



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2019 30 stp**  
Fakultetet for landskap og samfunn

# **En casestudie av byantikvarens skriftlige argumentasjon i detaljreguleringsplaner – knyttet til vekst og vern i tre utviklingsprosjekter i Oslo indre by**

A case study of the written discourse of the Cultural  
Heritage Management Office in detailed zoning  
plans

– related to growth and preservation in three  
development properties in Oslo inner city

**Julie Gundersen Nakken**  
By- og regionplanlegging

# Bibliotekside

Tittel: En casestudie av byantikvarens skriftlige argumentasjon i detaljreguleringsplaner – knyttet til vekst og vern i tre utviklingsprosjekter i Oslo indre by

Title: A case study of the written discourse of the Cultural Heritage Management Office in detailed zoning plans – related to growth and preservation in three development properties in Oslo inner city

Forfatter: Julie Gundersen Nakken

Veileder: Elin Børrud

Antall sider: 51

Kilder: Referanseliste er oppført på s. 46

Nøkkelord: Byantikvaren i Oslo, bærekraftig utvikling, vern, vekst, kulturminner og kulturminneverdier, argumentasjonsanalyse

# Forord

Denne oppgaven markerer slutten på studieløpet By- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Jeg vil særlig takke Elin Børrud, som har gitt gode faglige og konstruktive tilbakemeldinger på veiledning og som også har vært tålmodig og forståelsesfull.

En spesiell takk til mine fantastiske foreldre som har stilt opp som barnevakter for en aktiv snart ettåring, og hundepassere for Georg. Uten dere hadde jeg ikke fått til dette. Gabriela og pappa, tusen takk for at dere har tatt dere tid til korrekturlesing. Tusen takk til Håvard som har gitt meg oppmuntring hele veien, og takk til Ada for at du sover hele natten og smiler hele dagen. Du har vært en god motivasjon og distraksjon underveis i arbeidet med oppgaven.

Jeg vil også takke Wilde. Uten deg hadde ikke årene ved NMBU vært det samme.

Julie Gundersen Nakken

Oslo, 13. desember 2019

# Sammendrag

Denne oppgaven undersøker hvordan byantikvarens skriftlige uttalelser til tre reguleringsplansaker i Oslo indre by uttrykker hvordan etaten argumenterer for sine sektorinteresser i møte med andre sentrale hensyn i byplanlegging.

Oslo kommunes byutviklingsstrategi om kompakt byutvikling og fortetting innenfra og ut, gir at arealer og transformasjonsområder i indre by er svært attraktive for profittsøkende utviklere. Samtidig skaper fortetting som strategi og forutsetning en interesse- og målkonflikt med kommuneplanens ambisjoner om å samtidig vektlegge og hensynte verneverdier i den historiske byen. Byantikvaren viser til målkonflikten mellom vekst og vern i sin kommentar til høringsutkast for Kommuneplan for Oslo 2015 (s.1), der byantikvaren mener den historiske byen er under utbyggingspress. I en artikkel i Aftenposten (2016) uttalte byantikvar Janne Wilberg at «*kulturhistoriske verdier bør vektlegges fremfor kortsiktige utbyggingsinteresser*». Wilbergs uttalelser i sin rolle som byantikvar kan oppfattes som et uttrykk for frustrasjon over at det gis rom for at andre sentrale aktører tar seg til rette på en måte som er gunstig for økonomisk verdiskapning på kort sikt, men som da kan være til skade for kulturminneinteressene.

Bærekraftig utvikling er det overordnede hensynet i all arealplanlegging. Som aktør i byutviklingen må dette også være et sentralt hensyn i byantikvarens vurderinger og rådgivning i plansaker. Oppgavens funn avdekker likevel at bærekraft ikke er et sentralt hensyn eller tema i byantikvarens verdivurdering i casene. Dette vurderes å ha sammenheng med den iboende motsetningen i sektoransvaret knyttet til vern og vekst som utfordrer byantikvarens tradisjonelle og etablerte sektorinteresse i plansaker. Ambisjonen om balansering av vekst og vern betyr at etaten både skal forvalte kulturarv og kulturminneverdier, men samtidig også sørge for at de samme bevaringsverdiene som ressurs bidrar til å skape bærekraftige løsninger i arealutvikling.

# Abstract

This thesis examines how the written statements of the Oslo Municipality Cultural Heritage Management Office in three detailed zoning plans in Oslo inner city express how the agency argues for its sector interests in meeting other considerations in urban planning.

In Oslo, the urban development strategy on compact urban development and densification makes transformation areas in the inner city very attractive for profit-seeking developers. At the same time, densification as a strategy and premise creates a conflict of interest- and objectives with the municipal plan's ambition to simultaneously emphasize and take into account the values of the historic city. The Director of the Cultural Heritage Management Office in Oslo refers to the conflict between growth and preservation in her comment on the draft of the Municipal Masterplan for Oslo 2015 (p.1), where the Director states that the historic city is under pressure from urban development. In an article in *Aftenposten* (2016), the Director, Janne Wilberg stated that *cultural heritage should be emphasized over short-term development interests*. Wildberg's statements can be perceived as an expression of frustration over the fact that other key players have more space to act in a way that is favourable to economic growth in the short term, but which could then be detrimental to cultural heritage interests.

Sustainable development is the overall consideration in all land use and planning. This consideration must be emphasized by the Cultural Heritage Management Office when counselling in planning matters. Nevertheless, the thesis reveals that sustainability is not a main consideration in their valuations of cultural heritage interests and the plan proposals in the three cases. This is believed to be related to the inherent contradiction in their sector responsibility of protection and growth, that challenges the Office's traditional and established sector interest in planning procedures. The ambition of balancing growth and protection means that the Office must manage cultural heritage, while at the same time ensuring that the same cultural heritage values as resources, contribute in the process of achieving sustainable solutions.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>KAPITTEL 1 – INTRODUKSJON</b>	1
1.1 Bakgrunn og relevans	1
Tidligere forskning	2
1.2 Problemformulering	3
1.3 Metodologiske og teoretiske hovedgrep	4
1.4 Oppgavens oppbygning	4
1.5 Kulturminneforvaltningen og legislativt rammeverk	5
1.6 Private utviklere	7
1.7 Kulturarv og kulturminner som ressurs for bærekraftig planlegging og utvikling.	8
<b>KAPITTEL 2 – TEORI</b>	9
2.1 Språk og argumentasjon	9
Språklige uttrykk og definisjon av betydning	9
Retorikk	11
2.2 Hva er kulturminneverdier?	12
Kulturminner og verdiskaping	15
<b>KAPITTEL 3 – METODE</b>	17
3.1 Forskningsdesign	17
Kvalitativ metode	17
Casestudie	17
3.2 Kriterier for utvalg av case	18
3.3 Datamateriale	20
3.4 Argumentasjonsanalyse	21
3.5 Overførbarhet ved casestudie	22

<b>KAPITTEL 4 – PRESENTASJON AV CASE OG ANALYSE</b>	24
4.1 Case 1 Sofienberggata 19-23	24
4.2 Case 2 Pilestredet 75 C	27
4.3 Case 3 Landbrukskvartalet	30
<b>KAPITTEL 5 – DISKUSJON</b>	39
<b>KAPITTEL 6 – KONKLUSJON</b>	43
Oppsummerende refleksjoner	44
Forslag til videre forskning	44
<b>REFERANSELISTE</b>	46
<b>FIGURLISTE</b>	49

# Kapittel 1 – Introduksjon

## 1.1 Bakgrunn og relevans

Formålsbestemmelsen i Plan- og bygningsloven (2008) fastslår prinsippet om bærekraftig utvikling som hovedprinsipp for all planlegging. Samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver i planlegging skal gi grunnlag for vedtak om vern og bruk av ressurser jf. §1-1 (2). Overordnet politisk strategi anbefaler kompakt byutvikling og fortetting for å oppnå målet om bærekraftig arealbruk. Samtidig skal bevaring av verdifulle kulturminner og kulturmiljøer sikres. Kulturarven er en ressurs som blant annet gir et sted egenart og identitet, og som derfor skal forvaltes i tråd med prinsippet om bærekraftig utvikling.

Interessekonflikten mellom vekst og vern sier noe om spenningsfeltet som oppstår der planlegging og politikk har ulik problemdefinisjon og oppfatning av hva som er mål og virkemidler for å skape gode løsninger i byutviklingen og for å nå bærekraftsmålet. I arealplanlegging i Oslo er det tre tydelige aktører som opererer i dette problemområdet. Plan- og bygningsetaten (PBE) har ansvaret for all overordnet arealplanlegging og plan- og byggesaksbehandling i kommunen. Byantikvaren (BYA) opererer som Oslos faglige rådgiver i alle spørsmål og plansaker som gjelder bevaring av arkitektoniske og kulturhistoriske verdifulle bygninger, anlegg og miljøer og arkeologiske kulturminner (Byantikvaren, 2016), mens grunneiere/utviklere representerer private utbyggingsinteresser. Det foreligger et gjensidig avhengighetsforhold mellom disse aktørene, ettersom kommunen er avhengig av privat kapital og partnerskapsbaserte samarbeid med private eiendomsutviklere, som igjen må få sine planforslag vedtatt av planmyndighetene.

Byantikvaren er en av mange høringsinstanser i denne prosessen, hvor de enten fraråder eller anbefaler et planforslag som er ute på offentlig høring, basert på egne vurderinger som bygger på bred kulturminnefaglig kompetanse og faglig skjønn.

Ulikt verdigrunnlag knyttet til *hva* som er kulturminner og *hvorfor* og *hvordan* og eventuelt i *hvilken grad* de skal bevares er kjernen til at det oppstår interessekonflikter og som ofte fører til konflikt eller uenighet mellom de tre sentrale aktørene som må løses gjennom forhandlinger. Derfor er det interessant å undersøke hvordan etaten argumenterer for og forsvare egne sektorinteresser i konkrete reguleringsaker og videre etatens vilje til å tilpasse



sitt mandat til andre hensyn i byutviklingen, særlig med henblikk til bærekraftig arealplanlegging i problemområdet rundt vekst og vern. Byantikvaren har samtidig et gitt handlingsrom som setter rammer for etatens myndighetsutøvelse.

### **Tidligere forskning**

Tematikken om vekst og vern i byutvikling har vært tema i tidligere forskning, men med noe annet formål og annen vinkling enn i denne oppgaven. Terje Brattli sin doktoravhandling *Fortid og forvaltning, En analyse av norsk kulturminneforvaltning i perioden 1990 - 2005 med hovedvekt på arkeologiske forhold* (Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet, 2006) og *Autentisitetens relevans, På sporet av endret fokus i kulturminnevernet* (Arkitektthøyskolen i Oslo, 2014) skrevet av Hans-Henrik Egede-Nissen, undersøker begge blant annet verdibegrepet og verdisettingen av kulturminner i norsk kulturminneforvaltning. Det er også skrevet masteroppgaver som gir god innsikt rundt tematikken vekst og vern i Oslo indre by gjennom casestudie. Hans-Petter Jakobsen skriver om vekst og vern og eiendomsutviklers avveining av disse i tre caser. Gjennom hans analyse kommer det frem at utviklere anser det som mer hensiktsmessig å tre inn i en dialog med byantikvaren ved planoppstart, fremfor å bli møtt med forbud eller påbud som de kan oppleve som urimelig senere i planprosessen (Jakobsen, 2016, s.81). De ønsker gjerne å være på “godfot” med særlig Byantikvaren, men også med Plan- og bygningsetaten for en mer smidig saksgang. Jakobsen forklarer også mye om kulturbevarende (vern) og kompakt (vekst) byutvikling i Oslo indre by. Joachim Graff ser i sin masteroppgave *Transformasjon i sentrale byområder ut fra et vern versus nybyggingsperspektiv* (2010) nærmere på reguleringsprosessen og beslutninger om blant annet vern og vekst i caset Pilestredet Park, og hvordan dette påvirker markedsrisiko, reguleringsrisiko og produksjonsrisiko i prosjektet. Begge oppgavene berører mer overordnet det problemområde som oppstår der kulturminneforvaltningen og grunneier/utvikler gjennom ulike verdisett og interesser i planprosessen skal komme frem til løsninger som fører til en vedtatt reguleringsplan.

## 1.2 Problemformulering

På bakgrunn av presentert tema er den overordnede problemstillingen som følger:

**Hvilken forståelse av egen rolle har byantikvaren, og hvordan utøves denne gjennom byantikvarens skriftlige argumentasjon i casene? Videre hvilke utfordringer skaper dette i avveiningen mellom vekst og vern og hensynet til bærekraftig utvikling i de tre caseområdene?**

Byantikvaren definerer selv at deres viktigste rolle som rådgivende kommunal fagetat er “å arbeide for at byens verneverdige kulturminner tas vare på som en naturlig del av all arealplanlegging, byggevirkksomhet og forvaltning av det fysiske miljøet.” (Byantikvaren, 2008, s.1). Forskningsspørsmål 1 er følgende:

**Hva legger byantikvaren i ansvaret med å *ta vare på* verneverdige kulturminner, og samsvarer dette med etatens definerte handlingsrom?**

Dette innebærer en undersøkelse av hvorvidt det faktisk dreier seg om å fysisk ta ansvar for at kulturminnene bevarer, eller om det dreier seg om at byantikvaren skal påse at kulturminneverdier blir nevnt, behandlet og vurdert i alle byggesaker. Her vil rolleforståelsen ha direkte innvirkning på grunneiers ansvar og forpliktelser knyttet til kulturminneverdiene og hvem som skal bære ansvar og kostnad for disse.

I sin argumentasjon bygger byantikvarens standpunktargumenter på vurderinger og avveininger av kulturminners verdi i møte med foreslått endringer og andre hensyn i arealplanlegging. Forskningsspørsmål 2 er følgende:

**Hvilket system for verdivurdering og hvilke språklige virkemidler ligger til grunn for byantikvarens kulturminnefaglige vurdering, og i hvilken grad viser etaten til andre sentrale hensyn i sin argumentasjon?**

### 1.3 Metodologiske og teoretiske hovedgrep

Metodologisk hovedgrep i denne oppgaven er casestudie av kvalitative data. Tekstanalyse av argumentasjon, språklige uttrykk og formuleringer i plandokumenter i tre bestemte utbyggingsprosjekter i Oslo indre by, er det sentrale for å kunne besvare problemstillingen. Disse tre er, case 1: Sofienberggata 19-23, case 2: Pilestredet 75 C og case 3: Landbrukskvartalet.

Teorikapittelet vil gå nærmere inn på språklige virkemidler, argumentasjon og retoriske grep. I tillegg vil jeg gjennom tidligere forskning, litteratur og lovverk prøve å forklare kulturminneforvaltningens og byantikvarens analysekriterier for verdivurdering av kulturminner, et kjent problemområde i kulturminnevern, slik Terje Brattli uttaler i *Fortid og forvaltning* (2006, s.9).

### 1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Introduksjonen presenteres innledningsvis i kapittel 1. Deretter gis en oversikt over kulturminneforvaltningen og dens oppbygging i Norge. Videre følger en kort presentasjon av utviklere som aktører i byutvikling. Kapittelets siste avsnitt handler om kulturarv og kulturminner som ressurs for bærekraftig planlegging og utvikling.

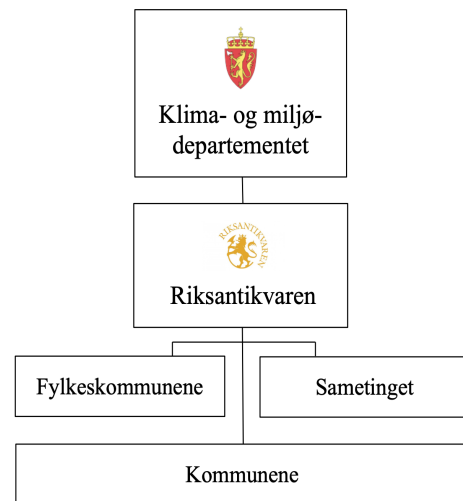
Kapittel 2 presenterer relevante teoretiske perspektiver for å besvare problemformuleringen. Først presenteres teori om språk og argumentasjon. Deretter teori om kulturminneverdier.

Kapittel 3 er metodekapittel og redegjør for forskningsdesign og metoder som anvendes i oppgaven, samt prosessen for utvelgelse av case og avgrensningskriteriene.

Kapittel 4 presenterer casene i kronologisk rekkefølge organisert etter tidspunkt for planoppstart og funn fra analysen. Avslutningsvis i kapittelet sammenstilles og oppsummeres analyseresultatene. Kapittel 5 diskuterer funnene opp mot forskningsspørsmålene, før konklusjonen på oppgavens overordnede problemformulering gis i kapittel 6.

## 1.5 Kulturminneforvaltningen og legislativt rammeverk

Riksantikvaren fungerer som fagdirektorat under Klima- og miljødepartementet og skal blant annet være rådgiver for departementet i alle saker som gjelder kulturminner og kulturmiljøer av nasjonal verdi. Det viktigste verktøyet for Riksantikvaren er kulturminneloven (1978)<sup>1</sup>. Direktoratet har ansvar for gjennomføringen av den statlige kulturminnepolitikken<sup>2</sup> og kan etter kulturminneloven frede kulturminner av nasjonal verdi gjennom enkeltvedtak eller forskrift, samt fremme innsigelse i kommunale plansaker der nasjonale kulturminneinteresser er truet. Riksantikvaren har et overordnet faglig ansvar og oppfølgingsansvar overfor regional kulturminneforvaltning (Riksantikvaren, 2016, s. 17). Derfor skal også regional og kommunal kulturminneforvaltning, herunder byantikvaren, forholde seg til de premissene riksantikvaren har satt for en bærekraftig bruk av natur- og kulturminneressurser.



Figur 1: Kulturminneforvaltningen i Norge

Fylkeskommunene har vedtaksmyndighet etter kulturminneloven og har ansvar for kulturminner i fylkene. De skal blant annet se til at det tas hensyn til kulturminner og kulturmiljøer i planleggingen, også på kommunenivå. Oslo kommune regnes som regional kulturminneforvaltning der ansvaret for bevaring av kulturminner er delegert til byantikvaren som egen fagetat (Riksantikvaren, 2016, s.17).

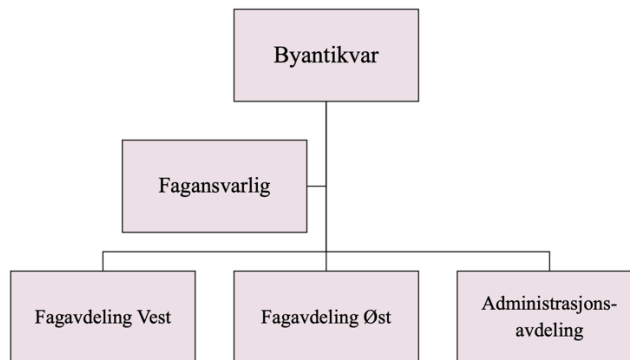
Hovedansvaret for bevaring av kulturminner, kulturmiljø og landskap på regionalt og kommunalt nivå ligger hos kommunene. Kommunen har ingen myndighet gjennom kulturminneloven. Det er Plan- og bygningsloven (2008) som her er det viktigste juridiske verktøyet. Gjennom areal- og samfunnsplanlegging kan kommunen vedta vern ved regulering hensynssone til bevaring<sup>3</sup>. Andre virkemidler for vern kan være tilskuddsordninger eller listeføring. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal klarlegge arealutnyttelsen i et

<sup>1</sup> Kulturminneloven (1978). Lov om kulturminner LOV-1978-06-09-50

<sup>2</sup> For mer om fordeling av rolle og ansvar se *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven FOR-1979-02-09-8785*

<sup>3</sup> jf. pbl. §§ 11-8, 11-9, 12-5, 12-7

område som gir et godt handlingsrom dersom den brukes konsekvent. Loven skal sikre både vekst og vern og legger opp til en avveining, der byantikvarens verdivurdering bidrar til å avgjøre om noe skal tas vare på. Planprosessen slik den fremgår av loven, vil gi en arealforvaltning der både bruk og vern er likeverdige parter (Riksantikvaren, 2016, s.11). Kulturminneforvaltningens utgangspunkt der det oppstår en konflikt, er likevel at vern som regel veier tyngre enn utbyggingsinteresser og samfunnsøkonomiske hensyn.



Figur 2: Byantikvaren i Oslo, Organisasjonskart

Byantikvaren har i plansaker både en bred kommunal rådgivende rolle og en fylkeskommunal myndighetsrolle. Siden opprettelsen av etaten i 1956 har vern og bevaring i Oslo blitt stadig mer førende for byutviklingen, særlig i forbindelse med vekst og vern og hvordan dette kan og bør balanseres i byutviklingen i Oslo. Myndighetsrollen til byantikvaren medfører at de har en gjensidig plikt til å samarbeide med PBE i saker av kulturhistorisk interesse<sup>4</sup> (Byantikvaren, 2008, s.1). Alle planinitiativ skal oversendes fra Plan- og bygningsetaten til byantikvaren for uttalelse i forkant av Plan- og bygningsetatens behandling. Byantikvaren skriver på egne nettsider at deres rolle er å operere som Oslos faglige rådgiver i alle spørsmål og byggesaker som gjelder bevaring av arkitektoniske og kulturhistoriske verdifulle bygninger, anlegg og miljøer og arkeologiske kulturminner (Byantikvaren, 2016). Deres handlingsrom innebærer i tillegg til kulturminnefaglige verdivurderinger, at de også foretar avveininger mellom vekst og vern i sin argumentasjon. For at unødige konflikter skal unngås og den videre planprosessen bli mest mulig forutsigbar og ressurseffektiv for alle parter skal byantikvaren gi disse innspillene tidligst mulig i planprosessen.

<sup>4</sup> jf. pbl §§ 9, 10

Byantikvarens innspill og kommentarer følger PBEs trinnvise faseinndeling av planarbeid:

### 1) Planinitiativ → 2) Planskisse → 3) Planforslag

Planinitiativ innebærer avklaring av plantype, prosess, utredningsbehov og PBEs føringer for området. Planskisse avklarer PBEs holdning til de viktigste faglige prinsippene i saken. Her foretar byantikvaren også en kvalitetssikring av om forslaget er tilstrekkelig opplyst.

Planforslag sendes inn av forslagsstiller for saksbehandling i PBE. Videre saksbehandling innebærer utleggelse til offentlig ettersyn, vurdering av bemerkninger og politisk behandling/vedtak. (Byantikvaren, 2015, s. 2)

#### 1.6 Private utviklere

Private utviklere er ubestemte aktører som også deltar i den fysiske utformingen av byen, og som først og fremst har en atferd med orientering mot markedsbasert byutvikling der prosjektrisikoen vektlegges og den økonomiske dimensjonen er førende. Prosjektets avkastning og profitt tenderer oftest mot å ha forrang fremfor kulturbevarende utvikling. Å bygge tett med høy grad av arealutnyttelse fører som hovedregel til en høyere økonomisk verdi enn bevaring og gjenbruk. Økonomien i et prosjekt er derfor gjerne bestemmende for tiltak utviklere er villige til å gå videre med i et prosjekt eller for hvor stor vilje de har til å investere og legge penger i et prosjekt som berører kulturminner eller bevaringsverdier, fordi vern legger begrensninger på utviklingsmulighetene (Graff, 2010, s.69). Det kommer også frem av forskningen til Jakobsen (2016) at utvikler ofte ser på kulturminneforvaltningens involvering som tyngende fordi antikvariske myndigheter har en sterk sektormakt. Jakobsen siterer en deltaker i et intervju (s.58):

*«Som regel er Byantikvaren eller Riksantikvaren til bekymring for en utbygger. Dette har med interesseforskjeller å gjøre. Saksbehandleren fra disse etatene bestemmer over ens fremtid i stor grad.»*

Samme intervjuobjekt uttaler samtidig at det ofte er snakk om mindre problemer med byantikvaren og at det heller er en større utfordring at prosessen erfaringsvis vil strekkes i tid. Grunneier/utvikler er som hovedregel kjent med eksisterende kulturminneverdier på planområdet og hvilken påvirkning dette kan ha på planprosessen. En rapport utarbeidet av

Menon Economics (2017) på oppdrag fra Riksantikvaren, viser likevel at det kan være lønnsomt å ta vare på kulturminnene. Konklusjonen i rapporten viser at nabolag med høy tetthet av kulturminner skaper høyere betalingsvillighet fra mennesker som ønsker å bosette seg der, enn i nabolag med lavere tetthet av kulturminner. Samarbeid mellom de sentrale aktørene er derfor høyst sannsynlig fordelaktig og lønnsomt for alle aktørene.

### 1.7 Kulturarv og kulturminner som ressurs for bærekraftig planlegging og utvikling.

I Oslo indre by er det knapphet på arealer for utvikling. Vern gjennom bruk kan derfor være en av løsningene i tråd med bærekraftsprinsippet i plan- og bygningsloven (2008). Det må være attraktivt for grunneier å sikre kulturarven, for eksempel gjennom å realisere potensialet som ligger i endring av verneverdige bygg ved å gjøre byggets egenverdi til en ressurs som tilfører noe til et sted og fyller et behov eller en funksjon i den generelle samfunnsutviklingen. Kulturminner utgjør en ressurs som kan skape vekst gjennom økonomisk, miljømessig, sosial og kulturell verdiskaping. Bærekraftig byutvikling pålegger derfor kulturminneforvaltningen et samfunnsansvar som er tredelt. Verdifulle kulturminner- og miljøer må sikres for kunnskap og opplevelse. Det gir en egenart og identitet til et sted eller område, og det er en miljøressurs som må forvaltes i tråd med bærekraftig bruk og utvikling. Etter Plan- og bygningsloven er de fleste samfunnshensyn sett på som likestilte innenfor lovens overordnede målsetting om bærekraftig utvikling, men det er myndighetene i den enkelte sak som skal foreta avveiningen (Børrud, Nyseth & Winge, 2018, s. 395). Kommuneplanen legger opp til at ansvaret knyttet til dette fordeles mellom planmyndigheten og byantikvaren, men der avveiningen kan skape utfordringer innad og mellom de to sektorenes interesser og sektoransvar. Byantikvaren skal foreta en vurdering av kulturminner og deres verdi som mer eller mindre viktig i en bestemt sammenheng, der vurderingene bygger på en bred kulturminnefaglig kompetanse og skjønn samt god kjennskap til Oslos historie. Plan- og bygningsetaten skal i tillegg til å foreta egne vurderinger, se til byantikvarens innspill og anbefalinger og samtidig også tilrettelegge for grunneiere som fremmer detaljreguleringsforslag, der utbyggingen må balanseres med bevaring av *viktige* kulturminner (Kommuneplan, 2015, s.37)

## Kapittel 2 – Teori

### 2.1 Språk og argumentasjon

Riksantikvarens ordliste med ordforklaringer, danner et grunnlag for et eget faglig språk eller språksamfunn med en egen terminologi eller sjargong for kulturminneforvaltningen (Asheim, Brede, Thommessen, 1991, s.14). Byantikvarens beskrivelser, argumentasjon, uttalelser eller veiledning bør, eventuelt skal, foregå gjennom dette språksamfunnet der byantikvaren sine resonnementer og standpunktargumenter bygger opp en sannhet om hva som er verneverdier og kvaliteter ved kulturminner. Dette forutsetter at det foreligger lik innbyrdes forståelse i kulturminneforvaltningen av den terminologiske *koden* på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Teori understreker at et resonnement ikke kan gjøre en konklusjon sikrere enn de premissene den er basert på (Asheim et al. s.74). Ettersom premiss kan være en forutsetning eller sannhet er det sentralt hvordan slike resonnementer er bygget opp i skriftlige dokumenter.

#### **Språklige uttrykk og definisjon av betydning**

For å forstå verdivurderingen og logikken i argumentasjonen til byantikvaren må det skilles mellom ulike typer språklige uttrykk. I en planprosess foregår kommunikasjonen mellom aktørene først og fremst gjennom skriftlige uttalelser i dokumenter som består av deskriptive og normative formuleringer og betydninger. Deskriptive, det vil si beskrivende formuleringer, brukes til å sette frem påstander eller setninger som uttrykker at noe har vært, er eller kommer til å være på en helt bestemt måte (Karlsen, 2015, s.13). Normative formuleringer brukes til å komme med oppfordringer eller anbefalinger der disse som oftest legger opp til en vurdering (Asheim et al. 1991, s.23). Mange setninger med normative formuleringer handler også om fremtidige forhold. Plansaker gjelder alltid en fremtidig endring i en eller annen form. Derfor er det logisk å trekke slutningen om at overvekten av formuleringene i plandokumentene er normative.

Når man argumenterer gjennom språklige uttrykk er det også sentralt hvordan språk og virkelighet henger sammen. Det vil si hvordan språklige forhold svarer til saksforhold (Asheim et al., 1991, s.24). Hvordan byantikvaren argumenterer gjennom fagspråket til kulturminneforvaltningen vil si noe om tankemessig innhold, intensjon og mening og der betydningen av et språklig uttrykk gjenspeiler hvordan byantikvaren forholder seg til



virkeligheten. En utfordring ved en kulturminnefaglig formulering er at det språklige uttrykket ofte ikke illustrerer klart hva det faktisk viser til i virkeligheten (Karlsen, 2015, s.12). Et eksempel på dette er det språklige uttrykket *norske kulturminneinteresser*. Ut ifra dette uttrykket er det vanskelig å lese hvilke faktiske fysiske objekter dette gjelder eller kan være, særlig fordi kulturminneverdier kan være materielle eller immaterielle. Karlsen (2015) peker på bruksmåtebeskrivende definisjoner som angir hvordan et språklig uttrykk faktisk blir brukt. Normal språkbruk vil bidra til en bruksmåtebeskrivende definisjon. Som eksempel bruker han ordet “kultur” som har flere etablerte betydninger for å forklare der han viser til Bokmålsordboka sin definisjon av ordet:

*Det brukes synonymt med både (1) dyrking av jord, skog eller vann, (2) resultatene av en periodes, et samfunns, en gruppes samlede åndelige og materielle virksomhet og (3) holdninger, verdier og normer som er rådende hos en viss gruppe mennesker, i en organisasjon, en etat e.l. (s.17-18)*

Eksempelet illustrerer hvordan situasjonen et språklig uttrykk brukes i, bidrar til å gi innhold til definisjonen. Samtidig er også regelgivende definisjoner sentrale i sammenheng med politisk og offentlig forvaltnings argumentasjon. Argumentasjon handler nettopp om at andre skal overbevises om at noe er tilfelle, eller at noe faktisk bør være på en bestemt måte (Karlsen, 2015, s.33). Slike normative definisjoner leses som et uttrykk som kommer med en oppfordring eller et krav til hvordan et uttrykk skal forstås i den bestemte sammenhengen. Legaldefinisjoner er et eksempel på dette (Karlsen, s.19). Dette er definisjoner som fremgår av lovtekster for eksempel der kulturminneloven angir definisjonen på kulturminner: «*Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til*»<sup>5</sup>. Definisjonen skaper likevel utfordringer da den kan være vanskelig å avgrense og anvende i praksis fordi den er vid og ikke angir kriterier med hensyn til alder, lokalitet eller verdi. Definisjonen legger opp til en vurdering basert på kulturminnefaglig skjønn i de sammenhenger denne ikke er praktisk anvendbar. Motsatt har man kulml. § 3 som gjelder automatisk fredete kulturminner. Denne regelgivende definisjonen har tydelig avgjørbarhet fordi den har klare kriterier eller vilkår som må oppfylles. Dermed er den også praktisk anvendbar.

---

<sup>5</sup> Kulml. §2, 1.ledd

Hvordan språket tolkes, det vil si hvilken mening som legges i det språklige uttrykket, kan være en kilde til misforståelser. At aktørene uttrykker seg gjennom tydelige presiseringer slik at mottakeren oppfatter den intenderte meningen, er en forutsetning for vellykket kommunikasjon (Asheim et al.1991, s.69). Det er likevel slik at presise formuleringer ikke alltid gir klarhet. En utfordring der kommunikasjon foregår gjennom skriftlige virkemidler og medier er der språklig uttrykk kan være flertydig. Man ser ofte at to (eller flere) parter kan ha ulik oppfatning av samme ord eller formulering. Kulturminnefaglige vurderinger legger ofte opp til et stort rom for tolkning. Aktørene har ulike agendaer, noe som påvirker hvilke definisjoner som foreslås (Karlsen, 2015, s.28). Det er helst en av partene (avsender/mottaker) som sitter med definisjonsmakten eller tolkningsmakten, det vil si at deres forståelse av det språklige uttrykket er sannheten og der denne definisjonen gir saken en bestemt avgrensning, selv om denne i utgangspunktet ikke har noen tydelige grenser. Dette er særlig der kulturminner ikke oppfyller vilkårene for automatisk fredning, og må få bekreftet sin verneverdi og status gjennom kulturminnefaglig skjønn.

Enda mer vil det bety at den som bestemmer hvilket vokabular og tolkning som skal gjelde, pålegger ved hjelp av diskursive virkemidler, den andre til å akseptere et annet virkelighetsbilde enn det som ville kommet til orde i et annet språk. I denne oppgaven vil dette gå ut på at kulturminneforvaltningens faglige språk anvendt av byantikvaren settes opp mot utviklers markedsspråk, der et spørsmål er hvem som egentlig er ekspertene og den som har (eller tar) autoritet. Et annet spørsmål i diskusjoner om et begreps betydning, er om aktørene diskuterer hva noe *er* eller hva noe *bør* være. Ofte dreier det seg om en kombinasjon av disse (Karlsen, 2015, s.16). For eksempel har diskusjonen mellom vekst og vern og hva som bør bevares, naturligvis utgangspunkt i det bestående, det vil si hva som *er*. Men, det foretas også alltid en vurdering om hva noe *bør* være, der man tar stilling til fremtidig betydning. Tradisjonen til kulturminneforvaltningen om å være voktere av historiske materielle og immaterielle objekter, innebærer også her at fortid, hva noe *har vært*, trekkes inn i slike diskusjoner.

## Retorikk

Ved å ordlegge seg på den rette måten gjennom retorikk, kan man på en mest mulig effektiv måte influere andres holdninger og oppfatninger (Asheim et al., 1991, s.11). Forsterkende ord, eller at det spilles på patos gjennom følelsesargumenter, er språklige virkemidler avsender kan anvende i sin argumentasjon. Etos innebærer at overbevisning skjer ved

troverdighet, og videre brukes også logos som fornuftbasert argumentasjon som et virkemiddel i argumentasjon. Byantikvaren har for eksempel autoritet gjennom faglig kunnskap og politisk samt juridisk myndighet, mens utviklers har autoritet gjennom sin økonomiske ressursposisjon. Styrken i byantikvarens argumentasjon, reflekterer gjerne etatens forståelse av egen autoritet og de forventninger de har til at mottaker skal imøtekomme denne forståelsen. Bevisst ordvalg, for eksempel bruk av kontrastord eller verdiladede ord er et annet retorisk grep som formidler en særlig stil eller tone (Johannessen et al., 2016, s. 102).

Disposito betyr i retorikkens språk å velge ulike måter å presentere argumenter på og at rekkefølgen av relevans- og holdbarhetsargumenter har en avgjørende rolle (Karlsen 2015, s.69). Et retorisk poeng her er at aktørene først og fremst vil velge ut de argumentene som anerkjennes av motparten for å fremme sak.

## 2.2 Hva er kulturminneverdier?

Byantikvaren foretar alltid en kulturminnefaglig verdivurdering for å vurdere hva som bør være, eller hva som er kulturminner og hvorfor. En slik verdivurdering må alltid ligge til grunn før et immaterielt eller materielt objekt, gjennom begrunnelse og argumentasjon, kan ansees som verdifullt nok til at objektet har en kulturminneverdi. Derfor må man søke å forstå hva kulturminneforvaltningen, herunder byantikvaren faktisk argumenterer for å være verdier i sine uttalelser, der sammensetningen av verdiene sier noe om hvilken type og særlig hvilken grad av vern det er snakk om. I sin doktoravhandling *Autentisitetens relevans, På sporet av endret fokus for kulturminnevernet* (2014) skriver Hans-Henrik Egede-Nissen at verdier alltid har vært kulturminnevernets rasjonale (s.49), altså fornuftsgrunnlag og logiske begrunnelse. Egede-Nissen skriver også samtidig om autentisitetens relevans i kulturminnevernet og hvordan dette begrepet skaper utfordringer knyttet til materiell og immateriell autentisitet hos kulturminner, der dette blant annet settes opp mot verdibegrepet i kulturminnevernet. Denne oppgaven vil ikke gå særlig nærmere inn på autentisitetsbegrepet, men avhandlingen til Egede-Nissen forklarer likevel noe om kulturminneforvaltningens opprinnelige oppfatning av å være voktere av historiske objekter og «autentisk stoff» slik han skriver i sitt abstract. Videre viser Egede-Nissen til flere momenter som også kan bidra til forståelsen av kulturarv og kulturminner, blant annet der han forklarer nærmere om Veneziacharteret fra 1964 og verdensarvkriteriet for autentisitet, der det var svært vanskelig å avgjøre hva begrepet i sin

originalitet betydde og hvor snever tolkningen av «autentisk stoff» skulle være. Det er klart at det i Norge ikke kun dreier seg om at kulturminner må ha en autenticitet slik den snevre opprinnelige innholdsbetydningen Venezia charteret gir, men at kulturminneforvaltningens forståelse og anvendelse av begrepet omfatter både materielle og immaterielle objekter, mer i tråd med det nyere Nara-dokumentet om autenticitet (1994), som Egede-Nissen trekker frem. Her lempet man noe på den snevre definisjonen og anvendelsen av begrepet og tilføyde nye og flere kriterier som åpnet for en bredere vurdering av autenticitet og verdier i tilknytning til kulturarv og kulturminner, hvor kulturminner også ble behandlet som en ressurs for andre forhold. Det er først og fremst den nasjonale begrepsforståelsen som er bestemmende for hvordan begrepet anvendes i kulturminneforvaltningens argumentasjon og verdivurdering knyttet til kulturminner. I Riksantikvarens ordforklaring<sup>6</sup> er autenticitet definert som «*et begreps grad av ekthet og/eller opprinnelighet, og noe som alltid må sees i forhold til noe[...]*», for eksempel materialbruk eller tidsperiode. Uten ekthet hos et objekt, har det ingen relevans som kulturminne og verdibærer, jf. Egede-Nissen (2014, s.49), som gjør en antitetisk tolkning av Riksantikvarens ordforklaring. Derimot finnes ingen konkret ordforklaring på hva en *verdi* er i seg selv i Riksantikvarens ordliste, utover at begrepet sees sammenføyd til andre ord som for eksempel kulturminneverdi, altså verdier som kan knyttes til et kulturminne. I ordlisten vises det i forklaringen av kulturminneverdier til de tre gruppene kunnskapsverdier, opplevelsesverdier og bruksverdier, eller lokale eller nasjonale verdier.

Den svenske antikvaren Axel Unnerbäck har forsøkt å opprette et gjennomtenkt og systematisk system for verdisetningen av kulturminner, særlig bygningsvern, i sin publikasjon *Kulturhistorisk värdering av bebyggelser* (2002), som er utgitt av Riksantikvarieämbetet. Unnerbäck viser til to grunnfelt. Dokumentverdi peker på de historiske og mer objektive egenskapene til et kulturminne som kilde til kunnskap. Opplevelsesverdi beskriver estetiske eller sosiale egenskaper, følgelig subjektive verdier som også kan uttrykke emosjoner. Det kan knyttes ytterligere kriterier av varierende styrke til grunnfeltene slik som arkitektonisk-, samfunnshistorisk-, eller identitetsverdi. Disse er ikke selvstendige, men kobles heller til grunnfeltene for å forsterke disse (Unnerbäck, 2002, s.21). Egenskapene som identifiseres legger føringer for hvordan kulturminnet skal håndteres videre. Riksantikvaren legger også frem disse kriteriene (Kultur- og miljødepartementet, 2014), men i et mindre systematisert vurderingssystem. Grunnkriteriene satt av riksantikvaren er dokumentasjonsverdi,

<sup>6</sup> <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Ordforklaringer-og-ordlister/Ordforklaringer-bokmaal>

arkitektonisk verdi og kulturhistorisk verdi, der det også vises til forsterkende forutsetninger: autentisitet, kvalitet, representativt/sjeldent, symbolverdi og opplevelsesverdi som fremmer disse tre grunnkriteriene. Grunnkriteriene eller kildekriteriene skal i utgangspunktet være objektive og målbare. Riksantikvarens feltveileder *Verdisetting og verdivektning av kulturminner* (u.å.) kategoriserer verdiskaping under grunnkriteriet bruksverdier (s.2). Dermed er det en noe ulik definisjon på hva som er grunnkriterier ut ifra hvilke dokumenter eller informasjon man leser fra Riksantikvaren. Likevel fremgår det av dokumenter fra Klima- og miljødepartementet, Riksantikvaren og byantikvaren at selv om inndelingen i grunnkriterier og delkriterier varierer noe, beskrives de samme verdiene. En forskjell mellom systemene, er at Unnerbäck's modell kun er veiledende og ikke *må* anvendes, mens kriteriene satt av riksantikvaren i Norge *skal* brukes som måleverktøy i verdivurderingen av kulturminner. Ettersom denne oppgaven avgrenser seg til den norske kulturminneforvaltningens virke, er det Riksantikvarens kriterier byantikvaren i Oslo skal anvende i sin verdivurdering og faglige argumentasjon. Unnerbäck's system har uansett en overføringsverdi gjennom å være gjenkjennelig for norsk vernepraksis og at systemet virker som et supplement til forsøket på å forstå hva kulturminneverdier er, og hvordan det avgjøres hvilke objekter som tildeles kulturminneverdi.

En verdivurdering av kulturminner vil alltid være tidsbestemt, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Et materielt eller immaterielt objekt som vurderes å være uten nevneverdig kulturminneverdi på et tidspunkt, kan bli vurdert som et verdifullt kulturminne på et senere tidspunkt for eksempel grunnet endret syn på bærekraft og kulturminner som ressurs. Lovbestemmelser, politiske føringer, strategier og prioriteringer endres over tid. Verdisetting av kulturarv og kulturminner speiler sin samtid (Klima- og miljødepartementet, 2014), altså de rådende verdisettene og kriteriene på det tidspunktet vurderingen ble gjennomført og hvor verdiene ble fastsatt. Verdivurderingen kan derfor endres over tid, noe også Unnerbäck presiserer i forklaringen av sin verdivurderingsmodell (2002, s.22). I Norge har kulturminneforvaltningens verditenkning tidligere særlig vektlagt den historiske gjenstanden og den endelige historien til objektet. Samtidig ser kulturminneforvaltningen i mye større grad også på historien som en prosess i samtiden, der det stadig foregår endringsprosesser og ikke minst at kulturarv og bevaringsverdier i økende grad har blitt betraktet som en ressurs for utvikling av identitet, aktivitet og næringsvirksomhet i lokalsamfunnet (Børrud, Nyseth Winge, s.394). Guttormsen og Fageraas (2007, s.119) skriver om kulturarv som kapital og at

dette normalt sett knyttes til en eller annen form for avkastning, for eksempel økonomisk avkastning eller som ledd i en langsiktig miljøpolitisk strategi, som også er en kjent situasjon.

Et annet element i verdivurderingen som Unnerbäck legger frem er ambisjonsnivået for vern og verdi (2002, s. 27). I norsk kulturminnevern går dette ut på hvilken grad av vern kulturminneforvaltningen krever eller vurderer som nødvendig for å beskytte kulturminneverdier og kvaliteter. Det skal avgjøres om et kulturminne er av liten, middels, stor eller svært stor verdi (Riksantikvaren (u.å.) s.3). Samtidig stilles det også krav til at et anlegg som føres på Byantikvarens gule liste, skal minimum være vurdert til høy lokal verdi. Riksantikvaren skriver i *Veileder for kulturminner, kulturmiljøer og landskap* (2016) at man i en planprosess vurderer et kulturminnes verdi og hvordan denne verdien skal veies mot verdien til det planlagte tiltaket (s.11). Her legges det opp til at det skal gjennomføres en vekting av vekst og vern i hvert enkelt prosjekt, og hvilken grad av endring som er akseptabel før kulturminnets egenverdi vil svekkes av tiltaket. Denne prosessen kan kort oppsummeres slik:

**Verdisetting av kulturminnet → Vekting av verdiene → Avveining av verdiene mot tiltak**

### **Kulturminner og verdiskaping**

Kulturminnepolitikken baserer seg på at kulturminner utover å være historiefortellende materielle eller immaterielle objekter også har egenverdi (autentisitet i vid forstand), og derfor er viktige ressurser for verdiskaping innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Det er et mål at de skal bidra til samfunnsutviklingen, der kulturarv skal danne grunnlag for nye arbeidsplasser, lønnsomme bedrifter, attraktive steder og gode lokalsamfunn. Løvdal (2007) viser til at dette gir en hypotese om at kulturminner gjennom bærekraftig bruk, gir merverdier av forskjellig art. Dette er også gjenkjennelig i Kommuneplanens (2015) strategier om utvikling i Oslo indre by og kan kobles til problemområdet mellom vekst og vern.

Nye arbeidsmetoder i kulturminneforvaltningen må muligens utvikles for å i større grad finne bruksmåter til et kulturminne slik at potensialet kulturminnene representerer er i aktiv bruk. Dette potensialet kan bidra som en ressurs i samfunnsutviklingen, der nødvendigheten av å utnytte eiendommer med kulturminneinteresser mer effektivt styrker bærekraftig planlegging og utvikling som strategi. Byantikvaren har en rolle i denne prosessen når de blant annet

vurderer ambisjonsnivået for vern og tålegrensen til kulturminnet for endringer (Løvdal, 2007, s. 38). Riksantikvarens feltveileder for *Verdisetting og verdivektning av kulturminner* (u.å.) trekker her inn blant annet kulturminnets anvendbarhet: «*om kulturminnet eller kulturmiljøet har stabilt brukspotensial over tid, [eller] om det er egnet for endret eller eventuell ny bruk i framtida*» (s.3).

Den kulturelle ressursen til et kulturminne knytter seg til både opplevelsesverdi og bruksverdi fordi det ofte handler om den subjektive opplevelsen av et steds identitet og sjel, altså en immateriell verdi. Samtidig baserer denne opplevelsen seg på kulturminnets materielle bidrag gjennom sin fysiske tilstedeværelse. Kulturminner er derfor ikke alene kun objekter med nytteorientert karakter, men også sentrale i kulturell verdiskaping. Dette nettopp fordi kunnskapskapitalen kulturminnet innehar, i samspill med den økonomiske verdiskapingen bidrar til samfunnsutvikling (Guttormsen & Fageraas, 2007, s.119).

## Kapittel 3 – Metode

### 3.1 Forskningsdesign

Ved valg av forskningsdesign må det vurderes hvem og hva som skal undersøkes, og videre hvordan denne undersøkelsen skal gjennomføres samt hvordan man skal gå frem for å besvare oppgavens problemstilling (Johannessen et al., 2016, s.69). For å kunne besvare problemstillingen i denne oppgaven er det naturlig og anvende et kvalitativt forskningsdesign der jeg gjennomfører casestudie av plandokumenter i tre bestemte utbyggingsprosjekter i Oslo indre by. Tekstanalyse er det sentrale for å til slutt kunne besvare problemstillingen.

#### **Kvalitativ metode**

Kvalitativ metode baserer seg hovedsakelig på tekstdata og innebærer å fange opp subjektive erfaringer, oppfatninger, opplevelser og meninger som ikke kan måles eller tallfestes slik som i kvantitativ metode. Forskningen har derfor en utforskende karakter og gir forskeren en annen innsikt i å forstå sosiale fenomener enn hva en kvantitativ undersøkelse gir (Thagaard 2013, s.11). Data er avhengig av forforståelse eller forståelseshorisont. Dette vil si at forskeren i de færreste tilfeller starter med blanke ark når man setter i gang en undersøkelse. Man vil da ha oppfatninger av det som undersøkes på forhånd og også eventuelt forventninger til resultater (Johannessen et al., 2016, s. 35). I tolkningsprosessen av data blir informasjonen tolket ut fra slike forhåndsoppfatninger, som nesten alltid har en grad av subjektivitet. I denne oppgaven har valg av tema klart vært påvirket av en eksisterende nysgjerrighet på dette, der jeg også har forventninger til hvilke funn og konklusjoner jeg vil komme frem til. Samtidig har også tidligere forskning på tematikken påvirket min interesse for å undersøke dette videre med en litt annen innfallsvinkel enn hos den eksisterende forskningen.

#### **Casestudie**

Casestudier innebærer i korte trekk at man retter avgrenset oppmerksomhet mot en spesifikk case (eller flere) der det hentes frem informasjon om og fra dette caset over kortere eller lengre tid. Dette gjøres gjennom en detaljert og omfattende innsamling av data (Johannessen et al., 2016, s.80).



### 3.2 Kriterier for utvalg av case

For å begrense omfanget ved utvalg av case, satte jeg på forhånd bestemte avgrensninger og kriterier. Det er en selvfølgelighet i alle casene at byantikvaren er involvert gjennom uttalelser i planprosessen og innspill til høringsutkast. Etter en utvelgelsesprosess basert på de bestemte kriteriene, som vil forklares nærmere i de neste avsnittene, satt jeg igjen med fem prosjekter som jeg undersøkte nærmere, før jeg til slutt valgte tre av disse for videre analyse. Disse tre prosjektene er Sofienberggata 19-23 (case 1) lokalisert på Grünerløkka og Landbrukskvartalet (case 3) lokalisert i bydel Grønland, begge i Oslo indre by øst. Prosjektet Pilestredet 75 C (case 2) ligger i Oslo indre by vest, bydel Frogner. Innholdsmessig skiller de tre prosjektene seg fra hverandre i innhold og omfang av bevaringsverdier og kulturminner på eiendommene (se mer om dette i kap. 4). Hvem som er som var grunneier eller forslagsstiller var ikke av betydning. Det betyr at hvem disse aktørene er, er case-avhengig og begrenser seg til de aktørene som er involvert i de tre aktuelle utviklingsprosjektene.

#### Geografisk avgrensning

Det første kriteriet ved valg av case var at prosjektet var lokalisert i Oslo indre by. Bakgrunnen for dette kriteriet ligger blant annet i byutviklingsstrategien for Oslo som fremgår av *Kommuneplanen 2015, Oslo mot 2030*. Den politiske byutviklingsstrategien i kommuneplanen er at veksten skal skje gjennom kompakt byutvikling, der veksten skal skje innenfra og ut (s.34-35). Dette hovedprinsippet er videreført i den nylig vedtatte samfunnsdelen for *Kommuneplan for Oslo 2018, Vår by, vår framtid. En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Visjon, mål og strategier mot 2040*, som ble vedtatt 01.01.2019 (s.52) med målsetting om balanse i utvikling mellom øst og vest. Dette understreker nok en gang at dette har vært og fortsatt er en sentral strategi for byutviklingen i Oslo. Den geografiske avgrensningen til beliggenhet indre by har også bakgrunn i de historiske bevaringsverdiene, kvalitetene og kulturminnene av nasjonal, regional og lokal



Figur 3: Oslo indre by

- Case 1: Sofienberggata
- Case 2: Pilestredet 75 C
- Case 3: Landbrukskvartalet

verdi (Byantikvaren, 2014), som det er høy tetthet av her <sup>7</sup>. Den historiske bebyggelsen spiller en sentral rolle for Oslos identitet, kulturarv og attraktivitet, men er også lokalisert i et pressområde, særlig i indre by. Kollisjonen mellom kulturarv og bevaringsverdier og utbygging i indre by skaper interessekonflikter som gjerne fører til uenighet og konflikt, og det oppstår en situasjon hvor aktørene må søke og balansere vekst og vern i denne utviklingen på en bærekraftig måte (Byrådet, 2018, s.43, 52).

Case 1, Sofienberggata og case 2, Pilestredet 75 C, er mindre planområder i etablerte boligområder. Landbrukskvartalet, case 3, er derimot et større planområde som grenser til andre næringsbygg og boligbebyggelse på Grønland. Planområdet er et tydelig pressområde for utvikling i indre by, som samtidig inneholder en høy tetthet av historisk bebyggelse og bevaringsverdier oppført på Gul liste på eiendommen.

### **Tidsavgrensning**

Utvalget av case måtte ha oppstart av planprosess etter 2010. Begrunnelsen for dette kriteriet er at prosjekter med planoppstart etter 2010, er nært nok i tid og er derfor mer hensiktsmessig å undersøke for å kunne besvare problemstillingen. Byutviklingsstrategier for Oslo vedtatt etter 2010, knytter seg også tettere til de vekst- og vernestrategiene som er gjeldende for byutviklingen i Oslo indre by i dag. Planforslagene i case 2 og case 3 er per dags dato ikke vedtatt. Disse to prosjektene har derfor forholdt seg til kommuneplanen fra 2015, samtidig som den nylig vedtatte kommuneplanen for Oslo 2018 blir førende for den videre planprosessen i disse to utviklingsprosjektene.

### **Planavgrensning**

I tillegg til kriteriene nevnt ovenfor satte jeg et kriterium om at prosjektene skulle gjelde private detaljreguleringsplaner som har ligget ute på offentlig høring. I disse sakene har det gjerne vært flere runder med dialog mellom aktørene. Dette innebærer at det foreligger en større mengde datamateriale med byantikvarens kommentarer til forslagsstillers planforslag, samt eventuelle alternative planforslag fremmet av Plan- og bygningsetaten og eventuelt planalternativ utarbeidet av byantikvaren.

---

<sup>7</sup> Oslo indre by er et av områdene i Norge med tettest konsentrasjon av kulturminner. Gul liste i Oslo inneholder nesten 10 000 registrerte kulturminner (Riksantikvaren, (u.å)).

### 3.3 Datamateriale

Analyse og diskusjon i denne oppgaven baserer seg på skriftlige plandokumenter i hvert case der byantikvaren har uttalt seg. Datamaterialet gir informasjon om saksforhold som er nedtegnet på et spesielt tidspunkt og sted, med tanke på spesifikke lesere (Johannessen et al., 2016, s. 99).

#### **Datainnsamling, rangering og pålitelighet**

Plandokumentene til hvert case er hentet fra Oslo kommune sine nettsider avd. Plan, bygg og eiendom. Alle reguleringsplansaker som pågår eller er avsluttet på en eiendom kan søkes opp her gjennom saksinnsyn<sup>8</sup>. All data som analyseres i denne oppgaven har derfor sterk pålitelighet. Dokumentene som er skrevet av byantikvaren er av størst relevans, og videre de dokumentene der etatens uttalelser har blitt kommentert eller gjengitt som supplement til disse. Analysen er, utover å inkludere byantikvarens kommentarer, begrenset til å kun ta stilling til Plan- og bygningsetatens og utviklers kommentarer som knyttes direkte til bevaringsverdier, enten det er argumenter for eller mot bevaring. Andre formuleringer som ikke dreier seg om kulturminner er derfor ikke med i denne analysen. En fordel med forskning på eksisterende tekstdata er at det som forfatteren har skrevet, ikke er begrenset av at vedkomne har blitt gjort oppmerksom på at deres måte å formulere seg på i dokumentene skal undersøkes (Silverman, 2014, s.276).

#### **Kategorisering av data**

Som hjelpemiddel for å organisere datamaterialet og klargjøre analysen har jeg gjennomført en kategorisering av datamaterialet. Ved å forenkle og systematisere datamaterialets innhold skapes en bedre oversikt. I den innledende kategoriseringsprosessen har jeg anvendt fargekoding for de tre aktørene og deres bruk av ord, begrep og formuleringer som kunne trekkes ut ifra retoriske grep og språklige uttrykk i datamaterialet (Johannessen et al., 2016 s.102). I byantikvarens argumentasjon, henholdsvis for hvorfor noe har bevaringsverdi og bør eller skal bevares, brukte jeg et eget skjema med de ulike kriteriene for verdivurderingen av kulturminner og kvaliteter basert på teori om dette. Jeg noterte forsterkningskriterier i argumentasjonen og sorterte disse under hver av de tre grunnkriteriene, for å kartlegge hvordan og hvor ofte hver av de ble anvendt, samt hvilke grunnkriterier som var mest anvendt av hver aktør.

---

<sup>8</sup> <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp>

### 3.4 Argumentasjonsanalyse

I plansaker som berører kulturminneverdier må byantikvarens argumentasjon være holdbar og relevant. Det vil si at argumentet må uttrykke en påstand, der kravet til holdbarheten avhenger av hva argumentet brukes til å beskrive (Asheim, Brede & Thommesen, 1991, s.120). Argumentasjon er alltid for eller imot noe, der dette fremgår gjennom et standpunkt. Et standpunkt er en setning som har en deskriptiv (at noe *er*) eller normativ (at noe *bør*) betydning. Standpunktargumenter vil gå på verdien av en konsekvens eller holdbarheten og deres evne til å styrke eller svekke hovedargumentets påstand. Det må kartlegges om det er et pro-argument, det vil si ønskelig, eller motsatt et contra-argument. Holdbarhets- og relevansargumentene knytter seg ikke direkte til påstanden, men til andre argumenter, i første rekke standpunktargumentene. Relevans sier noe om at argumentet angår saken og holdbarhet sier noe om at det som påstås er sant, i den grad det kan bevises. I plansaker vil standpunktformuleringen oftest være normativ, det vil si at argumentasjonen kan gjelde spørsmål om et handlingsalternativ bør velges fremfor det andre, eller den kan sette flere alternativer opp mot hverandre for å komme frem til endelig vedtak gjennom en vurderingsprosess. Teori om beslutningstaking viser til at det enkelte handlingsalternativ tilfører en bestemt verdi, og dette knytter seg derfor tett opp til konsekvensargumenter. En beslutning tas basert på alternativets mer eller mindre verdifulle konsekvenser som kommer frem av standpunktargumentene, for eksempel der det argumenteres for eller imot å bevare et kulturminne i et prosjekt.

Karlsen (2015) legger frem et forslag til argumentasjonsanalyse:

1. Identifiser av tema
2. Identifiser ulike standpunkter innenfor det gitte temaet
3. Identifiser standpunktargumenter for og imot de ulike standpunktargumentene
4. Identifiser argumenter for og imot holdbarhet og relevans for de ulike standpunktargumentene

De tilskattede virkningene av språkhandlinger er å få andre til å handle eller la være å handle på bestemte måter (Asheim et al., 1991, s.11). Byantikvaren har flere standpunkt de argumenterer ut ifra når de argumenterer for eller imot noe gjennom normativ eller deskriptiv

argumentasjon (Karlsen, 2015, s.34). Det stilles et saklighetskrav til argumentasjonen, særlig fordi byantikvaren er del av den offentlige forvaltningen. Standpunkt bør fattes på et mest mulig rasjonelt grunnlag (Asheim et al., 1991, s.166). Fornuft fremfor følelser i argumentasjonen skaper en kvalitet i planprosessen, der aktørene blir ledet til et standpunkt eller en avgjørelse på de rette premissene og argumentene.

Deskriptiv eller normativ argumentasjon innebærer ulike typer argumentasjon for standpunktene. Deskriptiv argumentasjon går ut på at noe er sant eller usant der man gjennom gode eller mindre gode argumenter, ofte uforenlige, sannsynliggjør en av disse situasjonene. Normativ argumentasjon viser til et normativt standpunkt, gjennom særlig konsekvensargumenter, som uttrykker en betydning om et fremtidig forhold. Derfor vil definisjonen av begrepene si noe om innholdet til aktørens standpunkt og om holdbarhet og relevans.

	Holdbarhet	Relevans
Generelt	I hvilken grad er argumentet akseptabelt i seg selv?	I hvilken grad taler argumentet - hvis det er holdbart - for eller imot standpunktet eller det aktuelle argumentet?
Argumenter i deskriptiv argumentasjon	Hvor sant (eller sannsynlig) er det at argumentet stemmer overens med fakta?	Hvor sannsynlig er det, hvis argumentet er sant, at også standpunktet eller det aktuelle argumentet da er sant?
Konsekvensargumenter i normativ argumentasjon	Hvor sant eller sannsynlig er det at konsekvensen vil inntreffe?	Hvilken verdi har det at verdien inntreffer?

Figur 4: Ulike argumentasjonstyper og holdbarhet samt relevans, (Karlsen, 2015, s.66)

### 3.5 Overførbarhet ved casestudie

Resultatet fra et casestudium er ikke direkte overførbart til andre lignende case da resultatene som oftest i liten grad kan generaliseres og gjelde for en annen kontekst. Målsettingen med denne oppgaven har likevel ikke vært å generalisere, men og bedre forstå byantikvarens

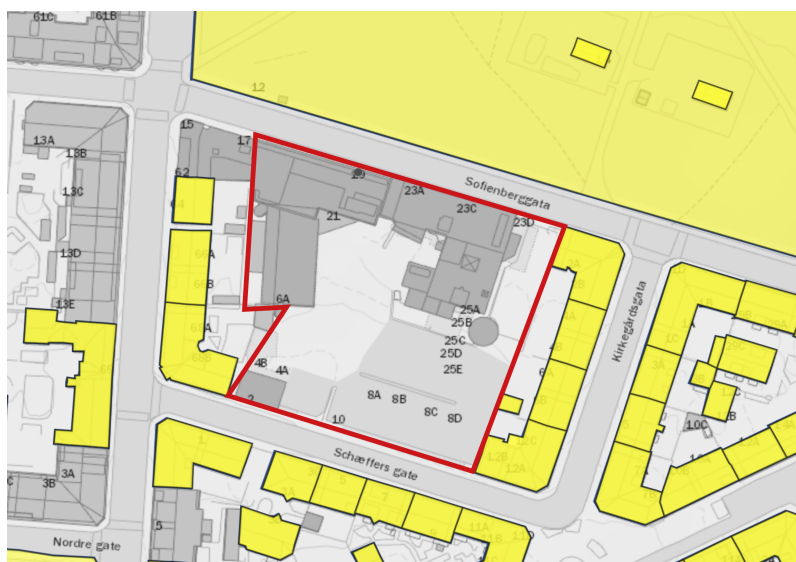
rolleforståelse og intensjon gjennom etatens argumentasjon. Studiet kan likevel gi nyttig informasjon og fungere som datakilde for tematikken i andre. Det er viktig å nevne at funnene i denne oppgaven kun gir en indikasjon på problemområdet som undersøkes og at utvalget ikke er tilstrekkelig til å konkludere fullt ut.

## Kapittel 4 – Presentasjon av case og analyse

### 4.1 Case 1 Sofienberggata 19-23

Grunneier	Agra Industrier
Forslagsstiller	Agra Industrier, gjennom Kritt Arkitekter
Detaljregulering	Søknad om omregulering av området som består av tidligere Mills Fabrikker på Grünerløkka fra kontor, industri og lager til bolig, barnehage, forretning, kontor og bevertning.
Status	Saken er avsluttet. Detaljregulering i Sofienberggata 19-23 ble vedtatt 03.08.2017. Byggingen er godt i gang og skal ferdigstilles i løpet av 2021.

### Kulturminner og bevaringsverdier



Figur 5: Planområde - Kulturmiljø og kulturminner på Gul liste, Sofienberggata

Gul = listeført kulturminne

Planområdet er en del av et kvartal som tidligere bestod av den typiske funksjonsblandingen av murgårder og industri som har preget Grünerløkka/Sofienberg siden slutten av 1800-tallet. Byantikvaren gjør det klart at det ikke er registrerte kulturminner eller verneverdig

bebyggelse på planområdet<sup>9</sup>, men at forslaget må vurderes av etaten med hensyn til kulturminner som ligger tett på. Eksisterende boligbebyggelse i kvartalet er kommunalt listeført på byantikvarens Gule liste. Dette gjelder også for Sofienbergparken. Planområdet ligger også innenfor et av Riksantikvarens nasjonale interesseområder i by (NB!-registeret).

### **Verdivurdering**

Byantikvaren foretar ingen konkrete verdivurderinger, men det er tydelig at det er ett grunnkriterie som særlig anvendes i argumentasjonen til byantikvaren. Opplevelsesverdi kan blant annet knyttes til et kulturminnes forhold til omgivelsene og helheten i området. Nettopp denne verdien viser byantikvaren til der de argumenterer for at den foreslåtte høyden på ny bebyggelse mot Sofienbergparken er en mulig interessekonflikt<sup>10</sup>. Samtidig er det her viktig å få frem at den mulige interessekonflikten de viser, til ikke dreier seg om at de foreslåtte høydene er i strid med kommuneplanens (2015) høydebestemmelser, men at det heller dreier seg om den eventuelle interessekonflikten som kan oppstå mellom foreslåtte høydene og hvordan disse kan påvirke Sofienbergparken og nabo-murgårder.

### **Språklige uttrykk**

Byantikvarens kommentarer fremgår gjerne i form av oppfordringer eller anbefalinger, der disse som hovedregel alltid bygger på en vurdering. I sin uttalelse til varsel om oppstart av reguleringsarbeidet, skriver byantikvaren at de «*Vurderer forslaget som godt tilpasset den bevaringsverdige murgårdsbebyggelsen på Grünerløkka/Sofienberg og kan anbefale forslaget [...]»*. Byantikvaren argumenterer for dette standpunktet ved å vise til foreslåtte tiltak i planen som nye volumer inne i kvartalet, og at dette etter deres vurdering ikke er i konflikt med kulturminneinteressene i området. Slike formuleringer er gjennomgående og analysen viser at nærmere to tredjedeler<sup>11</sup> av byantikvarens formuleringer i case 1 er normative.

### **Argumentasjonsanalyse og retoriske grep**

Et av byantikvarens standpunkt er at planforslaget til forslagsstiller ikke er i konflikt med kulturminneverdier. Standpunktformuleringen kan fremstå som deskriptiv, men den hviler på en vurdering som byantikvaren har gjort av mulige konsekvenser og verdien av

<sup>9</sup> Case 1: Dokument 48.1, s.11

<sup>10</sup> Case 1: Dokument 8

<sup>11</sup> Regnestykket baserer seg på egne vurderinger av normative / deskriptive utsagn, og må oppfattes som et anslag basert på egne funn.



konsekvensene. Standpunktargumenene for dette er at forslagsstillers alternativ er godt tilpasset den bevaringsverdige murgårdsbebyggelsen på Grünerløkka/Sofienberg, som kan er et konsekvensargument. Byantikvarens første pro-argument for dette standpunktargumentet er at illustrasjonsmaterialet viser en nedtrapping av volumene ned mot de eldre murgårdene. Det andre er at toppetasjene er tilbaketrunkne. Illustrasjonsmaterialet er troverdig og sannsynligheten for at dette er slik det vil bli, er stor dersom planen vedtas. Dette styrker standpunktet til byantikvaren. Det andre pro-argumentet er relevant fordi verdien av at tilbaketrunkne toppetasjer erfaringsmessig vil ha en lavere konfliktgrad med kulturminneinteressene.

Byantikvarens kommentar innledningsvis i plansaken uttrykker deres delvis autoritære tilstedeværelse. I kommentar til planforslagets foreslåtte høyder skriver byantikvaren: «Dersom [høydene] ikke justeres i den videre planprosessen, kan det bli aktuelt for Byantikvaren å utarbeide alternativt planforslag, eventuelt be Riksantikvaren vurdere innsigelse». Kommentaren uttrykker en trussel i formen «Hvis ikke A, så inntreffer B». Begge eventuelle konsekvenser av formuleringen i denne kommentaren vil for forslagsstiller innebære at planprosessen trekker ut i tid. Byantikvarens ordvalg og stil uttrykker klart hvilke forventninger de har til at forslagsstiller hensyntar disse *kravene* (dette ordet er ikke uttrykt eksplisitt) og byantikvarens holdning til videre forhandlinger. I senere uttalelser endres stilen til en mildere tone, som uten tvil har sammenheng med det lave konfliktnivået i den videre prosessen. Saklige og mer høflige formuleringer som for eksempel «Vi ber om at» og «Byantikvaren ønsker at»<sup>12</sup> forekommer oftere etterhvert som den potensielle interessekonflikten reduseres eller faller bort. Selv om byantikvaren er positive til forslaget og uttrykker at de anbefaler dette, setter de som forutsetning at forslagsstiller nedfeller det forelagte materialet i plankart og bestemmelser. Uansett stil eller tone i byantikvarens argumentasjon ligger det hele veien en forventning fra byantikvarens side om at deres vurderinger har en bestemt styrke og gjennomslagskraft overfor utvikler.

Når byantikvaren kommenterer de foreslåtte høydene og den potensielle konflikten med murgårdsbebyggelsen og Sofienbergparken, bruker de verdiladede eller forsterkende ord, og uttaler blant annet at de er *kritiske* til høydene. Et annet virkemiddel byantikvaren anvender før de konkluderer, er der de viser til Plan- og bygningsetatens tvil til foreslåtte høyder og at

---

<sup>12</sup> Case 1: Dokument 21.5 s. 2

de deler denne. Her trekker de inn denne etatens argument i sin begrunnelse. Samtidig er det byantikvarens egne kulturminnefaglige vurderinger som fører til selve konklusjonen til byantikvaren i denne reguleringssaken.

#### 4.2 Case 2 Pilestredet 75 C

Grunneier	KLP Eiendom Oslo
Forslagsstiller	Pilestredet 75 C v/ KLP Eiendom Oslo, gjennom søker Arcasa Arkitekter
Detaljregulering	Søknad om omregulering av Pilestredet 75 C, samt Sporveisgata 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15 og 17 fra industri og kontor til næring, bolig og barnehage.
Status	Forslag til detaljregulering, høringsperiode: 13.08.2018. 24.09.2018 - Alternativ 1: Forslagsstiller - Alternativ 2: PBE Siste dokument: 14.11.2019 Nytt planforslag med endringer sendt til politisk behandling 27.09.2019

#### Kulturminner og bevaringsverdier



Figur 6: Kulturmiljø og kulturminner på Gul liste, Pilestredet 75 C  
 Gul = listeført kulturminne, Orange = vernet kulturminne, Rødt = fredet kulturminne

Eiendommen er ikke registrert som bevaringsverdig, hverken med hensynssone (H570) i kommuneplanen, temakart T5 (kulturminnevern) eller Nb!-registeret. Bebyggelsen innenfor planområdet er ikke på Gul liste, men byantikvaren er allikevel av den oppfatning at det er knyttet kulturhistorisk og arkitekturhistorisk interesse til bygg S, garasjebygg oppført 1931 og bygg N, A og JKL, tidligere kontor og lagerbygg tilknyttet St. Hallvard Bryggeri. Utover dette ligger planområdet i et område som består av et høyt antall gullistede bygårder og andre kulturminner, blant annet Fagerborg kirke og Stensparken.

### **Verdivurdering**

Byantikvaren presenterer innledningsvis dokumentverdien til bygninger på eiendommen som de vurderer som bevaringsverdige i sine første uttalelser til reguleringsaken. Deretter presenterer byantikvaren de mer subjektive opplevelsesverdiene, hvor særlig forsterkningskriteriene om visuelle sammenhenger og helhetsargumentet er dominerende. Symbol- og identitetsverdi som kan knyttes til bygningene er også sentrale verdier byantikvaren viser til, som for eksempel at garasjen markerer *bilismens pionertid i Oslo* eller at bygningen er et *landemerke*.

I denne saken er byantikvaren ikke sikker på opprinnelig oppføring og bruk av tre kontor-/ og lagerbygg. De mener likevel at deres vurdering om tidspunkt for oppføring og tidligere bruk, her tilknyttet til St. Hallvard bryggeri, sannsynligvis stemmer og står derfor fast ved sin vurdering av bygningenes kulturminneverdi. Utvikler motstrider hele tiden denne vurderingen og her foreligger en klar uenighet mellom aktørene om både fakta og vurderingen av verdien til bygningene.

Bygg N ønskes regulert til barnehage etter forslag fra PBE og Bestillerenheten for barnehager. Byantikvaren er positive til dette forslaget, men de opprettholder samtidig sin vurdering av at bygningen har kulturminneverdi og må bevares. Premiss for etats positive holdning er at endringen må skje slik at man i størst mulig grad bevarer bygningen slik den er, eller tilbakefører til det opprinnelige. Byantikvaren uttrykker med dette at bygningens autenticitet, eller opprinnelighet må være styrende for endringen.

Byantikvaren ønsker transformasjon av garasjebygget der standpunktargumentet er at kulturminneverdien til bygningen er en ressurskapende faktor i utviklingen av eiendommen.

Her trekkes bruksverdien til kulturminnet inn i argumentasjonen og byantikvaren er kort inne på bærekraftaspektet og verdiskapingspotensialet når de ser på ressursverdien til bygningen. Forslagsstiller har uttrykt at fundamentet ikke vil tåle påbygg eller endringer og at rivning derfor er eneste alternativ, noe byantikvaren ikke motsetter seg. Denne holdningen baserer seg på byantikvarens motargument til eget argument, om at egenverdien er noe svekket. Her har vi et eksempel på en veldig enkel avveining byantikvaren i samråd med utvikler gjør mellom vekst og vern. Det er likevel viktig å merke seg at bærekraftaspektet ikke er det sentrale argumentet byantikvaren viser til i sin begrunnelse for at de ikke motsetter seg rivning, men i stedet den svekkede egenverdien til bygget.

### **Språklige uttrykk**

Vurderingene til byantikvaren i saken uttrykkes først og fremst i form av normative formuleringer, henholdsvis 52 % basert på egen analyse. Byantikvarens anbefalinger og argumenter bygger på kulturminnefaglige skjønnsvurderinger i fravær av praktisk anvendbare regelgivende definisjoner. Dette fraværet har nok mye av sin begrunnelse i at det ikke er listeførte kulturminner på planområdet. I sin kommentar til foreslått barnehage i bygg N er det flere begrep som ikke defineres nærmere, som «*bygningens premisser*» og «*antikvariske prinsipper*». Her virker det som om byantikvaren tar det som en selvfølge at de andre aktørenes er innforstått med hva som nettopp er bygning N sin forutsetning og skaper et tolkningsrom. Risikoen her er at aktørenes ulike agenda påvirker hvilke definisjoner som foreslås. En bruksgivende definisjon av dette begrepet i kulturminnefaglig sammenheng kan være at bygningens materiale, konstruksjon og historie må være utgangspunktet ved fremtidig endring og at det er disse forholdene som er førende for hvilken tålegrense bygg N har for endring. Ser man bygningens tålegrense sammen med antikvariske prinsipper, vil endring på bygningens premisser, knyttet til særlig tekniske krav, nødvendigvis måtte skje i tråd med hva byantikvaren vurderer å være tillatt. Her sitter byantikvaren derfor med definisjons- eller tolkningsmakten for begrepene. Det gjelder igjen der de uttaler at fasadeendringer som kan endre det arkitektoniske uttrykket på bygg N ikke er ønskelige, uten å gi mer uttrykk for hvilke typer tiltak dette kan være.

### **Argumentasjonsanalyse og retoriske grep**

Flere av standpunktformuleringene uttrykker både et deskriptivt argument, men legger samtidig opp til en normativ vurdering, som for eksempel «*Det er knyttet kulturminneinteresser til garasjebygget*». Historiske fakta kan underbygge påstandens eller

standpunktformuleringens grad av sannhet og holdbarhet, som hvem som er arkitekt eller tidspunkt for oppføring. Samtidig vil det ikke automatisk bety at argumentet har relevans, da kulturminneverdien bygningen gis, baserer seg på en subjektiv verdivurdering av byantikvaren. Sannsynligheten for at standpunktet er sant styrkes fordi det er byantikvaren som kulturminnefaglig ekspert som gjør vurderingen, og det betviles ikke at etaten har erfaring på dette feltet.

Byantikvaren bruker adjektiver som styrker poenger i argumentene, som for eksempel der de beskriver garasjens *markante* plassering eller bygningens *solide* arkitektoniske uttrykk. De holder også jevnt over en restriktiv stil og tone i sine kommentarer og forbeholder seg retten til å hele tiden endre sin holdning til nye forslag. Der de skriver at de *i utgangspunktet* er positive, ligger det implisitt et budskap om at endringer som forslagsstiller foreslår etter dette, kan bidra til å endre etatens positive tilnærming til saken. Byantikvaren uttrykker også andre holdninger gjennom sin ordbruk, som at de er *kritisk til* (negative), *tar til etterretning* at (arrogant).

### 4.3 Case 3 Landbrukskvartalet

*Schweigaards Gate 34 A, B, C, D, E, F og Hollendergata 5 og 7*

Grunneier	Norges Bondelag, ved selskapet Schweigaards Gate 34 A-F, samt Hollendergata 5 og Hollendergata 7
Forslagsstiller	Alternativ 1: Landbrukskvartalet Utvikling gjennom Asplan Viak Alternativ 2: Plan- og bygningsetaten Alternativ 3: Byantikvaren i Oslo
Detaljregulering	Søknad om omregulering av byområde, Landbrukskvartalet på Grønland, til boliger, forretning, kontor, hotell, bevertning mm.
Status	Forslag til detaljregulering, høringsperiode 13.08.2018 – 24.09.2018 Siste saksdokument 21.11.2019 Nytt revidert planforslag fra forslagsstiller med oppdatert materiale forventes innsendt til PBE i desember 2019

## Kulturminner og bevaringsverdier



Figur 7: Kulturmiljø og kulturminner på gul liste, Landbrukskvartalet  
Gul = listeført kulturminne, Orange = vernet kulturminne, Rødt = fredet kulturminne

Landbrukskvartalet er et større planområde som rommer flere bygg med status *Prioriterte kulturminneinteresser* (kommunalt listeført) på byantikvarens Gule liste. I Askeladden<sup>13</sup> er anlegget oppført som *Industriallegg - fremstilling og produksjon*. Byantikvaren vurderer at følgende bygg og kulturminneverdier bør bevares i sitt planalternativ 3: den nyklassisistiske fløyen av bygg 34 F, muren som forbinder bygg 34 D og 34 F, utearealene som produksjonsgulv rundt bygg 34 E, den delen av bygg 34 D, bygg 34 E bevares til og med 4. etasje, bygg H 7 og H 5.

### Verdivurdering

Landbrukskvartalets og de enkelte byggs historikk er omfattende. At syv av åtte bygg er gullistede, innebærer at det allerede før planoppstart har blitt gjennomført en omfattende verdivurdering av bygninger og elementer på planområdet i regi av byantikvaren. Allerede i den første uttalelsen fra byantikvaren til plansaken kartlegger de konfliktpotensialet. Plan- og bygningsetaten har avholdt et avklaringsmøte med byantikvaren for å få en tydeligere prioritering og vurdering av hva byantikvaren mente var de *viktigste* bevaringsverdiene i tråd med Kommuneplanens (2015) holdning. Byantikvarens uttalelser utdyper nærmere grunnkriterier og forsterkningskriterier knyttet til hvert enkelt kulturminne.

<sup>13</sup> Askeladden er Riksantikvarens offisielle database over freda kulturminner og kulturmiljøer i Norge (Riksantikvaren, u.å. Hentet fra: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Data-og-tjenester/Askeladden>)

Dokumentverdiene og kunnskapsverdiene er mest fremtredende, og under disse igjen, helhetsargumentet og identitets- og symbolverdi. I plansaken viser byantikvaren også til verdien av kulturmiljøet i kvartalet. Her vil særlig de verdiene som ikke er sterke alene være et bidrag i en helhetlig verdiadder der det sammensatte bygningsmiljøet er svært viktig for argumentet om bevaring av store deler av industrianlegget<sup>14</sup>. Her vurderer byantikvaren bygningenes grad av ekthet/opprinnelighet i forhold til hva de representerer, slik ordlisten til Riksantikvaren også forklarer. Selv om samtlige bygninger har gjennomgått endringer, synes ikke dette å begrense slutningene om autentisitet som forsterkningsverdi fordi bygningene er viktige verdibærere.

### Språklige uttrykk

Byantikvaren viser forståelse for at Landbrukskvartalet er et strategisk utviklingsområde i indre by. Deskriptive som normative formuleringer er gjennomgående, der 45 % er deskriptive og 52 % er normative basert på egen analyse. De kommer med både beskrivende formuleringer og en mengde anbefalinger eller oppfordringer om hva som bør skje fremover. Definisjon av betydninger virker først og fremst å være bruksmåtebeskrivende, noe for eksempel begrepet *nivellere* viser. I Store norske leksikon defineres *nivellere* som å bestemme høydeforskjeller, jevne ut eller gjøre slett (Sømod, 2009). *Nivellering* er forklart som den nøyaktigste form for høydemåling. Byantikvaren bruker begrepet her for å forklare en høy-lav skala av nivåer for verdier i kulturminnefaglige vurderinger:

*Vurderinger av kulturminneverdi rangeres normalt i skalaen høy-middels-lav verdi, men det rangeres også i skalaen nasjonal-regional-lokal verdi. Disse er ikke identiske, for selv om en må kunne anta at et kulturminne av nasjonal verdi er mer enestående som kilde for definerte kunnskapsverdier, kan et kulturminne av høy lokal verdi i den enkelte kommune være vel så viktig for stedets/byens historie og identitet. Skalaen høy-lav brukes ofte også for å nivellere innen bestanden av nasjonale, regionale eller lokale verdier. For eksempel skal et anlegg som føres på Byantikvarens gule liste som minimum være vurdert til høy lokal verdi. Skalaene er heller ikke nødvendigvis sammenfallende ettersom det ikke bare kan være*

---

<sup>14</sup>Case 3 Dokument 116.2 s.4

*kulturminner som har høy lokal verdi uten å ha nasjonal verdi, men også høy nasjonal verdi uten å ha særlig høy lokal verdi.*<sup>15</sup>

Denne ekspert-uttalelsen sender et tydelig budskap til de andre aktørene om hvordan kulturminner skal rangeres før det kan utarbeides en bevisst og avveid bevarings- og utviklingsstrategi fra aktørene. Merknaden er gitt der byantikvaren uttaler seg til utarbeidet konsekvensutredning for kulturminner og kulturmiljø, der de er uenige i hvordan utredningen er utarbeidet. De mener denne «*bagatelliserer konsekvensene for enkelt kulturminner og kulturmiljøer, og vi opplever gjennomgående at konsekvensutredningen ikke er riktig vektet*».

### **Argumentasjonsanalyse og retoriske grep**

Byantikvaren er tidlig ute med å informere om at forslagsstillers alternativ til dels er i stor konflikt med kulturminnene og at de vil stille med eget planforslag om de ser at dette blir nødvendig. Senere varsler de om at de «*vil sende planforslagene til Riksantikvaren for vurdering av innsigelse om de føres fram til offentlig ettersyn med de høydene som vises her*». Dette er bare to av flere slike «trusler». Andre uttrykk for dette er formuleringer som sier at byantikvaren er *åpen for, gitt at, byantikvaren aksepterer, kan tillates, så lenge eller kan endres forutsatt at*.

Byantikvarens saklige og profesjonelle stil innledningsvis endres noe underveis. Etterhvert uttrykker ordbruken og formuleringene en enda strengere stemning. Verdiladete ord og adjektiv, men også en mild sarkastisk undertone danner et bilde av byantikvarens holdning til saken på et gitt tidspunkt. Mange ganger uttrykker de også at deres holdning er gradert som *kritisk, svært kritisk* eller uttrykt som for eksempel:

*Byantikvaren finner denne sammenhengen kunstig og konstruert, og tviler på at høyhusene vil oppleves slik annet enn evt. fra toppleilighetene i Enerhaugblokkene og fra toppen av Ekebergskrånningen. Vi er i tillegg svært kritisk til en slik argumentasjonslinje.*

*Byantikvaren vil innledningsvis kommentere at vi er positive til forslagstillers gode intensjoner for utvikling av Landbrukskvartalet. Samtidig preges*

---

<sup>15</sup> Case 3 Dokument 116.2 s.3



*planforslaget dessverre av en ladet og subjektiv «arkitektsjargong» som svekker saksframleggets presisjonsnivå og til tider gjør det vanskelig å få grep om kjernen i planforslaget.*

*Byantikvaren er imidlertid kritisk til at bestemmelsene ikke er utformet mer entydige på at sikring av eksisterende bærende skjelett og ytterhud må være et vilkår for påbygg. Dette bygget er formgitt som et helt bygg, og danner selve hjertet i miljøet.<sup>16</sup>*

Det første utdraget viser at byantikvaren ikke bare argumenterer mot forslagsstillers argumenter for vekst eller endringer av kulturminner som går utover byantikvarens anbefalinger. Byantikvaren kritiserer også argumentasjonslinjen til forslagsstiller, noe som synes å være utenfor deres saklige handlingsrom.

Eksemplene viser også hvordan byantikvaren spiller på følelser i sin argumentasjon og ikke minst at de bruker språklige bilder som der de gir bygningen menneskelige egenskaper eller at bygningen *er hjertet i miljøet*. Dette viser også følgende formulering om forslått høyhus: «Høydene på ny bebyggelse vi dermed «dverge» og svekke vesentlig konteksten og opplevelsen av de tilliggende murgårdsmiljøene»<sup>17</sup>. Dverge er et uvanlig og kanskje også uheldig forvaltningsord og svekker byantikvarens saklighet noe i dette argumentet, selv om budskapet og det språklige bildet som formidles i denne sammenhengen er forståelig.

Byantikvarens standpunkt til høydene i alternativ 1, er at de er i vesentlig konflikt med kulturminneinteressene. Et pro-argument er at foreslåtte høyder er i strid med høydebestemmelsene i kommuneplanen (2015). Holdbarheten til dette standpunktargumentet er at kommuneplanen er politisk vedtatt, der det i samme plan står at kulturminner skal hensyntas i byutviklingen i Oslo indre by. Det er ingen som betviler at høyder utfordrer et område sin karakter og helhetlige inntrykk, dersom de bryter vesentlig etablerte høyder og at dette påvirker kulturminner. Argumentet er derfor også relevant for saken.

---

<sup>16</sup> Case 3: Dokument 116

<sup>17</sup> Case 3: Dokument 116: 3, s.4

## 4.4 Oppsummering av funn

Flertallet av uttalelser og kommentarer fra byantikvaren baserer seg på kulturminnefaglige vurderinger. Det virker til å være det sentrale momentet for alle argumenter og all argumentasjon. Plan- og bygningsetatens kommentarer til planforslag er gjerne en vurdering basert på vurderingene til byantikvaren igjen<sup>18</sup>. Byantikvaren viser også i flere sammenhenger til de vurderingene PBE har gjort, men de hviler sine avgjørende argumenter i alle casene på egne avveininger. Byantikvaren kommer med både krav, føringer, vurderinger og anbefalinger i alle casene.



Figur 8: Byantikvarens vurderinger i reguleringssaker. Listen er ikke uttømmende, men viser til sentrale vurderinger i de tre casene

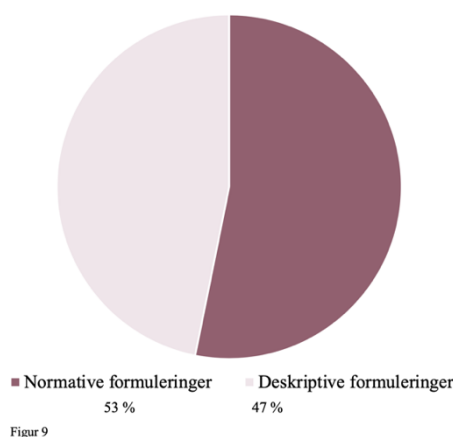
Det er også et tydelig mønster i byantikvarens dispositio. De sterkeste argumentene presenteres alltid innledningsvis i uttalelsene, mens andre argumenter som baserer seg mer på subjektive skjønnsvurderinger kommer etterfølgende. Samtidig er det tydelig at bærekraft og bruksverdien som argument faller i bakgrunn de tre casene. Byantikvaren er god til å trekke inn eksisterende bygde miljøer som del i sin verdivurdering og argumentasjon, men da heller som en del av helhetsargumentet og mindre som en kulturell og materiell ressurs, som også er viktig for bærekraftig byutvikling og vekst gjennom kulturminnenes samfunnsøkonomiske verdi.

Byantikvaren er generelt forbeholden i sine vurderinger om fremtidige forhold. Konsekvenser av planlagte tiltak og endringer for kulturminneverdiene er noe som ikke kan vites med sikkerhet. De er forsiktige med å være for bombastiske og formulerer seg med uttrykk som *vil fraråde* og *vil trolig ha innvirkning*. Samtidig er det nettopp slike vurderinger om fremtidige forhold som er et av kjerneområdene til byantikvaren. Det er et skille mellom

<sup>18</sup> Dokument 24.3 s.2

formuleringene der byantikvaren vurderer at for eksempel foreslåtte høyder vil være i vesentlig konflikt med kulturminnene, som er normative formuleringer og argumenter, og påstander om at de helt sikkert kommer til å være i konflikt. Sistnevnte formulering er vanskelig å bevise som sann eller usann.

Dataene for analysen er ikke kvantitative og det er derfor vanskelig å gi en tallfestet oversikt over antall normative og deskriptive formuleringer i hvert case. Jeg har likevel valgt å forsøke å kartlegge antall normative og deskriptive formuleringer, som summert gir 53% normative formuleringer og 47 % deskriptive formuleringer<sup>19</sup>. Regnestykket må ansees som et estimat, da det baserer seg på min subjektive forståelse og tolkning av tekstens kvalitative formuleringer. Funnene viser at det er en liten overvekt av normative formuleringer. Dette gjelder også enkeltvis i hvert case der prosentandelene av normative formuleringer, ligger på henholdsvis 55 %, 52 % og 52 %.



Tonen er fra planoppstart streng, der byantikvaren er tydelig på hva deres umiddelbare holdning og vurdering er. Oppfordringenes styrke reflekterer et bevisst retorisk grep fra byantikvaren, der det tydelig ligger en forventning om at deres anbefalinger skal tas hensyn til videre. Situasjonen er lik i alle tre case. Der konfliktnivået er lavt, er det en mindre streng tone i uttalelsene. Byantikvarens forventninger og eventuelle krav pakkes da inn i en mildere, mer forståelsesfull og imøtekommende tone. Det ser også ut som at utvikler har stor vilje til å samarbeide og tilpasse sitt alternativ etter byantikvarens anbefalinger, uten at jeg har foretatt

<sup>19</sup> Case 1: 45 % deskriptive formuleringer og 55 % normative, Case 2: 48 % deskriptive formuleringer og 52 % normative formuleringer, Case 3: 48 % deskriptive formuleringer og 52 % normative formuleringer

en nærmere analyse av deres argumentasjon og argumenter. I case 2 nevnes dette eksplisitt av utvikler i forbindelse med kommentar til byantikvarens uttalelse til planforslaget<sup>20</sup>.

I Pilestredet 75 C ser vi at byantikvaren foretar en mindre indirekte avveining mellom vekst og vern når de ikke motsetter seg rivningen av bygg S, A og JKL, samt garasjebygningen. Begrunnelsen for dette er dog heller knyttet til graden av viktigheten til kulturminneverdiene enn til fornuften av vekstargumentet.

Uenighet knyttet til foreslåtte høyder og hvordan disse tilpasses det eksisterende, er den dominerende konflikten i alle casene. Dette illustrerer en tydelig utfordring innenfor problemområdet knyttet til vekst, vern og bærekraftig planlegging. Plan- og bygningsetaten har kommentert alternativ 1 fra forslagsstiller i case 3: «*Forslaget er i tråd med kommuneplanen som legger opp til høy utnyttelse, flerfunksjonalitet, bevaring av verneverdig bebyggelse og tilrettelegging for et mer finmasket gatenett*». I neste avsnitt skriver de derimot at «*Forslaget er i strid med kommuneplanens høydebestemmelse og heller ikke utpekt som område for høyhus i Høyhusstrategien. Utnyttelse og høyder må sees i sammenheng med den bevaringsverdige bebyggelsen rundt kvartalet*»<sup>21</sup>. Sistnevnte kommentar gir også byantikvaren uttrykk for i sine uttalelser.

Et stadig argument fra byantikvaren er hvordan høydene vil påvirke det helhetlige uttrykket i området som kulturminnet er en del av. I Sofienberggata er det høydene mot Sofienbergparken og murgårdsbebyggelsen i kvartalet og i Pilestredet er det foreslåtte høyder i konflikt med etablert bygningshøyde i området. I Landbrukskvartalet, der forslagsstiller foreslår høyhus på tretti etasjer, er det ikke bare helheten i nærområdet som drøftes. Byantikvaren argumenterer med at høydene vil være synlig fra store deler av Oslo og delvis vil endre Oslos silhuett. Opplevelsesverdien er derfor det sentrale standpunktargumentet mot høydeforslag som byantikvaren vurderer å være i konflikt med kulturminnene og derfor motsetter seg. Jo høyere foreslått høyde, desto større blir området som byantikvaren vurderer som *helheten* i omfang.

---

<sup>20</sup> Case 2: Dokument 24.3 s. 68

<sup>21</sup> Case 3: Dokument 24.3 s. 23-25

Samtidig viser byantikvarens eget planforslag i Landbrukskvartalet, alternativ 3, at de er svært restriktive når det kommer til deres vilje til å tilrettelegge for høy arealutnyttelse og kompakt byutvikling og skriver at det er gjort en «*prioritering av verneverdiene for å legge til rette for en moderat utvikling i kvartalet*»<sup>22</sup>. Det er ikke unaturlig at deres alternativ legger opp til høyest grad av bevaring og moderat utvikling, og heller ikke at deres høydeforslag er innenfor kommuneplanens (2015) høydebestemmelser. Problemet er at byantikvaren begrunner vern gjennom dokumentverdier og opplevelsesverdier, uten å knytte disse til bruksverdiene og muligheter for verdiskaping gjennom bevaring. Dermed legger byantikvaren ansvaret for å utarbeide et forslag til videre bruk av bygningene og mulig verdiskapning knyttet til de kulturelle ressursverdiene over på forslagsstiller, der deres tolkning av bygningenes tålegrense og bruksverdi ikke nødvendigvis er den byantikvaren godtar.

---

<sup>22</sup> Case 3: Dokument 116:3, s.2

## Kapittel 5 – Diskusjon

I dette kapitlet vil jeg drøfte empirien opp mot det teoretiske rammeverket i kapittel 2. Utgangspunktet for diskusjonen følger forskningsspørsmålene med temaer som blir drøftet hver for seg. Konklusjon på den overordnede problemformuleringen vil gis i kapittel 6.

***Hva legger byantikvaren i ansvaret med å ta vare på verneverdige kulturminner, og samsvarer dette med etatens definerte handlingsrom?***

Egenskapene som identifiseres danner grunnlaget for byantikvarens vurdering av hvilke objekter som har kulturminneverdi og hvilket ambisjonsnivå av vern som anbefales (Unnerbäck, 2002). Allerede her foretar byantikvaren en kategorisk sortering og vekting av kulturminner og hva som bør tas vare på. Det er kommet klart frem t i alle casene at det ikke dreier seg om at byantikvaren skal *ta vare på* kulturminnene rent fysisk. Det dreier seg om hva byantikvaren kan oppnå gjennom sin argumentasjon, og at det er gjennom denne de kan *ta vare på* kulturminnene, og sørge for at disse faktisk gis bevaringsstatus i planforslaget. Byantikvaren skriver blant annet at de *tillater rivning* eller at *det åpnes for*. Det virker som om de nærmest har en bestemmelsesrett for hvordan utvikler må ta hensyn til kulturminneverdiene i planforslaget, og for PBEs holdning rundt hensynet til kulturminnene.

Et skille i formuleringene til byantikvaren er hvordan de virker å definere betydningen av *anbefaling* som hvordan noe bør gjøres, eller ikke gjøres og kommer med råd om hvordan kulturminnet skal hensyntas. Når byantikvaren kommer med en *oppfordring* er deres bruksmåtebeskrivende definisjon (Karlsen, 2015) i sammenhengen, krav om hvordan noe skal, eller ikke skal gjøres, og at de her handler utover deres rådgivende rolle for å sørge for at kulturminnene skal *tas vare på*. Fordi en viss enighet mellom aktørene må foreligge og byantikvaren som kulturminneforvalter oppleves som en sterk sektor, får de ofte gjennomslag og deres anbefalinger og oppfordringer tas i stor grad til følge. De forventer derfor at PBE gjennom sitt vedtak skal *ta vare på* kulturminnene rent overordnet, og at forslagsstiller og grunneier skal få ansvaret i praksis. Sistnevnte får derfor det fysiske ansvaret for kulturminnene.

Handlingsrommet innebærer at byantikvaren skal skape forutsigbare rammer for balanseringen av vern og vekst i planprosessene for PBE og forslagsstiller. I dette ligger det et ansvar hos byantikvaren for å tydelig formidle hva de vurderer som hensynsfull utvikling som ikke svekker de aktuelle kulturminneverdiene og ikke er i konflikt med kulturminneinteressene. Særlig argumentet om at forslaget er *en potensiell interessekonflikt med kulturminner* gjentar seg i alle tre casene, men det virker som om dette er et argument byantikvaren bruker som virkemiddel innledningsvis, for å vise hva premissene for den videre diskusjonen kommer til å være.

***Hvilket system for verdivurdering og hvilke språklige virkemidler ligger til grunn for byantikvarens kulturminnefaglige vurdering, og i hvilken grad viser etaten til andre sentrale hensyn i sin argumentasjon?***

Riksantikvarens verdisettingssystem er også det sentrale systemet for byantikvarens verdivurdering. Det er fremgår av analysen at opplevelsesverdiene er det sentrale i vurderingene og argumentasjonen, men dokumentverdiene er også svært sentrale. Systemet om en inndeling i tre overordnede kategorier, som både Riksantikvaren flere steder og Unnerbäck (2002) presenterer, skaper en enklere vei for byantikvaren når de skal vekte verdiene. Det er helt naturlig at dokument/kunnskapsverdiene er sentrale fordi deres sannhet sjeldent kan bestrides, men når det likevel viser seg at det er opplevelsesverdiene de viser til i høyest grad, kan dette kanskje tolkes som et mindre skifte i tankesettet til byantikvaren. Der man tidligere argumenterte for bevaring og vern med begrunnelse i den historiske verdien til kulturminnet, spiller de subjektive og mer uhåndgripelige verdiene nå inn med større viktighet. Dermed trekker dette i retning av at byantikvarens kulturminnefaglige vurdering er i ferd med å basere seg på et system der de tre kategoriene i sterkere grad nærmer seg mer likestilt grad av viktighet og gjennomslagskraft som selvstendig argument. Bruksverdiene som argument har likevel en vei å gå, slik også resonnetet til Løvdal (2007) delvis viser.

Kapittel 4 viste at byantikvarens vurderinger, anbefalinger og oppfordringer til plansakene formuleres gjennom et innarbeidet kulturminnefaglig språk der argumentasjonen i de tre casene er konsekvent og faglig begrunnet. Funnene viser også at byantikvaren handler i tråd med kommuneplanens (2015) uttalte målsetting om at hensynene til den historiske byen skal med i planleggingen, gjennom formidling av bevaringsverdiens betydning og grad av viktighet for planområdene.

Det er naturlig at det er de historiske delene av det fysiske miljøet i og rundt planområdet byantikvaren ønsker å ta vare på. Disse er sårbare for endringer, spesielt i pressområder for utvikling i Oslo indre by. Byantikvarens standpunkt og argumenter legger ofte opp til høy grad av bevaring og de ønsker minst mulig endringer av det eksisterende, samt nye tiltak som kan påvirke kulturminnene negativt. De er kravstore i omfanget av bevaring og begrunner dette med at tidsdybden i miljøet vises best gjennom at et bredt, representativt utvalg av historiske spor bevares. Særlig gjelder dette for Landbrukskvartalet, kanskje fordi kulturminnemiljøet som industrianleggets bygninger og elementer i sum danner, er mer representativt og *sjeldent* enn de enkelte kulturminnene som vurderes i Sofienberggata og Pilestredet 75 C. Utfordringene byantikvarens krav til bevaring, samt hvem som bærer ansvaret som skapes, nevnes veldig kort i oppsummeringen avslutningsvis i kapittel 4. Byantikvarens holdning reflekterer særlig en manglende evne til å vise til andre sentrale hensyn, som vekst og samfunnsøkonomiske hensyn. I dagens kulturminneforvaltning er det en kjent sak at kulturminner også er verdiskapende objekter, men når byantikvaren i liten grad drøfter dette mer i sin argumentasjon, virker det ikke som om dette i praksis anerkjennes av etaten i den grad dette bør vurderes. Bruksverdien innebærer ikke kun bærekraft i form av miljømessig bærekraft, men også bærekraft som knyttes til kulturelle og sosiale prosesser. At denne kategorien ikke er fremtredende betyr derfor at hensynet til bærekraft, ikke er tilstrekkelig drøftet.

Utviklers formuleringer virker å være sterkere i forbindelse med og innlemme bærekraftprinsippet som en naturlig del av planforslaget i sin argumentasjon. Det er nok ikke helt unaturlig, da fortetting i indre by i dag nærmest defineres som bærekraftig, og det fremstår også som politisk korrekt å vise til dette i planforslaget. Utvikler har gjennom sitt verdsett og målsetting et fortrinn på et område hvor byantikvaren kunne vært tydeligere på hva som er bærekraftig gjennom deres rådgivning.

### **Vekst og vern**

Virkelighetsforståelsen til byantikvaren og de historiske faktaene er i tråd med saksforholdene og andre generelle omstendigheter i planleggingen, og ut ifra den skriftlige argumentasjonen er det liten tvil om at byantikvaren handler innenfor det handlingsrommet og den delegerte myndigheten som er gitt. Samtidig legger byantikvaren en større del av ansvaret for avveining mellom vekst og vern over på PBE, som har dette som en sentral oppgave. PBEs sektorinteresse og ansvar tilsier at de ikke er like bundet av det



kulturhistoriske, som i større grad begrenser byantikvarens handlingsrom med tanke på hensynet til bærekraftige løsninger. I alternativ 2 fremmet av PBE i Landbrukskvartalet ser vi at PBE foreslår en lavere grad av vern og også i større grad enn byantikvaren åpner for en høyere bebyggelse (dog ikke like høyt som i forslagsstillers alternativ 1). Der byantikvaren er restriktive og mindre villige til å tilpasse sitt mandat til andre hensyn i prosjektene, søker PBE å balansere hensynene til de andre aktørene. Samtidig virker det som om det foreligger en aksept for at byantikvaren har mer fokus på vern enn vekst i sakene. Utfordringen er at noe av det viktigste for byantikvaren i casene, dreide seg om at endringene skal begrenses til hva de vurderer som kulturminnets tålegrense for endring. Det er mer krevende å tilpasse eldre bygninger til ny bruk, enn nye bygg som kan utformes mer fleksibelt med tanke på fremtidige bruksendringer. Dette kommer blant annet frem i Pilestredet 75 C der bygg N foreslås som barnehage. Det viktigste for byantikvaren i saken dreier seg om at endringene skal begrenses til hva de vurderer som bygningens tålegrense, og ikke hva kanskje er den mest bærekraftige eller funksjonelle utnyttelsen av bygningen når den skal romme barnehagedrift.

## Kapittel 6 – Konklusjon

Denne studien har undersøkt byantikvarens skriftlige argumentasjon i tre case: Sofienberggata 19-23, Pilestredet 75 C og Landbrukskvartalet. Kapittel 4 har redegjort for byantikvarens argumenter og argumentasjon i hvert case, samt verdiene og premissene deres argumentasjon bygger på. Kapittel 5 diskuterer funnene opp mot teorien. Sammen danner disse kapitlene grunnlaget for oppgavens konklusjon på den overordnede problemformuleringen:

***Hvilken forståelse av egen rolle har byantikvaren, og hvordan utøves denne gjennom byantikvarens skriftlige argumentasjon i casene? Videre hvilke utfordringer skaper dette i avveiningen mellom vekst og vern og hensynet til bærekraftig utvikling i de tre caseområdene?***

Funnene viser at byantikvaren i de tre casene forstår sin rolle først og fremst som en rådgivende kommunal etat, og at de handler i tråd med deres delegerte sektoransvar og forvalter kulturminnene gjennom rådgivning. Funnene viser også at byantikvarens argumenter i alle tre casene i størst grad begrunnes i etatens tradisjonelle forvaltningsansvar av det historiske, og mindre i hensynet til vekst i møte med vern. Kapittel 5 viser videre at byantikvaren samtidig oppfatter seg selv som en sterk sektor, og at de derfor påvirker eller begrenser de andre aktørenes handlingsrom i plansakene. Byantikvarens rolleforståelse beviser at de utover den rådgivende funksjonen har en reell anledning til å få gjennomslag for sine vurderinger, og etaten opptreer derfor som en aktiv deltaker i den fysiske utformingen av eiendommene gjennom skriftlige uttalelser og ved å fremme egne alternativ.

***... Videre hvilke utfordringer skaper dette i avveiningen mellom vekst og vern og hensynet til bærekraftig utvikling av de tre caseområdene?***

En stor utfordring er hvordan den relativt svake tilstedeværelsen av bærekraftprinsippet i argumentasjonen svekker byantikvarens evne til å skape balanserte rammer for vedtak av reguleringsplanene. Sektorinteressen til kulturminneforvaltningen er klart det viktigste momentet ved byantikvarens vurderinger. Funnene viser at argumentasjonen handler mer om verdien av bevaring i seg selv og mindre om hvorfor det er bærekraftig å bevare

kulturminnet. Grunneier og utvikler har naturligvis en fordel her fordi deres alternativ automatisk har en sterkere bærekraftprofil i tråd med vekststrategier. Derfor er dette en utfordring for byantikvaren. Funnene viser at hva som er det mest bærekraftige alternativet ved et tiltak, ikke nødvendigvis anbefales av byantikvaren, fordi det svekker egenverdien til kulturminnet. Nettopp her vil de overordnede politiske strategiene, samt Plan- og bygningslovens hovedprinsipp om bærekraftig og helhetlig planlegging være vanskelig å «oppfylle», hvis byantikvaren skal utøve sin rolleforståelse fullt ut.

### **Oppsummerende refleksjoner**

Bærekraft favner vidt og noen hensyn vil gå på bekostning av andre. Det er vanskelig med harmoni mellom vekst, vern og bærekraft i praksis der hensynene er likestilte. Det er et paradoks at Plan- og bygningsloven og kommuneplanens (2015) fortettingsstrategier for bærekraftig utvikling i Oslo indre by, skaper et konfliktområde med andre viktige hensyn i arealplanlegging. Arealplanlegging skal ivareta helhetlige hensyn, samtidig vil sektorinteresser og private markedsinteresser sjeldent gå hånd i hånd. Det er ingen tvil om at de sentrale aktørene involvert i byutvikling ser verdien av at kulturminner tas vare på, og at byantikvaren derfor er en viktig aktør, og også at verdien av samarbeid kan være lønnsomt på flere områder. Samtidig virker det som om det foreligger en forståelse hos de sentrale aktørene i prosjektene om at byantikvarens rolle som *bremse* i kompakt byutvikling, også er nødvendig for å understøtte verdien av kulturminnene som historiefortellende objekter i utarbeidelsen av planforslaget, og at disse er en del av en større historisk sammenheng i indre by. Det er særlig den kulturelle ressursverdien for verdiskaping som ser ut til å være inngangsporten til at aktørene ser de positive konsekvensene ved bevaring. Vern gjennom vekst er kanskje den fremtidige holdningen byantikvaren bør ha, for i større grad å innarbeide bærekraftprinsippet som en naturlig del av deres sektorinteresse, rolleforståelse, verdivurdering og avveining.

### **Forslag til videre forskning**

Det kan være interessant med en studie av prosjekter som sammenligner flere case som ligger i samme bydel, for å se om argumentasjonen endrer seg når prosjektene ligger nærmere hverandre, eller om det foreligger store avvik. En annen vinkling for videre forskning kan knytte seg til hvordan pro eller contra argumentene til byantikvaren og etatens anbefalinger og krav som ble hensynstatt i vedtatt plan, står seg i det endelige prosjektet når det er ferdig

bygget. Og videre om prosjektet illustrerer en god eller mindre god avveining mellom vekst og vern i det fysiske bygningsmiljøet.

## REFERANSELISTE

- Aasheim, O., Brede, K. & Thommessen, B. (1991). *Språk og argumentasjon* (10.oppl. 2002). Oslo. Gyldendal
- Brattli, T. (2006). *Fortid og forvaltning: En analyse av norsk kulturminneforvaltning i perioden 1990 - 2005 med hovedvekt på arkeologiske forhold* (Doktorgradsavhandling). Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet. Hentet fra: <http://hdl.handle.net/11250/242913>
- Børrud, E., Nyseth, T. & Winge, N. K. (2018). Kulturminnevern i lov og praksis. Aarsæther, N. J., Hanssen, S. G. (red.). *Plan- og bygningsloven: en lov for vår tid?* (s. 393-415). Oslo. Universitetsforlaget
- Egede-Nissen, H. H. (2014). *Autentisitetens relevans: På sporet av endret fokus for kulturminnevernet* (Doktorgradsavhandling). Arkitektthøyskolen i Oslo. Hentet fra: <https://aho.brage.unit.no/aho-xmlui/handle/11250/227129>
- Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven. (FOR-1979-02-09-8785). Hentet fra: <https://lovdata.no/forskrift/2019-02-15-127>
- Graff, J. (2010). *Transformasjon i sentrale byområder ut fra et vern versus nybyggingsperspektiv* (Masteroppgave, Universitetet for Miljø- og biovitenskap [i dag NMBU]). Hentet fra: [https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/188099/Master oppgave av Joachim Graff.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/188099/Master%20oppgave%20av%20Joachim%20Graff.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Guttormsen, T. S., Gageraas K. (2007). Kulturarv som kapital. Et kulturelt perspektiv på verdiskapingsdiskursen. Omland, A., Skar, B., & Fageraas, K. (red.). *Kulturminner og verdiskaping i Norden. Nordisk workshop, Oslo 2.-3. mai.* (TemaNord 2007:609) (s.120-131). København. Norden, Nordisk Ministerråd
- Jakobsen, H. P. (2016). *Vekst eller vern?: En kvalitativ studie av eiendomsutviklers avveininger mellom vekst og vern i tre utbyggingsprosjekter i Oslo indre by* (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/51897/Hans-Petter-Jakobsen---Masteroppgave-2016-Fullf-rt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5.utg. 2.opplag). Oslo. Abstrakt forlag
- Karlsen, G. (2015). *Språk og argumentasjon*. Bergen. Fagbokforlaget
- Klima- og miljødepartementet. (2014, 09.desember). Bygningsvern i Norge. *Regjeringen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/kulturminner-og-kulturmiljo/innsiktsartikler-kulturminner/bygningsvern-i-norge/id2343540/>

- Kulturminneloven (1978). Lov om kulturminner LOV-1978-06-09-50. Hentet fra:  
<https://lovdata.no/lov/1978-06-09-50>
- Løvdal, J., Riksantikvaren Departement for kulturminneforvaltning. (2007). Norge: Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet. Omland, A., Skar, B., & Fageraas, K. (Red.). *Kulturminner og verdiskaping i Norden. Nordisk workshop, Oslo 2.-3. mai.* (TemaNord 2007:609) (s,32-46). København. Norden, Nordisk Ministerråd
- Omland, A., Skar, B., & Fageraas, K. (2007). Innledning: Verdiskaping i Norden basert på kulturminner og kulturmiljøer. Omland, A., Skar, B., & Fageraas, K. (Red.). *Kulturminner og verdiskaping i Norden. Nordisk workshop, Oslo 2.-3. mai.* (TemaNord 2007:609) (s,11-22). København. Norden, Nordisk Ministerråd
- Oslo kommune Byantikvaren. (2008). *Byantikvarens rolle i PLANSAKER.* Hentet fra:  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php?mmfileid=15764>
- Oslo kommune Byantikvaren. (2011). *Veileder for tilgjengelighet i verneverdig bebyggelse i Oslo.* Hentet fra: <https://www.byggogbevar.no/media/7909/uu-veileder18-siste-utgave.pdf>
- Oslo kommune Byantikvaren. (2014). *Kommuneplan for Oslo mot 2030: Uttalelse til høringsutkast til offentlig ettersyn.* Hentet fra:  
<https://byantikvaren.files.wordpress.com/2015/06/oslo-mot-2030-byantikvarens-uttalelse-til-hc3b8ringsutkast.pdf>
- Oslo kommune. (2015). Oslo mot 2030: Smart, trygg, grønn. Kommuneplan 2015. Samfunnsdel og byutviklingsstrategi. Hentet fra:  
[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374699-1486638305/Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny kommuneplan 2015/Kommuneplan 2015 del 1 justert 31.01.2017.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374699-1486638305/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny%20kommuneplan%202015/Kommuneplan%202015%20del%201%20justert%2031.01.2017.pdf)
- Oslo kommune. (2018). Vår by, vår framtid. Kommuneplan for Oslo 2018. Samfunnsdel med byutviklingsstrategi. Hentet fra:  
[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13324093-1572596131/Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Vedtatt kommuneplan 2018/Kommuneplan Oslo – utskriftvennlig.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13324093-1572596131/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Vedtatt%20kommuneplan%202018/Kommuneplan%20Oslo%20-%20utskriftvennlig.pdf)
- Oslo kommune. (u.å.). Geografiske inndelinger: Indre og ytre by. Hentet 27. september 2019 fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/statistikk/geografiske-inndelinger/#gref>
- Oslo kommune Byantikvaren. (u.å.). Vår historie. Hentet 6. september 2019 fra:  
<https://byantikvaren.no/var-historie/>
- Oslo kommune. (u.å.). Saksinnsyn Sofienberggata 19-23. Saksdokumenter til reguleringsplan Hentet fra: [https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374699-1486638305/Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny kommuneplan 2015/Kommuneplan 2015 del 1 justert 31.01.2017.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374699-1486638305/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny%20kommuneplan%202015/Kommuneplan%202015%20del%201%20justert%2031.01.2017.pdf)

- Oslo kommune. (u.å.). Saksinnsyn Pilestredet 75 C. Saksdokumenter til reguleringsplan  
Hentet fra:  
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201601745>
- Oslo kommune. (u.å.). Saksinnsyn Landbrukskvartalet. Saksdokumenter til reguleringsplan  
Hentet fra:  
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201613090>
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. LOV-2008-06-27-71. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Riksantikvaren, Direktorat for kulturminneforvaltningen. (2014). Oslo kommune: Kommuneplan 2013-2030: Riksantikvarens merknader – innsigelse. Hentet fra: <https://byantikvaren.files.wordpress.com/2015/06/riksantikvarens-merknader-innsigelse.pdf>
- Riksantikvaren, Departement for kulturminneforvaltningen. (2016). *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap: Planlegging etter plan- og bygningsloven* (Veileder). Hentet fra: <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Forvaltningsnytt/Ny-utgave-av-veileder-i-planlegging-etter-plan-og-bygningsloven>
- Riksantikvaren, Departement for kulturminneforvaltningen. (u.å.). *Hvem har ansvar for hva?* Hentet 10. oktober 2019 fra: <https://www.riksantikvaren.no/Ansvarsomraader/Arkeologiske-kulturminner/Hvem-har-ansvar-for-hva>
- Riksantikvaren, Direktorat for kulturminneforvaltningen. (u.å.). *Gule lister til alle*. Hentet 10.oktober fra: <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Nyheter/2014/Gule-lister-til-alle>
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data* (5. utg.). London. Sage publications
- Sømod, T. (2009 14.februar). *Nivellere*. Store norske leksikon. Hentet 26. november 2019 fra:<https://snl.no/nivellere>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i klavitativ metode* (4.utg.). Bergen. Fagbokforlaget.
- Unnerbäck, A., (2002). *Kulturhistorisk værdering av bebyggelse*. Stockholm. Riksantikvarieämbetet
- Wang G. C., Magnussen, K., Stemland E. L., Kildal I. E., Ibenholt, K., Dombu, V. S. (...) Strand, J. (2017). *Verdien av kulturarv: En samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer* (Menon Economics rapport nr. 72/2017). Hentet fra: [https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/bitstream/handle/11250/2468330/Verdien\\_av\\_kulturarv\\_2019.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/bitstream/handle/11250/2468330/Verdien_av_kulturarv_2019.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Wildberg, J. (2016, 37. mai 16.53. Oppdatert 23. feb. 2017 13.57) Byantikvaren: 60 år for den gode byen: Janne Wildberg. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/rgMde/byantikvaren-60-aar-for-den-gode-byen-janne-wilberg>

Wildberg, J. Hansen, L. E. (2014, 30.mai 19.50). Det historiske sentrum kan bli rasert: Vi er i realiteten i ferd med å få en ny saneringsplan for Oslo sentrum. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/J18yR/det-historiske-sentrum-kan-bli-rasert>

## FIGURLISTE

Figur 1: Kulturminneforvaltningen i Norge. Riksvåpen hentet fra: [https://no.wikipedia.org/wiki/Norges\\_riksvåpen](https://no.wikipedia.org/wiki/Norges_riksvåpen). Riksantikvarens logo hentet fra: <http://www.kulturarv.no/hanna-geiran-utnevnt-til-ny-riksantikvar>

Figur 2: Organisasjonskart: byantikvaren (egen figur)

Figur 3: Bakgrunnskart/kartforto hentet fra: <https://kommunekart.com/?urlid=a037c242-8ca6-4b9f-b39f-6250cfba0c6a>

Figur 4: Ulike argumentasjonstyper og holdbarhet samt relevans. Egen forenkling av figur fra Karlsen, G. (2015). *Språk og argumentasjon* (s. 66). Bergen. Fagbokforlaget

Figur 5: Planområde – Kulturmiljø og kulturminner på Gul liste, Sofienberggata  
Søk: Sofienberggata 19-23, 0558 Oslo. Hentet fra: <http://riksantikvaren.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=545b8e996b6e4e1fbc65f69299a7167>

Figur 6: Planområde – Kulturmiljø og kulturminner på Gul liste, Pilestredet 75 C. Søk:  
Pilestredet 75 C, 0354 Oslo. Hentet fra: <http://riksantikvaren.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=545b8e996b6e4e1fbc65f69299a7167>

Figur 7: Planområde – Kulturmiljø og kulturminner på Gul liste, Landbrukskvartalet. Søk:  
Hollendergata 5, 0190 Oslo. Hentet fra: <http://riksantikvaren.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=545b8e996b6e4e1fbc65f69299a7167>





**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway