



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Regionale myndigheters bruk av digital plandialog

Utgave: 1

Dato: 30.11.2016

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rapporttittel:	Rapport
Utgave/dato:	1/ 30.11.2016
Filnavn:	Rapport.docx
Arkiv ID	
Oppdrag:	610211-01–Bruk av digital plandialog Kartlegging og rapport
Oppdragsleder:	Trygve Valen
Avdeling:	Analyse og utredning
Fag	Kommunal og regional planlegging
Skrevet av:	Ingvild Nordtveit og May Britt Hernes
Kvalitetskontroll:	Tor Gunnar Øverli
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for å kartlegge bruk av digital plandialog blant fylkeskommuner og fylkesmenn i hele landet. Formålet er å skaffe innsikt og oversikt over hvordan plandialog mellom kommuner og regionale myndigheter foregår i dag og hvilke behov og ønsker en har for digital dialog for fremtiden. Kartleggingen skal inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget for KMDs videre arbeid med å legge til rette for regelverk og metoder for enklere og mer effektiv kommunikasjon mellom aktørene i en planprosess.

Kartleggingen baserer seg på informasjon innhentet gjennom en spørreundersøkelse og flere intervju.

Ivar Tvede har vært KMDs kontaktperson for oppdraget.

Trygve Valen har vært oppdragsleder for Asplan Viak. May Britt Hernes og Ingvild Nordtveit har hatt ansvar for gjennomføring av spørreundersøkelse og intervju, og Tor Gunnar Øverli har bidratt med kvalitetssikring.

Stavanger, 30.11.2016

Trygve Valen

Oppdragsleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	4
1.1	Bakgrunn og formål.....	4
1.2	Avgrensing og definisjoner.....	5
2	Metode for informasjonsinnhenting.....	5
2.1	Spørreundersøkelse.....	5
2.2	Telefonintervju.....	6
3	Regionale myndigheters bruk av digital plandialog i behandling av arealplaner.....	7
3.1	Resultater fra kartlegging.....	7
3.2	Saksgangen i praksis.....	13
4	Erfaringer med dagens løsninger.....	16
4.1	Erfaringer med bruk av digital plandialog.....	17
4.2	Tilgang til data hos regionale etater.....	19
4.3	Andre innspill.....	19
5	Sammenfatning av viktige funn og innspill til videre arbeid.....	20
5.1	Sentrale funn.....	20
5.2	Oppsummering og mulige retninger.....	20

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

I Meld. St. 27 (2015-2016) presenterer «*regjeringens overordnede politikk for hvordan vi i Norge kan utnytte IKT til samfunnets beste*» (s. 11)¹, der det blant annet settes som mål å «*fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, samtidig som innbyggere og næringsliv har forventninger om en enklere hverdag*» (s. 11). Som en del av dette arbeidet har regjeringen satt av midler til digitalisering av bygg- og planprosesser. Utviklingsarbeidet innenfor planområdet skal bidra til et moderne digitalt basert plansystem hvor det meste av informasjonen blir utvekslet digitalt. Ansvarlig for gjennomføringen er Kommunal- og moderniseringsdepartementets planavdeling, som har ansvaret for regelverk, spesifikasjoner og metodeverk for planprosesser i Norge.

I planprosessene skal kommunale saksbehandlere, politikere, publikum, utbyggere, planleggere og andre offentlige aktører kommunisere og gi innspill. Tradisjonelt har denne dialogen skjedd ved oversendelse av fysiske brev mellom aktørene, som igjen har blitt arkivert i de ulike aktørers sak- og arkivsystemer. I dag foregår saksbehandling og dialog i mer eller mindre grad elektronisk i en eller annen form.

Mange kommuner og andre offentlige organ har tatt i bruk fullelektronisk saksbehandling, dvs. også digital godkjenning av brev. Dette i motsetning til tidligere, da alle brev og vedtak skulle fysisk underskrives. Ved saksbehandling skanner arkivet inn alle dokumenter, og saksbehandler forholder seg kun til digitale dokumenter, ikke papir. Dermed ligger det til rette for at fysiske brev og dokumenter kan utgå i sin helhet.

En rekke kommuner har også relativt nylig tatt i bruk elektroniske verktøy for dialog mellom kommune og publikum – de såkalte plandialogsystemene. Digital plandialog er en innsyns- og dialogløsning for plan- og byggesaker, opprinnelig utviklet av 12K samarbeidet i Vestfold, som var pilot i så henseende. Løsningen baserer seg på kartdata, kommunens sak- og arkivsystem og kommunens planarkiv. Det er i dag tre systemleverandører som har relevante produkter for plandialog – Geodata, Norkart og Norconsult. Løsningene går under forskjellige navn, men omtales alle her som digital plandialog.

Regionale myndigheter (fylkeskommuner/fylkesmenn) er en viktig aktør i planprosessen. I tillegg til/i stedet for den «manuelle» metoden med fysiske brev har noen av disse aktørene i samarbeid med lokale kommuner etablert ulike former for digital kommunikasjon. Det kan være seg e-post, FTP-tjenester, portaler eller web-tjenester. Formålet med dette prosjektet er å kartlegge hvordan plandialog mellom kommuner og regionale myndigheter foregår i dag og hvilke behov og ønsker regionale myndigheter ser for seg i framtiden.

Kartleggingen er tredelt, der vi ser på:

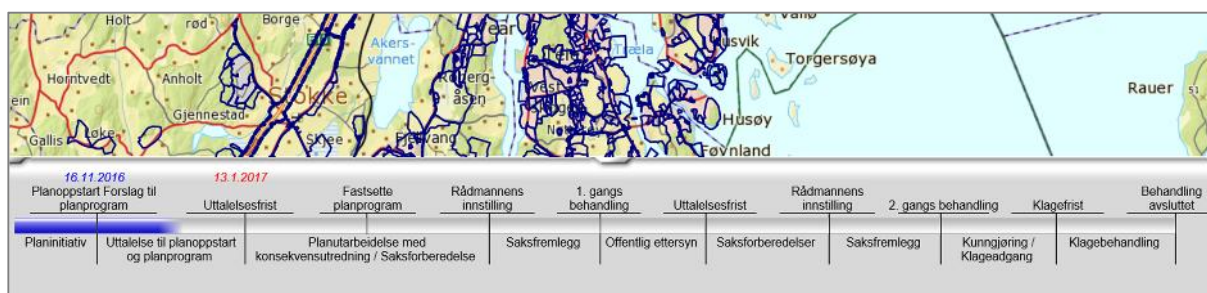
- Hvordan samtlige fylkesmenn og fylkeskommuner kommuniserer med kommunene i en arealplanprosess i dag
- Hvilke utfordringer, ønsker og behov fylkesmenn og fylkeskommuner ønsker løst
- Hvordan plandata brukes av de regionale aktørene

¹ Meld. St. 27 (2015-2016): Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

1.2 Avgrensning og definisjoner

I prosjektet kartlegges dialogen i arealplaner etter plan- og bygningsloven mellom kommuner og fylkesmenn og fylkeskommuner fra varsling av planarbeid til utsending av hørings svar. Dialog i forbindelse med klagebehandling er ikke tatt med her. Kartleggingen tar for seg erfaringene til regionale myndigheter og kommuner og private aktørers erfaringer er ikke kartlagt. Rapporten er således ikke ment å gi et fullstendig bilde på bruk av digital plandialog.

I rapporten brukes begrepet digital plandialog. Med det menes kommunikasjon via digitale løsninger som gir tilgang til planer og andre relevante data digitalt.² Det omfatter altså ikke kommunikasjon via e-post eller lignende, selv om det også er en form for digital dialog. I figuren nedenfor er det vist et eksempel på hvordan kartløsningen kan se ut med oversikt over status på planarbeidet.



Figur 1: Utsnitt fra digital plandialog

Kartleggingen er gjennomført ved informasjonshenting fra flere informanter. Felles for informantene er at de til daglig arbeider med plansaker i fylkeskommuner (FK), fylkesmenn, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) eller Statens vegvesen (SVV) eller arbeider i postmottak og arkiv i de samme etatene. Det betyr at vinklingen i kartleggingen har vært på brukerne av ulike systemer, og da naturligvis på hvordan disse brukes i praksis og brukergrensesnitt. Dersom samme kartlegging hadde vært gjennomført med informanter som arbeider med utvikling av de tekniske løsningene ville det gi andre innspill. Men fokus i dette prosjektet har vært å se på hvordan ulike tekniske løsninger faktisk brukes, hvorfor ulike løsninger blir brukt eller eventuelt ikke brukes, og hvilke behov de som arbeider med plansaker hos FK, FM og noen andre statlige sektormyndigheter har til tekniske løsninger for at planprosessene skal kunne effektiviseres.

Med effektivisering av planprosesser har vi skilt mellom muligheter for å korte ned saksbehandlingstiden hos FK og FM, og muligheter for å redusere dobbeltarbeid (at færre ansatte kan gjøre samme mengden arbeid). Her er det imidlertid viktig å se på hele saksgangen, da tidsinnsparinger for den ene instansen kan føre til merarbeid hos en annen instans.

2 Metode for informasjonsinnhenting

2.1 Spørreundersøkelse

For å kartlegge bruken av digital plandialog i fylkeskommuner og fylkesmenn er det sendt ut en spørreundersøkelse. Formålet med kartleggingen er å få en oversikt over de fylkeskommuner og fylkesmenn som benytter digital plandialog i kommunikasjonen med kommuner/forslagsstiller i

² Mer informasjon om digital plandialog og hva vi mener med det finnes på KMD sine hjemmesider: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/plankartsiden/plandialog/id2471435/>

planprosesser. Ikke alle kommuner har løsninger for denne type dialog, og det gir en naturlig begrensning i muligheten for fylkesmenn og fylkeskommuner å bruke slike løsninger.

Samtlige fylkeskommuner og fylkesmenn er bedt om å svare på et spørreskjema om deres bruk av digitale løsninger i dialog med kommunene. Undersøkelsen ble første gang sendt ut 10. oktober 2016, og deretter sendt en påminnelse til de som da ikke hadde svart 18. oktober 2016 og 1. november. Undersøkelsen ble avsluttet 8. november 2016. Det ble i perioden mottatt komplett svar fra samtlige fylkesmannsembeter og 13 fylkeskommuner.³ Det gir en samlet svarprosent på 86.

Spørsmålene som er stilt i kartleggingen er i stor grad fokusert på dialogen med kommunene i forbindelse med en planprosess og hvor informasjon om plansaker hentes fra.

2.2 Telefonintervju

I tillegg til spørreundersøkelsen er det gjennomført 14 telefonintervju fordelt på seks fylker. Utvalget er basert på resultatene fra spørreundersøkelsen og en oversikt over hvilke kommuner som har en digital løsning for plandialog (jf. rapporter fra Norconsult, Geodata og Norkart). Informanter i fylkene har vært representanter fra planavdelingene hos fylkesmannen og fylkeskommunen i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Rogaland, Telemark, Hedmark og Vestfold. I tillegg er det gjennomført intervju med en representant for NVE, region sør. Arkivavdelingen er de som i stor grad både mottar og sender post fra embetet og har førstehånds kunnskap om løsningene de benytter. Det er derfor i tillegg er gjennomført intervju med representanter fra arkivet hos to fylkesmenn og et medlem av Fagutvalg for sakarkiv.

³ Fylkeskommunene som ikke har besvart undersøkelsen er Akershus, Buskerud, Finnmark og Oppland.

3 Regionale myndigheters bruk av digital plandialog i behandling av arealplaner

Regionale myndigheter som fylkesmann og fylkeskommuner er høringsinstans i alle planer etter plan- og bygningsloven. De blir varslet av ved planoppstart og får tilsendt planer som er på høring. Ved begge anledningene har de mulighet til å komme med merknad/uttale.

For å kunne si noe om deres bruk eller mangel på bruk av digital plandialog har det vært viktig å følge hele saksgangen, i fra de mottar varsel om oppstart til de har sendt sitt hørings svar. Saksgangen er besvart i spørreundersøkelse og supplert i telefonintervju.

Som utgangspunkt for presentasjon av resultatene fra kartleggingen, både spørreundersøkelsen og intervju, er en enkel fremstilling av saksgangen og dialogen mellom kommuner og fylkeskommuner/-menn er vist i figuren nedenfor. Denne viser kun fasene fram til merknad eller eventuell innsigelse til planforslaget sendes. Godkjenning av endelig vedtak og klagebehandling er ikke inkludert i kartleggingen.



* Kan være fra private eller kommuner

Fasediagrammet tydeliggjør hvor i planprosessen det er formelle oversendelser i arealplansaker. Varsel om oppstart kommer enten fra private forslagstillere eller fra kommunen selv. Ved høring av planforslag er det alltid kommunene som sender det ut til offentlige og berørte parter. Det er ulikt når og i hvilken grad kommunene legger planer under arbeid inn i sine system for digital plandialog.

Nedenfor oppsummeres informasjonen fra spørreundersøkelsen og telefonintervju. Til slutt er det presentert et fasediagram der saksgangen er oppsummert med informasjon om hvordan saksgangen og dialogen gjennomføres og spennet i framgangsmåten.

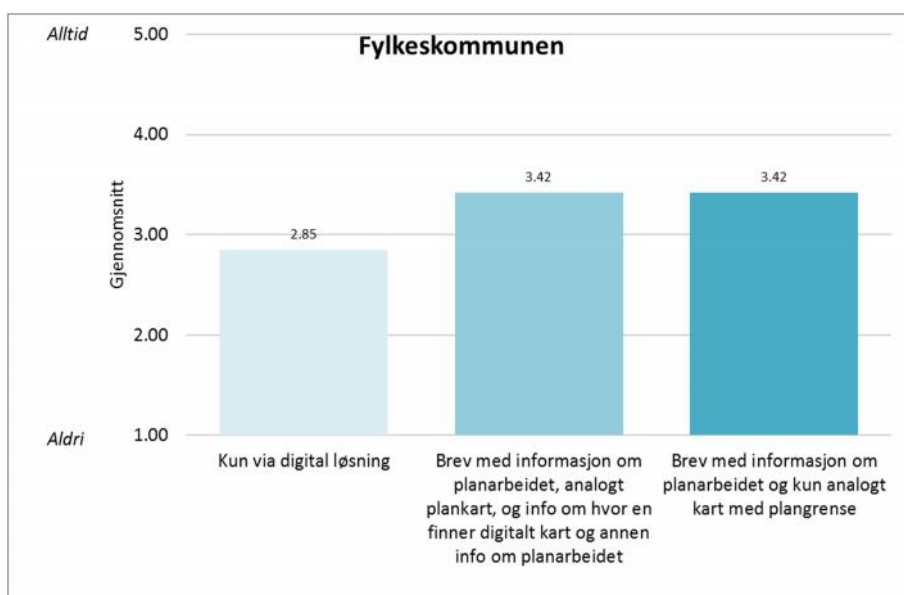
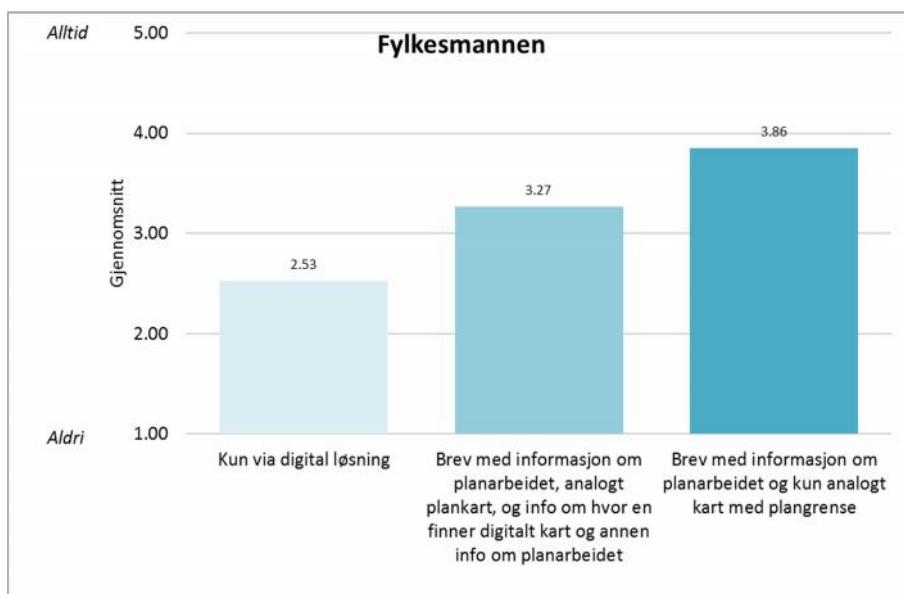
3.1 Resultater fra kartlegging

Alle som har svart på undersøkelsen har oppgitt at det normalt gis en felles uttale fra myndigheten i plansaker. Dette er altså vanlig praksis i alle fylkene som har besvart undersøkelsen.

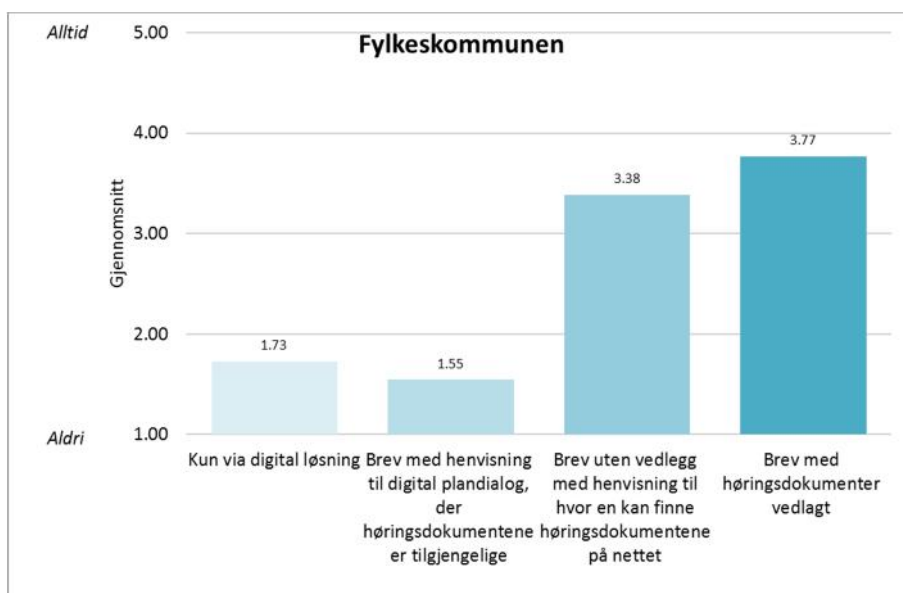
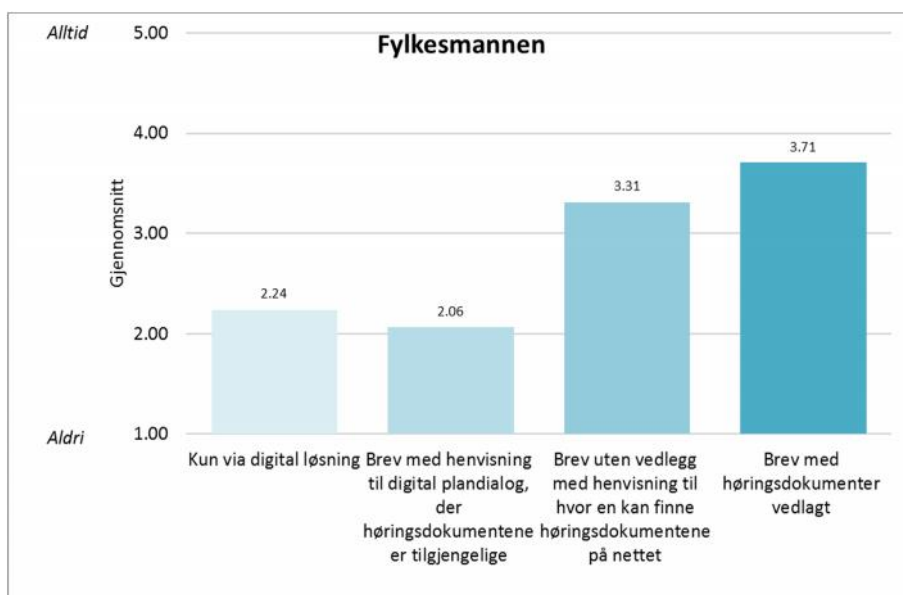
Resultatene fra spørreundersøkelsen er oppsummert i diagram for hvert spørsmål, for fylkesmennene og fylkeskommunene. Alle spørsmål er rangert fra 1 til 5, der 1 er aldri og 5 er alltid.

Mottak av varsel om oppstart og informasjon om planforslag sendt på høring

Hvordan mottar dere informasjon ved varsel om oppstart av planarbeid?



Hvordan mottar dere som hovedregel informasjon ved høring?



Ut fra svarene ser man at måten man mottar varsel om oppstart og måten man mottar planforslag til høring er i hovedsak like. Det som skiller dem er mengden informasjon. Videre blir disse to fasene kommentert sammen.

Svarene fra spørreundersøkelsen når det gjelder mottak av varsel om oppstart og informasjon om planforslag ved høring er noe usikre. Gjennom telefonintervjuene er det kommet frem at saksbehandlerne i fylkeskommunene og hos fylkesmannen ikke fullt ut kjenner rutine for oversendelse. Det er, i de fleste tilfeller, postmottaket som tar imot, arkiverer og sender sakene videre i saksbehandlingssystemet. Om kommunene har sendt over dokumentene som brev, vedlegg til e-post eller via en digital løsning kan ikke saksbehandlerne alltid se. Det er derfor noen svar som ikke nødvendigvis stemmer, da saksbehandlerne tror at oversendelsen skjer per e-post, mens det i realiteten er oversendelse per post eller som link, der ansatte i arkivet må inn i kommunenes nettsider for å laste ned, mellomlagre og så arkivere de aktuelle dokumentene. For å bedre kunne belyse framgangsmåten er det i tillegg gjennomført intervju med ansatte ved arkivene hos to fylkesmenn og et medlem av Fagutvalg for sakarkiv.

Hovedpoenget er at dersom kommunene benytter seg av digitale løsninger, vil de ansatte på postmottaket laste ned de aktuelle dokumentene, slik at saksbehandler uansett får dokumentene i saken inn i eget saksbehandlingssystem – med få unntak benytter de ikke kommunenes digitale løsninger direkte.

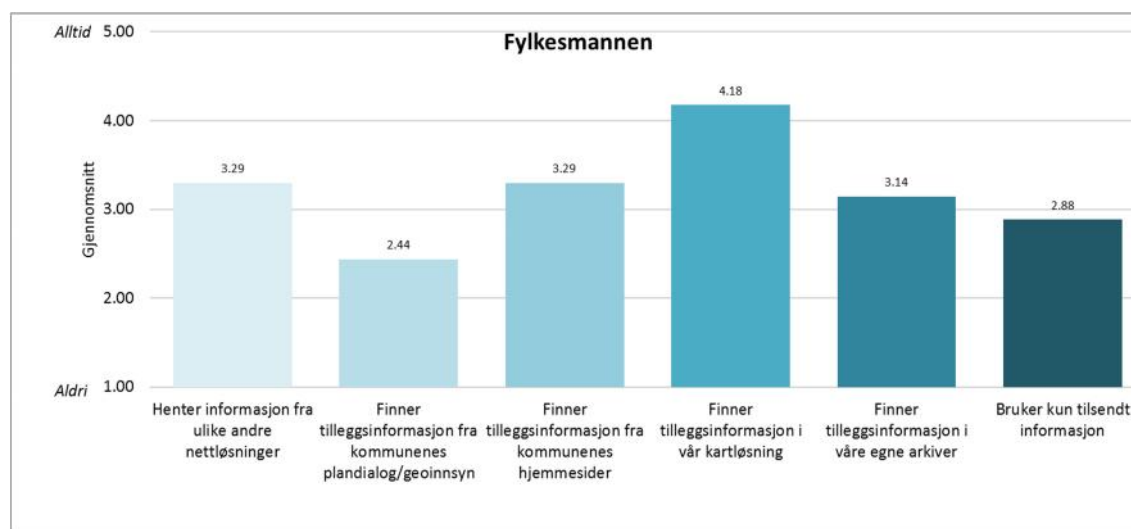
I de tilfeller der kommunene kun oversender link til sine hjemmesider (for eksempel digitale løsninger for plandialog) oppgir flere i telefonintervju at dette ikke er ønskelig. Det skyldes at de da må leite seg fram i kommunene sine sider, ulike kommuner har ofte ulike system og hjemmesidene deres er organisert på forskjellige måter. Dette oppleves ikke som mer effektiv eller tidsbesparende for de som mottar varsel om oppstart eller informasjon når planforslag sendes på høring. I tillegg kan det være en utfordring for arkivansatte å vite hvilken informasjon som er relevant, da særlig dersom dette avviker fra standard plandokument.

Flere trekker også fram at en lenke til en nettside der informasjonen oppdateres og man ikke vet hvor lenge man har tilgang til de aktuelle dokumentene og kartene, ikke er tilfredsstillende når det gjelder behov for arkivering i eget sakarkiv. Det er stort fokus på at fylkeskommunene og fylkesmennene må kunne gå tilbake og se hvilken informasjon de har basert sin uttale på.

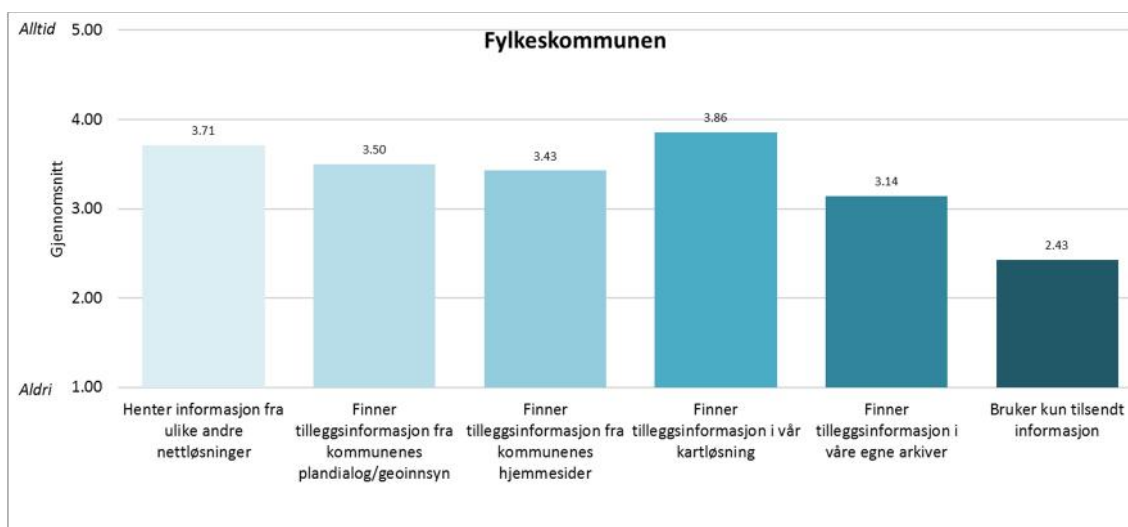
Det er også (minst) en fylkeskommune som har utviklet en egen portal for innsending av plansaker. På hjemmesiden til Møre og Romsdal fylkeskommune kan private forslagsstillere, statlige og regionale instanser og kommunene i fylket sende planer digitalt med vedlegg, og løsningen kan også benyttes til å sende informasjonen til flere mottakere (per e-post).⁴ Denne løsningen benyttes av en del, særlig av kommunene.

Kilder for kartfestet informasjon:

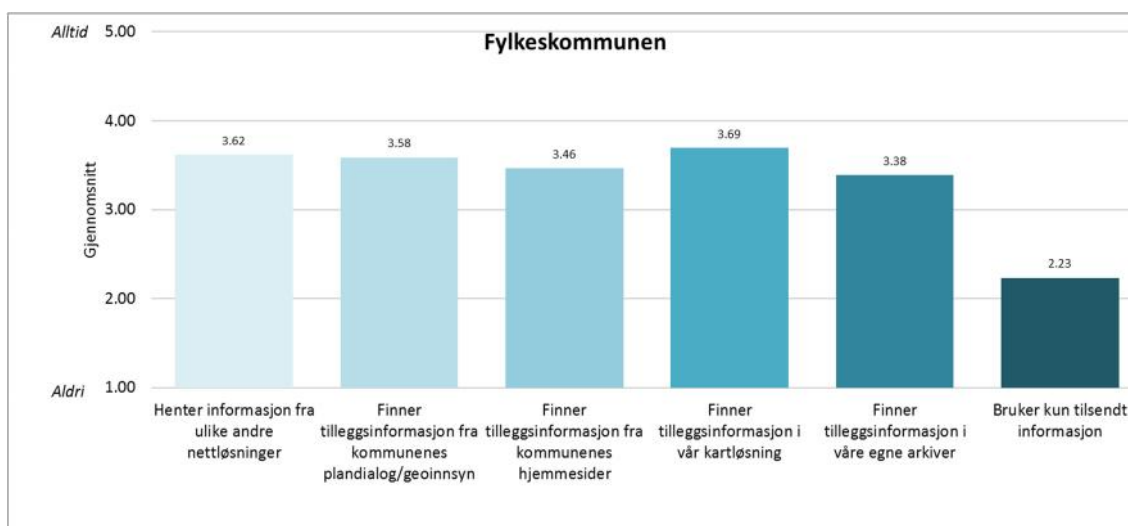
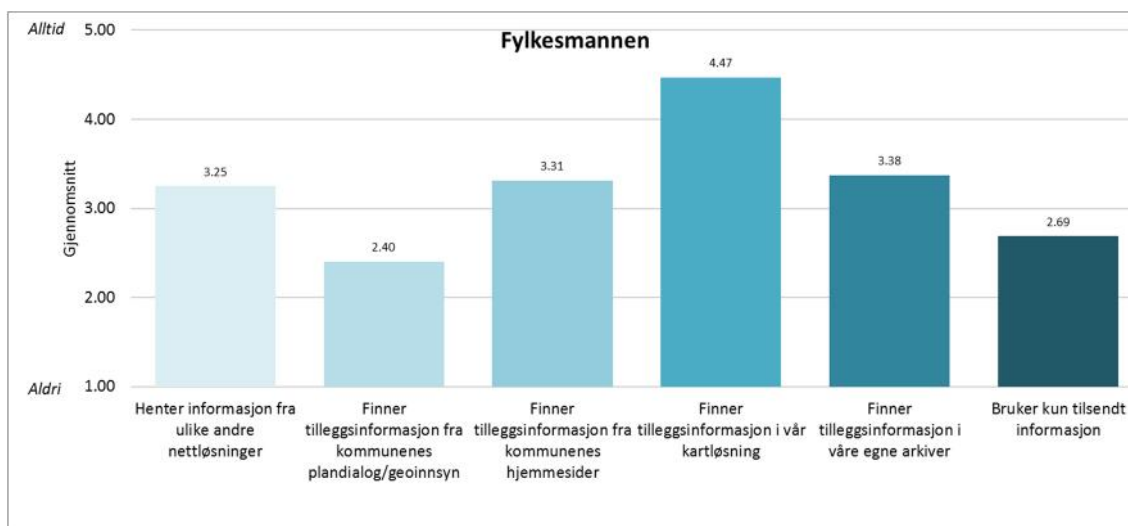
Hvor henter dere kartfestet informasjon som grunnlag for uttale ved varsel om oppstart?



⁴ Se nettsiden her: <https://mrfylke.no/Tenestekomraade/Plan-og-analyse/Kommunal-planlegging/Elektronisk-oversending-av-plansaker-DIG>



Hvor henter dere kartfestet informasjon som grunnlag for uttale ved høring?



Kommunenes plandialog/geoinnsyn eller andre kommunale digitale løsninger benyttes sjeldent for å hente kartfestet informasjon. De fleste oppgir at de oftest bruker egen kartløsning.

I intervjuene kommer det frem at det også er varierende i hvor stor grad saksbehandlere i fylkeskommune og hos fylkesmenn bruker kartløsningene til å gjøre egne analyser.

Noen sier at de bruker egne kartløsninger der alle temakart er samlet, men der det bare delvis er tilgjengelig informasjon om kommuneplaner og reguleringsplaner. Fordi kommunene er planmyndighet er det ikke deres oppgave å utrede, men de tar «stikkprøver» av planene.

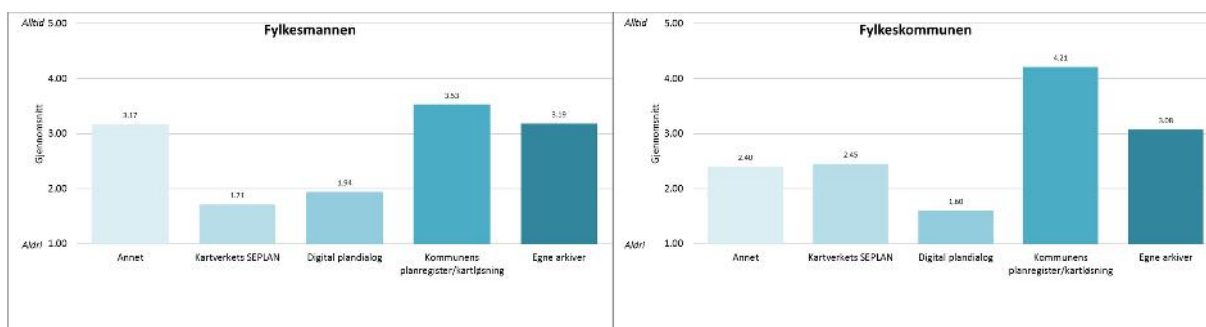
Andre er derimot opptatt av å få oversendt SOSI-filer til alle større planer slik at de kan gjøre egne analyser og legge inn vedtatte planer og planer på høring i egne kartløsninger.

Felles for alle som er intervjuet er at de oppgir at de ikke kan være sikker på at kommunenes sider alltid er oppdatert med de dokumentene som trengs. Det er flere som har opplevd å kun få oversendt en link til hjemmesiden, men uten at planforslaget er lastet opp på kommunene sine sider. Det kan skyldes at det er ulike avdelinger som har ansvar for saksbehandling (og oversender linken) og de som har ansvar for å laste planene opp i kommunenes kartløsning.

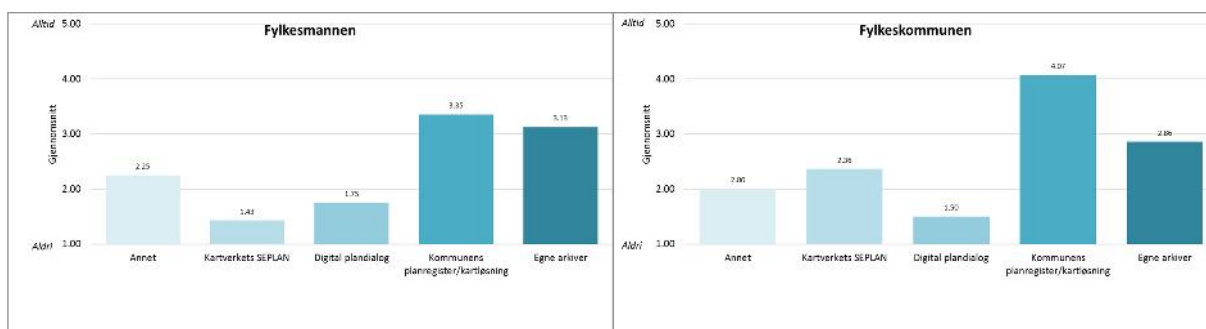
Egne kartløsninger er heller ikke alltid oppdatert når det gjelder reguleringsplaner og kommuneplaner. Noen har egne kartløsninger som kun inneholder temakart, mens andre også har kommuneplaner og ev. reguleringsplaner på høring. Men også her er det uttrykt usikkerhet til om kartene alltid er oppdatert med tanke på reguleringsplaner og kommuneplaner.

Kilder for informasjon om planarbeid:

Hvordan skaffer dere informasjon om gjeldende planer i aktuelt område?



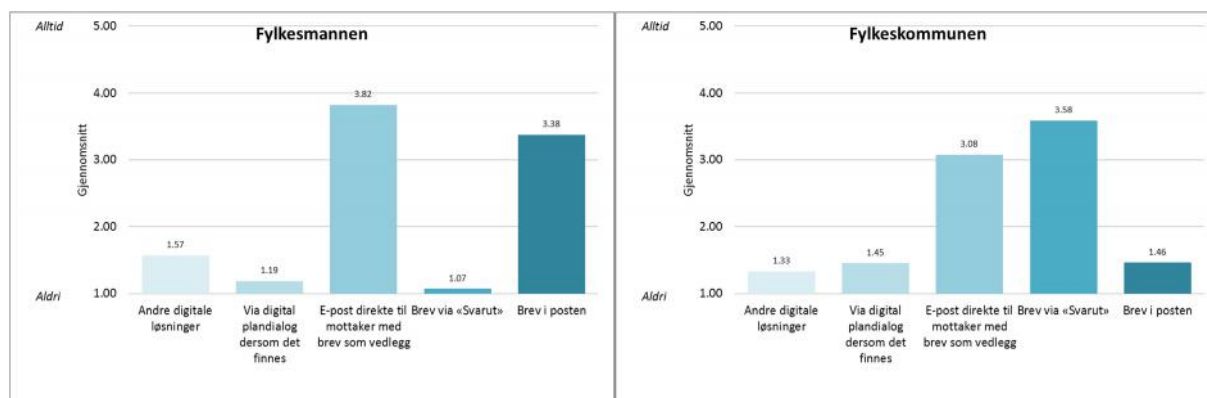
Hvordan skaffer dere informasjon om andre reguleringsplaner under arbeid i aktuelt område?



Her oppgir de fleste at de i størst grad bruker kommunene sine planregister eller kartløsning. Dette har sannsynligvis sammenheng med informasjonen om hvor de henter kartfestet informasjon, der det er størst tiltro til at planene som ligger i kommunenes kartløsning er siste versjon.

Utsendelse av formelle høringsvar

Hvordan sender dere formelle høringsvar til kommune/forslagsstiller?

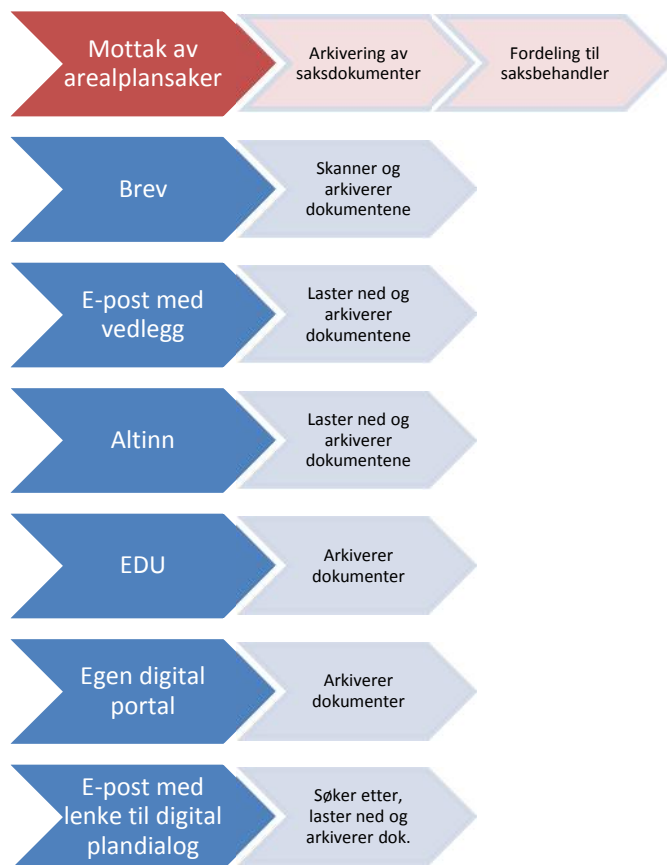


De fleste benytte e-post eller brev til utsendelse av formelle høringsvar. Blant FK er «svarut» mye brukt, mens FM ikke bruker den løsningen. Årsaken til det kan være at FM er anbefalt av Fagutvalg for sakarkiv å ikke benytte løsningene i Altinn. Det er en løsning som gir merarbeid, og FM venter derfor på en bedre løsning for alle oversendelser, ikke bare i forbindelse med planarbeid, som utvikles av Difi.

3.2 Saksgangen i praksis

Kartleggingen viser at både fylkeskommunene og fylkesmenn i liten grad bruker løsninger for digital plandialog med kommunene. Men det skjer at kommuner bruker digital plandialog til å sende varsel om oppstart og/eller planforslag på høring.

For å synliggjøre spekteret av ulike måter å motta oversendelser fra kommunene (og private forslagsstillere), informasjonsinnhenting i forbindelse med saksbehandling og oversendelser til kommunene er det satt opp en oversikt for hver av de tre fasene av arbeidet.



Figur 2: Oversendelse av varsel om oppstart og planforslag til høring

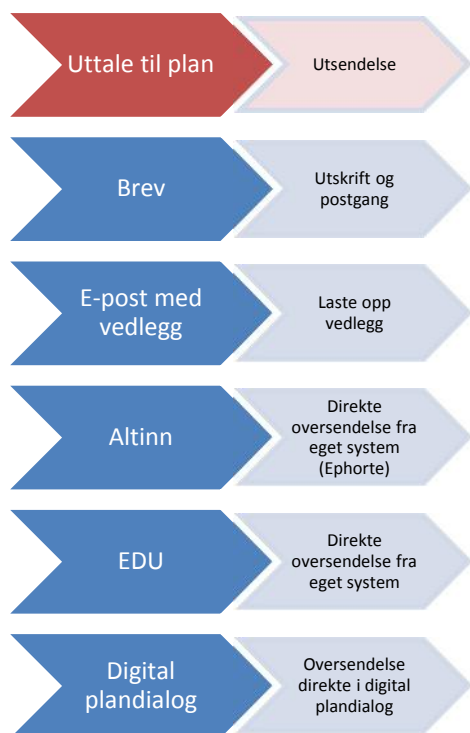
For oversendelser av arealplansaker fra kommune eller privat forslagsstillere er det registrert at det brukes minst seks ulike måter å sende dokumentene til FK og FM. Brev som sendes per post er blitt mindre vanlig men i noen grad. I tillegg kommer flere ulike typer digital oversendelse, fra e-post med vedlegg til løsninger som er direkte koblet mot kommunenes eller FK/FM sine sak/arkivsystem.

Fordeler og ulemper med de ulike formene er utdypet i kapittel 4.

Innhenting av informasjon	Type informasjon
Tilsendt dokumentasjon	Planskrivelsen, bestemmelser, plankart og ev. andre grunnlagsdok
Egne kartløsninger	Temakart og ev. informasjon om andre planer
Egne arkiv	Saksdokumenter
Nasjonale kartdatabaser	Kartfestet informasjon
Google maps o.l.	Bilder av aktuelt område
Kommunenes kartløsninger inkl. plandialog	Kartfestet informasjon og saksdok.
Kommunenes hjemmesider	Kommuneplaner, reguleringsplaner, mm.

Figur 3: Saksbehandling

Kartfestet informasjon og informasjon om kommuneplaner og andre reguleringsplaner, enten vedtatt eller på høring, hentes fra en rekke ulike kilder. I tillegg brukes nettstedet som Google Maps for å se hvordan et område ser ut, som alternativ til befaring. Kommunenes egne hjemmesider eller kartløsninger regnes som de mest pålitelige kildene til en oppdatert oversikt over planstatus, og blir ofte brukt også dersom fylkeskommunene eller fylkesmennene har tilgang til egne kartdatabaser med planer for å kvalitetssikre.



Figur 4: Uttale til plan ved oppstart og ved høring og offentlig ettersyn

Uttale til plan sendes i stor grad som e-post med vedlegg eller via Altinn (koblet mot saksbehandlingssystemet Ephorte), men flere andre metoder for oversendelse benyttes også. En utfordring med løsninger som Altinn kan være at avsender da ikke får bekreftelse på at oversendelsen er mottatt. Da benyttes ofte e-post med bekreftelse på mottak og lesebekreftelse i stedet, særlig for store/viktige planer eller når uttale sendes like før saksbehandlingsfristen går ut. EDU (elektronisk datautveksling) blir beskrevet av dem som benytter det som veldig effektivt da all informasjon sendes via denne løsningen og arkiveres enkelt inn i sak-arkivsystemet.

Med unntak av en fylkeskommune blir kommunal plandialog i svært liten grad benyttet til å gi uttale til plan fra regionale myndigheter. Fra denne fylkeskommunen blir det også påpekt at det er uheldig at man ikke får kvittering for svar når man har sendt det.

4 Erfaringer med dagens løsninger

Seks av fylkeskommunene og seks av fylkesmennene er i tillegg til spørreundersøkelsen plukket ut intervju per telefon. I tillegg er det gjennomført intervju med en representant fra planavdelingen hos NVE, representanter fra arkiv hos to fylkesmenn og et medlem av Fagutvalg for sakarkiv. Formålet med intervjuene er i hovedsak:

1. Å få innspill fra fylkesmenn og fylkeskommuner om hvilke utfordringer, ønsker og behov de ønsker løst.
2. Å avdekke hvordan plandata brukes konkret av de regionale aktører – både i selve planfasen og eventuelt i videre arbeid.

4.1 Erfaringer med bruk av digital plandialog

Begrepsbruk

Stadig mer av saksbehandlingen i det offentlige skjer i digitalt. Saksbehandlerne mottar saksdokumentene i sitt sak/arkivsystem, bruker digitale kartløsninger for å hente informasjon og sender sitt svar digitalt. Med digital plandialog menes det derimot ikke at saksbehandlingen skjer digitalt og sendes for eksempel per e- post, men digital plandialog er en tjeneste og et brukergrensesnitt som samler og presenterer informasjon om arealplaner, status for planprosess og dokumenter i plansaker på web. I tillegg til å være navnet på et konkret konsept / produkter på markedet, omfatter begrepet i dette prosjektet alle løsninger der kommunikasjon via digitale løsninger som gir tilgang til planer og andre relevante data digitalt. Både svarene i spørreundersøkelsen og intervju med informanter viser at det er forvirring rundt digital plandialog som begrep. Det avviker også fra allmenn bruk av ordet «digital».

Innsynsmodell

En fordel med digital plandialog som trekkes frem i intervjuene er at det er et godt verktøy for oversikt over planstatus i pågående planarbeid og vedtatte planer i kommunene. Det er positivt for demokratiet fordi innbyggerne får tilgang til planer med alle saksdokumenter og informasjon om status på saken.

Informantene påpeker at digital plandialog nok er en bedre egnet løsning for private/innbyggere. Det gir et godt innsyn i planstatus og mulighet for å komme med innspill. Det blir likevel stilt spørsmål fra informantene i hvilken grad dette er tilgjengelig informasjon for alle og at det i mange tilfeller trengs plankompetanse for å forstå. Informantene påpeker at de selv, som jobber med dette til daglig, ofte synes at de digitale plandialogløsningene er vanskelig å forstå for eksempel med tanke på hvilke dokument som faktisk er på høring. Det ligger mye informasjon tilgjengelig og det kan noen ganger være utydelig hvilken informasjon som er den gjeldene og hvilken status den har.

Plikt til og behov for å arkivere

Arkivplikten blir fremhevet som en viktig utfordring og hemsko for bruk av digital plandialog. Mange av informantene fremhever dette som argument for at de ikke kan sende sine svar gjennom kommunenes kartløsninger der det er lagt opp til det. Systemene legger i liten grad opp til at man kan lagre svaret man har sendt. Det vil si at dersom man skal sende svar direkte i en digital plandialogløsning, må man lagre brevet lokalt for så å legge det inn i sak/arkivsystemet. For fylkeskommunene og fylkesmennene er det viktig å se når brevet er ekspedert og journalført i systemet. En manuell lagring og senere implementering i sak/arkivsystemet oppleves som tungvint. Det blir også påpekt at det øker risikoen for en mulig feilkilde i systemene, da en er avhengig av at saksbehandleren utfører forsendelsen i flere ledd.

Offentlige organ har en plikt til å ta vare på dokument som er skapt i virksomheten. Det er knyttet usikkerhet til hvor omfattende denne plikten er når det gjelder å arkivere det som gir grunnlag for uttalelse. Flere informanter fremhever at de arkiverer alle dokument som er relevante for saksbehandlingen og at dette er viktig for å vite hva som lå til grunn for uttalen for ettertiden. Flere kommuner sender lenke til plandialog eller kommunen sine hjemmesider når de sender planer på høring. Informantene påpeker at det ikke er tilstrekkelig å gå inn å se på disse sidene uten å lagre dokumentene i sitt eget system. At kommunene ofte supplerer med ytterligere informasjon eller at noe informasjon tas vekk etter en tid kompliserer bildet ytterligere.

Alle offentlige organ (med noen unntak som for eksempel Stortinget) er underlagt arkivloven. I arkivloven §6 står det: Offentlige organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid. Under arkiv er å forstå dokument som er blitt til som ledd i virksomhet, jf. arkivloven § 2.

Formålet og verdien av arkivering finner i flere av lovene. Formålet med arkivloven er å sikre arkiv som har vesentlig kulturelt eller forskningsmessig verdi eller viktig rettslig eller forvaltningsmessig dokumentasjon for ettertiden. Offentlighetsloven sikrer blant annet gjennom innsynretten at all offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Da er arkiveringsplikten viktig.

Hvor oppdatert er de digitale løsningene?

Det er en gjentakende problem for FK og FM at en del kommuner ikke holder digital plandialog oppdatert til enhver tid. Dette er noe som krever både plankompetanse og ressurser, og særlig i små kommuner kan det ta en del tid før dokumenter publiseres i digital plandialog. Det oppleves som en utfordring for ansatte ved arkiv og saksbehandlere at informasjonen ikke er tilgjengelig når de har mottatt varsel og skal begynne å behandle saken. Det er tidkrevende å gå inn i ettertid for å se om informasjonen er tilgjengelig.

Det er samtidig en utfordring at det er uklart hvilke dokumenter som er til høring. Fordi digital plandialog oppdateres underveis har ikke FM eller FK mulighet til å gå tilbake og se på hvilke grunnlag de har kommet med en uttale. Det oppleves derfor som helt nødvendig at de har arkivert saksdokumentene i eget arkiv slik at de har tilgang til de på et seinere tidspunkt om det blir behov for det.

Effektiv saksbehandlingstid

På spørsmål om en digitalisering av plandialog kan bidra til å effektivisere planprosessene er svaret fra FK og FM todelt.

For det første pekes det på saksbehandlingsfristen. FK og FM oppgir at de i stor grad holder seg innenfor fristen for saksbehandling. Unntak er noen tilfeller der saken må opp til politisk behandling og det derfor er behov for utsatt frist. Selv om man får digitalisert dialogen mellom FK og FM, og kommunene vil ikke det gi muligheter for å korte inn på saksbehandlingsfristen. Det skyldes at en del planer er komplekse og saksbehandlerne trenger den tiden de har i dag for å kunne gi uttale på et godt faglig grunnlag. Lettere tilgang på oppdatert og nødvendig informasjon vil kunne gi mindre arbeid til å finne relevant informasjon, og bedre uttaler da de baseres på korrekt info.

Der det pekes på at det kan gi noen effektiviseringsgevinster er på arkiv. Det er i stor grad der ekstraarbeidet med nedlasting, utskrifter, mellomlagring og skanning skjer i dag, men dette vil ikke gi kortere saksbehandlingstid.

Informantene peker på at arkivering av alle saksdokument i sitt eget arkiv også gjør saksbehandlingen mer effektiv enn om man gang på gang må søke informasjonen i kommunenes plandialogsystem.

Kommunenes nettsider er ulike og er til dels vanskelig å orientere seg i

De regionale myndighetene må forholde seg til mange kommuner i sitt virke og kommunene har ulike løsninger for hjemmesider og for digital plandialog. Særlig problematisk blir det for regionale myndigheter som har ansvarsområde i flere fylker. Et eksempel er NVE region sør som må forholde seg til systemene til 6 fylker og 109 forskjellige kommuner. Informantene beskriver det som tidkrevende å finne frem på de ulike hjemmesidene for å finne relevant informasjon. Mens det i noen

kommuner er lett tilgjengelig på forsiden lenke til planer som er på høring/digital plandialog, er det i andre kommuner vanskelig å orientere seg inn til samme informasjon.

Når det gjelder informasjon saksbehandlerne trenger i saksbehandlingen, melder både informanter fra FK og FM at de i stor grad bruker egne arkiv og egne kartløsninger. Det er løsninger de kjenner og de vet hvor de finner informasjonen de trenger.

I kartløsningen er det sentralt at de har temakart, noe som mangler i digital plandialog i noen kommuner. En del FK og FM har også kartløsninger der de legger inn kommuneplaner og reguleringsplaner som vedtas eller er på høring, slik at de også har den informasjonen tilgjengelig i egen kartløsning. Det krever at kommunene oversender SOSI-filer i alle planer, og normalt er det da noen mindre reguleringsplaner som gjerne ikke blir lagt inn i FK og FM sine kartløsninger. Dette gjør at man også da ikke kan være sikker på at kartet er oppdatert med alle reguleringsplaner som er vedtatt eller på høring. Det kan også være en del forsinkelser i opplasting av kommuneplaner i FK og FM kartløsninger. Dette viser at det er behov for en kartløsning som alltid er oppdatert, og dette må være kommunene sitt ansvar som planmyndighet.

Hvor sikker er oversendelser som skjer via digital plandialog?

Noen informanter uttrykker usikkerhet rundt forsendelser via digitale løsninger (f.eks. i Altinn). For å sikre seg at informasjonen kommer frem er det en del som derfor velger å bruke brev eller e-post.

I telefonintervju er det også meldt at det har skjedd at sendinger via digital plandialog ikke er kommet fram. Det ble forklart med at sakssystemet til kommunen ikke var kompatibelt med sakssystem hos FM, uten at kommunene har fått feilmelding eller lignende. Kommunen har da trodd at oversendelsen er mottatt, noe som naturligvis gir forsinkelser i saksbehandlingen.

4.2 Tilgang til data hos regionale etater

I intervjuene er det kartlagt hvordan FM og FK bruker plandata i planprosesser. Dersom plandata kun brukes til innsyn vil Web Map Service (WMS- tjenester) være tilstrekkelig, men dersom det også gjøres analyser eller kartografiske fremstillinger er det behov for vektor data. WMS er en tjeneste for utveksling av kartinformasjon over internett.

Tilbakemeldingene i intervjuene viser at det er varierende i hvor stor grad FK og FM gjør egne analyser som grunnlag for uttale til planforslag. Kommunen er planmyndighet og noen melder at de ikke gjør egne analyser og utredninger – dersom en sak ikke er tilstrekkelig dokumentert kan det være grunnlag for innsigelse. Andre gjør derimot ofte egne analyser og gjennomfører i større grad det som i utgangspunktet er kommunene sitt ansvar som planmyndighet.

4.3 Andre innspill

Andre innspill fra FK og FM når det gjelder digitale løsninger for dialog i planprosessen gjelder hvordan man bør legge opp til innføring av nye system. Innføring av nye tekniske løsninger for dialog i planprosesser må styres sentralt og det må følge ressurser til implementering. Det er ikke bra nok å overlate ansvaret til kommunene fordi en del kommuner ikke har ressurser eller kompetanse til å gjennomføre en slik omlegging uten at det gis øremerkede midler til det. Da ender man opp med en situasjon der kommunene bruker ulike system, som er en del av utfordringen med dagens situasjon.

I diskusjonen om utvikling av digitale løsninger for plandialog påpekes det også at plan kun er ett av mange fagfelt i FK og FM. De ønsker seg derfor en løsning som kan brukes av alle, ikke kun i dialog med kommunene i forbindelse med planarbeid. Her nevnes en løsning som Direktoratet for

forvaltning og IKT (Difi) arbeider med, som skal være et nav for oversendelser mellom alle i offentlig forvaltning.

5 Sammenfatning av viktige funn og innspill til videre arbeid

5.1 Sentrale funn

Det er noen sentrale funn som går igjen, både i svarene på spørreundersøkelsen og i intervjuene som er gjennomført:

-)] FK, FM og statlige sektormyndigheter bruker, med få unntak, ikke kommunenes plandialogsystemer for å kommunisere med kommunene i en planprosess.
-)] Kommunenes plandialogsystemer oppleves ikke som effektive for oversendelser av plandokumenter fra kommunene til FK og FM, men gir snarere merarbeid for ansatte på arkiv.
-)] Saksbehandlere ved FK og FM har varierende kjennskap til kommunenes plandialogsystemer.
-)] Ulike system i de ulike kommunene er en utfordring for regionale myndigheter og oppleves som tidkrevende og noen ganger komplisert å orientere seg i.
-)] En del kommuner oppdaterer ikke informasjonen på kommunenes plandialogsystemer raskt nok (dokumenter publiseres gjerne lenge etter at link til nettsiden sendes til FK og FM).
-)] Kommunenes plandialogsystemer oppleves som positivt med tanke på demokrati og mulighet for innsyn for privatpersoner og private virksomheter, men er i mindre grad tilpasset regionale myndigheters behov.
-)] Digital plandialog eller kommunenes egne kartløsning oppleves å ha den mest oppdaterte oversikter over gjeldende planer og pågående planarbeid.
-)] Økt digitalisering av planprosesser er bra med tanke på tilgang til informasjon, men vil trolig ikke redusere behovet for saksbehandlingstid, da det er andre faktorer som er viktigere i den sammenheng.

5.2 Oppsummering og mulige retninger

Innspillene vi har fått gjennom kartleggingen peker på noen viktige punkt når det gjelder videre arbeid med digitalisering av dialogen i planprosesser. De kan grovt sett deles inn i to hovedkategorier. En er innspill til kommunenes plandialogsystemer, som oppleves som gode for innsyn med alle dokumenter samlet på en plass. For videreutvikling av disse løsningene pekes det på følgende forhold:

-)] Standardisering: Når ulike kommuner har ulike løsninger for dialog gir det merarbeid for regionale myndigheter som jobber med flere kommuner.
-)] Brukergrensesnitt: Brukergrensesnittet er viktig. Det må være oversiktlig og enkelt å bruke, slik at det går fort å få den informasjonen man er ute etter. Det må komme tydelig frem hvilken status informasjonen har.

Den andre kategorien går på løsninger for oversendelse av dokumenter. Dagens plandialogsystemer oppleves ikke som gode når det gjelder varsel om oppstart og oversendelse av planforslag som skal på høring. For løsninger som legger til rette for digitale oversendelser mellom kommune og andre myndigheter er det særlig følgende forhold som pekes på som viktige ved utvikling av nye løsninger:

- J) Effektiv arkivering: FK og FM har ansvar og behov for arkivering av grunnlaget for uttaler. Et system for digitale oversendelser må legge til rette for effektiv arkivering av dokumenter. Med effektiv menes et system som ikke krever at ansatte på arkiv hos FK og FM må bruke tid på å finne, laste ned og mellomlagre dokumenter før de kan arkiveres i egne systemer.
- J) Statlig styring: Innføring av nye systemer må styres og gis finansiering. Det kan ikke overlates til kommunene selv å stå for innføring av eventuelle nye systemer. Erfaring viser at det da er svært varierende om kommunene har kapasitet, kompetanse og ressurser til å innføre nye tekniske løsninger.
- J) Behov for egne verktøy: Regionale myndigheter har og vil fortsette å ha egne behov for verktøy, saksbehandling og arkivering - uavhengig av den enkelte kommune. Framtidig digital plandialog mellom kommuner og regionale myndigheter må reflektere og støtte dette.
- J) Tjenester som «snakker med» saks-systemene: Det er behov for å ha tjenester som lar saks-systemene «snakke sammen». Dvs. at kommunens sakssystem kan «pushe» informasjon til regional myndighet sitt sakssystem - som kan ta imot, fordele, saksbehandle og arkivere - og pushe svar tilbake.
- J) Enhetlige løsninger: Planprosess, verktøy, oppdatering og kommunikasjon varierer mye mellom de ulike kommunene. Mer enhetlige og like prosessmodeller og milepæler, rutiner og systemer som sikrer at informasjon er digital og oppdatert, like strukturer for arealkart (dette er på plass), bestemmelser og planbeskrivelser og lik semantikk vil forenkle regionale myndigheters håndtering av planprosessene.

Brorparten av disse momentene har pågående arbeid - som metode- / systemutvikling, standardisering og regelverkstilpasninger. Dette skjer gjennom ulike prosjekter i regi av KMD, KS, DiBK, Kartverket, DIFI, Altinn, etc. Vi er usikre på i hvilken grad regionale myndigheters behov ivaretas gjennom disse ulike initiativene - men anbefaler at en gjør en vurdering knyttet til dette og sikrer dette aspektet.