

DRØFTINGSNOTAT

ESTETISK UTVALG LEVANGER KOMMUNE



ET UNDERUTVALG TIL PLAN- OG UTVIKLINGSKOMITEEN

21.05.2008

Bakgrunn

Forslag i kommunestyret 12.12.07 – opprettelse av Estetikktvalg

I kommunestyrets møte 12.12.07 i sak 94/07 Budsjett 2008 fremmet arbeiderpartiet ved Per Anker Johansen følgende forslag:

Fra 01.01.08 oppretter Levanger kommune et estetikkutvalg på 3 personer. Utvalget forankres som et underutvalg til Plan- og utviklingskomiteen. Utvalgets mandat og vedtekter bestemmes av formannskapet/kommunestyret etter drøftinger i plan- og utviklingskomiteen og driftskomiteen
Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Opprettelse av underutvalg

I kommunens delegasjonsreglement kan formannskap og komiteene selv oppnevne underutvalg når de finner det hensiktsmessig. Komiteene kan delegerer sin myndighet til underutvalg hvor lovverket ikke er til hinder for slik delegasjon. Delegering til estetikkutvalget iht. plan- og bygningsloven synes ikke aktuell ut fra lovverket.

Rådmannen tolker det slik at det er PUK som formelt oppretter estetikkutvalget iht. kommunens delegasjonsreglement. Sak vedr. opprettelse av estetikkutvalget vil derfor formelt bli forelagt PUK for avgjørelse etter at DK har gitt sin uttalelse.

Plan- og bygningsloven – Estetikkbestemmelsene

Stortinget vedtok i mai 1995 at estetiske hensyn skulle vektlegges sterkere i plan- og byggesaksbehandling. Dette framgår av pbl. §§ 2, 20-1 og 74 nr. 2.

Bakgrunnen for Kommunal- og Regionaldepartementets endring av loven framgår av rundskriv H 07/97 fra departementet. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/1997/Rundskriv-H-0797.html?id=108136> . En rekke stortingsmelinger hadde pekt på behovet for mer fokus på omgivelsene i plan- og byggesaker. Spesielt hadde det vært fokus på byer og tettsteder.

I forbindelse med innstillingen til endringene i plan- og bygningsloven, bemerket komitéen følgende:

Komitéen vil understreke at begrepet "kvalitet" ikke bare berører de materiell- og utføringstekniske sider av byggeprosessen, men bør i høy grad også omfatte den estetiske utforming av bygningsmiljøene.

Komitéen mener imidlertid det er nødvendig også å bruke lovgivningen mer aktivt for å sikre at estetikk og byggeskikk blir ivaretatt både mer generelt og i forbindelse med de enkelte byggeprosjekter.

De estetiske hensyn er både tatt inn formålsparagrafen (§ 2), kommuneplanleggingen (§ 20-1) og i skjønnhetsparagrafen (§ 74 nr. 2) som omfatter alle tiltak etter loven. Dette innebærer at det foreligger en plikt for plan- og bygningsmyndighetene å ta hensyn til estetiske forhold og hvilket estetisk resultat plan og byggverk vil medføre.

Arbeidsområde

Hva estetikk?

Estetikk er definert som den kunnskap som kommer gjennom sansene. God estetisk kvalitet knytter seg til det vi opplever som vakkert, harmonisk og ønskelig. Estetikk blir derfor ingen absolutt vitenskap og den vil skifte over tid.

I plan- og bygningsloven benyttes begrepet ”estetikk” særlig opp til de visuelle kvalitetene i byggverk og fysiske omgivelser. ”Byggverk” omfatter i tillegg til bygninger også tekniske anlegg som f.eks. veier, bruer og massetak. Begrepet ”fysiske omgivelser” dekker alle typer områder fra urbane bygde omgivelser til landskap med forskjellig type naturgrunnlag. I dept.’s rundskriv har en derfor vært klar på at det ikke kan defineres en statlig standard for god byggeskikk. De anbefaler derfor at det foretas en analyse i den enkelte kommune for å avklare hva som kjennetegner god byggeskikk på det enkelte sted.

Estetiske retningslinjer

Dept. har i sitt rundskriv anbefalt kommunene å utarbeide estetiske retningslinjer for plan- og byggesaksbehandlingene. I komitéinnstillingen uttales det at man finner ”å ville gi en eksplisitt hjemmel for kommunene til å utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven”. En må her merke seg at det ikke ble valgt å bruke ”vedtekt” som ville ha hatt et langt sterke ”bestemmelse” ved behandling av plan- og byggetiltak. Dept. er imidlertid klar på at slike retningslinjer skal vedtas av kommunestyret.

Rundskrivet trekker fram en del problemstillinger/utfordringer knyttet til fastsettelse av mål for estetisk utvikling i en kommune. Her berøres følgende problemstillinger/utfordringer:

- Hvilke spesielle og typiske trekk finnes i vår kommune/tettsted?
- Hvilke av stedets estetiske trekk bør vi prioritere å ivareta framover?
- Hvilke negative visuelle trekk har stedet?
- Hvilke tiltak må prioriteres for å oppnå ønsket utvikling framover?
- Mulige tiltak?

Flere kommuner har utarbeidet slike estetiske retningslinjer. Noen har knyttet disse opp mot kommuneplanen. Arendal kommune er en av de kommuner som nylig har vedtatt slike estetiske retningslinjer, se under.

I forbindelse med 2. gangs behandling av reguleringsplanen for Levanger sentrum, har rådmannen i sin innstilling under pkt. 4 foreslått følgende: (Se <http://www.levanger.kommune.no/utvalg/saker/puk/080514/33.htm>)

4. Prosjektarbeid med følgende innhold igangsettes:

- Trehusbyen Levanger i kulturhistorisk perspektiv
- Kulturvern faglig vurdering av det middelalderske kulturlaget.
- Ny veileder for byggeskikk
- Veileder for fargesetting
- Gjennomgang av bevaringsverdig bebyggelse, gårdsrom og andre objekt

Disse arbeidene vil være viktige tiltak i å få mer fokus på estetikk i alle fall ved behandling av byggesaker i Levanger sentrum. Det bør vurderes å "utvide" dette arbeidet til å utarbeide mer fullstendige generelle estetiske retningslinjer, jfr. Estetiske retningslinjer for plan- og byggesaksbehandling i Arendal kommune. Dette vil være et viktig "verktøy" både for den administrative byggesaksbehandling, saksforberedelse til politisk behandling og for politikerne ved sin behandling av saker i PUK og kommunestyret.

Ansvar og myndighet/roller - estetikk i plan- og byggesaker

Plan og utviklingskomiteen

Plan og utviklingskomiteen (PUK) er "det faste utvalg for plansaker" i kommunen iht. plan- og bygningslovens bestemmelser. PUK har derfor det politiske ansvaret/myndighet for at estetiske forhold blir ivarettatt i alle plan og byggesaker og sammen med kommunestyret i plansaker. Dette er noe som skal ivaretas under plan- og byggesaksbehandlingen og kan derfor ikke "delegeres". For de vedtak som fattes er PUK ansvarlig for at de estetiske forhold blir ivarettatt.

PUK har rett og plikt til å sende en sak tilbake til administrasjonen hvis den finner at den ikke ivarettar og/eller har belyst de estetiske forhold i saken på en tilfredsstillende måte. Rådmannen har forståelse for at dette er et vanskelig område å vurdere. Rådmannen tror derfor at PUK burde ha fått "opplæring" innenfor dette fagområde. Selv om det ikke finnes noen fasit i slike saker, er det en del prinsipp som kan legges til grunn ved de estetiske vurderingene av en sak. Som redegjort for ovenfor vil utarbeidelse og vedtak av estetiske retningslinjer i plan- og byggesaksbehandling i kommunen være et svært viktig verktøy ved slike vurderinger.

Administrasjonen

Iht. plan- og bygningslovens § 9-2 skal lederen av kommunens administrasjon (rådmannen) ha det administrative ansvaret for kommunens planleggingsoppgaver etter loven. Dette innebærer at rådmannen/administrasjonssjefen skal sikre at nødvendig kompetanse er tilgjengelig i plan- og byggesaksbehandling enten gjennom egne resurser i administrasjonen eller ved kjøp av tjenester. Ved bruk av egne resurser i administrasjonen vil ikke bare ansatte ved Plan, Byggsak, Oppmåling, Miljø - PBOM i ISK være tilgjengelig, men også kompetanse ved Landbruk (ISK), Kultur, Kommunalteknikk etc. skal kunne benyttes i forberedelse av saker til politisk behandling.

PBOM har i dag formell kompetanse innenfor det estetiske område bl.a. ved sine landskapsarkitekter. Ansatte ved enheten har i tillegg tilegnet seg kompetanse innenfor estetikk ved etterutdanning. I tillegg har enheten realkompetanse innenfor området gjennom lang fartstid i plan- og byggesaksbehandling hvor det ikke minst er opparbeidet en kulturhistorisk kompetanse innenfor det kulturhistoriske området i kommunen. Dette området skulle også være sikret gjennom aktiv bruk av bl.a. kulturenheten. Her skulle i tillegg også det kunstneriske aspekt kunne være tilgjengelig.

Innenfor landskapsarkitektur har enheten PBOM meget god kompetanse. Enheten har dessverre ikke greid å knytte til seg formell kompetanse innenfor arkitektur. Med det stramme arbeidsmarkedet som for tiden er, har enheten ikke kunne konkurrere med det private markedet

om slik kompetanse. Slik kompetanse er svært viktig å ha i den innledende fase i et hvert utbyggingsprosjekt. Denne kompetansen har dessverre måttet kjøpes innenfor de knappe rammer som er tilgjengelige.

Plan- og byggesaksbehandling – estetiske forhold

Etter rådmannens vurdering burde de eksisterende politiske organer og administrasjonen kunne ivareta den estetiske dimensjonen i plan- og byggesaksbehandlingen. Rådmannen forstår og godtar intensjonene bak det vedtak som er gjort mht. opprettelse av et estetikkutvalg som et underutvalg til PUK. Rådmannens vurdering er imidlertid at under visse forutsetninger kunne dagens organisasjon politisk og administrativt kunne løst problematikken rundt estetikk i plan- og byggesaksbehandling på en meget god måte. Rådmannen vi her bl.a. peke på:

- Det politiske ansvaret vil alltid bli liggende hos PUK og kommunestyret selv om et eget estetikkutvalg opprettes
- Administrasjonen vil alltid ha ansvaret for at sakene er tilstrekkelig opplyst for behandling/vedtak også mht. estetikk
- Ressurser til drifting av et utvalg bør brukes til å styrke kompetansen både i de politiske organer og i administrasjonen.
- Administrasjonen søker etter arkitektkompetanse ved ledige stillinger. Fram til slik kompetanse er tilgjengelig innenfor egen enhet, må enheten gis større rom for kjøp av slik kompetanse og annen spesiell kompetanse som er nødvendig for gode saksframlegg og gode beslutninger.
- Administrasjonen må bli bedre til å utnytte tilgjengelig kompetanse i egen organisasjon – ISK og Levanger kommune innenfor kulturhistorisk og kunstfaglig kompetanse.
- Det utarbeides Etsiske retningslinjer for plan- og byggesaksbehandling – et verktøy både for administrasjonen og politiske organer i plan- og byggesaksbehandling.
- Det kjøres egne opplæringsopplegg for PUK og saksbehandlerne for skolering innenfor estetikk med vekt på estetikk innenfor plan- og byggesaksbehandling.

Andre kommuner

Rådmannen har forsøkt å innhente materiell fra andre kommuner i Norge. Det er kun funnet ”aktivitet” mht. estetikkutvalg i følgende kommuner:

- Lyngdal kommune
- Arendal kommune

Det er flere kommuner som har hatt utvalg, men at disse enten har vært opprettet med bakgrunn i et spesielt arbeid (kommunedelplan etc.), bestemte prosjekt/oppgaver eller at disse ikke har vært i aktiv bruk.

Lyngdal kommune

Estetikkutvalget i Lyngdal kommune ble opprettet i 1996. Bakgrunnen for opprettelsen av estetikkutvalg i Lyngdal var å skaffe kommunen en viktig ressurs, høringsinstans og samarbeidspartner i den fremtidige utformingen av det offentlige rom i Lyngdal. Aktiviteten i utvalget hadde vært svært varierende og de følte selv at de hadde opplevd en del hindringer som bl.a.:

- Ikke politisk vilje til å bruke utvalget som et verktøy
- Formelle rutiner opp mot plan- og byggesaksbehandlingen
- Aktiv kommunikasjon opp mot private aktører både i utbyggingssaker og samarbeidsprosjekter
- Delta aktivt i kommuneplanarbeidet og lederen burde vært konsultativt medlem av plan- og byggekomiteen,

Det ble utarbeidet en egen evalueringsrapport for estetikkutvalget. Det nye kommunestyret vedtok høsten 2007 å opprettholde ordningen med estetikkutvalg i Lyngdal kommune. Estetikkutvalget videreførte ordningen med kulturkontoret som sekretariat. Kulturkontoret er eget kommunalt foretak (KF) i Lyngdal kommune.

Estetikkutvalget fikk følgende mandat:

1. Estetikkutvalget skal bestå av 5 personer med varamedlemmer. Disse utnevnes av kommunestyret for hver valgperiode. Kulturkontoret er sekretariat for utvalget.
2. Utvalget skal uttale seg i saker som berører estetisk utforming og kunstnerisk utsmykking av det offentlige rom, så vel utendørs som innendørs.
3. Utvalget kan selv ta initiativ i saker som ligger innenfor området og i alle saker som berører det visuelle miljø.

Arendal kommune

Estetikuttvalget i Arendal kommune ble opprettet i 2005 som et ad-hoc utvalg.

Estetikuttvalget startet utarbeidelsen av estetiske retningslinjer for Arendal kommune. Se <http://www.arendal.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256B3B00338CF0C125712D003A9BC6?OpenDocument&iframe=yes>

I forordet til de estetiske retningslinjene er tanken bak og bruken av disse beskrevet:

Med tanke på forståelse og praktisering er det laget en utfyllende veileder. Veilederen er ikke utarbeidet som et innlegg i en uheldig "stygt-pent"-debutt, men som et verktøy for å heve debatten til et faglig forsvarlig nivå.

Retningslinjene er tenkt å fungere som et verktøy både for private planleggere, kommunale saksbehandlere og politikere. Utvalget ønsker i tillegg at veilederen skal implementeres "i hele kommunens virke" med tanke på en bevisstgjøring av estetiske hensyn. Det offentlige bør gå foran med et godt eksempel.

De etiske retningslinjene er oppdelt i følgende punkt:

- Landskap og vegetasjon
- Fortetting og nybygg
- Gater, plasser, torg og veger
- Skilt og reklame
- Historisk bebyggelse/kulturminner

Innenfor de enkelte områdene beskriver veiledningen til de estetiske retningslinjer følgende forhold:

- Problemstilling
- Uheldig utvikling
- Kvalitetskrav
- Vurderingskriterier
- Dokumentasjon

Utvalget i Arendal ble nedlagt etter at retningslinjene var vedtatt i bystyret.

Levanger kommune har allerede i dag utarbeidet en god del retningslinjer innenfor flere av de områdene som er tatt opp i disse etiske retningslinjene. Rådmannen vurderer de Etiske retningslinjer for plan- og byggesaksbehandling i Arendal som et godt redskap både for politikerne og administrasjonen. Utarbeidelse av slike retningslinjer bør derfor vurderes.

Ved høstens valg ble det opprettet Arendal et permanent estetikuttvalg. Utvalget består av 3 politikere hvorav en er fast medlem i bystyret. Ingen av dem har kompetanse innenfor fagområdet. Utvalget har arbeidet med mandat, resultatmål, arbeidsform og budsjett etter at det ble oppnevnt. Det vil i disse dager bli lagt fram en sak for det faste utvalg for plansaker.

Følgende er foreslått:

- Mål/mandat:
 1. Estetikkomiteet skal være en mottaksadresse for innbyggerne i Arendal kommune i spørsmål som handler om det estetiske i by- og landskapsutvikling.
 2. Estetikkomiteet skal virke for at estetiske hensyn sterkere vektlegges i plan- og byggesaksbehandling.
 3. Estetikkomiteet skal øke kunnskapen om og interesse for estetikk i by- og landskapsutvikling.
- Resultatmål:
 1. Skal oppnås ved å
 - Opprette en E-post adresse for Estetikkomiteet hvor publikum kan rette henvendelser vedr. estetikk i by- og landskapsutviklingen.
 - Årlig skrive minst 6 innlegg i Agderposten/Arendals Tidende om sentrale saker estetikkomiteet er opptatt av.
 2. Skal oppnås ved å
 - I samarbeid med rådmannen gjennomføre et innføringskurs for plan- og byggesaksbehandlerne vedr. bruk av Estetiske retningslinjer i saksbehandlingen.
 - I samarbeid med ordføreren gjennomføre en temadag i Planutvalget med fokus på god estetikk i by- landskapsutviklingen.
 - I viktige plansaker, og i byggesaker som behandles politisk, avgi høringsuttale om estetiske forhold.
 - I slutten av valgperioden evaluere hvordan retningslinjene legges til grunn for saksbehandling og politisk diskusjon.
 3. Skal oppnås ved å
 - Årlig gjennomføre minst ett åpent arrangement med foredrag om estetikk i by- og landskapsutviklingen.

Utvalget legger opp til å avholde ett møte hver måned. I tillegg kommer seminarer og kurs. Rådmannen bistår med generell sekretærhjelp i forbindelse med møter og kurs/foredrag. Skrivning av høringsuttaler, og bistand til utforming av innlegg i avisene, utføres ved hjelp av innleid arkitektgjeld på timebasis. Dette koordineres av utvalgets leder. Norsk Arkitektforening forespørres om bistand.

Ved utarbeidelse av mål/mandat har estetikkomiteet i Levanger vært mal for utformingen av disse. Som det går fram av resultat og arbeidsform, må utvalget tildeles ressurser til foredragsholdere, faglig bistand (arkitektgjeld 1 dag pr. mnd.), møtegodtgjørelse etc. Det er satt opp et samlet budsjett på 200 000 kr.

Mandat

Rådmannen kan ikke se at det er behov for egne vedtekter for et underutvalg til en komité. Mandatet bør kunne være tilfredsstillende for det arbeid som underutvalget skal utføre. Rådmannen kan heller ikke se at det er behov for delegasjon i forhold til lov for et underutvalg til PUK – PUKs myndighet og ansvarsområde.

Det eksisterende estetikkutvalget (eksternt oppnevnt) ønsker å være en ressursbank for økt fokus på estetikk. De har definert følgende mål for sitt arbeid:

- Å være et forum og et talerør for innbyggerne i Levanger kommune i spørsmål som handler om det estetiske i by- og landskapsutvikling.
- Å virke for at estetiske hensyn sterkere vektlegges i plan- og byggesaksbehandling.
- Å øke kunnskapen om og interessen for estetikk i by- og landskapsutvikling.

Rådmannen anser de punkter som er lagt inn som mål også vil stå sentralt i utformingen av mandatet til det kommunale estetikkutvalget. Som ovenfor nevnt, dannet disse målene malen for det foreslåtte mål/mandat for Arendal kommune. Det vises her til foreslått mandat for estetikkutvalget i Arendal kommune ovenfor.

Rådmannen viser også til mandatet for estetikkutvalget for Lyngdal kommune som er gjengitt ovenfor.

Rådmannen vil anbefale at mål/mandat fra Arendal/estetikkutvalget i Levanger også brukes som mal ved utarbeidelse av mandatet for vårt estetikkutvalg. Det må vurderes om det i mandatet skal tas med et punkt om at utvalget bør vurdere å søke eksternt fagkompetansestøtte ved kompliserte saker og i saker hvor det kreves spesiell kompetanse i vurderingene. Det vises her også til rådmannens vurdering under kap. *Ansvar og myndighet/roller* og diskusjonen om kompetanse/manglende kompetanse i plan- og byggesaksbehandlingen.

Rådmannen har ansvaret for å peke hvem som skal ha sekretariatfunksjonen for utvalget.

Medlemmer

Faglig bakgrunn

Med bakgrunn i de vurderinger som framgår av arbeidsområde og mandat vil rådmannen foreslå at et utvalg sammensettes med bakgrunn i følgende fagbakgrunn (forutsatt 3 faste medlemmer):

- Landskapsfaglig bakgrunn – landskapsarkitekt
- Arkitektfaglig bakgrunn – siv.ark.
- Kulturhistorisk og/eller kunstfaglig bakgrunn

Det forutsettes at et slikt utvalg ber om bistand fra spesiell faglig ekspertise i kompliserte saker og i saker hvor medlemmenes faglige bakgrunn ikke er dekkende for de problemstillinger som blir reist.

Valg

Plan- og utviklingskomiteen har opprettet ett underutvalg – trafikksikkerhetsutvalget. Her ble medlemmene valgt av komiteen. Jfr. PUK-sak nr. 114/07, i møte 12.12. 2007. Det har blitt vanlig praksis at komiteen oppnevner medlemmene i sine underutvalg. Rådmannen foreslår at medlemmene i utvalget derfor oppnevnes av PUK.

Framdrift

Rådmannen ønsker med utgangspunkt i notatet en tilbakemelding på:

- Utvalgets arbeidsområde, jfr. de forhold som er tatt opp under *Arbeidsområde – Hva er estetikk?* og *Estetiske retningslinjer*
- Utvalgets mandat eventuelt mål og resultatmål
- Eventuell godtgjørelse til et slikt utvalg
- Behov for et eget budsjett for kjøp av tjenester
- Sammensetning av utvalget – politisk sammensatt med/uten medlemmer fra PUK og/eller faglig sammensatt.
- Eventuell hvilken faglige bakgrunn et slikt utvalg på 3 medlemmer skal ha
- Valg av medlemmer

Etter at DK har hatt estetikkutvalget opp til drøfting i møte 28.05 og gitt tilbakemelding på de utfordringer dette notatet drar opp, vil rådmannen lag et saksframlegg med innstilling til PUK om opprettelse av et estetikkutvalg. PUK vil da få saken til behandling 18.06, formannskapet 06.08 og eventuelt kommunestyret i møte 03.09.

Levanger 21. mai 2008

Alf Birger Haugnes