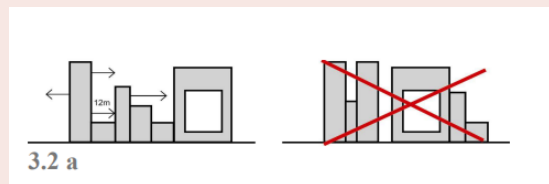
Som påpekt over, har ikke kommunene anledning til å fastsette bestemmelser som er i strid med nasjonalt regelverk, som for eksempel forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK). En undersøkelse utført av Menon Economics for Kommunal- og distriktsdepartementet, viser at kommunene ofte fastsetter planbestemmelser som inneholder byggtekniske krav (Menon Economics, 2018). Dette kan skyldes at kommunene ønsker å tydeliggjøre kravene i TEK, eller at de ønsker å gå lenger enn disse kravene. Bestemmelser som har koblinger til TEK gjelder ofte universell utforming og tilgjengelighet, energikilder, radonsikring og støy. Krav som går lenger enn TEK kan imidlertid pådra utbygger unødvendige kostnader.

Figur 3-1 Eksempler på utformingsbestemmelser i reguleringsplan

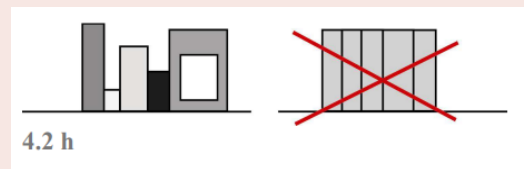
Eksempel på utformingsbestemmelse som overlater handlingsrom i byggesak	Eksempel på utformingsbestemmelse med høy detaljeringsgrad som gir lite handlingsrom i byggesak
<p>Bebyggelsen skal danne en attraktiv vegg i Parkgata med variert uttrykk innenfor et sammenfallende formspråk og helhetlig komposisjon. Bebyggelsen skal utformes for å gi menneskelig skala og opplevelsesrikhet, og redusere monotonitet, lengde- og høydevirkning. En eller flere av følgende virkemidler skal benyttes:</p> <ul style="list-style-type: none">– Variasjon i skala, materialitet, dimensjoner, farger og detaljering.– Relieffer og dybdevirkning– Sprang i fasaden– Fasadeelementer som karnapper, baldakiner og/eller balkonger	<p>Bebyggelsen skal terraseres i hvert etasjeplan, og ha flate tak. I hver etasje skal det på minst tre av fire fasader være minimum ett sprang i fasaden per 15. løpemetre med synlig fasadeliv. For hver etasje skal minimum ett sprang være på minimum 1,5 meter. Det skal være høy kvalitet på materialer. Hovedmateriale skal være trekledning. Det tillates også innslag av puss. Det tillates ikke utkragede balkonger.</p> <p>Frittstående plantekasser skal være solide og av materialer som harmonerer med bebyggelsen for øvrig.</p> <p>Det skal etableres minst ett stort tre, og beplantning som ivaretar eller forbedrer områdets biologiske, landskapsmessige og økologiske prosesser. Levevilkår for fugler og insekter skal tillegges særskilt vekt, herunder bevaring av eventuelle eksisterende dyretråkk.</p> <p>Ved planting av nye arter skal biologisk mangfold vektlegges. Det skal etableres permanente sittegrupper og minimum én grillplass. Det tillates etablert rekkverk og plantekasser.</p>

Figur 3-2: Eksempel på bruk av illustrasjoner i detaljreguleringen av Bjørvika

§3.2 a: Fra boligfasade med vinduer skal det være minimum 12 meter avstand til nabobygg



§4.2 h: Langs Nyland Allè og Sporgata skal bygningsrekken ha stor høydevariasjon, fra 3 meter opp til tillatt byggehøyde. Byggehøyden mellom to tilliggende tomtstriper skal mot Nyland Allè variere med minimum 3 etasjer, tilsvarende 3 x 3,65 meter, og mot Sporgata med minst 2 etasjer, tilsvarende 2 x 3,65 meter. Gjennomgående gesimshøyde skal unngås (...)



Kilde: Oslo Kommune, Reguleringsbestemmelser for detaljregulering S-4365

4. Arkitektur i byggesak

Byggesaksbehandling har en annen karakter og et annet utgangspunkt enn planlegging. Mens planlegging i stor grad handler om arealbruksavklaringer, hvor kommunene er gitt et vidt handlingsrom for å utøve faglig og lokalpolitisk skjønn, skal byggesaksbehandling ta for seg konkrete tiltak, hvor det generelt er mindre rom for skjønnsutøvelse. Lovgivers intensjon er at arealbruk skal avklares i planer. Samtidig vil ikke alle forhold kunne fanges opp i planer. Dertil kan det også gå lang tid fra en plan vedtas, til konkrete byggesaker behandles. Spørsmålet vi skal se nærmere på i dette kapitlet, er hvilket rettslig handlingsrom og hva slags praksis kommunene har for å fastsette særskilte krav til arkitektonisk kvalitet i byggesaker.

4.1 Handlingsrom i regelverket

Lovens byggesaksdel, med tilhørende forskrifter, oppstiller krav til søknader. Blant annet skal en søknad om tillatelse inneholde opplysninger om «ivaretagelse av krav til universell utforming og arkitektonisk utforming, herunder visuelle kvaliteter», jf. SAK § 5-4 tredje ledd, bokstav f. Denne bestemmelsen skal sikre at føringer i plan følges opp i de konkrete tiltakene.

Utgangspunktet for kommunens behandling av en byggesøknad finner vi i pbl. § 21-4. Her slås det fast at en søknad om tiltak «(som ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov)» skal innvilges. Man kan på mange måter si at denne bestemmelsen følger opp pbl. § 12-4 tredje ledd som slår fast:

Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 til 20-5.

Det er her også viktig å minne om pbl. § 1-6 andre ledd som slår fast at også ikke-søknadspliktige tiltak må følge de rettslige rammer som ligger i kommuneplanens arealdel og eventuelle reguleringsplaner.

Plan- og bygningsloven § 29-1 slår fast at: «Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det får en god arkitektonisk utforming i samsvar med sin funksjon etter reglene gitt i eller i medhold av denne lov.» Med denne formuleringen omfattes både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak. Bestemmelsen retter seg først og fremst mot tiltakshavere og andre aktører som påtar seg ansvar etter lovens bestemmelser. Kommunen, som planmyndighet, vil kunne sikre god arkitektonisk utforming gjennom krav som oppstilles med hjemmel i pbl. § 29-2.

Sammenhengen mellom pbl. § 29-1 og pbl. § 29-2 kan fremstå som noe uklar. Ordlyden i pbl. § 29-1 retter seg, på samme måte som i pbl. § 29-2, mot prosjektering og utføring av tiltak. Det synes å ligge en forutsetning i ordlyden om at det er gitt en tillatelse hvor det er stilt krav til arkitektonisk utforming med hjemmel i pbl. § 29-1. I praksis vil trolig bestemmelsen dermed særlig rette seg mot tiltak omfattet av de kravene TEK stiller, og som tillatelsen forutsetter tiltakshaver og eventuelle ansvarlige foretak forholder seg til. Bestemmelsen retter seg ikke først og fremst, slik vi leser bestemmelsen og forarbeidene, mot kommunens adgang til å utøve myndighet. Plikten til å prosjektere og utføre slik at tiltaket får god arkitektonisk utforming i tråd med tillatelsen og innenfor rammene av TEK ligger på tiltakshaver, og eventuelle ansvarlige foretak. Forarbeidene synes å legge til grunn at krav etter lovens bestemmelser i kap. 29 og i TEK ikke innskrenker plikten til å oppfylle krav stilt med hjemmel i pbl. § 29-2.

Plan- og bygningsloven § 21-4 gir i utgangspunktet kommunene lite rom for å fastsette nye krav i den enkelte tillatelse. Når det gjelder hensynet til estetisk utforming, har lovgiver imidlertid gitt kommunene en særskilt hjemmel som bryter med denne hovedregelen. Dette er pbl. § 29-2, som har overskriften «Visuelle kvaliteter».

Bestemmelsen sier:

Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering. Ved tiltak som knytter seg til et eksisterende byggverks ytre, kan kommunen i vurderingen legge vekt på

*hensynet til viktige historiske,
arkitektoniske og andre kulturelle
verdier.*

Også her slår ordlyden fast at bestemmelsen kommer til anvendelse på det som regnes som tiltak i pbl. § 20-1. Dette omfatter både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak. Med hensyn til den kontroll kommunen utøver i en søknadsbehandling, blir likevel dette skillet i praksis helt avgjørende. Det er gjennom byggesaksbehandlingen at kommunen skal påse at krav i kommunens arealplaner, og eventuelt andre førende dokumenter, blir fulgt.

Det er grunn til å reise spørsmål ved hvordan lovgiver har sett for seg at visuelle kvaliteter skal ivaretas for ikke-søknadspliktige tiltak. La oss bruke utbygging av en fritt-stående garasje på 49 m² som eksempel. Et slikt tiltak er etter SAK § 4-1 første ledd bokstav a, unntatt fra søknadsplikt. Dersom kommunen ikke har gitt særskilte bestemmelser som regulerer oppføring av garasje inntil 50 m², oppstår spørsmålet om hvilke muligheter kommunen har til å sikre at kravet i § 29-2 etterleves. En tolkning er at kommunene i slike tilfeller ikke har anledning til å gripe inn og styre utformingen av bygget. En annen mulighet er at pbl. § 29-2 også i slike tilfeller gir hjemmel til å utføre kontroll med tiltak. Det siste er i alle henseende lite praktisk, da denne kontrollen eventuelt må utføres etter bygget er oppført. Det kan også stilles spørsmål om en slik forståelse vil være i strid med legalitetsprinsippets krav til klar hjemmel. Videre kan det reises spørsmål om dette er en utilsiktet virkning av at flere tiltak er unntatt fra søknadsplikt. For å sikre at lovens formål om ivaretagelse av estetisk utforming for det enkelte byggetiltak følges i praksis, er det derfor av avgjørende betydning at kommunene i plan har tatt uttrykkelig stilling til estetiske krav også for ikke-søknadspliktige tiltak i plan.

Når det gjelder søknadspliktige tiltak, vil pbl. § 29-2 utgjøre et grunnlag for kommunene til å sette krav om estetisk utforming. Dertil er det lagt til grunn i både forarbeider, rettspraksis og juridisk teori at bestemmelsen er en selvstendig avslagshjemmel.¹² Dette innebærer at kommunen kan avslå en søknad med hjemmel i pbl. § 29-2, selv om det omsøkte tiltaket er i tråd med rettslig bindende arealplan og oppfyller alle tekniske krav.

Det er også viktig å understreke at bestemmelsen gir anvisning på et meget vidt rettslig handlingsrom for kommunene. Ordlyden «etter kommunens skjønn» gir kommunene svært vide fullmakter til å styre krav til visuelle kvaliteter i byggesaker, herunder å avgjøre

om et omsøkt tiltak skal gis tillatelse. Ordlyden indikerer videre at kommunenes konkrete vurdering fra sak til sak kan være meget forskjellig avhengig av omgivelser og plassering. På den ene siden kan det anføres at dette gir tiltakshaverne lite forutsigbarhet. På denne andre siden kan det hevdes at dette er påkrevet, for at målsettingen i lovens formålsbestemmelse skal kunne etterleves i praksis.

I forarbeidene er denne vide skjønnsmessige vurderingen kommentert, og det fremstår som klart at ordlyden er valgt bevisst for å skape et handlingsrom i kommunenes byggesaksbehandling. I forarbeidene sies det blant annet:¹³

Selv om et tiltak i seg selv har gode kvaliteter, er det ikke sikkert det kan plasseres i alle typer omgivelser. Det kreves ikke at det skal være helt likt sine bygde omgivelser, også kontraster kan være positive, men avvikene må framstå som faglig begrunnede valg framfor tilfeldig utforming.

Dette viser at kommunene står svært fritt til å utøve et skjønn med hensyn til hvordan bygg og anlegg skal utformes. De krav som settes, eventuelt et avslag, må imidlertid være godt faglig begrunnet. Forarbeidene kan leses som om det i disse tilfeller inntre et noe skjerpet krav til begrunnelse. Slik vi ser det er også dette naturlig i lys av det prinsippet pbl. § 21-4 knesetter, nemlig at søknader som er i tråd med lov og rettslig bindende planer som den klare hovedregel skal innvilges.

Det er ikke mange saker fra rettspraksis hvor domstolene har tatt stilling til det rettslige handlingsrommet i pbl. § 29-2. En sentral og relativt ny avgjørelse er likevel Ager lagmannsretts avgjørelse LA-2020-28910. Saken gjaldt avslag på søknad om flatt tak på en enebolig i strandkanten. Kommunen krevde saltak, og begrunnet avslaget med ønske om en variert utforming av bebyggelsen i fremste rekke mot sjø. Kommunen la vekt på at inntrykket ville bli homogent og dominerende dersom omsøkte bolig, i likhet med de to boligene ved siden av, ble oppført med flatt tak. Tiltakshaver bygget likevel med flatt tak, og saken gjelder det rettslige grunnlaget for kommunens ulovlighetsoppfølging. Den rettslige problemstillingen dreide seg i stor grad om kommunens adgang til å avslå søknaden om å bygge med flatt tak, og i forlengelsen av dette å drive

¹² Se blant annet NOU 2005: 12 s. 428, LA-2020-28910 og Innjord og Zimmermann (red.) 2020, bind II s. 898.

¹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 342.

Figur 4-1: Eksempel på avslag etter § 29-2 i sak som omhandler takutforming på en enebolig i strandkanten

Foto fra lagmannsrettens avgjørelse som viser bygget (i midten) som ble bygget med flatt tak.



Illustrasjonen viser utformingen av tak som det ble gitt tillatelse til.



Kilde: Ager lagmannsretts avgjørelse LA-2020-28910

ulovlighetsoppfølging av oppført bygg. I sin behandling av saken legger lagmannsretten grunn at:

Plan- og bygningsloven § 29-2 gir anvisning på et fritt skjønn med begrenset prøvelsesrett for domstolene. Ordlyden "etter kommunens skjønn" underbygger dette. Anvendelsen av bestemmelsen vil by på skjønnsmessige avveininger som forvaltningen anses best til å foreta.

Når det kommer til kommunens rettsanvendelse, uttaler lagmannsretten:

Etter lagmannsrettens syn må plan- og bygningsloven § 29-2 forstås slik at bestemmelsen kan benyttes som avslagshjemmel både i de tilfeller tiltaket ikke representerer et ønsket krav om likhet, samt også i de tilfeller tiltaket ikke representerer et ønsket krav om variasjon. I begge tilfeller er det etter lagmannsrettens

oppfatning tale om en vurdering av tiltakets visuelle kvaliteter, slik som angitt i § 29-2. Departementet var dessuten åpne for at kontraster kan være positive. Avgjørende etter lagmannsrettens syn er derimot at det ikke kan ses å foreligge vektige rettskilder, så som eksempelvis uttalelser fra lovgiverhold eller fra Høyesterett, som underbygger en annen lovforståelse.

Med dette kan det legges til grunn at kommunene kan avslå en søknad, eventuelt sette særskilte krav til utforming, med hjemmel i § 29-2. Det eneste rettslige kravet er at kommunens vurderinger er tilstrekkelig begrunnet.

Lagmannsretten er i sin avgjørelse også tydelig på at det ikke er rettslig grunnlag for å hevde at kommunene skal være varsomme med bruk av pbl. § 29-2. Tingretten hadde, blant annet under henvisning til juridisk litteratur,¹⁴ lagt til grunn at kommunene måtte være varsomme med bruk av bestemmelsen, og at bestemmelsen alene, uten tilstrekkelig forankring i reguleringsplanen, ikke kunne benyttes som avslagshjemmel.

¹⁴ Se Innjord (red.) 2010, s. 800.

Vi deler lagmannsretten syn på kommunenes adgang til å styre visuelle kvaliteter. Det er etter vårt syn ikke rettslige holdepunkter for at det ligger noen reservasjon fra lovgiverhold på bruken av bestemmelsen, utover det som følger av bestemmelsens ordlyd og forarbeider. Snarere tyder vektleggingen av «estetisk utforming» i lovens formålsbestemmelse på et meget vidt handlingsrom for kommunene. Som nevnt ovenfor mener vi eventuelle rettslige begrensninger i bruken av pbl. § 29-2 først og fremst må rette seg mot et noe skjerpet krav til begrunnelse.

4.2 Erfaringer fra praksis

Kommuner vi har intervjuet oppgir forskjellig praksis rundt krav om estetisk redegjørelse og/eller beskrivelse av arkitektoniske kvaliteter i byggesak. Noen tillegger dette stor vekt i dokumentasjonskravet for byggesøknader, mens andre kun ber om dokumentasjon på at plankravene er innfridd. Der det siste er tilfellet bærer byggesaksbehandlingen preg av å være «avsjekk» av overordnede krav i reguleringsplan, lov og forskrift, og den skjønsmessige vurderingen av tiltaket er hovedsakelig flyttet over til behandlingen av planforslaget.

Undersøkelsen avdekker videre at det er store forskjeller mellom kommunene i forståelse og bruk av pbl. § 29-2. Flere kommuner opplever det som utfordrende å begrunne avslag med hjemmel i pbl. § 29-2. Enkelte kommuner mener de mangler kompetanse til å gjøre de vurderingene som må ligge til grunn for å benytte bestemmelsen. Dette gjelder særlig kommuner som ikke, eller kun i begrenset grad, har tilgang på arkitektfaglig kompetanse. Det kan virke som om det er en klar parallell mellom arkitektfaglig kompetanse i kommunens byggesaksavdeling og hyppigheten av hvor ofte § 29-2 benyttes. Det er stor differanse mellom kommunene i undersøkelsen fra de som ofte benytter § 29-2, til de som aldri benytter denne i avslag på byggesaker. Noen har også erfaringer med at avslag etter pbl. § 29-2 blir omgjort av Statsforvalter som følge av at vedtakene ikke er begrunnet godt nok, som gjør dem mer tilbakeholdne med å bruke paragrafen aktivt i dag. Mange kommuner er derfor varsomme med å benytte pbl. § 29-2, særlig som avslagshjemmel.

Kommunene uttrykker en viss usikkerhet omkring hva paragrafen omfatter, altså hvilke faktorer i et prosjekt som kan ansees å være visuelle kvaliteter, og hvilke krav som gjelder for vurdering av slike kvaliteter i behandling av byggesaker. En etablert forståelse er at høyde og volum er en utbyggingsrett, og skal ikke inngå i vurderingen etter § 29-2. Utformingen derimot, kan vurderes skjønsmessig med mindre tiltaket vurderes å være i tråd med

reguleringens utformingsbestemmelser. Dette innebærer at reguleringsplaner med detaljerte utformingsbestemmelser reduserer muligheten til å begrunne avslag med skjønsmessige vurderinger etter § 29-2.

Det virker som om mange kommuner vurderer det som mer hensiktsmessig å sikre arkitektonisk kvalitet i plansak fremfor å gjøre skjønsmessige vurderinger i byggesak. Dette kan ha sammenheng med at mange kommuner har arkitektkompetanse som hovedsakelig er ansatt i planavdelingen fremfor byggesaksavdelingen.

Enkelte kommuner mener også at det kan være et visst lokalpolitisk press for at kommunen skal være smidig og resultatorientert i møte med tiltakshavere, og at skjønsmessige avslag på byggesøknader ikke nødvendigvis er i tråd med de politiske forventningene til kommunal saksbehandling. Vi har funnet få eksempler på kommuner som gir avslag med bruk av § 29-2 alene; det er gjerne en kombinasjon av § 29-2 og at tiltaket ikke er i tråd med regulerings- og/eller kommuneplanbestemmelser.

4.2.1 Sammenheng mellom plansak og byggesak

Intervjuene avdekker en tydelig tendens mot at planavdelingen i kommuner gjerne vil ha detaljerte utformingsbestemmelser, mens byggesaksavdelingen anser det som hensiktsmessig at reguleringsplaner har spillerom for detaljering i byggesaksfasen. For detaljerte plankart og planbestemmelser er ofte utarbeidet på et for tidlig tidspunkt, og gir utfordringer både for forslagsstiller og byggesaksbehandlingen i senere fase. Det er likevel vanlig praksis blant de fleste kommunene i undersøkelsen at planavdelingen har dialog med byggesaksavdelingen ved utformingen av plankart- og bestemmelser. Det er imidlertid store forskjeller fra kommune til kommune når det gjelder hvor tett denne dialogen er. I enkelte kommuner er byggesaksavdelingen representert i oppstartsmøte for plansak, mens det i andre kommuner praktiseres en kvalitets-sikring av bestemmelser utført av byggesaksavdelingen før offentlig ettersyn og/eller endelig vedtak av reguleringsplan. I noen kommuner er det vanlig praksis at saksbehandler i en nylig vedtatt plansak er til stede i forhåndskonferansen i byggesaken innenfor den samme reguleringsplanen.

Kunnskapsoverføringen fra plan- til byggesak er også viktig for kontinuitet i dialogen mellom forslagsstiller/tiltakshaver og kommunen. Fra utbyggerperspektivet kan det i enkelte tilfeller oppleves som man begynner på en helt ny dialog med kommunen i overgangen mellom plan- og byggesak, med andre holdninger og signaler i byggesaken enn det man forholdt seg til i plansaken.

I andre tilfeller er det tydelig at man i dialogen rundt plansaker er langt inne i temaer som formelt tilhører byggesaken, hvor det for eksempel bes om dokumentasjon på at man i planforslaget klarer krav i teknisk forskrift før planforslaget kan legges ut til offentlig ettersyn eller legges frem for endelig vedtak. Det er en gjennomgående tendens til at illustrasjons- eller skisseprosjektet som er utgangspunktet for planforslaget i stor grad legges til grunn for bestemmelser og dokumentasjonskrav fra kommunen i plansaken. For forslagsstiller medfører dette betydelig prosjekteringsarbeid i fasen før vedtatt plan, da kommunen ber om avklaringer i plansaken som ofte kan oppleves som premature og ubegrunnet. Handlingsrommet for å tilføre et prosjekt nye

kvaliteter i byggesaksfasen reduseres betydelig dersom utformingsbestemmelsene er basert på skisseprosjekter fra tidligfase.

Undersøkelsen gir ingen tydelige svar på om det er en sammenheng mellom detaljerte planbestemmelser og antall dispensasjonssøknader i senere byggesaker. Noen kommuner opplever en klar sammenheng mellom behovet for dispensasjoner i nylig vedtatte planer med for lite fleksibilitet i plankartet og tilhørende bestemmelser, mens andre kommuner har erfaring med at dispensasjonsbehovet blir mindre da mye av detaljene allerede er avklart i plansaken, eller at planen er vedtatt med handlingsrom for optimalisering i videre prosjektering.

5. Andre styringsverktøy – veiledere, arkitekturprogram ol.

Mange kommuner har utarbeidet egne veiledere for ivaretagelse av arkitektoniske kvaliteter som benyttes til å signalisere kommunens ambisjoner for arkitektur og hvilke føringer og krav som stilles til arkitektonisk kvalitet i kommunen. I dette kapittelet drøfter vi den rettslige statusen og betydningen til slike dokumenter, samt kommunenes erfaringer med slike styringsverktøy.

5.1 Rettslig status og betydning

I plan- og bygningsloven av 1985 § 74 andre ledd het det at: «Kommunen kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven.». Dagens lov inneholder ikke en tilsvarende bestemmelse, verken i plandelen eller i byggesaksdelen. Rettslig sett er det likevel ikke noe i veien for at kommunene fremdeles utarbeider slike veiledere.

Veiledere, slik som arkitekturprogrammer, kvalitetsprogrammer o.l., er ikke i seg selv rettslig bindende. Etter plan- og bygningsloven er det, når det kommer til kommunens arealplaner, plankartet og planbestemmelser som er rettslig bindende. I tillegg til dette vil planbeskrivelsen være et viktig tolkningsmoment dersom det oppstår tolkningstvil. Rettslig sett kan det likevel oppstå interessante spørsmål når det gjelder kommunens bruk av veiledere. Dette gjelder særlig i to tilfeller:

For det første kan betydningen av kommunenes egne veiledere problematiseres der hvor planbestemmelser knytter seg opp til slike veiledere. Dette kan for eksempel være tilfellet der en planbestemmelse viser til et bestemt punkt eller føring i en slik veileder. I den grad slike føringer er formulert som egne og selvstendige bestemmelser til arealplanen, er dette rettslig uproblematisk. Mer problematisk vil dette være der bestemmelsene i arealplanen kun henviser til en veileder. Her vil vi hevde at slike bestemmelser er problematiske opp imot legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Klarhetskravet i arealplaner, som må sies å være forankret i legalitetsprinsippet, tilsier at slike henvisninger ikke oppfyller kravet til klar hjemmel i en byggesak. Dette har en side mot borgernes rettsstilling, og prinsippet i pbl. § 21-4 med

hensyn til borgernes krav om at søknad som er i tråd med reguleringsplanen innvilges.¹⁵

For det andre kan betydningen av slike veiledere problematiseres ved utøvelsen av det forvaltningsskjønnet pbl. § 29-2 gir anvisning på. Med det vide rettslige handlingsrommet kommunen har etter pbl. § 29-2, skal det trolig mye til før vektlegging av kommunens egne veiledere kan vurderes som problematisk. Det innebærer at kommunene, med henvisning til egne veiledere, kan både stille krav til utforming av bygg og anlegg og eventuelt avslå en søknad. Det samme må trolig også gjelde når det kommer til kommunes adgang til å se bort fra egne veiledere i en konkret sak. Det må likevel igjen understrekes at vedtakene i alle tilfeller må bygge på faglige vurderinger. Det må gis en forsvarlig begrunnelse og vedtaket må ikke være et utslag av usaklig forskjellsbehandling.

I tillegg til ovennevnte er det også viktig å understreke at slike veiledere kan være svært viktige i oppstartsmøter. Forskrift om behandling av privat initierte reguleringsplaner tar for seg hvilke forhold som skal redegjøres for i et oppstartsmøte. I forskriftens § 1 bokstav g) slås det blant annet fast at planinitiativet skal «redegjøre for forholdet til kommuneplan, eventuelle gjeldende reguleringsplaner og retningslinjer, og pågående planarbeid» (*vår understrekning*). Med den muligheten kommunen har etter pbl. § 12-8, til å stanse et planinitiativ, kan kommunen gjennom veiledere skape større forutsigbarhet i planprosesser. I tillegg kan veiledere være et nyttig grunnlag når tiltakshaver skal utarbeide søknad om tillatelse i byggesak. Som nevnt følger det SAK § 5-4 tredje ledd bokstav f, at «arkitektonisk utforming, herunder visuelle kvaliteter» er relevante opplysninger i en byggesøknad.

Vi kan oppsummere med at styringsverktøy som arkitekturveiledere, arkitekturprogram og lignende ikke i seg selv er rettslig bindende. Føringer kan gjøres rettslig bindende ved at de formuleres som bestemmelser i kommunenes arealplaner. I tillegg kan slike føringer være en del av de hensyn det legges vekt på ved utøvelse av forvaltningsskjønnet i pbl. § 29-2, samt være nyttig informasjon både ved privatinitierte reguleringsplaner og ved utarbeidelse av byggesøknad.

¹⁵ Her kan det vises til flere uttalelser fra Sivilombudet som tar for seg klarhetskravet; SOM 2022/1387, SOM 2021/2112 og SOM 2019/1839.

5.2 Erfaringer fra praksis

Arkitekturveiledere og -programmer er benyttet i flere kommuner for å signalisere kommunens ambisjoner for arkitektur og hvilke føringer og krav som stilles til arkitektonisk kvalitet i kommunen. Slike arkitektoniske programmer kan gjelde for hele eller avgrensede deler av kommunen (eks. sentrumsområder). Grad av politisk forankring av slike dokumenter er ulik på tvers av kommunene. I noen kommuner er slike arkitekturprogrammer politiske dokumenter (vedtatt i kommunestyret), mens i andre kommuner har slike veiledere en mer faglig karakter og er ikke politisk behandlet.

Saksbehandlerne peker på at slike veiledere og kvalitetsprogram gir en nyttig støtte i behandling av plan- og byggesaker. Saksbehandlerne fremhever at slike veiledere både kan heve kvaliteten på saksbehandlingen og bidra til en mer enhetlig saksbehandling, nettopp fordi saksbehandlerne i større grad kan vise til konkrete føringer i slike veiledere og programmer. I behandling av byggesaker etter § 29-2 *Visuelle kvaliteter* peker eksempelvis saksbehandlerne på at de opplever det som en styrke å kunne vise til og begrunne vedtak med bakgrunn i konkrete føringer fra arkitekturprogram eller arkitektoniske veiledere. I fravær av slike konkrete føringer må gjerne saksbehandlerne i større grad basere seg på eget skjønn, og det kan gjøre at saksbehandler i større

grad vegrer seg for å gi avslag på bakgrunn av § 29-2.

Ved utarbeidelse av planbestemmelser har også noen kommuner gode erfaringer med å henvise til føringer fra arkitekturprogram/-veiledere. Kommunene gir uttrykk for at dette kan bidra til å konkretisere både innholdet og formålet med planbestemmelsene, samt at det kan bidra til å gjøre føringene i arkitekturprogram- og veiledere juridisk bindende i det enkelte prosjekt.

Kommunene som har erfaring med utarbeidelse av slike arkitektoniske veiledere eller programmet gir også uttrykk for at selve prosessen med å utarbeide slike dokumenter kan være et viktig virkemiddel for å fremme en mer aktiv arkitekturpolitikk i kommunene, og at arbeidet kan bidra til økt engasjement for arkitektur og kvalitet i bygde omgivelser blant de folkevalgte og innbyggerne. Slike veiledere og programmer kan også bidra til en tydeligere retning på arkitekturpolitikken i kommunene ved å sikre politisk forankring av hvilke føringer for arkitektonisk kvalitet som skal gjelde i kommunen, og dermed en mer omforent forståelse for både ambisjonsnivået og føringene for arkitektonisk kvalitet. I tillegg kan slike dokumenter bidra til å kommunisere kommunens ambisjoner og føringer for arkitektur utad til utbyggere og innbyggere. På den andre siden fremhever kommuner som har erfaringer med slike programmer og veiledere at man heller ikke med slike

Kvalitetsprogram for sentrumsområdet i Ås kommune

Ås kommune har utarbeidet et såkalt kvalitetsprogram for sentrumsområdet i kommunen:

«Ås kommune ønsker å være tydelig på kvalitets- og miljøambisjoner for utviklingen i Ås sentralområde. Det er derfor utarbeidet et kvalitetsprogram som er retningsgivende for videre arbeid med kvalitet og miljø innenfor Ås sentralområde. Kvalitetsprogrammet skal være et verktøy for utbyggere i utarbeidning av planer og prosjekter, og for administrativ og politisk behandling av disse. Utbyggerne skal, ut fra kommunens ambisjoner for de ulike temaene, utarbeide mer konkrete mål og tiltak for det enkelte prosjekt.»

Kvalitetsprogrammet i Ås er tredelt. Den første delen beskriver generelle kvalitets- og miljøambisjoner som gjelder for hele områdereguleringsplanen innenfor 13 utvalgte temaer hvorav arkitektur er ett av temaene. Kommunens overordnede ambisjon for arkitektur er formulert som følger:

«Ny bebyggelse i Ås utformes med høy arkitektonisk og miljømessig kvalitet. Bebyggelsen gis variasjon samtidig som den passer inn i en større helhet, og bygger videre på stedets identitet og kvaliteter. Bebyggelsens utforming og programmering skal bidra til at gater og uterom i Ås sentralområde oppleves estetisk tiltalende, livlige og trygge. Allment tilgjengelige bygg og anlegg har høy arkitektonisk kvalitet.»

Den andre delen av kvalitetsprogrammet gir konkrete føringer for hva som bør vektlegges i ulike deler av sentrumsområdet. Til sist, i den tredje delen av kvalitetsprogrammet, gis det føringer om hvordan kommunens kvalitets- og miljøambisjoner bør følges opp i detaljreguleringer. Føringene innebærer at det i det enkelte byggeprosjekt skal det lages oppfølgingsplaner som viser hvordan målene i kvalitetsprogrammet skal nås.

Kilde: Kvalitetsprogram for Ås sentralområde (Ås kommune, 2021)

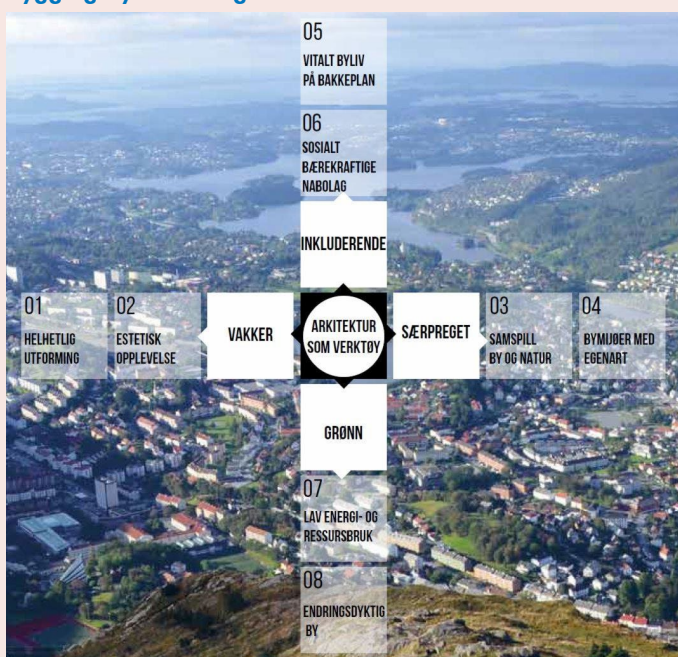
veiledere og programmer nødvendigvis lykkes med å konkretisere noe nærmere hva som menes med god arkitektonisk kvalitet. Kommunene peker på at det selv innenfor føringene som gis i slike veiledere og programmer vil være rom for uenighet om hva som gir god kvalitet. Det pekes også på at tiltakshavere kan utnytte slike programmer ved å peke på at de er i tråd med kvalitetsprogrammet fordi de har gjort diverse tiltak, uten at kommunen nødvendigvis vurderer at prosjektet har god arkitektonisk kvalitet.

En annen ulempe fra forslagsstiller og utbyggers ståsted er at slike veiledere og programmer gjerne bidrar til ytterligere dokumentasjonskrav i plan- og byggesaksprosessen, ettersom det gjerne stilles krav til at det skal redegjøres for hvordan den aktuelle planen eller prosjektet er i tråd med føringene som gis i slike programmer eller veiledere. Samtidig peker en kommune på at slike redegjørelser ikke nødvendigvis tilfører så mye nytt innhold sammenlignet med det som uansett skal dokumenteres i planforslaget.

Samlet sett tyder imidlertid kommunenes tilbakemeldinger på at de har positive erfaringer med slike programmer, og at det er et nyttig redskap for å bevisstgjøre og engasjere både innbyggere, politisk ledelse og utbyggere om arkitektur som tema. Dette forutsetter at kommunen i utarbeidelsen av støttedokumentene har benyttet solid medvirkning som grunnlag, slik at innholdet er godt forankret og flere enn kommunens saksbehandlere føler eierskap til dokumentet. Det er likevel viktig at det skilles mellom hva som er veiledende dokumenter og hva som er det juridisk bindende grunnlaget. Et veiledende dokument kan peke ut en retning for ønsket utvikling i en kommune, men gir ikke avslagshjemmel i seg selv.

Arkitektur- og byformingsstrategien for Bergen

Figur 5-1: Åtte prinsipper for arkitektonisk utforming av bygg og byrom i Bergen



Arkitekturstrategien er Bergen kommunes viktigste arkitekturpolitiske dokument:

«Hensikten med arkitekturstrategien er å bidra til å nå kommunens samfunns mål i KPS, bidra til fortetting med kvalitet og særpreg, styrke arkitektonisk kvalitet i kommunale bygg og byrom, være et utfyllende verktøy til KPA § 8 Byform og arkitektur, fungere som veileder for vurdering av arkitektonisk kvalitet i saksbehandling og bidra med gode eksempler.»

I Arkitektur- og byformingsstrategien defineres åtte prinsipper for arkitektonisk utforming av bygg og byrom i Bergen: 1) Helhetlig utforming, 2) Estetisk opplevelse, 3) Samspill mellom by og natur, 4) Bymiljøer med egenart, 5) Vitalt byliv på bakkeplan, 6) Sosialt bærekraftige nabolag, 7) Lav energi- og ressursbruk og 8) Endringsdyktig by.

For hvert prinsipp gis det konkrete anbefalinger til hvordan prinsippet kan oppfylles. Det gis også konkrete eksempler på prosjekter som illustrerer hvordan prinsippene kan oppfylles på en god måte. I tillegg vises det for hvert prinsipp til det rettslige grunnlaget i plan- og bygningsloven og relevante bestemmelser i KPA.

Kilde: Arkitektur- og byformingsstrategien for Bergen (Bergen kommune, 2019)

6. Kontroll av arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesaker

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunenes vurderinger av arkitektoniske kvaliteter i plan og byggesak kan overprøves.

Vi har fem mulige grunnlag for kontroll med kommunale vedtak i plan- og byggesaker:

1. Innsigelse til planer
2. Almennelige forvaltningsklager
3. Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 20-7.
4. Klager til Sivilombudet
5. Domstolskontroll.

Under drøfter vi disse ulike kontrollmekanismene nærmere.

6.1 Kontroll gjennom bruk av innsigelser

Berørte statlige og regionale organer, Sametinget og andre berørte kommuner har innsigelsesadgang innenfor rammene av pbl. §§ 5-4 og 5-5. Innsigelser innebærer at et arealplanvedtak ikke er rettslig bindende før innsigelsen er løst. Innsigelsen kan være knyttet til hele eller deler av arealplanen, og innsigelsen medfører utsatt rettsvirkning for de deler av planen innsigelsen knytter seg til. Innsigelsen løses ved at kommunene endrer planen i tråd med innsigelsen, at den myndighet som har fremmet innsigelse og kommunen blir enige i mekling, eller at departementet avgjør spørsmålet. Innsigelser vil typisk kunne gjelde manglende etterlevelse av lov og forskrift, men skiller seg fra de andre kontrollmulighetene gjennom at de også kan være begrunnet i statlig og regional politikk. Innsigelser representerer i så måte den kontrollmulighet som griper mest inn i det kommunale selvstyret.

Plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd oppstiller kriteriet for når det kan fremmes innsigelse:

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde

Kriteriene («nasjonal eller vesentlig regional betydning») innebærer at det ikke kan fremmes innsigelse til forhold som kun har lokal betydning.

Dette reiser spørsmål om når arkitektoniske kvaliteter kan ha nasjonal eller vesentlig regional betydning. I de fleste plansaker er det nok tale om estetisk utforming som kun har lokal betydning. Etter vårt syn åpner dermed ikke loven opp for omfattende kontroll med arkitektoniske kvaliteter i plansaker gjennom bruk av innsigelse. Dette kan nok fremstå som et paradoks med hensyn til den sterke vektleggingen av arkitektoniske kvaliteter i loven, og i dens forarbeider. Det at pbl. § 5-7 åpner opp for domstolskontroll med grunnlaget for innsigelse fremstår i disse sakene som et ytterligere paradoks, da domstolene fremstår som svært dårlig rustet til å ta stilling til hva som er gode arkitektoniske kvaliteter.

Nærmere rammer for innsigelser følger av Rundskriv H-2/14, hvor det i vedlegget fremgår at fylkeskommunene og Statsbygg har en avgrenset kompetanse til å fremme innsigelser begrunnet i arkitektur. Når det gjelder krav til arkitektonisk utforming som har en side mot å ta hensyn til kulturminner er handlingsrommet for fylkeskommunen videre enn i andre saker, da dette nærmest per definisjon er noe mer enn et forhold kun av lokal betydning.

6.2 Kontroll gjennom forvaltningsklager

Statsforvalter har en sentral rolle når det kommer til kontroll med kommunene i deres myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. Det er særlig Statsforvalters kontroll med enkeltvedtak hvor det er klaget på vedtaket, som får stor betydning. Statsforvalter har en vid adgang til å overprøve enkeltvedtak truffet av kommunen. Etter forvaltningsloven § 34 kan Statsforvalter prøve alle sider av et enkeltvedtak truffet av kommunen. Dette gjelder prøving av kommunens saksbehandling, rettsanvendelse og det faktum kommunen har lagt til grunn. I tillegg kan Statsforvalter sette til side de vurderinger kommunen har gjort som en del av forvaltningsskjønnet. Her slår likevel forvaltningsloven § 34 andre ledd fast at Statsforvalter skal legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret ved slik overprøving.

Vi har ovenfor sett at det å gi planbestemmelser for å sikre arkitektoniske kvaliteter, samt det å håndheve pbl. § 29-2 i det alt vesentligste handler om utøvelse av et forvaltningsskjønn. I så måte stiller

forvaltningsloven § 34 andre ledd et krav om skjerpet begrunnelse, om kommunenes vurderinger skal settes til side gjennom en klagebehandling.

Krav til visuelle kvaliteter i generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel vil ikke kunne påklages, jf. plan- og bygningsloven § 11-15 siste setning.

6.3 Lovlighetskontroll etter kommuneloven

Etter kommuneloven kan Statsforvalter også drive lovlighetskontroll med kommunenes vedtak i plan- og byggesaker etter kommunelovens kapittel 27. Utgangspunktet for en lovlighetskontroll er ikke like vidt som i en klagesak. Det er lovligheten, altså om et vedtak er gyldig eller ikke, lovlighetskontrollen vil ta stilling til. Planbestemmelser om arkitektoniske kvaliteter eller vedtak i byggesaker etter § 29-2 vil i liten grad være gjenstand for lovlighetskontroll, da slike vedtak i det alt vesentligste handler om utøvelse av et forvaltningsskjønn.

6.4 Kontroll gjennom klage til Sivilombudet

Sivilombudets uttalelser har ingen umiddelbare rettsvirkninger, men forvaltningen retter seg normalt etter kritikk. Normalt vil Sivilombudet begrense seg til å konstatere eventuelle prosessuelle eller materielle feil og vil dermed ikke gå inn på spørsmålet om feilene fører til ugyldighet, hvilket for tilblivelsesfeil etter forvaltningsloven § 41 beror på om feilen har virket inn på vedtaket. Sivilombudet vil også kunne prøve forvaltningsvedtak opp mot mer overordnede krav til god forvaltningsskikk. Vi kjenner likevel ikke til uttalelser fra Sivilombudet hvor det er gjort vurderinger av det rettslige handlingsrommet for kommunen til å gi planbestemmelser som skal sikre arkitektonisk kvalitet, ei heller vurderinger av de rettslige rammene i pbl. § 29-2.

6.5 Generelle rammer for domstolskontrollen

Domstolskontrollen består i å avklare om forvaltningens vedtak ligger innenfor den materielle og prosessuelle kompetanse den er tildelt gjennom lov og forskrift. Domstolene prøver den generelle lovtolkningen til forvaltningen. De prøver også om vedtaket innholdsmessig ligger innenfor rammene av hjemmelen. Hvor hjemmelen utlegger forvaltningens

kompetanse gjennom formuleringer som «(kan)» eller på andre måter delegerer et fritt skjønn prøver bare domstolene om vedtaket ligger innenfor rammene av lovens yttergrenser. Det samme kan etter omstendighetene gjelde for formuleringer som ved første øyekast fortøner seg som vilkår, men som i realiteten bare gir anvisning på retningslinjer forvaltningen må bygge skjønnsutøvelsen på, typisk formuleringer som «nødvendig» eller «særlige tilfeller».

Domstolene prøver videre alltid saksbehandlingen. Enkelte virkemidler for prøving av skjønnet er også utviklet i samspill mellom domstolene og litteraturen i det som noe flatterende har blitt omtalt som *myndighetsmisbrukslæren*. De to komponenter som i denne sammenheng blir relevante er for det første forbudet mot å bygge skjønnet på irrelevante hensyn og speilvendingen i plikten til å legge vekt på pliktige hensyn. Og for det andre forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.

6.6 Domstolskontroll med lovtolkning og subsumsjon i arealplanleggingen

Domstolenes prøving er begrenset til legalitetskontroll. I den utstrekning rettsvirkningen ugyldighet påberopes vil domstolene ikke bare prøve om det foreligger materielle eller prosessuelle feil, men også om feilene etter en helhetsvurdering utløser rettsvirkningen ugyldighet. For feil med vedtakets tilblivelse beror dette på prinsippet i forvaltningsloven § 41 om at slike feil bare får betydning for vedtakets gyldighet hvor feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold.

Domstolene prøver alltid forvaltningens generelle tolkning av kompetansebestemmelsene i plan- og bygningsloven. De prøver også om arealformål, hensynssoner og bestemmelser ligger innenfor rammene av disse bestemmelsene. Det problematiske er hvor langt domstolene går i å prøve subsumsjonen, det vil si anvendelse av konkrete kriterier i loven på faktum i saken.

Utgangspunktet er at også subsumsjonen prøves. I rettspraksis har dette kommet til uttrykk i form av en presumsjon for domstolskontroll med subsumsjonen.¹⁶ Klare holdepunkter for en slik presumsjon har vi imidlertid bare hvor vedtaket representerer et inngrep.

Hvor langt arealplaner representerer et inngrep kan det være delte meninger om. Planvedtak vil normalt

forutsetningsvis i avsnitt 47 og mer direkte i Rt 2015 s.1388 P, avsnitt 224.

¹⁶ Første uttrykkelige anvisning på en slik presumsjon i Naturfredningsdommen inntatt i Rt 1995, side 1427, av flertallet på side 1433 og av mindretallet på side 1436. Senere rettspraksis se: Rt 2003 side 662 A, avsnitt 36, Rt 2007 s. 1573 A, avsnitt 57 og 59, Rt 2007 side 257, avsnitt 40. Slik også Rt 2005 side 117

legge en eller annen form for rådighetsbegrensning på arealbruken i den forstand at byggerettsprinsippet i plan- og bygningsloven § 21-4 tillater alle tiltak som ikke positivt er forbudt. I andre sammenhenger er det de tiltak planene legger til rette for, som kan representere inngrep overfor andre i nærområdet til tiltakene. Den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) er tilbøyelige til å la restriksjoner som kvalifiserer som inngrep passere, så lenge proporsjonalitetsvurderingen er gjort nasjonalt. Dette fordi statene har vid skjønnsmargin ved proporsjonalitetsvurderingen i arealplanleggingen.

Unntakene fra utgangspunktet om full prøving er likevel mange. I plansaker finnes det i realiteten ikke så mye domstolene kan prøve, annet enn at arealformål, planbestemmelser og hensynssoner er hjemlet i loven. Rammene for kommunestyrets kompetanse i plansaker er positivt angitt i plan- og bygningsloven §§ 11-7 til 11-11 og 12-5 til 12-7, og den eneste reelle begrensningen utover at arealrestriksjonene må forankres i disse bestemmelsene ligger i at kommunene i «nødvendig utstrekning» kan vedta de arealformål, planbestemmelser og hensynssoner loven gir anvisning på.

Det er mange tungtveiende argumenter for at nødvendighetskriteriet ikke representerer et rettsanvendelsesskjønn. For det første er ordlyden i seg selv vag og skjønnspregnet noe som i seg selv er et argument mot full prøving. For det andre taler forarbeidene tydelig for at nødvendighetsvurderingen er et forvaltningskjønn.¹⁷

Klare lovgiverforutsetninger om begrenset domstolsprøving, vil som regel respekteres av domstolene. Rene nødvendighetsvurderinger har ofte falt i en kategori vurderingstemaer Høyesterett ikke har prøvd.¹⁸

Det er særlig to egenskaper med den nødvendighetsvurderingen plan- og bygningsloven gir anvisning på som gjør den uegnet for kontroll. Vurderingen av hvilke arealformål, bestemmelser og hensynssoner det er nødvendig å fastsette beror for det første i stor grad på planfaglige og plantekniske vurderinger. Høyesterett har i flere saker uttalt at begrensninger i domstolsprøvingen kan begrunnes i at

loven legger opp til vurderinger av utpreget faglig karakter.¹⁹ Motsatt har Høyesterett i flere saker vist til det forhold at loven ikke legger opp til vurderinger av utpreget faglig karakter, som begrunnelse for full prøving med subsumsjonen.²⁰ For det andre er vurderingen av hvilke virkemidler det er nødvendig å bruke i planleggingen utpreget lokalpolitisk og varierer med ulike politiske sammensetninger i de enkelte kommunestyrene. Det siste, og kanskje mest vesentlige, argumentet er at prøving med nødvendighetsvurderingen i realiteten innebærer en prøving med det frie kan-skjønn. At et planvedtak er nødvendig ut fra saklige hensyn, er en vurdering planmyndigheten uansett må gjøre som ledd i utøvelsen av et forsvarlig skjønn.

Lovens systematikk, oppbygning og den innbydes sammenhengen mellom planbestemmelsene tilsier at planskjønnet er fritt med mindre det finnes klare holdepunkter for det motsatte. Dette la Høyesterett uttrykkelig til grunn i Rt 2007 side 281 når det der uttales at «valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn [...]». [At planskjønnet er fritt er også lagt til grunn i lovforarbeidene.²¹

Ut fra Høyesterettspraksis kan det imidlertid se ut til at rekkefølgekrav gitt i medhold av plan- og bygningsloven §§ 11-9, nr. 4 og 12-7 nr.10 står i en særstilling. Uten at dette kommer konkret til uttrykk i den aktuelle praksisen, kan dette tenkes å kan ha sammenheng med at et rekkefølgekrav har karakter av vilkår for elles begunstigende vedtak, hvorfor domstolene i kraft av den alminnelige ulovfestede vilkårs læren har kompetanse til å prøve forholdsmessigheten av vilkåret. I HR-2021-953-A (Mortensrud) kommer Høyesterett inn på nødvendighetsforutsetningen i loven i sin tolkning av vilkårene for å fastsette rekkefølgekrav i medhold av plan- og bygningsloven § 12-7, nr. 10. Når Høyesteretts flertall underkjente rekkefølgekravet, var det imidlertid ikke fordi de prøvde den konkrete rettsanvendelsen, men fordi Fylkesmannen, som hadde stadfestet vedtaket, hadde bygget på en uriktig tolkning av bestemmelsen. Mindretallet synes å legge til grunn at det ikke er noe skarpt skille mellom lovtolkningen og subsumsjonen ved anvendelsen av nødvendighetskriteriet og at

¹⁷ Ot.prp. nr.32 (2007-2008), side 211, fjerde avsnitt: *En saklighetsvurdering som gjøres av planmyndigheten selv.*

¹⁸ Førstvoterende Naturfredningsdommen viser på side 1432 til at lovgiver i tidligere lover som gav hjemmel for fredning, hadde brukt formuleringer som «nødvendig» og «anses ønskelig», nettopp for å gjøre det klart at den endelige vurderingen skulle ligge hos forvaltningen, noe som fremgikk av forarbeidene til lov om naturfredning fra 1910.

¹⁹ I Rt 2007 s. 1573 A (Krekar) uttales det i avsnitt 52, at det fra prinsippet om full prøving med subsumsjonen, blant annet er gjort unntak hvor «vedtaket beror på en vurdering av utpreget faglig karakter på områder som domstolene ikke kan forventes å ha nødvendig innsikt i». Det samme er gjentatt i Rt 2008, side 681 A

(Sterke menneskelige hensyn) i avsnitt 34 og i Rt 2010, s. 376 A i avsnitt 39. Annenvoterende i Naturfredningsdommen la også vekt på at kriteriene i Naturfredningsdommen var av «utpreget faglig karakter» som begrunnelse for ikke å prøve kriteriene i naturvernloven § 8, se side 1435.

²⁰ Rt 2005 side 117 (Elvebåt) la førstvoterende som argument for full prøving med subsumsjonen, blant annet vekt på at skjønn ikke krevde noen tollfaglig kompetanse. Og i Rt 2015 side 1388 A uttalte seg på vegne av flertallet, i avsnitt 232 at lovens begrep «urimelig» pekte mot en rettslig – og ikke faglig – standard».

²¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 128.

nødvendighetsvurderingen hørte under kommunens diskresjonære skjønn.

Den eneste nærliggende måten å forså kriteriet på blir altså følgende: Kommunen kan fastsette arealformål, hensynssoner og bestemmelser i den utstrekning kommunen vurderer det som nødvendig. Det innebærer i sin tur at kommunen står fritt til å regulere visuelle kvaliteter i arealplanleggingen så lenge det kan forankres i kompetansebestemmelsene i loven uten overprøving fra kontrollorganene.

6.7 Domstolskontroll i byggesaker

Etter plan- og bygningsloven beror det på kommunens skjønn om tiltaket oppfyller kravet til visuelle kvaliteter i § 29-2. At domstolene ikke kan overprøve vurderingen. Tolkningssuttalelser fra Lovavdelingen taler også for at § 29-2 representerer en selvstendig avslagsgrunn som domstolene ikke kan overprøve.²² De rettssikkerhetshensyn kontrollen skal ivareta sikres

gjennom adgangen til å prøve saksbehandling og begrunnelse, herunder at skjønnet ikke bygger på utenforliggende hensyn eller innebærer usaklig forskjellsbehandling.

Det innebærer at domstolene som ledd i legalitetskontrollen bare vil prøve den lovtolkning kommunen har lagt til grunn etter § 29-2 og om kommunen faktisk har vurdert byggesaken opp mot bestemmelsen. Den konkrete anvendelsen av bestemmelsen på faktum er i seg selv ikke gjenstand for overprøving.

Lovutvalget signaliserte at kommunene bør anvende virkemidlet plan for å sikre den nødvendige avslagsgrunnen på byggesaksnivå. Det innebærer imidlertid ikke at kontrollorganet kan overprøve skjønnet under henvisning til at krav til visuelle kvaliteter skulle vært forankret i planverket. Selv om planbestemmelsene ikke regulerer visuelle kvaliteter kan avslag, som vist ovenfor, hjemles direkte i § 29-2.

7. Andre barrierer og suksessfaktorer

Kommunenes muligheter til å styre arkitektonisk kvalitet påvirkes også av forhold som organisering av plan- og byggesaksprosesser, intern dialog og samhandling i kommunene, intern kompetanse og kunnskap i kommunene og kommunenes arkitekturpolitikk og ambisjonsnivå. I dette kapitlet drøfter vi øvrige barrierer og suksessfaktorer som har betydning for kommunenes muligheter til å ivareta arkitektonisk kvalitet.

7.1 Organisering av plan- og byggesaksprosesser

Kommunenes interne organisering

Kommunenes interne organisering og grad av samhandling mellom plan- og byggesaksavdelingen synes å ha betydning for både mulighetene til å sikre en konsistent behandling av saker fra plan til byggesak, samt for å sikre god kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen. Ved byggesaksbehandling peker saksbehandlerne på at det i mange tilfeller er behov for å ha dialog med saksbehandler av detaljreguleringsplanen for å forstå intensjonen bak planbestemmelser. Selv om saksbehandlerne nettopp er opptatt av at det bør komme frem av planbeskrivelsen hva som er formålet og intensjonen bak bestemmelser i planen, opplever saksbehandlerne at det ofte er behov for dialog med plan for å få en slik forståelse. Saksbehandlerne peker på at god dialog mellom plan- og byggesak i mange tilfeller vil være en forutsetning for å oppnå konsistent behandling av saker gjennom ulike faser, samt at det gir byggesak bedre forutsetninger for å gjøre en mer helhetlig vurdering av arkitektonisk kvalitet ut fra intensjonene i planen. Uten en slik helhetlig forståelse, risikerer man at saksbehandlingen av byggesaken kan ende opp som en ren avsjekk av om bestemmelser og krav er oppfylt, uten at det vurderes om kravene fortsatt er relevante og hensiktsmessige.

For å fremme god dialog mellom plan- og byggesak om arkitektoniske spørsmål, har kommunene valgt ulike modeller. Samtlige av de intervjuede kommunene har separate plan- og byggesaksavdelinger. Samtidig understreker kommunene viktigheten av god dialog og samarbeid mellom plan- og byggesak. Flere saksbehandlere peker på at det kunne vært fordeler ved at den samme saksbehandleren både behandlet plansaken og byggesaken i kommunen for å sikre

kontinuitet og konsistent behandling av sakene fra plannivå til byggesak. At ingen av de intervjuede kommunene har organisert seg slik i praksis, har trolig sammenheng med både behov for spesialisering og effektivitet i saksbehandlingen. For å fremme samhandling mellom plan- og byggesak, har flere av kommunene faste møtepunkter mellom plan- og byggesak som benyttes til å drøfte prinsipielle og faglige spørsmål. Det er også eksempler på at slike samhandlingsarenaer også inkluderer andre deler av kommunen, som samferdsel og byutvikling.

«Vi har saksmøter hvor byggesak kan drøfte ulike prinsipielle spørsmål med planavdelingen. Vi referatfører de vurderingene som blir gjort, slik at vi kan ivareta likebehandling.»

Intervju med leder for byggesaksavdeling

I tillegg er det vanlig praksis blant de fleste kommunene vi har intervjuet at planavdelingen har dialog med byggesaksavdelingen ved utformingen av plankart- og bestemmelser. Det kan samtidig virke som om det i flere kommuner er lite dialog mellom byggesaksavdelingen og planavdelingen når tiltaket trer inn i byggesaksfasen. Se nærmere beskrivelse av dette i kapittel 4.2.1.

Tidligere utredninger peker på at mange utbyggere opplever det utfordrende at det ikke er tilstrekkelig likebehandling i plan- og byggesaksbehandling og at vurderingene som gjøres varierer fra saksbehandler til saksbehandler (Menon Economics, 2018). Våre kommuneintervjuer bekrefter at likebehandling kan være en særskilt utfordring når det kommer til vurderinger av arkitektonisk kvalitet, men kommunene peker samtidig på at de har tatt ulike grep internt for å fremme likebehandling. Særlig blant større kommuner med intern arkitektkompetanse er det vanlig å ha egne interne arkitektforum hvor formålet er at saksbehandlere både av plan- og byggesaker kan presentere og drøfte arkitektoniske spørsmål og tema. Kommunene fremhever at slike forum eller panel både bidrar til å heve kvaliteten i saksbehandlingen knyttet til arkitektoniske spørsmål og tilrettelegger for en mer ensartet praksis i kommunen. Videre har kommunene kvalitetssikringsrutiner og interne samhandlingsarenaer som skal bidra til å fremme kvalitet og likebehandling i sakene.

Prosess med forslagsstiller/utbygger

Å tilrettelegge for en tett og god dialog med forslagsstiller/utbygger fremheves også gjennomgående av kommunene som viktig for å kunne påvirke kvaliteten i prosjektene i ønsket retning. Kommunene peker imidlertid på at mulighetene til å få til en konstruktiv dialog også i stor grad beror på forslagstiller/utbygger. Kommunene opplever at det gjerne er de større og mer profesjonelle tiltakshaverne som er mest lydhøre og som ønsker tettest samhandling med kommunen. Videre er kommunenes muligheter til å fremme god arkitektonisk kvalitet i utbyggingen i stor grad prisdrevet utbyggerne og deres målsetninger og kompetanse. Hvis utbyggeres ambisjonsnivå er lavt opplever kommunene at deres handlingsrom primært er å stille minimumskrav til kvalitet, men at de ikke nødvendigvis lykkes med å sikre at de prosjektene som realiseres gir god arkitektonisk kvalitet.

Både forslagsstillere/utbyggerne og kommunene peker på at det er en fordel hvis kommunen kan gi tydelige føringer og rammer tidlig i en plan- eller byggesaksprosess ettersom det gir økt forutsigbarhet, samtidig som at kommunens muligheter til å kunne påvirke plan- og utbyggingsprosessen styrkes. Ved oppstart av større planprosesser har derfor de fleste kommuner oppstartsmøter med forslagsstiller, og tilsvarende har kommunene forhåndskonferanser med utbygger i større utbyggingsprosjekter. Oslo kommunes praksis med "område- og prosessavklaring" trekkes videre frem som et eksempel på en god praksis for tidlig prosessavklaring. I Oslo er praksis at Plan- og bygningsetaten utarbeider et grunnlagsdokument som følger planforslaget gjennom hele prosessen frem til endelig vedtak. Forslagsstillere opplever på den andre siden at det er krevende hvis kommunene kommer med nye føringer sent i prosessen. Eksempler på dette kan være kommuner som ikke innhenter uttalelser internt i egen kommuneadministrasjon før langt ute i prosessen, og som medfører at planforslaget må revideres for å tilfredsstille sektorinteresser i kommunen som ikke har kommet tydelig frem i oppstartsfasen. Dette gjelder særlig forhold som omhandler krav til teknisk infrastruktur, og som ligger utenfor planavdelingens kompetanseområde. Kommunene selv oppgir at det i disse tilfellene ofte er vanskelig å få riktig kompetanse internt til å uttale seg før det foreligger konkrete løsningsforslag.

7.2 Kommunenes arkitekturpolitikk og ambisjonsnivå

På et mer overordnet nivå er en viktig innsikt fra kommuneintervjuene at kommunenes ambisjonsnivå i arkitekturpolitikken er av stor betydning for

kommuneadministrasjonens muligheter til å fremme god arkitektonisk kvalitet. Hvis saksbehandlerne forsøker å stille strenge kvalitetskrav i kommuner med en svak forankret arkitekturpolitikk, vil vedtakene ofte omgjøres ved politisk behandling av planforslag eller ved behandling av klagesaker. Flere kommuner har erfaringer med at særlig klager på vedtak om avslag etter pbl. § 29-2 i stor grad omgjøres ved politisk behandling av klagesakene. Saksbehandlerne peker samtidig på at det kan være utfordrende for de folkevalgte å se at det ikke er subjektive vurderinger som ligger til grunn for avslag etter § 29-2, men at det ligger faglige vurderinger til grunn. Saksbehandlerne peker også på at utbyggerne gjerne henvender seg direkte til folkevalgte, og «(overbeviser)» politikerne med flotte illustrasjonsbilder og 3D-visualiseringer uten at det nødvendigvis er faglige argumenter som ligger til grunn.

Blant kommunene vi har intervjuet gir noen uttrykk for at kommunen har en aktiv og ambisiøs arkitekturpolitikk, mens i andre kommuner synes oppmerksomheten om og prioriteringen av arkitektonisk kvalitet å være helt fraværende hos politisk ledelse. Årsakene til disse variasjonene er sammensatte. I tillegg til at det kan handle om politiske preferanser og prioriteringer, påvirkes trolig også viljen til å prioritere arkitektonisk kvalitet av eksterne forhold ved kommunene, som størrelse, vekst og utbyggingspress. Blant kommunene vi har intervjuet, synes svak politisk forankring særlig å være en utfordring blant de mindre kommunene, men også blant de større kommunene er det en viss variasjon i ambisjonsnivået i arkitekturpolitikken. En mulig forklaring på variasjonene er at kommuner med mindre utbyggingspress og lavere lønnsomhet i byggeprosjektene i større grad er opptatt av å fremme investeringer og utbygging og i mindre grad ønsker å være «(vanskelige)» og stille krav til utbyggerne. Kommunens økonomi og tilgang på ressurser i plan- og byggesaksbehandling kan også ha betydning. Leder for byggesaksavdelingen i en mindre kommune gir uttrykk for at de har for lite ressurser og «(har mer enn nok med å nå lovbestemte saksbehandlingstider for byggesaksbehandling)». Å gjøre nærmere vurderinger av arkitektoniske kvaliteter i behandling av saker er derfor i liten grad en prioritet.

7.3 Kompetanse i kommunene

Å ha tilstrekkelig arkitektonisk kompetanse i kommunenes plan- og byggesaksavdelinger synes også å ha stor betydning for kommunens praksis for å behandle arkitektoniske spørsmål i plan- og byggesaker. Videre er det en tydelig tendens til at det særlig er de større kommunene som har et større fagmiljø av arkitekter og landskapsarkitekter i plan-

og byggesaksavdelingene. Denne variasjonen forklares trolig både av at det er enklere å rekruttere arkitekter i de større kommunene, samt at de større kommunene kanskje i større grad prioriterer å ha slik kompetanse internt som følge av en større generell oppmerksomhet om arkitektur. Det synes også å være en tendens blant kommunene at arkitekter i større grad er representert i planavdelingene enn byggesaksavdelingene.

Samtidig er det i byggesak at kommunen skal vurdere de arkitektoniske kvalitetene i det endelige prosjektet, og kommunene peker på at tilstrekkelig arkitekturkompetanse i stor grad er en forutsetning for å kunne ettergå og vurdere arkitektoniske kvaliteter. Saksbehandlerne peker på at en jurist eller ingeniør gjerne vil være mer tilbøyelig til å feste lit til de vurderingene som er gjort fra tiltakshavers arkitekt, og kanskje ikke vil oppleve å ha tilstrekkelig faglig tyngde til å vurdere de arkitektoniske kvalitetene i prosjektet. Særlig peker kommunene på at mangel på kompetanse er en medvirkende årsak til at mange saksbehandlere vegrer seg for å bruke § 29-2 som selvstendig avslagshjemmel.

Som tidligere drøftet, har imidlertid kommunene tatt ulike grep for å sikre større grad av likebehandling og heve kvaliteten i vurderinger av arkitektonisk kvalitet som til dels kan avhjelpe kompetanseutfordringene. Arkitekturforum og -paneler og forum for dialog og samhandling, både internt i plan- og byggesaksavdelingene og på tvers av plan- og byggesaksavdelingen, er eksempler på dette.

Kommunene gir også uttrykk for at de i liten grad opplever å få faglig støtte og veiledning rundt arkitektur fra fylkeskommunen. Det synes også å være få eksempler på regionalt eller tverrkommunalt samarbeid om temaet. Særlig kommunene som vurderer at de har svak intern kompetanse på temaet, etterlyser å kunne få mer faglig støtte og veiledning fra regionalt eller statlig nivå.

7.4 Arkitektur vs. kostnadshensyn

Arkitektoniske kvaliteter i et prosjekt står i mange tilfeller i motsetningsforhold til, eller blir vurdert opp mot, andre hensyn. Tidligere utredninger²³ har pekt på hensyn til byggekostnader som særlig sentralt. Funn fra våre intervjuer peker i samme retning. I dette kapitlet kommenteres kort ulike perspektiver på hvordan byggekostnader påvirker arkitektonisk kvalitet i et prosjekt.

Kommunene møter forventninger om kostnadseffektiv utbygging, både fra utbyggere og fra nasjonale myndigheter. Mange kommuner møter motstand fra

utbyggere når det stilles kvalitetskrav som er fordyrende for prosjektet. Kommunene vi har intervjuet er gjennomgående tydelige på at hensynet til byggekostnader ikke direkte inngår i kommunes vurdering av planforslag og/eller byggesaker, men peker på at kostnadshensynet kan spille en indirekte rolle likevel ettersom kommunen må vurdere hvilke kvalitetskrav som er realistiske og gjennomførbare.

En del kommuner ønsker å være «næringsvennlige» og legge til rette for ny byggeaktivitet i kommunen. Dette kan gi seg utslag i svake kvalitetskrav og større aksept for utbyggers ønsker. Mange kommuner har utfordringer knyttet til boligmangel og utbygger har således en viss forhandlingsmakt i møte med krav fra kommunen. Dette kan gjøre at kommunene aksepterer prosjekter med dårligere kvaliteter enn helst ønsket. Det kan eksempelvis være at man aksepterer prosjekter med for høy utnyttelse (høyde og/eller volum), eller at det stilles for svake krav til estetisk utforming (eks. fasadematerialer).

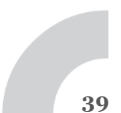
Kvalitetskrav som kommunene stiller kan være drivende for byggekostnadene, og på den måten ha direkte innvirkning på lønnsomheten i byggeprosjekter. Flere utbyggere påpeker at summen av ulike kvalitetskrav, og grad av detaljering av disse, medfører behov for stadig nye utredninger og ny dokumentasjon. Dette er kostnadsdrivende i seg selv, da det medfører økt ressurs-/konsulentbruk, og fordi det forsinker prosjektets fremdrift. Mange er kritiske til tiden det tar for å få godkjent private planforslag, særlig i mange av de største kommunene, og hevder at stadig nye og strengere kvalitetskrav er en viktig årsak. Fra utbyggers perspektiv er forutsigbare kvalitets- og dokumentasjonskrav og effektiv saksbehandling viktig for prosjektets lønnsomhet.

De viktigste forutsetningene for lønnsomhet i byggeprosjekter er imidlertid knyttet til byggehøyde og grad av tomteutnyttelse. Det er disse faktorene som avgjør hvor mange kvadratmeter og boenheter som kan bygges. Byggehøyde og utnyttelsesgrad spiller på den måten en viktig rolle for hvilke inntekter utbygger kan forvente av et prosjekt, og dermed også for verdsettelse av tomten. Forutsigbarhet omkring tomteverdier er avgjørende for et velfungerende eiendomsmarked.

Samtidig setter byggehøyde og utnyttelsesgrad til en viss grad rammene for hva man kan oppnå av arkitektoniske kvaliteter i nye prosjekter, og hva man kan bevare av kvaliteter i omkringliggende bebyggelse og omgivelser. Eksempelvis kan byggehøyde være avgjørende for lysinnslipp i omkringliggende bygg og anlegg (brukskvalitet) og

²³ Blant andre fra Arbeidsforskningsinstituttet ved Oslo Met (2020) og Menon Economics (2018).

for områdetilpasning (estetisk kvalitet). Økt fokus på fortetting (høyere og tettere bebyggelse) i mange kommuner bidrar således til at målkonflikter mellom arkitektonisk kvalitet og boligbygging i stadig større grad settes på spissen.



8. Anbefalinger

Med bakgrunn i vår drøfting av kommunenes rettslige handlingsrom og kommunenes erfaringer fra praksis, gir vi i dette kapittelet våre anbefalinger til hvordan kommunene kan sikre god arkitektonisk kvalitet i bygde omgivelser, samt våre anbefalinger til hvilke virkemidler Kommunal- og distriktsdepartementet bør ta i bruk for å understøtte kommunene i deres arbeid.

Vår gjennomgang av muligheten for ivaretagelse av arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker viser at kommunen har et meget vidt rettslig handlingsrom. Samtidig peker kommunene på at det kan være utfordrende å ivareta hensyn til arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker. Etter vår vurdering forklares disse utfordringene i liten grad av at det rettslige handlingsrommet er begrenset i seg selv. Det er likevel grunnlag for å stille spørsmål ved om kommunen forstår det vide rettslige handlingsrommet de har fått av lovgiver. En komplisert og sammensatt lovgivning, herunder en lite konsistent begrepsbruk i plan- og bygningsloven, kan etter vår vurdering særlig bidra til usikkerhet rundt det faktiske rettslige handlingsrommet. At handlingsrommet ikke alltid er like enkelt å forstå, kan også skyldes at vurderingen av arkitektonisk kvalitet kan komme inn på svært ulike tidspunkter i prosessen frem mot behandling av en byggesøknad, og fordi lovens begrepsbruk, når det kommer til styring av handlingsrommet, er lite konsistent.

Kommunenes erfaringer fra praksis gir noen nyttige funn og anbefalinger når det gjelder hvilke grep og virkemidler kommunene kan ta i bruk for å utnytte det rettslige handlingsrommet de har til å ivareta arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker. I dette kapittelet oppsummerer vi, på bakgrunn av våre funn, noen anbefalinger til hvordan kommunene i større grad kan sikre god arkitektonisk kvalitet i bygde omgivelser. Departementet har også flere virkemidler til disposisjon som kan bidra til å styrke kommunenes forutsetninger i arbeidet med å ivareta god arkitektonisk kvalitet i de bygde omgivelsene. Vi gir derfor også i dette kapitlet våre anbefalinger til Kommunal- og distriktsdepartementet.

8.1 Anbefalinger til kommunene

Et samlet blikk på kommunenes erfaringer gir ikke et entydig inntrykk av hvilke virkemidler og grep i plan- og byggesaksbehandlingen som gir best forutsetninger for å sikre arkitektonisk kvalitet i bygde

omgivelser. Interne og eksterne forhold som utbyggingspress, utbyggernes profesjonalitet og arkitektoniske kompetanse, størrelse, kommuneøkonomi og forutsetninger for å rekruttere intern arkitektfaglig kompetanse er eksempler på forhold som synes å påvirke kommunenes måloppnåelse, men også hvilke praktiske grep og virkemidler som er effektive. På noen områder er imidlertid funnene fra kartleggingen mer entydige. Nedenfor oppsummerer vi våre anbefalinger til hvordan kommunene best kan sørge for arkitektonisk kvalitet i bygde omgivelser.

Anbefaling 1: Kommunene bør sørge for forutsigbarhet og tidlig forventningsavklaring

Forutsigbarhet for tiltakshavere og andre berørte interessenter er en generell målsetning i plan- og bygningsloven, jf. eksempelvis pbl. § 1-1 fjerde ledd. En overordnet anbefaling til kommunene er derfor å sørge for forutsigbarhet og konsistens i behandling av spørsmål om arkitektonisk kvalitet gjennom tydelige krav og føringer for arkitektonisk kvalitet og tidlig forventningsavklaring overfor tiltakshavere.

Kommunens føringer og krav til arkitektonisk kvalitet kan ha stor innflytelse på utformingen av et planforslag eller et utbyggingsprosjekt og bør derfor fremmes så tidlig i plan- og byggesaksprosesser som mulig. Allerede ved oppstart av større planprosesser, og tilsvarende ved forhåndskonferanser med utbygger i større utbyggingsprosjekter, bør arkitektur være tema og kommunen bør være tydelig om hvilke krav og forventninger kommunen har til arkitektonisk kvalitet. Dette gir både økt forutsigbarhet og effektivitet i utbyggingsprosesser og styrker kommunens muligheter til å faktisk påvirke den arkitektoniske kvaliteten. For å sørge for konsistens og forutsigbarhet i behandling av spørsmål om arkitektonisk kvalitet fra plan- til byggesak, og på tvers av saker, anbefaler vi også at kommunene utarbeider overordnede retningslinjer og veiledning til tiltakshavere om arkitektonisk kvalitet, se neste anbefaling.

Anbefaling 2: Kommuner bør i større grad avklare egne ambisjoner for arkitektonisk kvalitet gjennom utarbeidelse av veiledere for arkitektur

Kommunenes erfaringer tyder på at utarbeidelse av kommunevise veiledere for arkitektur (eller tilsvarende styringsdokumenter) kan bidra til å definere, operasjonalisere og forankre kommunens arkitekturpolitikk. Vi anbefaler derfor at kommunene i større grad utarbeider og bruker slike styringsdokumenter for sikre god arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaksbehandling.

Vi anbefaler at kommunene i større grad bør avklare egne ambisjoner for arkitektonisk kvalitet gjennom utarbeidelse av veiledere for arkitektur (eller tilsvarende styringsdokumenter). Slike veiledere kan omhandle hele kommunen, eller avgrenses til områder i kommunen som for eksempel prioriterte vekstområder eller områder med verneinteresser. Slike dokumenter bør supplere kommuneplanen med retningsgivende prinsipper for ønsket arkitektonisk kvalitet. Eksempler på dette kan være:

- Proporsjoner mellom bygningshøyde og tilgrensende uterom, bebyggelse og/eller generelle omgivelser
- Prinsipper for utkragede bygningsdeler som balkonger, karnapper etc.
- Prinsipper for utforming av utearealer og lekeplasser
- Materialbruk og fargepalett
- Prinsipper for utforming av blågrønn struktur
- Prinsipper for tilpasning til eksisterende bebyggelse og landskapsrom

Etter vår vurdering kan slike veiledere styrke kommunens arbeid med å sikre arkitektonisk kvalitet av flere grunner. For det første kan slike styringsdokumenter gi mer konkrete styringssignaler og veiledning overfor forslagsstillere og utbyggere om arkitektonisk kvalitet. På den måten kan man bidra til å konkretisere innholdet og formålet med planbestemmelser og gi større grad av forutsigbarhet til relevante aktører. Saksbehandlere peker også på at slike dokumenter gir en nyttig støtte i behandling av plan- og byggesaker og bidrar til økt kvalitet og konsistens i saksbehandlingen. I behandling av byggesaker etter § 29-2 *Visuelle kvaliteter* peker eksempelvis saksbehandlerne vi har intervjuet på at det er en fordel å kunne begrunne vedtak med bakgrunn i konkrete føringer fra arkitekturprogram eller arkitektoniske veiledere. Videre tyder

kommunenes erfaringer på at selve prosessen med å utarbeide slike dokumenter kan være et virkemiddel for å fremme en mer aktiv arkitekturpolitikk i kommunene og et økt engasjement for arkitektur og kvalitet blant de folkevalgte. Veiledere som er politisk behandlet, kan også bidra til redusert friksjon mellom det administrative og politiske nivået i kommunen.

Samtidig er det en risiko for at slike veiledere kun bidrar til økte dokumentasjonskrav i plan- og byggesaksprosesser uten at de nødvendigvis styrker kommunenes evne til å sikre arkitektonisk kvalitet. Medvirkning ved utarbeidelse av slike dokumenter og forankring hos både administrasjon, politikere og utbyggere synes å være viktige suksessfaktorer for at slike styringsdokumenter faktisk skal gi ønskede virkninger i plan- og byggesaksprosesser. Videre er det viktig å påpeke at slike dokumenter ikke i seg selv juridisk bindende, men at de primært kan bidra til å peke ut en retning for ønsket utvikling i en kommune og gi forutsigbarhet i forventningene mellom utbyggere og kommunen.

Anbefaling 3: Kommunene bør i større grad sikre et handlingsrom til å vurdere arkitektonisk kvalitet i byggesak

I mange tilfeller synes det å være klare fordeler ved i større grad å overlate vurderingen av arkitektoniske kvaliteter i det enkelte prosjekt til byggesaksbehandlingen. Det forutsetter imidlertid tilstrekkelig arkitektfaglig kompetanse og tydelige føringer i kommunen for hvordan spørsmål om arkitektonisk kvalitet bør behandles.

En sentral avveining kommunene står overfor er i hvilken grad man bør sikre kvaliteter i et prosjekt gjennom detaljstyring i reguleringsplan versus å gi rom for å gjøre helhetlige vurderinger av arkitektoniske kvaliteter i byggesaksleddet. På generelt grunnlag kan vi ikke si hva som i størst grad sikrer arkitektoniske kvaliteter i byggeprosjekt – mange og detaljerte bestemmelser i plan, eller mer fleksible planbestemmelser kombinert med faglig skjønnsutøvelse i byggesak.

Mange kommuner ønsker å sikre kvaliteter tidlig i et prosjekt, og gjør dette gjennom mange og detaljerte planbestemmelser – gjerne rettet mot målbare egenskaper ved prosjektene som eksempelvis høyder, utbredelser, farger, takvinkler, andel av og størrelse på lysåpninger og andre bygningsdeler, romlig inndeling. Samtidig tyder vår kartlegging på at det er krevende å utforme treffsikre og gode bestemmelser for arkitektonisk kvalitet. Detaljerte bestemmelser kan i noen tilfeller virke mer begrensende enn fremmende

på mulighetene til å oppnå gode arkitektoniske kvaliteter i utbyggingsprosjektene. Kommunene viser til eksempler der det godkjennes byggesøknader som oppfyller alle reguleringsbestemmelser, men som samtidig fraviker vesentlig fra illustrasjoner som fulgte med planforslaget og som i liten grad sikrer gode arkitektoniske kvaliteter på tross av at alle reguleringsbestemmelser oppfylles. Etter vår vurdering er det derfor gode grunner til at kommunene i en del saker bør overlate et større handlingsrom, innenfor reguleringsbestemmelsene, til å vurdere arkitektonisk kvalitet i byggesaksleddet. Dette gir rom for at prosjektet kan videreutvikles fra planstadiet til byggesak, og tilrettelegger for at byggesaksavdelingen i større grad kan foreta egne og mer helhetlige skjønnsmessige vurderinger av de faktiske arkitektoniske kvalitetene i prosjektet ved behandling av byggesaken. En slik praksis forutsetter imidlertid kunnskap om hvordan slike vurderinger skal gjøres i henhold til regelverket, og at kommunene sørger for tilstrekkelig arkitektfaglig kompetanse i byggesaksbehandlingen. Videre bør kommunene ha tydelige føringer og retningslinjer for behandling av spørsmål om arkitektonisk kvalitet for sikre en enhetlig og konsistent behandling av arkitektonisk kvalitet i byggesaksleddet.

Samtidig kan vi ikke på generelt grunnlag si hva som i størst grad sikrer arkitektoniske kvaliteter. Hva som er optimalt i den enkelte sak og den enkelte kommune vil påvirkes av mange forhold. Eksempler på dette kan være:

- Er utbygger den samme som forslagsstiller?
- Forventes det å gå lang tid mellom vedtakelse av reguleringsplan og den konkrete byggesaken?
- Har kommunen et arkitekturprogram?
- Har kommunen arkitekturkompetanse å støtte seg til i behandlingen av søknader?
- Er områdets arkitektoniske uttrykk allerede tydelig i eksisterende bebyggelse, og noe man kan forvente følges opp?

Reguleringsplanen vil i mange tilfeller for politikere fremstå som den mest hensiktsmessige arenaen for å sikre arkitektonisk kvalitet. Vi stiller imidlertid spørsmål til om en slik praksis i alle tilfeller gjør at man utnytter handlingsrommet til å sikre arkitektonisk kvalitet på en god nok måte. Etter vår vurdering bør man unngå at byggesaksleddet reduseres til å kun "sjekke av" om tiltaket oppfyller planbestemmelsene eller ikke.

Anbefaling 4: Kommunene bør sørge for tett samarbeid og dialog mellom plan- og byggesak

Tett samarbeid og dialog mellom plan- og byggesak, både i den enkelte sak og generelt, er viktig for å fremme forutsigbarhet i utbyggings-

prosesser og for å sikre at arkitektoniske kvaliteter ivaretas fra planstadiet til realiseringsfasen. Vi anbefaler særlig at kommunene sørger for en mer aktiv involvering av byggesak i planprosessen.

Kommunene bør i størst mulig grad tilstrebe en konsistent og enhetlig behandling av spørsmål om arkitektonisk kvalitet gjennom hele plan- og byggesaksprosessen, og unngå at det gis andre føringer og signaler til utbygger i byggesaken enn det som har vært gjeldende i plansaken. For å oppnå dette anbefaler vi særlig at kommunene i større grad involverer byggesaksleddet i planprosessene, herunder benytter byggesak til å kvalitetssikre og gi innspill til utforming av planbestemmelser.

Videre tyder vår kartlegging på at det kan være uklart for byggesaksbehandlere hva som er hensikten bak reguleringsbestemmelser, og dette begrenser byggesaksbehandlernes muligheter til å gjøre en helhetlig vurdering av om intensjonen og formålet med planbestemmelsene er oppfylt. De planverktøyene som regelverket gir, bør etter vår vurdering benyttes så langt som mulig for å dokumentere og formidle planens hensikt og intensjoner, ref. vår neste anbefaling. Samtidig vil det i mange tilfeller være uklarheter, og i disse tilfellene vil gode rutiner for dialog mellom plan- og byggesak bidra positivt.

Anbefaling 5: Kommunene bør sørge for at planbeskrivelser formidler hensikten bak kart og bestemmelser i større grad

Vår kartlegging tyder på at dagens planbeskrivelser i mange tilfeller har et forbedringspotensial når det gjelder å kommunisere formålet med og begrunnelsen for plankart og bestemmelser på en god måte. Vi anbefaler derfor at kommunene gjennom maler og retningslinjer stiller tydeligere krav til innholdet i planbeskrivelsen.

Alle planer skal ha en planbeskrivelse. Dette følger av pbl. § 4-2 første ledd. Beskrivelsen skal "beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området." Planbeskrivelsen er ikke rettslig bindende. Likevel kan planbeskrivelsen være av stor betydning i tilfeller hvor man står overfor uklare bestemmelser. Ved tolking av reguleringsplaner vil planbeskrivelsen kunne være avgjørende for fastleggelsen av bestemmelsen. Samtidig synes det i praksis å være et forbedringspotensial når det gjelder i hvilken grad planbeskrivelsene faktisk

beskriver formålet med og begrunnelsen for plankart og planbestemmelser på en god måte. Kartleggingen vår tyder på at planbeskrivelsen i enkelte tilfeller fungerer som et "innsalgsdokument" til politisk behandling av plansaken, der forslagsstiller beskriver sine visjoner for hva som kan realiseres innenfor planforslaget og argumenterer for hvorvidt planforslaget er i tråd med overordnede planer og føringer. Vi anbefaler derfor at kommunen i større grad gjennom maler og retningslinjer sørger for at innholdet i planbeskrivelser knyttes opp mot planens kart og bestemmelser, slik at planbeskrivelsen kan fungere som et støttedokument i senere byggesaker hvor hensikten bak planens kart og bestemmelser beskrives tydelig. På denne måten kan byggesaksbehandler og utbyggere få mer veiledning i tolkningen av bestemmelser, og forståelsen for hensikten bak kart og bestemmelser videreføres i større grad fra planbehandling til byggesaksbehandling.

Anbefaling 6: Behov for å styrke kommunenes arkitektfaglige kompetanse

Den arkitekturfaglige kompetansen er i mange kommuner begrenset, særlig gjelder dette i små og mellomstore kommuner. Tilstrekkelig arkitektfaglig kompetanse i kommunenes plan- og byggesaksavdelinger er samtidig en viktig suksessfaktor for å kunne sikre arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker. Det finnes derfor et stort behov for å styrke den generelle arkitektfaglige kompetansen i kommunene.

Mangelfull arkitektfaglig kompetanse synes i dag å være en medvirkende årsak til at kommunene ikke utnytter det rettslige handlingsrommet de har til å sikre arkitektonisk kvalitet. Det synes særlig å være et potensial for å styrke den arkitektfaglige kompetansen i byggesaksavdelingene – mange saksbehandlere gir uttrykk for at de ikke opplever å ha tilstrekkelig faglig tyngde til å vurdere de arkitektoniske kvalitetene i enkeltprosjekter ved byggesaksbehandling. Samtidig har særlig små og mellomstore kommuner begrensede muligheter til å bygge opp interne fagmiljøer innen arkitektur, og etter vår vurdering er det derfor primært behov for mer faglig støtte og veiledning fra regionalt eller statlig nivå for å styrke kompetansen i disse kommunene. Vi drøfter dette nærmere i våre anbefalinger til departementet.

8.2 Anbefalinger til departementet

Denne og tidligere utredninger peker på et sammensatt bilde av utfordringer knyttet til det å

ivareta arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak i kommunene. Departementet har, etter vår vurdering, flere virkemidler til disposisjon som kan bidra til å styrke kommunenes forutsetninger i arbeidet med å ivareta god arkitektonisk kvalitet i de bygde omgivelsene. Under oppsummerer vi våre anbefalinger til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Anbefaling 1: Rydde i begrepsbruk i regelverk

Arkitektonisk kvalitet er et hensyn som er løftet frem flere steder i plan- og bygningsloven. En utfordring for rettsanvenderne, og da særlig kommunene, er at begrepsbruken i regelverket er lite konsistent. Den manglende konsistensen framstår for oss heller ikke som bevisst fra lovgiverhold. Vi anbefaler derfor at begrepsbruken i loven gjennomgås. En mer konsekvent og enhetlig begrepsbruks i lovens formålsbestemmelse, i plandelen, i byggesaksdelen og i teknisk forskrift vil trolig gjøre det enklere for kommunene å anvende loven og forstå det rettslige handlingsrommet. Det vil trolig skape en mer omforent forståelse av hva som ligger i begrepet «(arkitektoniske kvaliteter)», og dermed skape mer forutsigbarhet for alle parter. På den måten vil trolig også arkitektonisk kvalitet sikres på bedre måte i plan- og byggesaksbehandling.

Anbefaling 2: Utarbeide veiledningsmaterieill til bruk i kommunene

Vår utredning viser at det er stort behov for veiledning i kommunene, særlig knyttet til det juridiske handlingsrommet loven gir for å sikre arkitektoniske kvaliteter. Departementets veileder fra 1997 er gammel og lite relevant for gjeldende regelverk. Det kan likevel stilles spørsmål om det er behov for en særskilt veileder for arkitektoniske kvaliteter i plan- og byggesak. Det eksisterer i dag en rekke forskjellige veiledere, på både kommunalt, regionalt og lokalt nivå. For den enkelte saksbehandler, samt utbyggere, kan denne jungelen av veiledere være krevende å orientere seg i. Det er særlig to veiledere som kommunene anvender i plansaker; Veileder for kommuneplanens arealdel og Veileder for reguleringsplaner. Etter vårt syn er det mest hensiktsmessig at spørsmålet om hvordan kommunene kan ivareta arkitektoniske kvaliteter innarbeides i disse veilederne. Tydeligere prosessveiledning på statlig nivå, vil også gi kommunene bedre grunnlag for å utarbeide egne veiledere.

Departementets veiledere bør ikke søke å gi svar på hva som kjennetegner god arkitektonisk kvalitet. Som vi har sett, legger loven ingen føringer for dette. Lovgivers intensjon er å gi kommunene handlingsrom til å definere dette i plan- og byggesaker. Dermed kan det tas hensyn til lokale og regionale forhold, samt utviklingen over tid.

Veilederne bør imidlertid gi råd om hvordan kommunene skal gå frem for å sikre at hensynet til arkitektoniske kvaliteter ivaretas. Herunder bør veilederne inneholde følgende råd:

- Veilederen for kommuneplanens arealdel bør inneholde et særskilt punkt som viser hva kommune må være oppmerksomme på når det skal gis bestemmelser i planen. Veilederen bør fremheve betydningen av presise planbestemmelser, som ikke etterlater tvil om hva kommunen legger i de overordnede føringene. I tillegg bør veilederen fremheve betydningen av planbeskrivelsen, slik at det er lettere å finne frem til motivene bak kravene som settes.
- Veilederen for reguleringsplaner bør også inneholde et særskilt punkt om hvordan kommunene kan ivareta arkitektoniske kvaliteter. Her bør veilederen forklare sammenhengen mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Dermed gjøres kommunene oppmerksomme på at krav til arkitektoniske kvaliteter i reguleringsplaner bør bygge på de føringer og krav som er satt i kommuneplanens arealdel. Dette vil også kunne bidra til økt forutsigbarhet for utbyggere. Videre bør veilederen vise betydningen av å fastsette krav til arkitektoniske kvaliteter, også for ikke-søknadspliktige tiltak, slik at kommunene gis bedre grunnlag for å utøve kontroll med denne type tiltak. Veilederen bør også inneholde et særskilt punkt om sammenhengen mellom reguleringsplaner og byggesak, med hensyn til det handlingsrommet kommunene har til å utøve skjønn etter pbl. § 29-2.

Anbefaling 3: Oppfordring til kommuner om å utarbeide arkitektoniske retningslinjer

Vi finner at arkitektoniske veiledere- eller programmer i kommunene har mange positive virkninger. Slike retningslinjer for arkitektur kan fungere som styringssignal og veiledning ovenfor utbyggere, og er et nyttig verktøy i byggesaksbehandling selv om de ikke er juridisk bindende. Veiledere som er politisk behandlet, kan også bidra til redusert friksjon mellom det administrative og politiske nivået i kommunen.

Kommunene vi har intervjuet omtaler slike retningslinjer (veiledere, programmer ol.) utelukkende i positive ordelag, men mange opplever at det ikke prioriteres ressurser til å utarbeide slike retningslinjer. Departementet bør derfor bidra til at flere velger å gjøre denne prioriteringen, i første omgang gjennom en tydelig oppfordring til kommunene. Målsetningen må være å få flere kommuner til å ta stilling til egen arkitekturpolitikk, og at denne nedfelles i et dokument til bruk både internt i kommuneadministrasjonen og

eksternt. Hvilke føringer og retningslinjer som skal gis, vil naturlig nok være opp til kommunene selv å bestemme. Det kan imidlertid være hensiktsmessig om departementet bistår med eksempler og veiledning til hvordan slike retningslinjer kan utformes.

Anbefaling 4: Styrke fylkeskommunens veilederrolle

Særlig mindre og mellomstore kommuner, med begrenset intern kompetanse på arkitektur, etterlyser mer faglig støtte og veiledning rundt arkitektur som tema i plan- og byggesak. Fylkeskommunen skal fungere som en planfaglig veileder overfor kommunen, men tilbyr i dag i liten grad faglig støtte og veiledning om arkitektur som tema i plan- og byggesak. Gitt fylkeskommunens mandat, burde etter vår vurdering fylkeskommunens kompetanse og forutsetninger for å veilede kommunene i spørsmål knyttet til arkitektur i plan- og byggesak styrkes. Vi anbefaler derfor at fylkeskommunens veilederrolle styrkes, samt at fylkeskommunen i større grad bidrar til kompetansedeling og samarbeid på tvers av kommuner om temaet.

Anbefaling 5: Utvide muligheten til å gå rett fra kommuneplan til byggesak

Denne rapporten har vist at pbl. § 11-10 nr. 1 gir en viss mulighet til å gi bestemmelse om at det kan søkes om tillatelse på grunnlag av kommuneplanens arealdel. Etter gjeldende rett forutsetter dette at kommunene har foretatt en konkret vurdering av de aktuelle eiendommene med hensyn til om ny bebyggelse vil tilpasse og underordne seg eksisterende bebyggelse. Etter vår vurdering er dette tungvint.

Vi foreslår at pbl. § 11-10 nr. 1 gis et noe utvidet anvendelsesområde. Ordlyden bør formuleres slik at kommunen gis adgang til å gi bestemmelser om at det innenfor nærmere *angitte soner* i kommuneplanens arealdel åpnes for å behandle utbyggingssøknader, uten krav om reguleringsplan, der den nye bebyggelsen innpasser og underordner seg bestående bygninger. Med dette kan kommunene vurdere om det omsøkte tiltaket oppfyller dette kravet når byggesøknaden behandles. Kommunene beholder uansett kontrollen over utviklingen, og kan med hjemmel i pbl. § 29-2 fastsette de krav som den finner hensiktsmessig for å ivareta de arkitektoniske kvaliteter.

Forslaget vil etter vår vurdering bidra til økt effektivitet i byggesaker, uten at det skjer på bekostning av kommunenes mulighet til å styre arkitektoniske kvaliteter. I tillegg vil forslaget styrke kommuneplanen som styringsmiddel.

Anbefaling 6: Videre innsats for å sette arkitektur på dagsorden i kommunene

Til slutt vil vi gi en generell anbefaling om at departementet fortsetter sin innsats for å sette problemstillinger knyttet til arkitektur på dagsorden i kommunene. Mange av de utfordringene vi har pekt på kan knyttes til at arkitektur ikke har vært et prioritert hensyn i mange kommuner. Med den senere tids arkitekturdebatt, og økt nasjonal bevissthet om by-/stedsutvikling, er det imidlertid grunn til å tro at arkitektur i økende grad vil bli satt på dagsorden i mange kommuner. Det er viktig at departementet tar en ledende rolle i dette, og fortsetter sin aktive innsats

for å styrke kommunenes kompetanse og kunnskap på feltet.

Et mer konkret forslag er å vurdere tiltak som i større grad involverer kommunene. For eksempel kan departementet ta initiativ til et interkommunalt prosjekt, eksempelvis etter mal av *Fremtidens byer*, der kommunene kan dele erfaringer seg imellom og delta i utvikling av felles kunnskapsgrunnlag om arkitektur. Et slikt prosjekt kan bidra til å sette arkitektur på dagsorden i mange kommuner, og hjelpe dem å utvikle egen arkitekturpolitikk.

9. Referanser

- Asplan Viak, 2014. *Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt*, s.l.: s.n.
- Bergen kommune, 2019. *Arkitektur- og byformingsstrategi for Bergen*, Bergen: Bergen kommune.
- Klima- og miljødepartementet, 2003. *NOU 2003:14 - Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997. *Estetikk i plan og byggesaker*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2005. *NOU 2005: 12 - Mer effektiv bygningslovgivning II*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022. *Kommuneplanens arealdel*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022. *Veileder for reguleringsplan*, Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Konkurransetilsynet, 2015. *Konkurransen i boligutviklermarkedet*, s.l.: s.n.
- Kultur- og kirkedepartementet, 2009. *arkitektur.nå - Norsk arkitekturpolitikk*, Oslo: Departementene.
- Menon Economics, 2018. *Praktisering av byggt teknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner*, s.l.: s.n.
- Nikolai Winge, F. H., 2017. *Plan- og bygningsloven - En felles arena for sektorer og interesser?*, s.l.: s.n.
- Oslo Met og WSP, 2019. *Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet, oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, s.l.: s.n.
- Oslo MET v/ Arbeidsforskningsinstituttet AFI, 2020. *Erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging*, s.l.: s.n.
- Oslo MET v/ By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, 2020. *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*, s.l.: s.n.
- Statens byggeskikksutvalg, 1999. *Mitt hus er din utsikt*, s.l.: s.n.
- Veiviseren, u.d. *Helhetlig boligpolitisk planlegging*. [Internett]
Available at: <https://www.veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/helhetlig-boligpolitisk-planlegging/helhetlig-boligpolitisk-planlegging>
[Funnet 16 12 2022].
- Zimmermann, I. o., 2020. *Plan- og bygningsloven med kommentarer, Bind II*, s.l.: s.n.
- Ås kommune, 2021. *Kvalitetsprogram for områderegeringsplan - Ås sentralområde. Vedtatt i kommunestyret 24.03.2021.*, Ås: Ås kommune.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

Arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak

