

Nettbasert kommunikasjon i planprosesser

Tor Bernhardsen, Erik Plathe, Jan Christian Andersen, Kristian de Lange, Øystein Kristensen, Runar Bergheim

Tor Bernhardsen & al. Internet based communication in physical planning processes

KART OG PLAN, Vol. 68, pp. 136–145 P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Planning processes very often require more time and resources than expected and desired due to shortcomings on the part of both the producer and the municipality, who set conditions and controls the plans. An open and early dialog between all parties in a planning situation is expected to enhance the process. Early access to all relevant information in the actual case is also expected to give a more transparent and democratic process. We have explored Internet as a tool for establishing an arena for information access and efficient dialog. The dialog should be accessible to anyone interested in the planning case, but an open dialog also creates new challenges related to identification of the sender and control of content. Improper content must be avoided. We have designed and produced an Internet co-operation portal for planning dialog, information access and purchase of digital map data. The co-operation portal has been tested in the city of Arendal.

Key words: Planning processes, Internet, dialogue, digital plans

Tor Bernhardsen, senior GIS consultant, Asplan Viak, Serviceboks 701, NO-4808 Arendal.

E-mail: tor.bernhardsen@asplanviak.no

1. Innledning

Planprosesser etter plan- og bygningsloven stiller store krav til åpenhet og kommunikasjon mellom ulike offentlige og private aktører og allmennheten generelt. Samtidig er det grunnlag for å forbedre og effektivisere dialogen mellom partene, samt bedre informasjonstilgangen for konkrete planer. I et prosjekt støttet av Høykom (Høykom-programmet skal gi kommunale og statlige virksomheter mulighet til å prøve ut og ta i bruk ny teknologi, og etablere nye arbeids- og samarbeidsformer), «Digital plankommunikasjon», med deltakelse fra kommunene Arendal, Grimstad og Froland, Aust-Agder Fylkeskommune, samt Asplan Viak, har en satt fokus på digital plankommunikasjon. En har her ønsket å studere hva en kan oppnå med slik dialog, hvilke arbeidsprosesser som involveres. Konkret er det laget en internettportal hvor alle parter i en planprosess kan samhandle og få tilgang på relevant informasjon. Det er også vurdert nye arbeidsprosesser og hvordan elektroniske

plandata kan arkiveres automatisk i kommunale sak/arkivsystemer. I arbeidet er det særlig satt fokus på reguleringsprosesser.

80–90% av reguleringsplanene i Norge utarbeides av andre enn kommunene. Svært mange er private forslagstillere som ønsker å gjennomføre utbyggingstiltak knyttet til bolig og næringsutvikling.

Fra privat side er det pekt på en rekke forhold som har betydning for den offentlig-private plandialogen mellom forslagstillere og kommunen¹:

- Behov for etablering av en mer effektiv plandialog som gir forutsigbarhet for forslagstillere
- Kommunen må gi tydelige overordnede rammer og føringer for den konkrete planen, og gi signaler om hvilke vesentlige spørsmål som må avklares
- Det må avklares hva som er det sentrale kunnskapsbehovet i den aktuelle saken,

1. Prosjekt PBL 2000, Tidsfrister og effektive planprosesser med kvalitet. Asplan Viak AS 2006.

hvilke informasjon som trengs og hvilke utredninger som eventuelt må gjøres

- Eventuelle sjekklister må være forankret til gjeldende overordnede rammer og føringer i det aktuelle planområdet – generelle sjekklister har ofte begrenset verdi

Når det gjelder mulige årsaker til manglende effektivitet i planprosesser på privat side, er bl.a. følgende forhold identifisert:

- Planforslaget som legges fram avviker fra overordnede rammer (kommuneplan o.l.)
- Forslagstiller er ukjent med eller blir for sent kjent med viktige overordnede rammer og forutsetninger
- Manglende plankompetanse/fagkyndighet på privat side

Når effektiviteten svikter i offentlig saksbehandling, kan mulige årsaker være:

- Manglende saksbehandlingsrutiner eller avvik fra rutiner
- Uklare eller manglende politiske føringer
- Svikt i koordineringen mellom fagetater i kommunen
- Manglende rolleforståelse og kompetanse blant saksbehandlere i kommunene og saksbehandlere hos regionale myndigheter

Vi tror at nettbasert kommunikasjon kan være et nyttig supplement til tradisjonell kommunikasjon, spesielt for å forbedre dialogen, effektiviteten og åpenheten i planarbeidet. Åpenhet og tilgang til informasjon er for øvrig akseptert verden over som viktige faktorer for å ivareta demokratiet, og for å unngå misstanke om urettmessige fordeler i offentlig og privat virksomhet. Generelt er det slik at tilgang på informasjon sikrer at enkeltpersoner og institusjoner forstår beslutningsgrunnlaget bedre. Det gir også større forutsigbarhet og mer effektiv deltakelse for publikum og andre involverte i offentlig diskusjon. Partene må være likeverdig informert for å kunne representere sine interesser på en god måte.

Det er dessverre slik at elektronisk kommunikasjon ekskluderer aktører uten internettilgang. Tilgang på informasjon er likevel

så viktig i samfunnet at det synes lite aktuelt å ikke benytte de teknologiske mulighetene, selv noen blir sittende igjen med gamle løsninger. Det bør imidlertid være slik at kommunale servicetorg o.l. må kunne veilede alle parter og brukere i forhold til både analoge og digitale løsninger, og på den måten sikre tilnærmet lik informasjonstilgang og påvirkningsmuligheter. På den andre siden vil elektronisk kommunikasjon kunne stimulere yngre personer til å delta mer aktivt i prosessene, og det vil være positivt.

I det følgende drøftes hvilke problemstillinger som kan dekkes ved hjelp av nettbasert kommunikasjon, spesielt i forhold til reguleringsplanlegging, og så vises et eksempel på hvordan dette kan løses i praksis.

2. Hva kan nettbasert kommunikasjon løse

En nettbasert løsning må kunne løse en del av de viktigste problemstillingene som er nevnt ovenfor. Vi mener at en portal for samhandling må utformes slik at enkeltpersoner, institusjoner og fagpersoner på likt grunnlag får tilgang på beslutningsgrunnlaget. Selv om portalen ikke bør være noe ekspertsystem, er det likevel slik at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige, og fagkyndige må finne portalen attraktiv nok for dekking av sine behov.

2.1 Riktig informasjon tidlig

Forutsetninger og kunnskap om planområdet må formidles tidlig i reguleringsprosessen. I dag kan det som nevnt være et problem at kommunale saksbehandlere ikke angir tydelig nok overordnede rammer og føringer for planområdet, og heller ikke beskriver godt nok hvilke vesentlige faglige spørsmål som må avklares. Kommunen bør videre gi signal om hva som er det sentrale kunnskapsbehovet i den konkrete saken. Det vil si hvilke data og informasjon som trengs, samt hvilke utredninger som eventuelt må gjøres. I samhandlingsportalen bør det være slik at saksbehandler kort angir disse forholdene, og at dette tidlig blir gjort tilgjengelig for alle parter. Denne informasjonen bør være strukturert på en hensiktsmessig måte, for eksempel i samsvar med hovedpunktene i kommunal veileder for planbeskrivelse eller som

i ByggSøk Plan (se omtale lenger nede). Dette kan siden fungere som en egen sjekkliste for planen.

For at kommunale saksbehandlere skal kunne legge inn sine kommentarer i starten av planprosessen må kommunen bli gjort oppmerksom på at planarbeid er startet opp. I dag avholdes ofte oppstartmøte mellom kommune og regulatant. Regulatanten informerer så offentligheten om oppstart gjennom avisannonse og brev til utvalgte berørte parter. De som leser avisannonseren bør kunne finne mer informasjon om planen i samhandlingsportalen. Det hender i dag at kommunene først blir oppmerksom på oppstart av planarbeid ved å lese regulatantens annonse i avisen. Skal samhandlingsportalen fungere som skissert, må kommunen før annonsering alltid bli informert om oppstart av planarbeidet. I ny plan- og bygningslov, som trer i kraft i løpet av 2009, er for øvrig oppstartsmøte ved regulering gjort obligatorisk.

Relevante data og informasjon må kommunen gjøre tilgjengelig i portalen. Det må være tilgang på overordnede planer, som kommuneplan, fylkesplan, samt relevante utredninger o.l. – alt med tilhørende dokumenter og kart. I dag er det ofte slik at regulatant selv må skaffe seg oversikt over aktuelt datagrunnlag og dokumenter, og det kan bli noe tilfeldig hvilket grunnlag planen bygger på. Aktuelt og oppdatert kartgrunnlag bør regulatanten kunne velge ut, få automatisk tilsendt og fakturert gjennom portalen. Ingen av de aktuelle kommunene i Arendals-regionen har foreløpig etablert noen løsning for salg og kjøp av varer og tjenester på nettet. Det mest aktuelle er derfor å basere seg på integrering av ekstern løsning, hvor det for eksempel betales ved tilsendning av faktura eller ved bruk av bankkort. Slik denne type løsninger fungerer i dag, må det betales en «avgift» for alle data som lastes ned, selv om noen av dataene i utgangspunktet er gratis. Dette gjelder særlig kartdata av mer tematisk karakter på oversiktsnivå. Det kan muligens være tilstrekkelig å få innsyn i den type data, uten nedlastingsmuligheter.

Gjennom portalen bør også nyttig tilleggsinformasjon gjøres tilgjengelig. Det kan være

kommunalt veiledningsmaterieell, gjeldende lover, regler og publikasjoner, nasjonale og regionale premisser og krav, linker til aktuelle kommuner og offentlige institusjoner, videoopptak og presentasjoner fra aktuelle kommunestyremøter, folkemøter osv.

Innlegging i portalen av metadata (opplysninger om planer og parter), rammer, utredningsbehov, aktuelt datagrunnlag og informasjon o.l. vil medføre merarbeid for regulatant og kommunen, men samtidig er en sikret at planene bygger på beste mulig grunnlag, og at saksbehandlingen følgelig blir enklere.

Etter innføring av tidsfrister i pbl har det vært en tendens til at planens innhold og kvalitet kreves ferdigutviklet før planen slipper fram til førstegangs politiske behandling, og kommunen «overtar» planen. Dette kan være resurssløsende dersom planutvalget ønsker andre løsninger. Det kan også være et demokratisk problem dersom kommunens administrasjon og den private forslagsstiller arbeider lenge med en reguleringsløsning før planen legges ut til høring og offentlig ettersyn. Mulighetene for å kunne påvirke gjennom ettersynet vil da kunne være reelt redusert.

Inndelingen i ByggSøk Plan, med initiativfase, skissefase og forslagsfase, er for øvrig et eksempel på hvordan kvalitet systematisk kan bygges i prosessen, men krever at offentligheten får tidlig tilgang til relevant informasjon

2.2 Dialog mellom partene

Når planinformasjonen er gjort tilgjengelig tidlig i prosessen, kan også dialogen starte tidlig. En får da redusert det problemet at innsigelser og endringsforslag kommer så sent at de ikke blir tatt hensyn til, eller at de forårsaker betydelig ekstraarbeid og forsinkelser i prosessen. Dialog er sentralt i alle planprosesser, og håpet er at elektronisk dialog vil kunne tilføre planprosessen et nytt og forbedret element. Dette gjelder både for regulatant, saksbehandler og privatpersoner, samt kommunale fagetater og regionale fagetater. Elektronisk kommunikasjon kan i dag utføres på ulike 4 nivåer, se tabell 1.

Tabell 1. Offentlig informasjonstilgang og dialog kan foregå på ulike nivåer ved bruk av elektronisk teknologi.

Nivå	Form
1. Generell informasjon	Informerer innbyggerne generelt om aktuelle hendelser og faktaopplysninger. Envegs kommunikasjon, for eksempel gjennom offentlige hjemmesider.
2. Måltrettet informasjonsutsending	Sende ut spesiell informasjon til utvalgte innbyggere/parter. Envegs kommunikasjon, for eksempel gjennom utsendelse av e-post.
3. Individuell kommunikasjon	Innbyggerne/partene kan uttrykke synspunkter og ideer, og kan få reaksjoner fra saksbehandler, regulant og andre parter i prosessen. Oppdelt tovegs kommunikasjon, for eksempel Internett-baserte dialogsystemer.
4. Interaktiv samhandling	Økt interaktiv og friere kommunikasjon mellom innbyggerne/ parter for informasjonsutveksling og for løsnings/saksbehandlings-påvirkning. Kontinuerlig tovegs kommunikasjon, for eksempel ved bruk av diskusjonsforum på Internett.

Nivå 4, interaktiv samhandling basert på diskusjonsforum, har størst grad av interaktivitet og normalt størst frihet i dialogen. Men det forutsettes/forventes at det «i andre enden» sitter en person klar til å svare. Dette vil kunne virke sterkt inn på arbeidsrutinene, og det vil være lite realistisk å tro at regulant, saksbehandler eller andre parter i planprosessen ønsker å tilpasse seg en slik situasjon. Inntil videre tror vi derfor det er mest hensiktsmessig er å benytte individuell kommunikasjon (nivå 3), men det kan være aktuelt å benytte større grad av interaktivitet i framtiden, hvor det for eksempel settes av faste diskusjonstimer. Det kan også være grunn til å tro at individuell kommunikasjon vil ha mer saklig innhold enn nettdiskusjonsforum, da deltakeren i individuell kommunikasjon har mer tid til å forberede og tenke igjennom innspillet.

Selv om kommunikasjonen på nettet ofte blir noe uformell, bør det være en viss sikkerhet for at avsender er den han/hun utgir seg for å være. Det vil si at det må være en viss form for verifisering av den digitale identiteten til avsender, såkalt autentisering. Det finnes i dag ulike typer elektronisk Id. Det jobbes på statlig hold med en nasjonal løsning, men den er ikke klar ennå. I forbindelse med digital plankommunikasjonen er det trolig ikke nødvendig å sette spesielt strenge krav autentisering. En kan foreløpig basere seg på at avsender angir sin e-postadresse, og at vedkommende må bekrefte via denne

e-postadressen tilsendt elektronisk kvittering for innspillet. Bekreftelsen sikrer at avsender knyttes til en reell e-postadresse, og øker kanskje også graden av selvsensur. En unngår på-loggingsprosedyre, som kan representerer en barriere mht. medvirkning.

Til tross for krav til identifisering vil det være en viss fare for at den blir sendt usaklige, tendensiøse og totalt sett uønskede innspill. For å minimalisere faren for dette, bør det i portalen være en påminnelse om at slike innspill ikke skal forekomme – en «vær varsom plakat», og med beskjed om at denne type innspill vil bli fjernet fra portalen. Det bør likevel vurderes om slike innspill skal beholdes som en del av saken. Som ansvarlig for portalen må kommunen alternativt vurdere selv å forhåndsgodkjenne innleggene. Dette vil kreve merarbeid og høyere grad av beredskap.

For mottakerne vil det være en fordel at innspillene blir strukturert med hensyn til tema, slik at en unngår innspill som er svært generelle og/eller på siden av saken. For reguleringsaker kan strukturen for eksempel være i henhold til kommunal veileder for planbeskrivelse (hvis slik finnes) eller tilsvarende strukturen i ByggSøk Plan.

Plankartet er sentralt både i kommune- og reguleringsplansaker, og må kunne benyttes i dialogen. Innspillene må kunne knyttes til punkt i kartet, og med grafiske og skriftlige påtegninger på kartet vil mange effektivt kunne angi sine synspunkter. I tillegg bør en kunne dokumentere sine synspunkter ved å

legge ved egne kartskisser, digitale bilder og eventuelt videoopptak.

Når en kommuneplan eller reguleringsplan skal kommenteres, er det er viktig å vite hvilken fase planleggingen er i og hvilke frister som gjelder. Regulant, faglige parter og publikum bør derfor lett kunne holde seg oppdatert om status med hensyn til utarbeiding av planen og senere saksbehandling med hørings- og klagefrister. Det må avgjøres hvilken oppløsning eller detaljering som er hensiktsmessig på statuslinjen. Stor oppløsning medfører hyppig oppdatering mens lav oppløsning gir mindre informasjon. Statusoversikten i samhandlingsportalen må også ta hensyn til at planer med og uten konsekvensutredning følger litt ulike løp.

Innsender av synspunkter vil forvente at den/de ansvarlige i planprosessen gir respons på henvendelsen, ellers blir det ingen dialog. Etablering av elektronisk dialog vil således medføre visse endringer i arbeidsrutiner hos partene, og kanskje også merarbeid for noen. Av rasjonaliseringshensyn bør det vurderes om innspillene kan overføres fra portalen og lagres i sak/arkivsystemet som en enhet, f.eks. som et pdf-dokument når saken er avsluttet.

Elektroniske dialogløsninger vil være et nyttig verktøy også i kommuneplanprosessen. Her bør politikere også gå inn å delta aktivt. Konkrete arealinnspill i kommuneplanprosessen, som for eksempel forslag til nye boligområder, må ofte suppleres med etterfølgende konsekvensutredning. Spesielle problemstillinger knyttet til konsekvensutredningen kan være vanskeligere å få inn i en tidlig dialog.

Portalen bør også benyttes for innsending av høringsuttalelser, både fra offentlige og private parter. Høringer på nettet av kommuneplaner har tidligere vært prøvd i flere kommuner, med relativt gode erfaringer. Nettbaserte uttalelser til planer som er på offentlig ettersyn stilles likt med postsendte uttalelser og må journalføres i sak/arkivsystemet. Både nettbaserte og postsendte uttalelser er offentlige dokumenter som kan vises i samhandlingsportalen, forutsatt at innspillpart spesielt ber om at dokumentet unntas fra offentligheten. Postsendte uttalelser må eventuelt skannes før innlegging i portalen.

3. Utforming av samhandlingsportalen

I det følgende er vist hvordan en samhandlingsportal er løst konkret i prosjektet Digital plankommunikasjon i Arendalsregionen.

3.1 Tekniske spesifikasjoner

Samhandlingsportalen er utviklet av Avinet AS med bl.a. verktøyet UMN MapServer, som er en «open source» kartserver. Løsningen er for øvrig basert på Adaptive-rammeverk. Adaptive består av en rekke moduler og funksjoner for kartløsning på Internet, og har bl.a. administrasjonsverktøy for vedlikehold av kart- og metadata, støtte for ulike typer grunnkart i vektor- og rasterformat, samt ortofoto og terrengmodeller. Adaptive fungerer som WMS/WFS server og kan tilby egne data som tjenester for bruk i andre kartløsninger. Adaptive har funksjonalitet for å måle avstander, digitalisere punkt, linjer og flater, utskrift og å sende kart som e-post.

Arendal kommune har etablert et elektronisk arkiv for gjeldende reguleringsplaner. Dette arkivet er basert på BraArkiv fra Geomatikk AS. BraPlan/BraArkiv er integrert i samhandlingsportalen.

Kjøpsmodulen for kartdata er utviklet med Adaptive-rammeverk integrert med Infoland fra Norsk Eiendomsinformasjon AS. Infoland er en markedsplass for formidling av eiendomsinformasjon og kartdata på Internet. Systemet er utviklet til bruk for profesjonelle kunder, og krever brukerID og passord for å få tilgang.

3.2 Startsidene

Brukere som er registrert med brukernavn og passord kan logge seg på samhandlingsportalen. De er definert med ulike roller, og utfører rolleavhengige oppgaver, som administrasjon av metadata om brukere eller planer. Avhengig av rolle får de også opp skreddersydd informasjon, som for eksempel «Planer jeg er part i» og «Planer jeg er saksbehandler for». Brukere som ikke er logget på kan se på innholdet i portalen og gi innspill til planer.

Fra startsidene (se figur 1) kan en klikke seg videre for å «Søke etter plan under arbeid», for så å gi eller og se på innspill, og eventuelt for å «Kjøre/laste ned kartdata».



Figur 1. Fra oppstartbildet kan innloggede personer administrere innholdet i portalen og gi innspill. Personer som ikke er innlogget kan kun se på informasjonen, og gi innspill.

3.3 Innlegging av metadata om brukere og planer

Brukere som skal være «innlogget» må registreres med rolle (saksbehandler, regulant, innbygger), navn, adresse, e-post, brukerId og passord. Nye planer legges inn med angivelse av plantype (fylkesplan, kommuneplan, reguleringsplan, konsekvensutredning og lignende), samt kommunetilhørighet, plannavn og referansenummer. Formålet med reguleringen angis av regulant. Kommunal saksbehandler angir overordnede rammer og føringer for planområdet, og beskriver hvilke vesentlige faglige spørsmål som må avklares. Det angis også fortløpende hvilke fase planen er i, og hvilke høringsfrister som gjelder. Her kan det også lastes opp ulike kart og dokumenter som tilhører den aktuelle planen.

Opprett ny plan

Plan

Plantype	Reguleringsplan
Kommune	Arendal
Status	Planforslag
Arkivreferanse	a123
Plannavn	Heggedalen
Føremål	Utbygging av nye boliger i området Heggedalen ved Eydehavn.
Vurdering	Utbyggingen som planen omfatter kan medføre trafikale utfordringer som behov for sykkelvei, tilkomst med videre.
Kartskisse	<input type="text"/> <input type="button" value="Browse..."/>
Link	<input type="text"/>

Figur 2 Innlegging av data om planen. «Formål» angis av regulant, mens «vurdering» (rammer, føringer, informasjons- og utredningsbehov etc.) angis av kommunal saksbehandler.

3.4 Kjøp av kartdata

I kjøpsmodulen kan en bestille og få automatisk tilsendt digitale kartdata som skal brukes for framstilling av planen. Det kan velges ulike typer datasett fra en temaliste. Dekningsområdet velges ved angivelse av hjørnekoordinater for området, eller ved å markere området i kartet med musepekeren. Det kan velges mellom flere ulike leveranse-

formater. Innsyn i kartdata og utvalgelse av dekningsområde håndteres av kartløsningen. Prisberegning og fakturering håndteres av Infoland.

I den generelle kartmodulen kan en i tillegg se på, men ikke laste ned, en rekke temadata som er relevante for problemstillingene i planområdet.

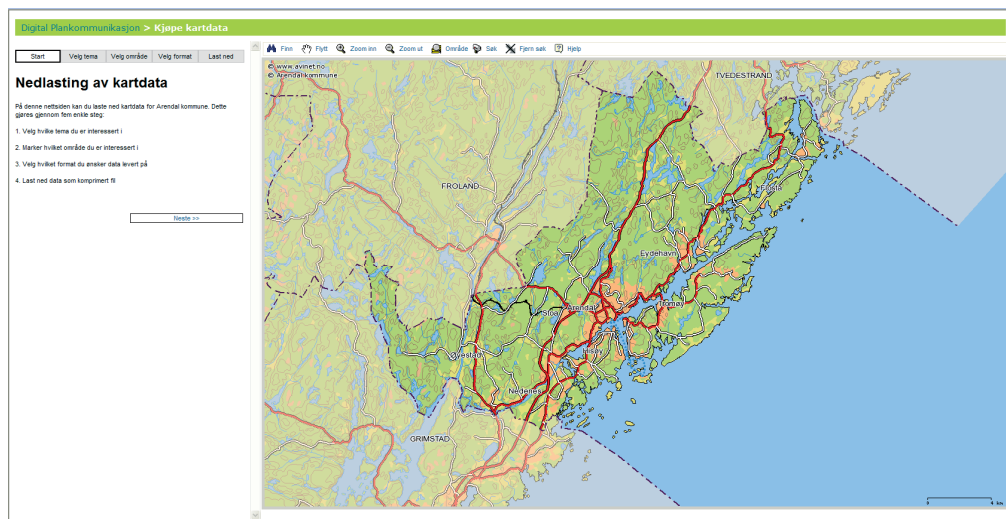


Fig.3 Digitale kartdata kan bestilles og levert over nettet via portalen. Dekningsområde, type datasett og leveringsformat må angis. Priser blir beregnet og faktura automatisk tilsendt.

3.5 Oversikt over planen og status

Skjermbildet med oversikt over planstatus kommer fram når en i startbildet har valgt en konkret plan. Markering på statuslinjen viser hvor planen er i prosessen, se figur 4. Ved å klikke på pilene får en opp aktuelle høringsfrister. Viktige forhold ved det aktuelle planområdet, som formål og utfordringer, blir alltid vist. De to siste innspillene blir også alltid vist. De øvrige innspillene blir vist i omvendt kronologisk rekkefølge i grupper på 10 og 10, og hvor brukeren selv kan bla mellom. Svar på innspill fremgår av nivåer i listen. Relevante kart og dokumenter kan «klikkes» fram.

3.6 Innspill til planer

Når en konkret plan er valgt, kan en gå videre og gi nye innspill til planen. Hvem som



Figur 4. For alle planer som er under utvikling eller under saksbehandling vil status i prosessen til en hver tid vises ved en blåmarkert framdriftspil. Dato for høringsfrister og andre milepæler kan klikkes fram fra pilene.

helst kan i prinsippet gi innspill. Innspillet kan være frittstående eller knyttes til et punkt i plankartet. Det kan i tillegg tegnes supplerende punkt, linjer og flater i plankartet eller i andre kart for bedre illustrasjon.

Egne bilder, dokumenter og kartskisser kan også legges ved. Som figur 5 viser må innsender angi e-postadresse. Innspillet blir ikke registrert i portalen før innsender har bekreftet tilsendt kvittering fra angitt adresse.

Gi innspill til plan

Innspill

Dato

Tema

Tittel

Innspill

Arkivnummer

Navn

E-post

Filvedlegg

Det er ulovlig å gi innspill eller kommentarer under falskt navn. Overtredelser kan bli straffeforfulgt!

Organisasjonene som eier og driver "Digital Plankommunikasjon" står ikke til ansvar for innholdet i innspill som blir lagt inn i denne portalen. Usaklige innspill og/eller usømmelig innhold vil bli fjernet. Alle innspill som blir gitt vil bli synlig for andre brukere av portalen.

Figur 5. Hvem som helst kan gi innspill til en plan. Innspillet kan knyttes opp til et punkt i plankartet. Det skal være saklig og ikke støtende. Upassende innspill vil bli fjernet.

En «vær varsom plakat» angir at nettstedet er åpent, og alle innspill vil kunne leses av alle som måtte ønske det. Innsenderne oppfordres derfor til å være varsomme, men samtidig klare og direkte med det de skriver. Organisasjonen som driver nettstedet forbeholder seg retten til å fjerne innspill dersom det foreligger saklig grunnlag. Klager eller innsigelser fra nettverkseier selv, offentlig myndighet eller annen tredjepart vil utgjøre saklig grunn. Slike innspill vil imidlertid ikke bli fjernet fra saken.

4. Håndtering av elektroniske reguleringsplaner og ByggSøk Plan

4.1 ByggSøk Plan

I dag blir trolig alle reguleringsplaner produsert elektronisk. Statens byggt tekniske etat har utviklet et web-basert system, ByggSøk Plan, som forslagstillere kan benytte til utarbeidelse og innsending av planforslag. ByggSøk Plan veileder forslagstillere gjennom

planprosessen ved å fungere som en elektronisk sjekklister ved utfylling av en rekke informasjonselementer. Tanken er at dette vil bidra til bedre innhold i forslagene, og dermed gi raskere saksbehandling, og at det på sikt vil gi en helelektronisk måte å jobbe på. ByggSøk Plan inneholder elementer som planbeskrivelse, planbestemmelser, vedlegg i form av plankart og andre dokumenter, faktaark, utbyggingsavtaler og konsekvensutredning, samt kartfunksjonalitet med kobling til GIS-systemer (versjon 2.0). Dersom kommunen legger til rette for det, vil forslagene kunne mottas og registreres automatisk i kommunens sak/arkivsystem. ByggSøk Plan har vært i drift siden januar 2005, men foreløpig er det ingen kommuner som tar i mot elektroniske planer gjennom løsningen.

4.2 Vår erfaring med ByggSøk-plan

Vår erfaring gjennom utprøving av ByggSøk Plan er at erfarne regulanter oppfatter systemet som relativt omstendelig å bruke. Den skjematisk og sjekklisterbaserte utfyllingen av planbeskrivelsen oppfattes som tyngre og mindre fleksibel å følge enn en strukturert dokumentproduksjon i tekstbehandlingsverktøy. Sjekklisten i ByggSøk Plan er svært omfattende og generell, og en må forholde seg til nærmere 600 ulike punkter og begreper uansett problemstilling i den aktuelle planen. Som nevnt tidligere fungerer spesielle sjekklister normalt bedre enn generelle.

Det oppfattes som positivt at plankart, samt andre illustrasjoner og dokumenter kan legges ved, men negativt at illustrasjoner ikke kan integreres i selve planbeskrivelsen. ByggSøk Plan synes å gi god støtte til uerfarne planleggere, men mindre støtte til erfarne planleggere. Brukerne påpeker samtidig en viss risiko for at uerfarne planleggere kan bli ledet til å produsere unødvendig omfattende planbeskrivelser i ByggSøk Plan. Under planarbeidet blir informasjon som regel sendt til Fylkesmannen. Brukerne savner en slik løsning integrert i ByggSøk Plan.

4.3 Elektronisk arkivering og forholdet til GIS

Det har vist seg at når kommunene mottar elektroniske byggesøknader fra løsningen ByggSøk Bygg kan de spare ca 30 minutter

per søknad ved at søknadene importeres automatisk i sak/arkivsystemet. Det er grunn til å tro at lignende effekt kan en oppnå med elektroniske plansøknader, men det totale nyttepotensialet er trolig mindre siden antallet reguleringsplaner er langt lavere enn antall byggesøknader. Mottak og arkivering av elektroniske plandokumenter vil imidlertid gjøre det lettere å vedlikeholde den offentlige informasjonstilgangen i «Samhandlingsportalen» og andre elektroniske løsninger.

Saksbehandlerne i kommunene oppfatter det som en fordel å motta strukturerte planbeskrivelser og ha elektronisk kontakt med regulant i planprosessen. For å oppmuntre til økt bruk av elektroniske løsninger kan det for eksempel vurderes å gi rabatt på saksbehandlingsgebyret. Arkivering av elektroniske planer er ikke realisert i vårt prosjekt da de involverte kommunene har ulike sak/arkivsystemer. En samordning er imidlertid planlagt i nærmeste framtid.

ByggSøk Plan kan kommunisere med saks/arkivsystemer og andre fagsystemer inkludert GIS ved hjelp av egne definerte grensesnitt. Systemet benytter WebServices og URL-kall for kommunikasjon mot eksterne systemer og databaser. Etter at skjemaet/dokumentet er ferdig utfylt, sendes det til kommunen som en XML-fil med vedlegg, og overføres til et elektronisk mottak for videre lagring i saks/arkivsystemet. Saken skal deretter kunne overføres elektronisk mellom ulike forvaltningsnivåer. Følgende tilpassing er aktuelle for import av elektroniske dokumenter fra ByggSøk Plan til sak/arkivsystemet:

1. Det etableres en «importsentral» som angir hvordan skjemaet i ByggSøk Plan kommer til kommunen, for eksempel som e-post eller som FTP
2. Det etableres en skjematolker i XLS som trekker ut data fra skjemaet i XML i ByggSøk Plan
3. Det opprettes skjemakobling mellom skjema (med vedlegg) i ByggSøk Plan til skjematolker i sak/arkivsystemet
4. Skjemadataene importeres til en ny journalpost i sak/arkivsystemet ved hjelp av importsentralen

ByggSøk Plans kommunikasjon med GIS/fagsystemer er basert på URL spørringer etter samme prinsipp som definert i Geolok standarden. Fire URL kall er beskrevet for kartfunksjonalitet: «oppslag på kommune – oversiktskart», «oppslag på eiendom», «oppslag på bygningsnummer» og «oppslag på x/y koordinat». GIS systemet startes via URL, og åpnes i henhold til parameterne definert i URL kallet. Brukeren får kontroll over GIS systemet og utfører operasjoner i GIS, resultatene kan overføres elektronisk til ByggSøk modulen i form av XML og eventuelle vedlegg til denne.

5. Nye prosesser, roller og oppgaver

I prosjektet Digital Plankommunikasjon ble det gjennomført en detaljert kartlegging av prosessene knyttet til reguleringsplanarbeidet Arendal kommune. I denne forbindelsen ble det avdekket flere mulige forbedringer, bl.a. behov for avklaring av når planene skal få offisielt nummer og navn, krav til møtereferat ved oppstartmøte, tydeliggjøring av kommunale rutiner overfor regulant, krav til innhold i søknadspapirer ved ulike type planer. Det kan også nevnes at når saksbehandler krever oppretting av mangler og feil i søknadsdokumentene oppfatter regulantene det ofte som uklart og tilfeldig hva som fører til at 12-ukers fristen for saksbehandlingen blir utsatt.

Vi har laget forslag til nye arbeidsprosesser ved innføring av Samhandlingsportalen. Normalt vil det være fem ulike parter involvert i prosessene. Det er saksbehandler i kommunen, regulant, regionale fagetater, andre berørte parter som naboer, interessergrupper og lignende, samt kommunal administrator av portalen. I tillegg vil politikerne kunne være en selvstendig brukergruppe. Det vil være to hovedfaser i bruk av portalen, nemlig planfasen og saksbehandlingsfasen. Henholdsvis regulant og saksbehandler vil være ansvarlig for løpende oppdatering av portalen i disse fasene. Det må i tillegg være en ansvarlig i kommunen som vedlikeholder portalen mht. det digitale kartgrunnlaget, eksterne og interne temakart, linker til andre nettsider, veiledningsmaterieell og annet

informasjonsgrunnlaget, samt forbedring av funksjonaliteten generelt.

Alle innspill sendt via nettet i plautviklingsfasen vil som nevnt kunne arkiveres som en enhet i sak/arkivsystemet når saken er helt avsluttet. Dette vil kunne innebære en rasjonalisering i forhold til dagens situasjon, hvor hvert innspill/dokument blir journalført og arkivert enkeltvis.

6. Sluttmerknader

Prosjektet Digital Plankommunikasjon har vært et teknologisk drevet prosjekt, og det har ikke vært gjennomført noen brukerundersøkelse. Vi tror ikke at portalen er det eneste tiltaket, og kanskje heller ikke det viktigste, for å møte de utfordringene på reguleringsplanområdet som er referert innledningsvis. Utvikling av Samhandlingsportalen har imidlertid vært basert på en relativt omfattende prosess hvor vi har hatt som utgangspunkt at den teknologiske løsningen skal bidra til åpenhet, og at alle parter, kyndige og ukyndige, kan nå fram med sine synspunkter på en effektiv måte, og til riktig tid. Selv om Samhandlingsportalen vil kunne føre til flere innspill, må det planfaglige skjønnet ligge fast, og begrunnelsene i inn-

spillene vil fortsatt være viktigere enn antallet.

I Arendal kommune er det under planlegging en egen «Innbyggerportal». Målsettingen med Innbyggerportalen er å øke effektiviteten og bedre servicenivået på informasjonstjenestene i kommunen. Samhandlingsportalen er på sikt tenkt som en integrert del av Innbyggerportalen, og er således en del av den overordnede IT-strategien i kommunen. Vi tror for øvrig at arbeidet med å vedlikeholde informasjonsgrunnlaget vil være den største utfordringen med hensyn til suksess for portalen. Videre uttesting vil vise om de positive effektene blir tilstrekkelige store i forhold til merarbeid.

Planinformasjon er for øvrig i ferd med å få økt fokus i Norge Digitalt, basert på lokale initiativ og lokal oppbygging av informasjon. Vi håper at vårt initiativ også kan være et bidrag i denne sammenhengen. Det må også nevnes at et Høykomprosjekt blant 12 kommuner i Vestfold, «Digital Plandialog», har utviklet en tilsvarende portal.

Samhandlingsportalen er fortsatt under uttesting i Arendal kommune. De som ønsker å se på portalen kan kontakte Jan Christian Andersen i Arendal kommune.