

Spørreundersøkelse om bruk og nytte av digitalt planregister

RAPPORT 2021

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

RAPPORT NR: R1021389

RAPPORTENS TITTEL: Spørreundersøkelse om bruk og nytte av digitalt planregister

ANSVARLIG KONSULENT: Kjersti Nordskog

KVALITETSSIKRET AV: Gjermund Lanestedt

FORSIDEBILDE: Shutterstock

DATO: 6.1.2021

Forord

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gjennomførte i perioden 2015-2019 et prosjekt i forbindelse med digitalisering av planprosesser som blant annet fokuserte på å få etablert digitale planregistre i alle landets kommuner. Å ha et fungerende digitalt planregister kan være tidsbesparende for interne prosesser i kommunen, gjør det enklere å dele planer og planinformasjon med eksterne brukere, og gjør kommunen godt rustet for å nyttiggjøre seg av eksisterende og kommende fellesløsninger og digitaliseringsinitiativer. I etterkant av 5-årsprosjektet ønsket KMD å vite hva som faktisk inngår i de digitale planregistrene, hvordan de brukes og i hvilken grad de oppdateres. Denne rapporten skal bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag på feltet.

Agenda Kaupang inviterte alle norske kommuner til å delta i en spørreundersøkelse om innhold og bruk av planregisteret. Vi vil takke de informantene som tok seg tid til å besvare undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført av Frank Haugan (Lade Agenda), Cecilie Aagestad og Kjersti Nordskog i perioden oktober til desember 2020.

Vi takker KMD for et interessant oppdrag og for godt samarbeid.

Oslo, januar 2021

Innhold

Tabelloversikt	5
Sammendrag	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Metode	8
1.3 Informanter	9
1.4 Oppbygningen av rapporten.....	10
2 Digitale planregistre og forvaltning av arealplaner.....	11
2.1 Krav og forventninger til et kommunalt planregister	11
2.2 Vedlikehold og drift av planregistrene	12
2.3 Andre standarder og initiativ	12
2.4 Begrepsforståelse	13
3 Faktisk innhold og arbeid med planregisteret.....	14
3.1 Fullstendigheten i det digitale planregisteret.....	14
3.2 Hvordan kommunene arbeider med planregisteret	18
3.3 Utdypende statistiske analyser	22
4 Bruksområder og barrierer for bruk av digitalt planregister.....	26
4.1 Holde orden i eget hus	26
4.2 Prosesser internt i kommunen	27
4.3 Involvering av publikum.....	31
4.4 Annen bruk.....	33
4.5 De viktigste bruksområdene, uavhengig av dagens bruk	35
5 Anbefalinger for bedre innhold og utnyttelse av digitalt planregister i kommunene	37
5.1 Heve kvaliteten på planregistrene.....	37
5.2 Hente ut gevinster fra planregistrene	37
5.3 Øke digitaliseringsgraden i Norge.....	38
Vedlegg 1 - Spørreundersøkelsen	39

Tabelloversikt

Tabell 1: Fordelingen av respondenter i vår undersøkelse, sammenliknet med landet for øvrig	10
Tabell 2: Hvilke planer ligger i planregisteret?	14
Tabell 3: Er planregisteret godt nok til å analysere på?	15
Tabell 4: I hvilken grad geosynkroniseres plankartene?	15
Tabell 5: Hvilket innhold registreres i planregisteret?.....	16
Tabell 6: Overholdes 8-dagersfristen?	16
Tabell 7: Oppdateres planregisteret løpende?	17
Tabell 8: Påstander om ansvar og rutiner for oppdatering av planregisteret.....	18
Tabell 9: Påstand om etterslep på digitalisering av planer.....	19
Tabell 10: Påstander om forankring i ledelsen	19
Tabell 11: Påstander om kompetanse, tid og ressurser i kommunen	20
Tabell 12: Påstand om orden i planregisteret	26
Tabell 13: Årsaker til manglende bruk av planregisteret til å holde oversikt.....	26
Tabell 14: Påstander om bruk av digitalt planregister til prosesser internt i kommunen.....	27
Tabell 15: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å sikre effektiv saksbehandling	28
Tabell 16: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å spore vedtak i saksbehandlingen	28
Tabell 17: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å gjøre analyser på datasettene	29
Tabell 18: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å forenkle byggesaksbehandlingen	30
Tabell 19: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å kommunisere med aktørene i planprosessen... ..	30
Tabell 20: Påstander om bruk av planregisteret for å involvere publikum.....	31
Tabell 21: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å gi publikum innsyn.....	32
Tabell 22: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å sikre medvirkning	32
Tabell 23: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å legge til rette for digital plandialog.....	33
Tabell 24: Påstander om bruk av planregisteret i digitaliseringsprosesser og KOSTRA-rapportering	34
Tabell 25: Årsaker til at planregisteret ikke brukes i særlig grad til digitaliseringsprosesser	34
Tabell 26: Årsaker til at planregisteret ikke brukes til å rapportere til KOSTRA	35
Tabell 27: Hvilke bruksområder av digitalt planregister er viktigst, sett uavhengig av dagens bruk?	36

Sammendrag

Bakgrunn og metode

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsket å få gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge hvor fullstendig innholdet i kommunenes planregister er, i hvilken grad digitale planregistre brukes og oppdateres, samt hva det er som eventuelt hindrer en utstrakt bruk av planregisteret som grunnlag for andre oppgaver. Et oppdatert planregister som har riktig kvalitet, byr på store effektiviseringsgevinster for kommunene og muliggjør at disse kan benytte seg av kommende fellestjenester for blant annet planlegging og byggesak.

Invitasjonen gikk til kommunenes postmottak, som så ble bedt om å videresende denne til en person som satt tett på arbeidet med kommunens planregister. Av alle landets kommuner var det 144 kommuner som besvarte spørreundersøkelsen, og mange benyttet seg av muligheten til å utdype svarene sine i fritekstfeltene.

Viktigste funn i undersøkelsen

De aller fleste kommunene i vår undersøkelse har et digitalt planregister. Bare fem kommuner (3 prosent) oppgir at de ikke har et digitalt planregister. De fleste kommunene i undersøkelsen har planregistre som i stor grad inneholdt alle nyere planer (etter 2009). For planer som er eldre enn 2009 er tallene noe lavere. Om lag halvparten av kommunene mener at innholdet i planregisteret deres er godt nok til å gjøre analyser på, samtidig som fritekstfeltet avslører at ikke alle informantene har reflektert over denne muligheten tidligere. De fleste kommunene i undersøkelsen fører forenklete endringer i sitt planregister, mens det i stor grad er variasjon i om kommunene fører dispensasjoner i bok- og kartdel av planregisteret. Rundt 40 prosent av kommunene fører ikke vedtatte midlertidlige forbud, eller innsigelser og klager i registeret, mens cirka 40 prosent sier at de gjør det i stor eller veldig stor grad. De fleste kommuner registrerer ikke avslåtte dispensasjonssøknader i det digitale planregisteret. I tillegg oppdaterer de fleste kommunene også sitt planregister forløpende, men det er veldig variabelt hvorvidt de klarer å opprettholde 8-dagersfristen fra veilederen for kart- og planforskriften. Det er i hovedsak de større kommunene som klarer å overholde fristen.

Videre viser undersøkelsen at mange kommuner i liten grad har skriftlige rutiner for oppdatering av planregisteret, men at det er tydelig hvem som har ansvar for å oppdatere registeret i de fleste kommuner. De fleste kommunene oppgir at de i stor grad har den kompetansen de trenger for å føre registeret, mens mange sliter med mangel på økonomiske ressurser og tilstrekkelig tid for å gjøre jobben. Kommuner som har høy grad av lederforankring, har også i større grad tilstrekkelige ressurser til å føre registeret. I fritekstfeltene er det flere informanter som vektlegger at GIS-programvaren gjør jobben med føring av registeret vanskelig, og at det er problematisk at ikke saksbehandlingsprogramvaren og sak/arkivprogramvaren snakker bedre sammen.

De fleste kommunene bruker planregisteret for å holde oversikt over egne planer og sikre en effektiv saksbehandling. Veldig få kommuner oppgir at de gjør analyser basert på dataene i planregisteret. Det er stor forskjell på kommunene som sier de bruker planregisteret for å kommunisere med aktørene i planprosessen (politisk og administrativt). Prioriteringer og manglende kompetanse er blant årsakene som blir oppgitt som forklaring på hvorfor planregisteret ikke i større grad brukes til disse oppgavene. Manglende samhandling mellom ulike systemer internt i kommunen blir trukket frem som en hindring for å gjennomføre oppgavene. Kommunene oppgir at de i stor grad bruker planregisteret for å gi publikum innsyn og sikre medvirkning, mens cirka halvparten av informantene i liten grad legger til rette for digital plandialog. Flere oppgir at det er vanskelig å få de ulike systemene til å snakke sammen. Det er stor variasjon i hvorvidt kommunene legger planregisteret til grunn når de skal rapportere til KOSTRA, og mange kommuner oppgir at de enten ikke visste at man kunne gjøre det, eller ikke vet hvordan det gjøres.

Anbefalinger for bedre innhold og utnyttelse av digitalt planregister i kommunene

Det er store forskjeller på kommunene når det gjelder fullstendighet i planregisteret, og hvilken informasjon som inkluderes i planregisteret. Vi anbefaler at det tydeliggjøres overfor kommunene hvilken fullstendighet planregisteret bør ha, og hvilken informasjon som bør inngå. Dette gjelder også hvor langt tilbake i tid man skal gå for å inkludere informasjon.

I undersøkelsen oppgir kommunene ofte manglende prioritering som årsaken til at gevinstene i planregisteret ikke hentes ut. Fra analysene ser vi at det er en sammenheng mellom lederforankring i kommunene, og deres bevissthet om planregisterets rolle i digitaliseringsprosesser. Det kan være hensiktsmessig å fokusere på å øke ledernes forståelse for planregisterets sentrale rolle, både i kommunens arbeid og i pågående planprosesser.

Manglende samordning mellom kartløsning og sak- og arkivsystem oppgis også av mange som grunn for at man ikke får høstet gevinstene fra planregisteret. Det bør undersøkes hvorfor ikke GI-standarder er i mer utstrakt bruk.

Analyser er både lite utført, og lite etterspurt i kommunene. Her kan en bevisstgøring om hvilke muligheter og gevinster teknologien sammen med planregisteret representerer, gi nyttig merinformasjon og store besparelser, samt en viktig digitaliseringsgevinst.

Det kan virke som om mange kommuner og statlige etater synes det er utfordrende å realisere gevinster. Vi mener det bør tilrettelegges for at kommunene i enda større grad kan jobbe med interessenthåndtering og gevinstrealisering i arbeidet med økt kvalitet på planregistrene sine.

Regjeringens digitaliseringsstrategi «En digital offentlig sektor» bør ligge til grunn for arbeidet med planregistrene i kommunene. Premissene om at registrene er enkle å finne, tilgjengelige, gjenbrukbare og maskinlesbare på tvers av kommunegrenser, bør være et minstemål. Deling av data fra planregistrene vil fremme innovasjon og bidra til at også privat sektor kan nyttiggjøre seg registrene på ulike måter.

1 Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsket å få gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge hvor fullstendig innholdet i kommunenes planregister er, i hvilken grad digitale planregistre brukes og oppdateres, samt hva det er som eventuelt hindrer en slik fullstendighet. Agenda Kaupang har gjennomført undersøkelsen med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- ▶ Hvor fullstendige er de digitale planregistrene i norske kommuner, og hvilken type informasjon inneholder registrene?
- ▶ Hvordan er rutiner, forankring og forventning til planregisteret i kommunene? Har kommunene kunnskap, økonomi og tid nok til å holde planregisteret oppdatert?
- ▶ I hvilken grad høster kommunene gevinstene av å ha et oppdatert og fullstendig digitalt planregister, og hva er det som eventuelt hindrer dem i å gjøre det?

1.1 Bakgrunn

Plan- og bygningslovens §2-2 sier at kommunene skal ha et planregister som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealer skal utnyttes. Planregisteret kan være digitalt, eller foreligge som en planoversikt med en enkel liste eller oppstilling over endelig vedtatte arealplaner i dokumentform. Digitale planregistre i form av en database er fullstendig og systematisert informasjon over endelig vedtatte arealplaner. Et digitalt register gjør det enklere for kommunen å ha oversikt over sine planer, publikum kan få se planene gjennom innsynsløsninger, og planene blir enklere å dele internt i kommunen og med eksterne parter. De tilrettelegger også for at kommunen kan ta i bruk digitale fellesløsninger som nå er under utvikling, og som forventes å medføre store besparelser for kommunene og innbyggere spesifikt, men også resten av samfunnet. I tillegg vil et oppdatert planregister kunne skape merverdi for kommunene ved at det kan brukes til geografiske analyser, og tidsbesparende fordi planregisteret kan ligge til grunn for rapportering til KOSTRA.

I perioden 2015–2019 har KMD, i samarbeid med Kartverket, gjennomført et prosjekt for å hjelpe kommunene med å få etablert digitale planregistre. Progresjonen fra år til år i denne perioden har vist en pen fremgang i antall kommuner med digitalt planregister. Til tross for dette er det usikkert i hvilken grad disse planregistrene er komplette og hvilken informasjon de inneholder. Konsistente planregistre med riktig innhold og kvalitet er viktige forutsetninger for ytterligere fremtidig digitalisering av arbeidsprosessene i kommunene.

1.2 Metode

Kartleggingen av planregistrene i kommunene ble gjort gjennom en spørreundersøkelse i online-verktøyet Questback. Spørsmålene i undersøkelsen ble utarbeidet av Agenda Kaupangs konsulenter i samarbeid med to ansatte fra KMD og en ansatt fra Kartverket i løpet av flere møter over godt og vel to uker. Spørsmålene ble utformet og konkretisert i flere omganger. Det ble ikke vurdert andre, eller supplerende metoder for innsamling av data, da spørreundersøkelse ble vurdert som en effektiv og godt egnet metode for å innhente de ønskede dataene. Av respekt for informantene var det et viktig poeng at undersøkelsen skulle holdes så kort som overhodet mulig. Undersøkelsen endte dermed opp med å inneholde 10 forskjellige spørsmål, hvorav en håndfull besto av flere påstander som informantene skulle ta stilling til. Noen svar genererte oppfølgingsspørsmål, og dermed kunne det variere fra informant til informant hvor mange spørsmål undersøkelsen besto av og hvor lang tid det tok å gjennomføre den. Det var flere fritekstfelt hvor informantene kunne utdype svarene sine, hvis det var ønskelig. Vi fikk mange, og ofte veldig detaljerte og gode svar fra informantene i disse fritekstfeltene. Mange av disse er gjengitt i denne

rapporten. I kapittel 3.3 studeres betydningen av kommunestørrelse, lederforankring, kompetanse og ressurstilgang gjennom ulike analyser.

1.2.1 Kvalitativ analyse

Analysene som gjennomføres i kapittel 3.3, er i all hovedsak deskriptive. Det vil si at vi presenterer gjennomsnittsverdier, eller prosentandeler for de ulike variablene som måles i undersøkelsen. Så langt det er mulig (statistisk sett) presenterer vi resultater fordelt etter kommunestørrelse. I tillegg til de mer deskriptive analysene, gjennomfører vi variansanalyser (ANOVA) hvor vi sammenlikner gjennomsnittsverdier, på tvers av eksempelvis ulik kommunestørrelse, og tester om det er en statistisk signifikant forskjell som observeres. Vi gjennomfører også korrelasjonsanalyse, der hensikten er å se på samvariasjonen mellom variabler. En korrelasjonsanalyse er et statistisk mål på hvor godt to målbare størrelser henger sammen. En positiv korrelasjon betyr for eksempel at høye verdier av den ene størrelsen henger sammen med høye verdier av den andre størrelsen og motsatt vil høye verdier av den ene variabelen henge sammen med negative verdier av en annen (negativ korrelasjon). Eksempelvis ønsker vi å se om det er en sammenheng mellom kommuner som oppdaterer digitalt planregister fortløpende og om de vanligvis klarer den veiledende fristen på 8 dager.

Vi har gjennomført lineær regresjonsanalyse, som er en statistisk analysemetode for å beskrive sammenhengen, og hvor sterk denne sammenhengen er, mellom én eller flere uavhengige variabler og en avhengig variabel. Analysen undersøker sammenhengen mellom «Vi klarer som oftest å føre planregisteret innenfor veilederens frist på 8 dager» (avhengig variabel) og ressurser, rutiner, ledelse og forankring (uavhengige variabler).

I variansanalysen, korrelasjonsanalysen og regresjonsanalysen oppgir vi om resultatene som observeres, er signifikante. Statistisk signifikans er et begrep som brukes for å beskrive sannsynligheten for at noe er et resultat av tilfeldigheter. Et resultat av en statistisk analyse betegnes som statistisk signifikant, dersom det er lite sannsynlig at resultatet er oppstått tilfeldig.

Det vil imidlertid ikke være mulig å si noe om retningen på eventuelle sammenhenger som observeres (reversert kausalitet), eller mulige årsakssammenhenger. Dette ligger i tverrsnittsundersøkelsens natur, med begrensninger knyttet til ett måletidspunkt. For mer robuste sammenhenger må andre typer design benyttes enn det er grunnlag for i denne studien. Analysene er utført i SPSS Statistics V25.¹

1.3 Informanter

For å sikre høyest mulig representativitet i undersøkelsen var det ønskelig at så mange kommuner som mulig skulle delta. Derfor ble spørreundersøkelsen sendt til postmottaket i alle landets kommuner. E-posten som fulgte med spørreundersøkelsen inneholdt både en invitasjon fra KMD om deltakelse og en oppfordring om å videresende undersøkelsen til en planlegger, plansjef, rådmann, GIS-ansvarlig eller en annen person som er sentral i arbeidet med kommunens planregister. Fristen for å delta var satt to uker frem i tid fra utsendelsestidspunktet. Når denne fristen nærmet seg, hjalp Kartverket ved fylkeskartkontorene til med å minne kommunene på å besvare spørreundersøkelsen.

1.3.1 Personvern og anonymitet

Invitasjonen til å delta i spørreundersøkelsen ble sendt til hver enkelt kommunes postmottak. Av personvern hensyn kunne den ikke sendes direkte til personer som jobber med plan og planregisteret i de ulike kommunene, da disse ikke i forkant hadde akseptert å motta slike henvendelser. Postmottaket i hver enkelt kommune ble i stedet bedt om å videresende e-posten til

¹ Programvare for statistiske analyser/beregninger

den personen de anså best egnet til å svare på spørsmålene. Hver kommune fikk tilsendt en unik lenke til undersøkelsen, og denne lenken kunne kun brukes én gang. Det betydde samtidig at hver kommune kunne besvare undersøkelsen kun én gang. Agenda Kaupang kunne underveis i undersøkelsen se hvilke kommuner som hadde klikket på lenken, og besvart på undersøkelsen. Når undersøkelsen ble avsluttet, og besvarelsene ble hentet ut av systemet ble koplingen mot kommunene brutt, og dataene var anonymisert på analysetidspunktet.

1.3.2 Hvem besvarte spørreundersøkelsen?

Det kom inn svar fra 144 kommuner i løpet av de 2,5 ukene spørreundersøkelsen var aktiv. De fleste som svarte, var planleggere eller GIS/geodata-ansvarlig i kommunen. Denne gruppen utgjorde til sammen omtrent 90 prosent. Ettersom det i mindre kommuner kan være enkelte personer som innehar flere roller, var det mulig å krysse av på flere roller. Av informantene var 19 prosent plansjef i sin kommune. Det var også åpnet for at rådmenn kunne besvare undersøkelsen, men ingen krysset av for dette. Postmottak i de ulike kommunene virker å ha truffet godt med personene de valgte å videresende e-posten med spørreundersøkelsene til. Informantene gir inntrykk av å sitte tett på planregisteret i sine roller, og var trolig derfor godt kvalifisert til å besvare spørsmålene.

Informantene ble bedt om å oppgi størrelsen på kommunen de representerte. Fordelingen blant informantene er oppgitt i tabellen under, sammen med tilsvarende tall for hele landet ellers.

Tabell 1: Fordelingen av respondenter i vår undersøkelse, sammenliknet med landet for øvrig

Antall innbyggere	Andelen av kommuner i undersøkelsen	Andelen av kommuner i Norge ²
Inntil 1 999	14	21
2 000 – 9 999	46	47
10 000 – 49 999	32	26
Over 50 000	8	5

(Tall i prosent, N=356)

1.4 Oppbygningen av rapporten

Kapittel 2 gjennomgår ulike krav til planregistre og hvilke lover, forskrifter og produktspesifikasjoner som ligger til grunn for arbeidet med forvaltning av arealplaner i planregistrene, samt hvilke andre standarder og initiativer som påvirker kommunens forvaltning av plandata.

I kapittel 3 redegjøres svarene fra spørreundersøkelsen som omhandler status og faktisk innhold i planregistrene, oppdateringsfrekvens og hvordan kommunen arbeidet med planregisteret når det kommer til ansvar, rutiner, ledelsesforankring, kompetanse og ressurser og utfordringer med programvare og samordning av systemer. Siste del av kapittel tre er en gjennomgang av ulike analyser som er gjort på dataene i undersøkelsen.

Kapittel 4 handler om kommunenes bruk av planregisteret, samt hvilke utfordringer og barrierer som forhindrer at planregistrene tas i bruk i enda større grad enn de gjør i dag.

I kapittel 5 foreslås tiltak for bedre planinnhold og utnyttelse av digitalt planregister, og økt digitalisering i kommunene.

² [Tall fra Statistisk sentralbyrå \(SSB\)](#) per 1. januar 2020

2 Digitale planregistre og forvaltning av arealplaner

2.1 Krav og forventninger til et kommunalt planregister

Plan- og bygningsloven § 2-2 fra 2008 krever at kommunene skal ha et planregister³.

Planregisteret er et system for å holde orden på gjeldende arealplaner, planforslag, dispensasjoner og gi publikum innsyn i hvordan arealene i kommunen benyttes. Et oppdatert planregister har stor nytteverdi for samfunnet, både for kommunen sin egen forvaltning, for publikum, næringslivet og for den lokale demokratiske prosessen. I Norge finnes det i dag to hovedtyper planregister:

- Planregister med planoversikt er en enkel liste eller oppstilling over endelig vedtatte arealplaner i dokumentform
- Digitalt planregister er en database med fullstendig og systematisert informasjon over endelig vedtatte arealplaner

Kan planinformasjonen gjøres digital, vil det effektivisere behandlingen av plan- og byggesaker. Det er derfor forventet at alle kommuner etter hvert skal ha et digitalt planregister som inneholder opplysninger om gjeldende arealplaner, og bestemmelser som fastlegger hvordan arealene skal brukes. Registeret skal inneholde alle vedtatte planer og planomriss for planforslag. Videre skal også planer som statlige og regionale myndigheter har vedtatt inkluderes i den enkelte kommune.

Kravet om digitalt planregister gjelder kun digitale planer. Kommunen bestemmer selv om digitale planer som er endelig vedtatt før 1. januar 2010 skal føres inn i digitalt planregister. Regjeringen har likevel som mål at flest mulige arealplaner blir digitalisert og gjort tilgjengelige, og at alle kommuner får på plass digitale planregistre.

I forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) § 12 bokstav a-f om digitalt planregister⁴ er det videre tydeliggjort hvordan kommunene skal føre digitalt planomriss inn i planregisteret før planen sendes på høring. Her pekes det blant annet på følgende krav til hva planregisteret skal inneholde:

- a) Vedtatte arealplaner skal føres, inkludert metadata. Endringer av planer skal også føres. Bokstav a gjelder for planer som er fremstilt i vektorformat i henhold til gjeldende fagstandard for stedfestet informasjon
- b) Dokumentasjon for vedtatte endringer i arealplaner
- c) Dokumentasjon på dispensasjoner fra vedtatte arealplaner
- d) Dokumentasjon på vedtatte midlertidige forbud mot tiltak
- e) Planer som er tatt under behandling (planforslag), med nasjonal arealplan-ID og planområder inntegnet på kart
- f) Dokumentasjon og opplysninger om innsigelser til og klager på arealplaner, eventuelt at det er vedtatt utsatt iverksetting av vedtak

I tillegg klargjøres det også at innholdet i kommunenes planregistre skal være egnet for bruk til statistikkformål, og omfatte tilstrekkelige metadata for at brukere av registeret skal kunne søke fram og bruke dataene.

³ [Plan- og bygningsloven](#) (Lovdata.no)

⁴ [Kart- og planforskriften](#) (Lovdata.no)

De kommunene som enda ikke fører fullverdig digitalt planregister, skal likevel føre et enkelt planregister med planoversikt. Planoversikten kan for eksempel presenteres i et regneark. Fordi den skal legges ut på kommunens hjemmeside, må den være i digital form.

I regjeringens digitaliseringsstrategi «Én digital offentlig sektor»⁵ er det løftet frem argumenter som peker i retning at vi bør dele og gjenbruke mer offentlige data, og i enda større grad enn i dag. Dette gjelder også innenfor planprosesser og da er særlig registrene viktige. En av suksessfaktorene for å nå flere av målene i digitaliseringsstrategien er å sørge for at kommunenes planregistre er fullstendige, men også anvendelige og maskinlesbare.

2.2 Vedlikehold og drift av planregistrene

Det er mange momenter å ta hensyn til når arealplaner i planregistrene skal forvaltes. I dette ligger at kommunene må følge lover, forskrifter og produktspesifikasjoner i etablering, vedlikehold og formidling av arealplaner. Eksempelvis må kommunene hensynte Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister⁶. Og som nevnt, påpeker Plan- og bygningsloven at kommunene skal ha et planregister som gir opplysninger om gjeldende arealplaner, mens Kart- og planforskriften følger opp med bestemmelser om innholdet i kommunens planregister.

Formålet med Kart- og planforskriften er å legge til rette for enkel tilgang til pålitelig stedfestet informasjon. Forskriften utfordrer kommunene å sørge for at informasjonen skal kunne sammenstilles og brukes på tvers av administrative grenser og organisatoriske skiller, og skal gi en samlet oversikt over tillatt og planlagt bruk av arealene i Norge etter plan- og bygningsloven. Kartverket har med utgangspunkt i forskriftens § 15 (om forvaltning og vedlikehold av planregisteret) laget veilederen «Rutiner for forvaltning av kommunalt planregister» (2018)⁷. Veilederen er en teoretisk gjennomgang av regelverk, produktspesifikasjon, anbefalinger om utarbeiding og eksempler på rutinebeskrivelser.

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister inneholder blant annet spesifikasjonen for kommunalt planregister. Spesifikasjonen gir en del føringer for håndteringen av plandata og tilhørende dokumentasjon gjennom levetiden til en arealplan. Forvaltning omfatter alt som skjer med planen fra den etableres, gjennom høring, saksbehandling, vedtak samt hendelser etter planens vedtak, registerføring og arkivering.

Videre blir kommunene utfordret på bruk av en rekke programvarer som skal løse ulike oppgaver, for eksempel kart- og GIS programvare, programvare for sakssystem og arkiv, innsynsløsninger, nettløsninger og andre applikasjoner. I denne sammenhengen blir også bestiller-kompetanse og oppfølging av konsulenter og leverandører en del av kompleksiteten rundt drift og vedlikehold av planregistrene i kommunene.

2.3 Andre standarder og initiativ

Det er også en rekke andre initiativ, standarder og/eller aktiviteter som overlapper tematikken rundt planregistre og som kommunene må ha en viss oversikt over, og som er utfordrende for mange aktører. Det gjelder spesielt pågående standardiseringsarbeid om geointegrasjon, geosynkronisering, ePlanSak, eByggeSak og ulike fellestjenester.

Eksempelvis er KS sitt pågående spesifikasjonsarbeid relevant. Dokumentet som var på høring i november 2020 er en produktspesifikasjon som bygger på en videreutvikling og sammenstilling av tidligere versjoner av eByggeSak, versjon 2.1, og ePlanSak, versjon 1.0. Dokumentet beskriver behov som skal dekkes og angir minimumskrav til kommunalt planregister og fagsystem for plan-

⁵ [Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025](#) (KMD og KD, 2019)

⁶ [Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister](#) (Regjeringen)

⁷ [Rutiner for forvaltning av kommunalt planregister](#) (Kartverket, 2018)

og byggesaksbehandling som kommuner og leverandørene må forholde seg til i både anskaffelses- og kontraktsammenheng.

I tillegg er standardisering rundt geointegrasjon sentralt. Særskilt har rapporten «Geointegrasjon – Sluttrapport fra arbeidsgruppe: Arkitektur og strategi»⁸ betydning for hva kommunene bør sette seg inn i med hensyn på geointegrasjoner, felleskomponenter og geosynkronisering.

Tematikken i avsnittene som er nevnt i dette kapittelet utfordrer kommunene både med hensyn på ressursbruk og kompetanse. Kravene til både standarder og produktspesifikasjoner er ment å forenkle hverdagen i utvikling og forvaltning av planregistrene, men de utfordrer også de samme aktørene på en del områder.

2.4 Begrepsforståelse

Det er en del begreper som er gjennomgående i rapporten, og i tabellen nedenfor er noen av disse definert litt nærmere.

Begrep	Beskrivelse
Fullstendighet	Fullstendighet er et av elementene som inngår i kvalitet (se Kvalitet) Med fullstendighet menes i denne rapporten hvorvidt planregisteret inneholder alle vedtatte og gjeldende planer.
Geointegrasjon	Med geointegrasjon (GI) menes et sett med standarder for elektronisk samhandling mellom systemer som inngår i geografisk relatert saksbehandling, samt innsyn i slik saksbehandling og resultatet av denne. Standardene har søkelys på behovene i kommunal sektor.
Geointegrasjon Plan	Med geointegrasjon plan (GI-Plan) menes en standard for integrasjon mot plansystemer og planregistre mot andre fagsystemer som har behov for informasjon om arealplaner i ulike faser av planprosessen.
Geosynkronisering	Funksjonalitet og komponenter lagt til rette for å utveksle oppdaterte geografiske data fra databaser gjennom et standardisert og plattformuavhengig grensesnitt. All utveksling skjer i henhold til datamodell, geosynkroniseringsstandard og produktspesifikasjoner.
Kompletthet	Med kompletthet menes her at alle relevante tilhørende bestemmelser og beskrivelser er lagt inn i planregisteret og knyttet til den aktuelle planen.
Kvalitet	Definisjon av kvalitet på geografiske data består av hovedelementer som fullstendighet, egenskapsnøyaktighet, logisk konsistens, tidfesting, stedsnøyaktighet og egnethet.

⁸ [Geointegrasjon – Arkitektur og strategi](#) (Kartverket og KS, 2019)

3 Faktisk innhold og arbeid med planregisteret

Den første delen av dette kapittelet behandler påstandene som dreier seg om det faktiske innholdet i planregisteret, og oppdateringsfrekvensen for registeret. Andre del gjennomgår påstander som handler om ansvar og rutiner for oppdatering av planregisteret, forankring i ledelsen, kompetanse, tid og ressurser, samt andre innspill som kom fra informantene i forbindelse med disse temaene. Tallene i tabellene som presenteres, viser svarfordelingen i prosent, og det totale antallet besvarelser (N) står oppgitt under hver tabell.

Den fullstendige spørreundersøkelsen og spørsmålsformuleringene ligger i vedlegg 1.

3.1 Fullstendigheten i det digitale planregisteret

92 prosent av de som hadde et digitalt planregister, oppga at de førte bokdelen digitalt. Videre sa 91 prosent av disse at de hadde plankartene i en sømløs database.

3.1.1 Inneholder planregisteret alle planene?

Hele 95 prosent av kommunene oppgir at planer som er vedtatt fra og med 2009 i stor grad eller svært stor grad ligger i digitalt i planregisteret. Dette tyder på at fullstendigheten på nyere planer er god.

Tabell 2: Hvilke planer ligger i planregisteret?

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Alle våre planer fra og med 2009 foreligger digitalt i planregisteret	1	1	4	13	82
Alle våre planer fra perioden før 2009 foreligger digitalt i planregisteret	1	1	14	36	47

(Tall i prosent, N=139)

Når det gjelder planene som er vedtatt før 2009, er tallene noe lavere. Av de som har svart, sier 83 prosent at disse planene i stor eller svært stor grad ligger i det digitale planregisteret. Noe etterslep ser vi likevel fra tallene, hvor 14 prosent oppgir at arealplanene i noen grad ligger i planregisteret, mens kun 2 prosent sier at planene i liten eller svært liten grad foreligger digitalt i planregisteret.

3.1.2 Er innholdet i planregisteret godt nok til å analysere på?

Informantene ble spurt om de anså dataene i planregisteret gode nok til at de er egnet å gjøre analyser på.

Tabell 3: Er planregisteret godt nok til å analysere på?

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Jeg mener dataene i vårt planregister er gode nok til å gjøre <u>statistiske analyser</u>	4	6	38	30	22
Jeg mener dataene i vårt planregister er gode nok til å gjøre <u>geografiske analyser</u>	1	7	36	33	23

(Tall i prosent, N=139)

Det var 52 prosent som svarte at dataene i stor eller svært stor grad var egnet til statistiske analyser, mens 56 prosent mente at dataene i planregisteret i stor eller svært stor grad var egnet til geografiske analyser.

Andelen som svarte i noen grad var likevel størst for begge påstander, med henholdsvis 38 prosent for statistiske analyser, og 36 prosent for geografiske analyser.

Gjennom det tilhørende fritekstfeltet kom det frem at ikke alle informantene hadde reflektert over muligheten for analyser tidligere (mer om dette i kapittel 4.2). Det fremkommer ikke av undersøkelsen hvor god kvalitet som kreves for at en god analyse skal kunne la seg gjennomføre.

3.1.3 Utbredelsen av geosynkronisering

Utbredelsen av geosynkronisering i kommunene kan både si noe om den tekniske kvaliteten som dataene i planregisteret holder, og noe om i hvilken grad kommunen har tilrettelagt for deling av data.

Tabell 4: I hvilken grad geosynkroniseres plankartene?

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi geosynkroniserer våre plankart	16	1	7	14	61

(Tall i prosent, N=139)

I undersøkelsen oppgir 75 prosent at de i stor eller svært stor grad geosynkroniserer sine plankart. Det er 17 prosent som gjør dette i liten eller svært liten grad. I fritekstfeltet sier en av informantene dette om årsaken til at de ikke geosynkroniserer plandata:

«Vi har fått tilbud fra Kartverket om å innføre geosynkronisering av planregistret, men vi anser kostnadene for store for kommunen i forhold til antall planer som årlig blir laget. Vi leverer derfor oppdaterte planbaser til Kartverket to ganger i året, men planene blir fortløpende lagt inn i planregistret og gjort tilgjengelig på vår web-løsning.»

3.1.4 Hvilket innhold er det som er registrert i planregistrene?

En rekke detaljerte spørsmål ble stilt om hvilken informasjon som ble registrert i det digitale planregisteret. En av hovedgrunnene til dette var at det er uklart om kommunene følger opp de ulike kravene til hva som er forventet skal registreres i planregisteret, jf. plan- og bygningsloven §12 bokstav a-f og kapittel 2.1.

Tabell 5: Hvilket innhold registreres i planregisteret?

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi registrerer forenklet endring	5	7	12	20	57
Vi registrerer dispensasjoner i bok- og kartdelen	36	11	13	10	30
Vi registrerer vedtatte midlertidige forbud	39	14	18	9	20
Vi registrerer innsigelser og klager	42	12	13	17	17
Vi registrerer avslåtte dispensasjonssøknader	65	10	7	5	12

(Tall i prosent, N=139)

Flest kommuner, 77 prosent, oppgir at de registrerer forenklet endring i stor eller svært stor grad. For dispensasjoner spriker tallene mer. Det er 40 prosent som i stor eller svært stor grad fører dispensasjoner i både plan- og kartdelen av planregisteret, mens hele 36 prosent av kommunene gjør dette i svært liten grad.

Tilnærmet 40 prosent av kommunene fører ikke midlertidige forbud i det digitale planregisteret. Kun 20 prosent oppgir at de i svært stor grad registrerer vedtatte midlertidige forbud i svært stor grad, og 9 prosent i stor grad.

Tallene er også tilsvarende for innsigelser og klager, 42 prosent av kommunene registrerer disse i svært liten grad, mens 34 prosent oppgir at de gjør det i stor eller svært stor grad. Disse tallene viser at det vil være stor forskjell mellom ulike planregistrene når det gjelder vedtatte midlertidige forbud og innsigelser og klager.

Mer enn halvparten av kommunene oppgir at de i svært liten grad registrerer avslåtte dispensasjonssøknader i planregisteret, 65 prosent. Til sammenlikning er det 12 prosent som oppgir at de gjør det i svært stor grad og 5 prosent i stor grad.

3.1.5 Oppdateringsfrekvens

Kart- og planforskriftens veileder gir kommunene retningslinjer for oppdatering av planregisteret, blant annet at innføring i planregisteret skal gjøres etter prinsippet så snart som mulig, og maksimalt skal det gå åtte arbeidsdager fra vedtak er fattet til registeret er oppdatert⁹. Dette var begrunnelsen for at dette også ble tatt med som et spørsmål til kommunene.

Tabell 6: Overholdes 8-dagersfristen?

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi klarer som oftest å føre planregisteret innenfor veilederens frist på 8 dager.	13	12	29	30	15

(Tallene i prosent, N=139)

⁹ [Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister](#) (KMD, 2018)

Også her er variasjonen mellom kommunene stor. Mens 45 prosent oppgir at de klarer å overholde fristen i stor eller svært stor grad, er det 25 prosent som oppgir at de klarer det i liten, eller svært liten grad. Også her var det flere som valgte å kommentere i fritekstfeltet. Disse tre kommentarene er tilknyttet spørsmålet «Har du andre kommentarer til arbeidet med planregisteret?» og omhandler dette 8-dagersfristen:

«Vi har tolket 8-dagersfristen til å gjelde ved fastsetting av endelig plan. Ved vedtak om å sende en plan på høring er det ofte så mye endringer som må gjøres i plankartet at vi ikke rekker en 8-dagers frist på føring i registeret.»

«Ei anna utfordring er klagefrist: Rettleiar seier 8 dagar, men klagefristen er som regel på tre veker. Difor vel kommune å ta utgangspunkt i 8 dagar etter klagefristen er gått ut»

«Med hensyn til 8-dagersfristen er jeg fullstendig klar over den, men jeg kan ikke føre vedtakene før møteprotokoll foreligger, og det kan gå ukesvis, av og til måneder, før den er produsert ...»

Tabell 7: Oppdateres planregisteret løpende?

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Min kommune oppdaterer planregisteret fortløpende.	2	3	12	32	50

(Tall i prosent, N=139)

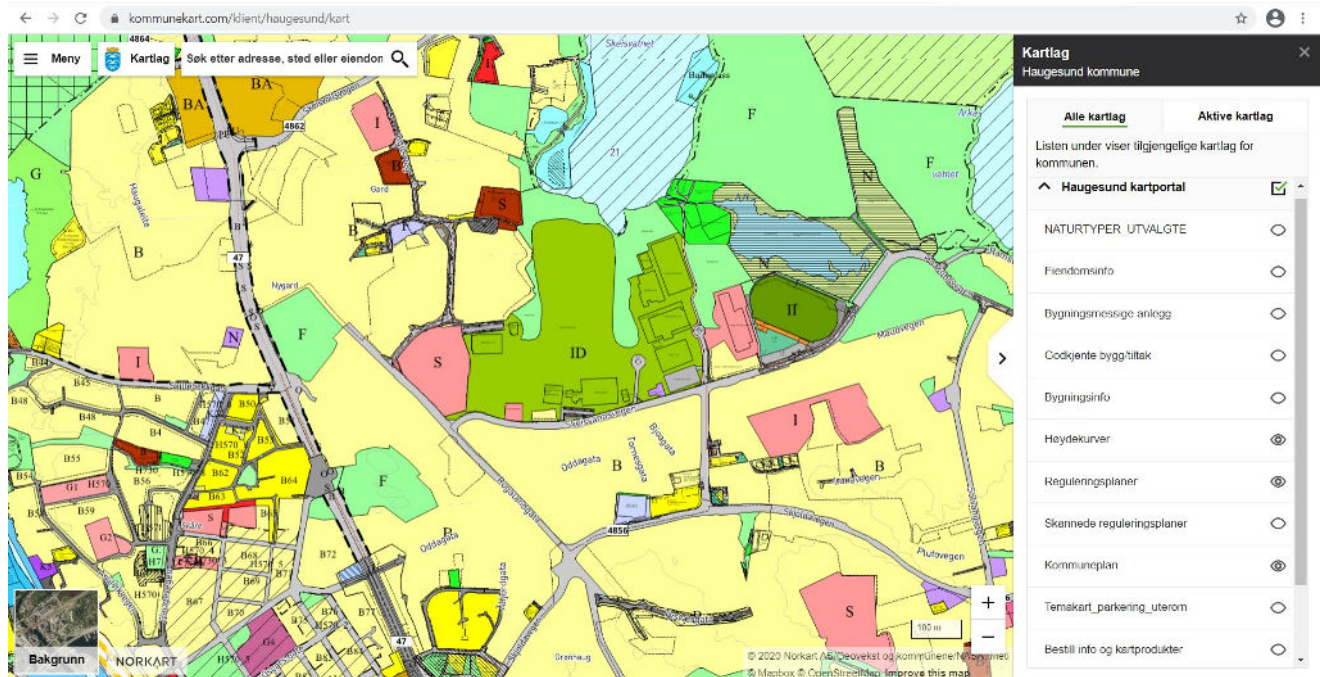
Her er det en enda høyere andel av kommunene som oppgir at de oppdaterer planregisteret fortløpende. Hele 82 prosent gjør dette i stor eller svært stor grad, mens kun 5 prosent oppgir at de gjør det i liten eller svært liten grad.

3.1.6 Kommuner som oppgir at de ikke har et digitalt planregister

Det er et fåtall kommuner som oppgir at de ikke har et digitalt planregister. Fem kommuner svarte dette i vår undersøkelse. Dette utgjør 3 prosent av undersøkelsens besvarelser. Samtlige fem kommuner sier at de mangler budsjettmidler til å få etablert et digitalt planregister. To oppgir at de også mangler den riktige kompetansen, at det rett og slett ikke har blitt prioritert, eller at de trenger bedre standarder og/eller veiledning for å få jobben gjort. En kommune oppgir samarbeid og organisering som et problem, og en kommune ser ikke behovet for å ha et digitalt planregister.

3.1.7 Kartinnsynsløsning med planinformasjon

Av kommunene som oppga at de hadde et digitalt planregister, er det 99 prosent som oppgir at de har en kartinnsynsløsning med planinformasjon. Kun én kommune oppgir at de ikke tilbyr en slik kartløsning for allmennheten.



Figur 1 Alle kommuner (unntatt én) oppga at de hadde innsynsløsning for publikum som viste plankart. Her eksemplifisert ved skjermdump fra kartinnsynsløsningen til Haugesund kommune

3.2 Hvordan kommunene arbeider med planregisteret

I tillegg til å få en oversikt over status for planregisteret i hver kommunene, var det også sentralt å avdekke hvordan det ble jobbet med registeret. Ansvar, rutiner, tidsressurser, økonomi og kompetanse er viktige stikkord for spørsmålene i dette avsnittet.

3.2.1 Ansvar og rutiner for oppdatering

Tre påstander i undersøkelsen dreide seg om hvorvidt kommunen har organisert seg med rutiner og en tydelig ansvarsfordeling for hvordan planregisteret skal holdes oppdatert, og av hvem.

Tabell 8: Påstander om ansvar og rutiner for oppdatering av planregisteret

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Min kommune har skriftlige rutiner for oppdateringer av planregister	24	20	24	14	18
Min kommune har gode rutiner for oppdatering av planregister, men de er ikke skrevet ned	21	12	23	30	14
Det er tydelig hvem som har ansvaret for å oppdatere planregisteret	1	2	7	31	59

(Tall i prosent, N=139)

I undersøkelsen oppgir 32 prosent av kommunene at de i stor grad, eller svært stor grad, har skriftlige rutiner for oppdatering av planregisteret. Til sammenlikning er det 44 prosent som har det i liten eller svært liten grad. Andelen kommuner som anser at de i stor eller svært stor grad har gode oppdateringsrutiner, men samtidig ikke har disse dokumentert skriftlig, er på 44 prosent, mens 33 prosent svarer at dette gjelder i liten eller svært liten grad. I 90 prosent av tilfellene er det likevel i stor eller svært stor grad tydelig hvem som har ansvaret for oppdateringen av planregisteret.

Det kan være grunn til å tro at den tydelige ansvarsdelingen for føring av planregisteret i kommunene medfører kontinuitet og at dette på kort sikt kan veie opp for mangelen av skriftlige (eller ikke-skriftlige) rutiner i kommunene.

3.2.2 Digitalisering av eldre planer

Eldre planer som kun foreligger på analoge formater har vært en utfordring for mange kommuner de siste årene. I mange tilfeller er det krevende og kostbart å få digitalisert de gamle planene. Noen ganger lar det seg ikke gjøre. Mange kommuner har løst dette ved å registrere arealplanen som rasterkart, men med vektorisert omriss i planregisteret.

Tabell 9: Påstand om etterslep på digitalisering av planer

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi jobber aktivt med å innhente etterslep i digitalisering av eldre planer	20	12	22	22	25

(Tall i prosent, N=139)

Det er 47 prosent av kommunene som sier at de i stor grad, eller svært stor grad jobber med å innhente etterslepet på digitalisering av eldre planer, mens 20 prosent sier at de gjør det i svært liten grad. Det kan være grunn til å tro at dette tallet inkluderer kommuner som allerede har digitalisert alle sine gamle planer, og som dermed er ferdige med jobben. Tallene i undersøkelsen viser likevel at det er kommuner som fremdeles har litt vei igjen før arbeidet er komplett.

3.2.3 Forankring i ledelsen

Det var viktig å finne i hvilken grad planregistrene og arbeidet med disse hadde forankring i den kommunale ledelsen. De to spørsmålene som dreide seg om dette temaet gikk både på om ledelsen i kommunen syntes det var viktig med et oppdatert planregister, og om de i forlengelsen av dette også la til rette for at dette skulle oppnås.

Tabell 10: Påstander om forankring i ledelsen

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Ledelsen i kommunen synes det er viktig at planregisteret til enhver tid er oppdatert	4	12	22	31	30
Ledelsen i kommunen er opptatt av å legge til rette for at planregisteret skal holdes oppdatert	7	14	28	24	27

(Tall i prosent, N=139)

Resultatene viser at det er en svak overvekt i tallene for kommuner hvor ledelsen synes planregisteret er viktig, sammenliknet med hvor mange kommuner hvor ledelsen samtidig legger til rette for dette arbeidet. En informant kommenterer:

«Man kan si at ledelsen synes det er viktig å holde planregisteret oppdatert, men det er litt "lugg" i systemet.»

Av disse tallene leser vi at en god del kommuner opplever at det er samsvar mellom ledelsens oppfattede viktighet av planregisteret, samtidig som det legges til rette for arbeidet med registeret, men at dette ikke gjelder for alle kommuner.

3.2.4 Kompetanse, tid og ressurser

Det å finne ut hvordan informantene vurderte ressursituasjonen i sin kommune når det kommer til kompetanse, økonomi og tid, var også sentralt. Har kommunene den kompetansen de trenger for å føre planregisteret? Undersøkelsen belyser om dette også går ut over føring og oppdatering av planregisteret.

Tabell 11: Påstander om kompetanse, tid og ressurser i kommunen

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi har tilstrekkelig kompetanse til å oppdatere planregisteret	2	4	14	32	48
Vi har tilstrekkelige økonomiske ressurser til å holde planregisteret oppdatert	9	7	30	27	27
Vi har tilstrekkelig tid til å holde planregisteret oppdatert	8	22	29	27	14

(Tall i prosent, N=139)

Hele 80 prosent svarer at de har kompetansen de trenger i stor eller i svært stor grad. Ved å legge til de som svarer i noen grad, er andelen 95 prosent. Disse kommentarene fra fritekstfeltet viser registrerte kommentarer relatert til kompetanse:

«Jeg savner forståelig veiledningsmaterieell på temaet midlertidig bygge- og anleggsområder. Den nåværende kan tolkes på flere måter»

«Har sakna høve til opplæring/kursing i forvaltning av planregister og planbasar. NPAD del 1 og 4, er uklår med tanke på utarbeiding og forvaltning av mindre endringer (NPAD del 1, pkt 1.9 og NPAD del 4, pkt 4.7.6) Dette bør utbedrast, og døme på løysingar knytt til ulike planar bør utarbeidast (PBL 1985 (evt. før) vektorplan, PBL 1985 (evt. før) rasterplan)»

«Skulle ønske det var en lettere måte å holde det [planregisteret] oppdatert på, og at en hadde mulighet til å legge inn dispensasjoner med mer»

Av informantene er det 54 prosent som oppgir at de har tilstrekkelig med økonomiske ressurser (i stor eller svært stor grad) til å holde planregisteret oppdatert. Det er også en betydelig andel som oppgir at de i noen grad har tilstrekkelige ressurser; 30 prosent, mens 16 prosent sier de har det i liten eller svært liten grad.

Undersøkelsen viser at 41 prosent i stor, eller svært stor grad, har tilstrekkelig tid til å holde planregisteret oppdatert, og 29 prosent i noen grad. Det er noe oppsiktsvekkende at hele 30 prosent sier at de i liten grad eller svært liten grad har tilstrekkelig tid til å holde planregisteret oppdatert.

Informantene la igjen disse kommentarene:

«Utfordringa er tid. Å oppdatere planregisteret er noko ein gjer i tillegg til egne oppgåver. Alle som arbeidar med planar har ikkje kompetanse å oppdatere planregisteret (eller prioriterar det), så det vert ofte skippartak.»

«Det har vært stor utskifting av ansatte ved avdelinger som har jobbet med planregisteret. Arbeidet med registeret er delt i flere ansvarsområder; geodata jobber med oppdatering av plankartdelen, planavdelingen jobber med oppdatering av bok-delen, og de ulike avdelingene som innvilger/avslår dispensasjoner er ansvarlig for å selv registrere dispensasjonsstatusen i bokdelen og med eventuell georeferering. Det har først og fremst blitt jobbet aktivt med å få løpende oppdatering opp og gå. Etter hvert som det oppdages feil/mangler, rettes/ryddes disse i den grad det er mulig.»

«Arbeidet med planregisteret er tidkrevende, og føles ofte unødvendig i forhold til bruken av denne tjenesten. Det er nyttig med oppdatert planmateriale i kartløsningen (plankart, vedtak, bestemmelser, etc.), men milepælslisten med datoer for oppstartsmøte, offentlig ettersyn, etc. virker helt unødvendig. Dette tar svært mye tid sett i forhold til bruk og nytteverdi.»

«I små kommuner med begrenset ressurser tilgjengelig skulle det vært mulig å få kjøpt en tjeneste for å vedlikeholde planregistret fra profesjonelle aktører. I vår kommune jobbes det relativt sporadisk i planregistret og man bruker derfor unødige mye tid hver gang man skal oppdatere noe. Man kan ha glemt hvordan ting skal gjøres og må finne frem manual og "kokebok" som viser fremgangsmetoden. Til dette brukes det unødige mye tid.»

3.2.5 Andre kommentarer til planarbeidet

I spørreundersøkelsen kom det også frem noen synspunkter som ikke er fanget opp av spørsmålene som er stilt så langt. I dette avsnittet fremstilles noen av disse synspunktene.

Kommentarer til GIS-programvaren

Ingen av spørsmålene i vår undersøkelse rettet seg direkte mot programvaren kommunene har tilgjengelige til å gjøre jobben med føring av planregister, dispensasjoner, klager og innsigelser. Mange av informantene brukte derfor fritekstfeltet til å redegjøre for dette. Her er noen av kommentarene som kom inn som omhandlet dette temaet:

«Vi bruker Norkart sin løsning. Grunnen til at blant annet dispensasjoner, klager og innsigelser ikke er lagt inn er at saksbehandlere klager på noe tungvint løsning. Og i de hektiske dagene vil dette bli nedprioritert.»

«Det er vanskeleg å rette alle feil slik at planen går gjennom kontrollane som krevst for geosynkronisering. Dette sjøl om SOSI-kontroll ikkje viser nokon feil, og ein har kjørt alle feilrettingar i GIS-programvara (NOIS/WinMap). Arbeidet med å legge inn planane i digitalt planregister tek da mykje tid og er ressurs- og kompetansekravjande.»

«Datamodellen for vårt planregister (NOIS/WinMap) er pr i dag ufullstendig og mangler muligheten til å legge inn flere typer dokumenter. Vi legger stort sett kun i planbestemmelser og plankart i PDF.»

«Det er eit problem at leverandørar av planregisterløysingar (Norkart, NOIS, Avinet) ikkje har på plass ein løysing som tilfredsstillir alle krav. Det er blant anna dårleg tilrettelagt for dispensasjonar i dei løysingane eg har vore borti.»

«Slik jeg ser det er det GIS-løsningen som kommunen bruker som er problemet. GIS-løsningen som kommunen bruker gjør det mulig å opprette, endre status og slette planer gjennom et eget planregister-program. Et stort problem med denne løsningen er at planregisteret fremstår gammeldags og har et lite brukervennlig oppsett. Det er krever mange trykk for å komme seg rundt i løsningen og for å legge inn informasjon. [...] En helt vesentlig del av poenget med et planregister er at det skal være mulig å se hele historikken til en plan. Dette er det ikke et godt system for i dag. [...] Et annet problem er at funksjonen for å legge inn dokumenter bruker begreper som er utgått og gir lite muligheter til å endre dokumentet sine egenskaper etter at det lagt ut. [...] Dispensasjoner skal markeres i kart og vedtaksdokumenter skal legges inn i planregisteret. De som legger inn

dispensasjoner vet ofte ingenting om dispensasjonen og må tolke vedtaksdokumentet eller spørre saksbehandler. Det er nesten umulig i de fleste vedtak å forstå hvor det nøyaktig skal markeres i kartet. Dette medfører ofte misforståelser [...].»

«I min kommune klarer vi å gjennomføre de kravene som settes til planregisteret med å legge in dokumenter og endringer av plan, men de dårlige GIS-systemene gjør denne jobben vanskelig og tung. Et problem som jeg ser er at utviklerne innen GIS-programmer ikke prioriterer planregisteret. Det er i hovedsak en leverandør på et digitalt planregister i Norge, men siden det ikke er noe konkurranse så blir det deres løsning «alle» bruker. Dette har medført at denne løsningen er nå veldig gammel og fremstår utdatert.»

Koblingen mellom kartsystemet og sak/arkiv-system

I fritekstfeltet er det også noen av informantene som viser til problemer med samhandling mellom GIS-programvaren, saksbehandlingssystemet og arkivsystemet:

«Bedre tilrettelegging mot saksbehandlingssystem og sak-/arkivsystem er ønskelig.»

«Planregisteret i kommunen fungerer godt, men ikkje godt nok til å utnytte mulighetene. Ynskje er eit planregister som er knytt meir opp til saksystemet og GI-standarden. Her er det sak/arkivsystemet som ofte svikter opp mot GI-standarden. Bokdelen i registeret er bra, kartdelen er ikkje heilt slik me ynskjer, og me vil sjå etter anna løysing.»

Det er samhandlingsproblemer som dette GI-standarden er tenkt å skulle løse. Til tross for at denne har eksistert i mange år, tyder funnene i denne undersøkelsen på at standarden likevel ikke er tilstrekkelig implementert i programvareløsningene som brukes i norske kommuner.

Arbeidsfordelingen internt i kommunen

Ingen av våre spørsmål retter seg direkte til hvordan arbeidsfordelingen internt i kommuner er organisert. Kommentaren over viser at det kan være vanskelig når ulike deler av planarbeidet foregår på ulike steder i kommunen. En informant har også lagt igjen følgende kommentar:

«I vår kommune er det geodataavdelingen(kart- og oppmåling) som fører planregisteret (både bokdel og ajourføring av forvaltningsbase). Utfordringen er at planavdelingen ikke prioriterer å overføre saken til geodataavdelingen når det er gjort vedtak i saken. Andre avdelinger, og da spesielt byggesaksavdelingen, vil da ikke kunne stole på innholdet i planregisteret fordi det ikke er oppdatert. [...] Det er ikke noe system som passer på at saksbehandlere på planavdelingen eller byggesak sender dokumentene til registrering i planregisteret. Dette har medført at vi som jobber med planregisteret må stadig spørre etter manglete dokumenter. Det er heller ikke noe system som gir tilbakemeldinger til saksbehandlere på planavdelingen eller byggesak om at dokumenter er registrert. Dette medfører at det ofte sendes doble dokumenter eller andre misforståelser.»

3.3 Utdypende statistiske analyser

I dette kapittelet studeres ulike sammenhenger mellom kommunestørrelser, lederforankring, kompetanse og tilgang til ressurser gjennom statistiske analyser.

3.3.1 Er det forskjell på små og store kommuner?

Gjennom variansanalyser, hvor vi sammenlikner gjennomsnittsverdier mellom kommunene etter størrelse, har vi sett på om det er stor forskjell mellom store og små kommuner når det kommer til deres arbeid med planregistrene.

Variablene som inngår i spørreskjemaet har verdier fra I svært liten grad = 1, i liten grad = 2, I noen grad = 3, I stor grad = 4 og i svært stor grad =5. Vi beregner så gjennomsnittet på de enkelte spørsmålene fordelt for de ulike kommunene og tester om forskjellen som observeres er statistisk signifikant.

Videre er det brukt følgende inndeling av kommunene, basert på innbyggertall:

- Inntil 1999 (minste kommuner)
- 2 000 til 9 999 (små kommuner)
- 10 000 til 49 999 (mellomstore kommuner)
- Over 50 000 (store kommuner)

Analysen viser at store kommuner ...

- ... geosynkroniserer i sine plankart i litt mindre grad enn de mellomstore, men i større grad enn de små og minste kommunene. Det er de mellomstore kommunene som geosynkroniserer i størst grad, med et snitt på 4,35. De største kommunene scorer 4,25, mens de minste kommunene scorer 3,20.
- ... fører i større grad forenklet endring enn de mindre kommunene. Store kommuner scorer 4,9, mellomstore kommuner 4,5, små kommuner 4,0 og de minste kommunene scorer 3,3.
- ... fører i større grad vedtatte midlertidige forbud enn de mindre kommunene. Store kommuner scorer 3,2, mellomstore kommuner 3,1, små kommuner 2,1 og de minste kommunene scorer 2,0. Det er altså færre kommuner jevnt over alle kommunestørrelser som fører vedtatte midlertidige forbud, enn som fører forenklet endring.
- ...er flinkere til å overholde veilederens frist på 8 dager. De store kommunene gir i gjennomsnitt et svar på 4,0 på denne påstanden, mens de minste kommunene svarer 2,8. De små og mellomstore kommunene fordeler seg mellom disse.
- ... har i størst grad ressurser til å vedlikeholde sine planregistre (målt på variablene: «Min kommune oppdaterer digitalt planregister fortløpende», «vi har tilstrekkelig kompetanse til å oppdatere planregisteret», «vi har tilstrekkelige økonomiske ressurser til å holde planregisteret oppdatert» og «vi har tilstrekkelig tid til å holde planregisteret oppdatert»). Store kommuner scorer i snitt 4,65, mellomstore kommuner 3,8, små kommuner 3,65 og de mindre kommunene 3,45.
- ... har marginalt dårligere rutiner (skriftlige og ikke-skriftlige) enn de mellomstore kommunene, men bedre rutiner enn de minste og de små kommunene. De store kommunene svarte i gjennomsnitt 3,10, mellomstore kommuner i gjennomsnitt 3,15, de små kommunene i snitt 2,85 og de minste kommunene 2,55.
- ... arbeider mer strukturert med planregisteret enn de andre kommunene (målt på variablene «det er tydelig hvem som har ansvaret for å oppdatere planregisteret» og «vi jobber aktivt med å innhente etterslep i digitalisering av eldre planer»). Store kommuner svarer i gjennomsnitt 4,09, mellomstore kommuner svarer 4,05, små kommuner svarer 3,70 og de minste kommunene svarer 3,60.

Det er ingen signifikant sammenheng mellom kommunes størrelse, og hvorvidt informantene vurderte sine planregistre gode nok til å gjøre statistiske eller geografiske analyser. Det var heller ingen signifikant forskjell på store og små kommuner når det kom til hvorvidt de hadde komplette planregistre eller ikke.

Oppsummert viser analysene at de største kommunene fører flere typer informasjon inn i sine planregistre, og at de overholder veilederens frist på 8 dager i større grad enn de mindre kommunene. De har også i større grad ressurser til å vedlikeholde planregistrene sine, og jobber mer strukturert med planregistrene enn de mindre kommunene.

3.3.2 Betydningen av lederforankring

I spørreundersøkelsen stilles to spørsmål om lederforankring: «Ledelsen i kommunen synes det er viktig at planregisteret til enhver tid er oppdatert» og «Ledelsen i kommunen er opptatt av å legge til rette for at planregisteret skal holdes oppdatert». Spørsmålene med skala fra 1-5 er slått sammen. For å bli inkludert i kategorien «lav» må gjennomsnittet for alle spørsmålene i indeksen være $\leq 2,9$, for «middels» 3 - 3,9 og «høy» ≥ 4 .

Analysene viser at kommuner med høy lederforankring ...

- ... scorer høyere på at de ønsker å delta inn i digitaliseringsprosesser i stat og kommune enn kommuner med lav lederforankring. Førstnevnte gruppe svarer i snitt 3,60 mens sistnevnte svarer i snitt 2,60. Kommuner med middels lederforankring svarer 3,40.
- ... bruker planregisteret til å kommunisere med aktørene i planprosessen, politisk og administrativt. I kommunene med lav lederforankring er svaret i snitt under 2,0, mens kommuner med høy lederforankring scorer 3,2.
- ... har også i større grad økonomiske ressurser til å holde planregisteret oppdatert. Kommuner med lav lederforankring svarer 2,6, kommuner med middels lederforankring svarer 3,2 og kommuner med høy lederforankring svarer 4,1.
- ... har også tid til å holde planregisteret oppdatert. Kommuner med lav lederforankring svarer i snitt 2,2, mens de med middels lederforankring svarer 2,9. Kommuner med høy lederforankring svarer 3,7 på den samme påstanden.
- ...er større kommuner. Lederforankringen øker med størrelsen på kommunen. I de minste kommunene oppgis lederforankringen å være 3,20, i de små kommunene 3,50, i de mellomstore 3,75 og de store kommunene 4,40.

Oppsummert viser resultatene at kommuner med høylederforankring i større grad ønsker at planregisteret skal delta inn i digitaliseringsprosesser og bruker planregisteret til å kommunisere med aktørene i planprosessen. Kommuner med høy lederforankring er ofte større kommuner, og de har i større grad tid og økonomiske ressurser til å holde planregisteret oppdatert.

3.3.3 Betydningen av kompetanse

Vi har sett nærmere på betydningen av å ha høy kompetanse. Påstandene om kommunens kompetanse på en skala fra 1-5 er slått sammen og for å bli inkludert i kategorien «lav» må gjennomsnittet for alle spørsmålene i indeksen være $\leq 2,9$, for «middels» 3 - 3,9 og «høy» ≥ 4 .

Kommuner som oppgir at de har høy kompetanse

- ...fører de mest komplette planregistrene (kompletthet på planregistrene er målt på følgende variabler: «Vi registrerer forenklet endring i vårt digitale planregister», «vi registrerer dispensasjoner i bokdelen av vårt digitale planregister», «vi registrerer dispensasjoner i bok- og kartdelen av vårt digitale planregister», «vi registrerer vedtatte midlertidige forbud i vårt digitale planregister», «vi registrerer innsigelser og klager i vårt digitale planregister» og «Vi registrerer avslåtte dispensasjonssøknader i vår digitale planregister») Kommuner med høy kompetanse scorer i snitt 3,00 på alle disse variablene, kommuner med middels kompetanse scorer 2,55 og kommuner med lav kompetanse scorer 1,55.
- ... mener at deres planregistre i større grad egner seg til statistiske og geografiske analyser, enn kommuner med lav kompetanse. Kommuner med høy kompetanse svarer i gjennomsnitt 4,0 på hvorvidt deres planregister egner seg til analyser. Kommuner med middels kompetanse svarer 3,75 og kommuner med lav kompetanse svarer 3.15.

Oppsummert viser dette at høy kompetanse er viktig for at planregistrene skal føres så komplett som mulig, samt at kommuner som har høy kompetanse mener at deres planregistre egner seg til analyser i større grad enn kommuner som har lav kompetanse.

3.3.4 Betydningen av å ha tilgang til ressurser

Vi har også sett nærmere på betydningen av å ha tilgang til ressurser. Ressurser er definert som samlet høy score på påstandene «Vi har tilstrekkelig kompetanse til å oppdatere planregisteret», «vi har tilstrekkelige økonomiske ressurser til å holde planregisteret oppdatert» og «vi har

tilstrekkelig tid til å holde planregisteret oppdatert». Påstandene om kommunens tilgang til ressurser, er slått sammen og variablene er omkodet til å være 0-2,9 = lav, 3-3,9 =middels og 4-5 =høy. Kommunens evne til å overholde 8-dagersfristen, som er et enkelt spørsmål med 5-punktskala er kodet om til «lav» (1-2), «middels» (3) og «høy» (4-5).

Kommuner som klarer å holde veilederens frist på 8 dager har i snitt en signifikant høyere score på ressurser, enn kommuner som i lavere grad evner å holde 8-dagersfristen. Kommuner som i høy grad holder 8 dagers fristen scorer i gjennomsnitt 4,3 på ressurser, kommuner som i middels grad holder 8-dagersfristen scorer 3,7 og kommuner som i lav grad overholder 8-dagersfristen scorer i gjennomsnitt 2,95.

Regresjonsanalysen viser at tilgang til ressurser har en signifikant samvariasjon mellom i hvilken grad man klarer å overholde veilederens frist på 8 dager, og er den faktoren som er den mest betydningsfulle, i større grad enn rutiner (definert som «Min kommune har gode rutiner for oppdatering av planregister, men de er ikke skrevet ned», «Min kommune har skriftlige rutiner for oppdateringer av planregister») og forankring i ledelsen, for om man klarer å overholde veilederens frist på 8 dager.

Pearsons-r måler lineær sammenheng mellom to ulike variabler. Pearson-r kan variere mellom -1,0 og 1,0. -1,0 betyr perfekt negativ lineær sammenheng, mens 1,0 betyr perfekt positiv lineær sammenheng. 0 betyr ingen lineær sammenheng.

- Vi ser en positiv korrelasjon (Pearsons-r = 0,464) mellom kommuner som har gode rutiner for oppdatering av planregisteret, og de som har tilstrekkelig tid, kompetanse og penger til å gjøre jobben.
- Det er en sterkere positiv korrelasjon (Pearsons-r = 0,580) mellom kommuner som holder 8-dagersfristen og kommuner som oppdaterer planregistrene sine fortløpende.

Oppsummert betyr dette at de kommunene som har tilstrekkelig tid, kompetanse og penger til å gjøre jobben også har gode rutiner for oppdatering av planregistre. Det at det er en positiv samvariasjon mellom disse variablene vil si at når den ene variabelen øker, så øker også den andre, og det forteller oss at variablene påvirker hverandre, men forteller oss ikke noe om retningen på sammenhengen eller at det nødvendigvis er en årsakssammenheng mellom dem.

4 Bruksområder og barrierer for bruk av digitalt planregister

I dette kapittelet svarer kommunene på hvilke oppgaver de bruker planregisteret til og hva som eventuelt er grunnen at noen lar være å gjøre det. Tallene i tabellene som presenteres, viser svarfordelingen i prosent, og det totale antallet besvarelser (N) står oppgitt under hver tabell.

Den fullstendige spørreundersøkelsen og spørsmålsformuleringene ligger i vedlegg 1.

4.1 Holde orden i eget hus

Et oppdatert digitalt planregister kan spille en viktig rolle og sørge for at kommunene har oversikt over hva arealene brukes til.

Tabell 12: Påstand om orden i planregisteret

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi bruker vårt digitale planregister for holde orden og oversikt over gjeldende arealplaner; hva som til enhver tid er tillatt brukt og vern av arealene i kommunen, samt planforslag under behandling	1	2	5	24	68

(Tall i prosent, N=139)

De aller fleste kommunene bruker planregisteret til å holde orden og oversikt over kommunes arealer, arealplaner og planleggingsprosesser.

Informantene som svarte i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad, fikk i tillegg et oppfølgingsspørsmål om hvorfor de ikke har lagt bedre til rette for løsning av denne oppgaven ved hjelp av planregisteret. Svaralternativene står i tabellen under, og hver informant kunne velge inntil tre svar. I tillegg var det et fritekstfelt som enkelte valgte å bruke.

Tabell 13: Årsaker til manglende bruk av planregisteret til å holde oversikt

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	4	36
Vi har ikke den riktige kompetansen	3	27
Vi har ikke budsjettmidler	2	18
Kompleksiteten er for høy	2	18
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	2	18
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	2	18
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	0	0
Annet	5	45

(N=11)

Av 139 kommuner var det 11 som fikk dette oppfølgingsspørsmålet. Disse utgjør omtrent 7,5 prosent av alle kommunene som svarte på undersøkelsen. Prioritering og kompetansemangel

oppgis som enkeltstående årsaker for at dette ikke er bedre lagt til rette for. Kommunenes besvarelser fordeler seg på alle årsakene, men det er ingen som sier at de ikke ser behovet for tjenesten.

Totalt fem kommuner krysset av for «annet» og oppgav som knapphet på tid og manglende kompetanse om grunner for at oppgaven ikke løses bedre.

4.2 Prosesser internt i kommunen

Et oppdatert digitalt planregister kan også brukes til å forenkle og forbedre flere av kommunens interne prosesser. Undersøkelsen ville avdekke om kommunene var klar over, og søkte å utnytte disse synergiene og mulighetene for forenkling og effektivisering.

Tabell 14: Påstander om bruk av digitalt planregister til prosesser internt i kommunen

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi bruker digitalt planregister for å sikre effektiv saksbehandling	3	4	12	35	46
Vi bruker digitalt planregister for å spore vedtak i saksbehandlingen	14	15	27	27	18
Vi bruker digitalt planregister for å gjøre analyser på datasettene i saksbehandlingen	35	29	15	14	8
Vi bruker digitalt planregister for å forenkle byggesaksbehandlingen	4	4	16	35	42
Vi bruker digitalt planregister for å kommunisere med aktørene i planprosessen, både politisk og administrativt	25	15	22	24	14

(Tall i prosent, N=139)

Å sikre en effektiv saksbehandling var en viktig bruk av planregisteret for flere av kommunene. Hele 81 prosent oppgir dette i stor eller svært stor grad. Det er 12 prosent av informantene som oppgir at planregisteret brukes til dette i noen grad, mens 7 prosent mener de kun kan bruke planregisteret til dette i liten eller svært liten grad.

Når det gjelder å spore vedtak i saksbehandlingen, er det noe mer spredning. Planregisteret brukes kun i liten grad av 29 prosent, mens nesten like mange gjør det i noen grad. Nesten halvparten, 45 prosent, bruker planregisteret til dette i stor eller meget stor grad.

De fleste kommunene som har deltatt i vår undersøkelse, 63 prosent, oppgir at de i liten eller svært liten grad gjør analyser på datasettene i planregisteret som en del av saksbehandlingen. Videre oppgir 15 prosent at de gjør det i noen grad, 14 prosent i stor grad og 8 prosent i svært stor grad.

Det er flere som oppgir at de bruker planregisteret til å forenkle byggesaksbehandlingen, 77 prosent oppgir å bruke planregisteret til dette i stor eller svært stor grad, 16 prosent gjør det i noen grad, mens 8 prosent av kommunene gjør det liten eller svært liten grad.

Planregisteret kan også ligge til grunn for kommunikasjon med aktører i planprosesser. Det var 40 prosent av kommunene som i liten eller svært liten grad brukte planregisteret til dette, mens 28 prosent oppga at det gjorde dette i stor eller svært stor grad.

Informantene som svarte i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad på disse spørsmålene fikk i tillegg oppfølgingsspørsmål om hvorfor ikke kommunen har lagt bedre til rette for løsning av denne oppgaven ved hjelp av planregisteret. Oppfølgingsspørsmålene er knyttet til hver av påstandene i tabell 14:

- Å sikre effektiv saksbehandling (tabell 15)
- Å spore vedtak i saksbehandlingen (tabell 16)
- Å gjøre analyser på datasettene (tabell 17)
- Å forenkle byggesaksbehandlingen (tabell 18)
- Å kommunisere med aktørene i planprosessen (tabell 19)

Årsakene står listet opp i tabellene, og hver informant kunne velge inntil tre svar. I tillegg var det et fritekstfelt som mange valgte å bruke.

Tabell 15: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å sikre effektiv saksbehandling

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	10	37
Vi har ikke den riktige kompetansen	7	26
Vi har ikke budsjettmidler	6	22
Kompleksiteten er for høy	8	30
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	4	15
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	5	19
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	4	15
Annet	9	33

(N=27)

Det var 27 kommuner som fikk dette oppfølgingsspørsmålet. Av disse var det 37 prosent som svarte at det ikke prioriteres, men nesten like mange at kompleksiteten i oppgaven er for stor. Manglende kompetanse og budsjettmidler oppgis som andre grunner.

I fritekstfeltet oppgis problemer med saksbehandlingssystemet som den viktigste grunnen:

«Vi har annet saksbehandlingssystem»

«For gammelt arkiv og sakssystem som skal byttes ut nå»

«Samarbeider ikke med saksbehandlingssystemet»

Tabell 16: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å spore vedtak i saksbehandlingen

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	36	46
Vi har ikke den riktige kompetansen	10	13
Vi har ikke budsjettmidler	7	9
Kompleksiteten er for høy	8	10
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	15	19
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	16	21
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	9	12
Annet	34	44

(N=78)

Det var 78 kommuner som fikk dette oppfølgingsspørsmålet. Nok en gang nevnes prioritet som viktigste grunn, mens standarder og retningslinjer følger som årsaker kommunene nevner.

I fritekstfeltet nevnes programvareproblematikk, sammen med mangel på tid og kompetanse:

«Nytter sakssystem (Elements) til sporing av dokument»

«Har ikke kobling mellom sakssystem og planregister»

«Har ikke kobling mot sakssystem»

«Per tid inneheld ikkje rutinane våre rapporteringer av kvar sakshandsaming i planregisteret. Vedtak om offentleg ettersyn og endeleg vedtak leggest inn. Full oversikt over vedtak er tilgjengeleg i sakssystemet. Framtidige integrasjonar vil betre dette.»

Tabell 17: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å gjøre analyser på datasettene

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	54	49
Vi har ikke den riktige kompetansen	41	37
Vi har ikke budsjettmidler	27	24
Kompleksiteten er for høy	19	17
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	7	6
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	15	14
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	21	19
Annet	35	32

(N=111)

Dette var det oppfølgingsspørsmålet som ble besvart av flest kommuner, hele 111 av totalt 144. Prioritering, kompetanse og budsjettmidler oppgis som de viktigste grunnene til at det i liten grad gjøres analyser på datasettene som ligger i planregisteret.

I kommentarene fra fritekstfeltet kommer det frem at mange ikke forstår hvilke analyser dette skulle være snakk om. Blant de som gjør analyser med utgangspunkt i egne data er dette typiske kommentarer:

«Vi gjør enkle analyser ved behov. Men det er sjelden vi har behov. Dette blir ikke etterspurt.»

«Kommunen har i oktober i år fått nytt system som kan kjøre analyser mot planregisteret i enkeltsaker»

«Vi har mulighet til dette, men har ikke komme i gang med å bruke det i særlig stor grad, og gjør en del manuelle analyser.»

«Analyser er ikke etterspurt i organisasjonen»

Basert på disse resultatene synes det både å være lave forventninger om bruk av planregisteret til analyseformål, og også lite kunnskap om mulighetene. Gode analyser fordrer at kommunene har et komplett planregister med data av tilstrekkelig kvalitet, og at det er noen som har kompetanse til å utføre analysene og tolke resultatene. Her ligger det trolig et stort forbedringspotensial for norske kommuner.

Tabell 18: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å forenkle byggesaksbehandlingen

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	17	50
Vi har ikke den riktige kompetansen	12	35
Vi har ikke budsjettmidler	6	18
Kompleksiteten er for høy	6	18
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	4	12
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	6	18
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	2	6
Annet	9	26

(N=34)

Dette oppfølgingsspørsmålet besvarte 34 av kommunene. Halvparten sier at de ikke har valgt å prioritere oppgaven, mens mangel på kompetanse nevnes som årsak nummer to. Videre er også manglende budsjettmidler, kompleksitet og behov for standarder og/eller retningslinjer trukket frem av flere.

I fritekstfeltet nevnes lav datakvalitet, og integrasjon med sakssystem som årsaker:

«Denne funksjonaliteten finnes ikke i systemet i dag.»

«For dårlig datakvalitet»

«Vi sliter med å få systemleverandør til å levere brukervennlige tjenester.»

Tabell 19: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å kommunisere med aktørene i planprosessen

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	29	33
Vi har ikke den riktige kompetansen	22	25
Vi har ikke budsjettmidler	9	10
Kompleksiteten er for høy	14	16
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	9	10
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	18	21
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	19	22
Annet	36	41

(N=87)

Til sammen 87 kommuner svarte på dette oppfølgingsspørsmålet. Mangel på prioritering kommer også her høyt på listen over årsaker, sammen med mangel på kompetanse, kompleksitet, behov for standarder og/eller retningslinjer. I 19 kommuner oppgir de at de ikke ser behovet for denne tjenesten. I fritekstsvaret oppgir de aller fleste at kommunen bruker andre systemer til denne jobben i dag, og at det er dårlig integrasjon mellom de ulike systemene.

4.3 Involvering av publikum

Planregisteret kan også brukes til å gi publikum innsyn i kommunens gjeldende arealplaner, samt til å involvere publikum i selve planprosessene. Det er mange måter å gjøre dette på, og digitale løsninger kan være et nyttig verktøy. Derfor er denne tematikken forsøkt belyst gjennom spørsmålene til kommunene.

Tabell 20: Påstander om bruk av planregisteret for å involvere publikum

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi bruker digitalt planregister for å enkelt gi publikum innsyn	1	1	10	28	59
Vi bruker digitalt planregister for å sikre god medvirkning	9	14	20	29	29
Vi bruker digitalt planregister for å legge til rette for digital plandialog	27	24	19	17	13

(Tall i prosent, N=139)

Så å si alle kommunene som deltok i denne undersøkelsen oppgav at de hadde en innsynsløsning for publikum. Likevel ser vi at bare 87 prosent oppgir at de bruker planregisteret for å enkelt gi publikum innsyn. Dette kan bety at for noen kommuner er innholdet i innsynsløsningene som tilbys publikum ikke fullstendig, eventuelt mener respondenten at tilgangen ikke kan defineres som *enkel* for publikum.

Medvirkning er et viktig prinsipp i planprosessen, og planregisteret kan ligge til grunn for medvirkningsprosesser. Over halvparten, 58 prosent, mener at deres planregister brukes til å sikre medvirkning i stor eller svært stor grad. Samtidig sier 23 prosent at det gjør det i liten eller svært liten grad.

Den siste påstanden går på bruk av digital plandialog. Her oppgir omtrent halvparten, 51 prosent, at de i liten eller svært liten grad bruker planregisteret til å legge til rette for plandialog. Bare 30 prosent oppgir at de gjør dette i stor eller svært stor grad.

Informantene som svarte i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad på disse spørsmålene fikk i tillegg oppfølgingsspørsmål om hvorfor ikke kommunen har lagt bedre til rette for løsning av denne oppgaven ved hjelp av planregisteret. Oppfølgingsspørsmålene er knyttet til hver av påstandene i tabell 20:

- Å enkelt gi publikum innsyn (tabell 21)
- Å sikre god medvirkning (tabell 22)
- Å legge til rette for digital plandialog (tabell 23)

Årsakene er gjengitt i tabellen under, og hver informant kunne velge inntil tre svar. I tillegg var det et fritekstfelt som flere valgte å bruke.

Tabell 21: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å gi publikum innsyn

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	8	44
Vi har ikke den riktige kompetansen	2	11
Vi har ikke budsjettmidler	7	39
Kompleksiteten er for høy	5	28
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	2	11
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	4	22
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	0	0
Annet	7	39

(N=87)

Totalt 87 kommuner fikk oppfølgingsspørsmål om årsakene. Nesten halvparten, 44 prosent, oppgir at det ikke prioriteres, mens 39 prosent sier at de mangler budsjettmidler. Merk at ingen kommuner oppgir at de ikke ser behovet for denne tjenesten. Det er også 39 prosent som har oppgitt andre årsaker. Også her trekkes programvarerelatert problematikk frem i fritekstfeltet:

«Vi mangler programmer for å gjøre dette på en god måte. Kommunen sin løsning er vanskelig å finne, og det er ikke uvanlig at jeg hjelper folk i forvaltningen og privatpersoner med å finne planregisteret.»

«Kommunen trenger en mer brukervennlig teknisk løsning»

«Vi sliter med å få leverandør av kartsystem til å utvikle brukervennlige løsninger.»

I tillegg er det en kommune som oppgir:

«Vårt publikum bruker ikke de datasettene som tilrettelegges for publikum»

Tabell 22: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å sikre medvirkning

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	25	42
Vi har ikke den riktige kompetansen	14	24
Vi har ikke budsjettmidler	15	25
Kompleksiteten er for høy	11	19
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	6	10
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	19	32
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	8	14
Annet	27	46

(N=59)

Det var 59 kommuner som ble fulgt opp på disse årsakene. Av disse sier 42 prosent at det ikke prioriteres, men også mangel på standarder og/eller retningslinjer kommer høyt opp, sammen med mangel på kompetanse og budsjettmidler.

Blant svarene som er registrert under fritekstfeltet nevner flere at de sikrer medvirkning gjennom andre kanaler, og mange oppgir også programvareutfordringer:

«Vi sikrer medvirkning i planleggingsprosessene på annen måte enn gjennom planregisteret.»

«Har forsøkt og brukt mye tid og ressurser på dette, men leverandørene har ikke lyktes med å få systemene til å fungere sammen (Norkart og Evry/ESA)»

«Funksjonaliteten er for dårlig per i dag til at det er hensiktsmessig å bruke planregisteret i medvirkningsfasen. Vi driver medvirkning på andre plattformer.»

Tabell 23: Årsaker til manglende bruk av planregisteret for å legge til rette for digital plandialog

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	46	47
Vi har ikke den riktige kompetansen	21	22
Vi har ikke budsjettmidler	21	22
Kompleksiteten er for høy	12	12
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	9	9
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	23	24
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	11	11
Annet	33	34

(N=97)

Totalt 97 kommuner svarte på dette oppfølgingsspørsmålet. Nærmere halvparten sier at dette ikke prioriteres i kommunen (47 %), mens manglende standarder og retningslinjer for arbeidet også nevnes av mange. Det samme gjør kompetanse og budsjettmidler.

Blant fritekstsvarene er det flere som oppgir at de bruker andre løsninger, for eksempel sak/arkivsystem, og at integrasjonen fra sak/arkivsystemet til planregisteret er for dårlig. Noen skriver at de bruker plandialog, men at det er vanskelig å få programmene til å snakke sammen:

«Vi har tidligere prøvd å få plandialog til å fungere, men fikk ikke systemene våre til å snakke sammen, og har foreløpig satt dette på hold.»

«Vi mangler kobling mot sakssystem. Forhåpentligvis blir dette bedre når vi får nytt sakssystem i løpet av 2021.»

«Vi har, men det fungerer dårlig mot 360»

4.4 Annen bruk

Digitale planregister av riktig kvalitet vil inngå i mange av de digitale fellesløsningene som i dag er i ferd med å utvikles. Det forventes store samfunnsøkonomiske gevinster som følge av dette arbeidet, og mange av disse vil også komme kommunene til gode. Forutsetningen for gevinster av fellesløsningene er at det foreligger et mest mulig fullstendig digitalt planregister som kan inngå i disse løsningene.

Tabell 24: Påstander om bruk av planregisteret i digitaliseringsprosesser og KOSTRA-rapportering

Påstand	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad
Vi bruker digitalt planregister for å bidra til digitaliseringsprosesser i stat og kommune	12	12	27	26	24
Vi bruker digitalt planregister for å rapportere til KOSTRA	22	17	30	20	12

(Tall i prosent, N=139)

Informantene ble spurt om de brukte planregisteret for å bidra inn i digitaliseringsløsninger for stat og kommune. Det er 50 prosent av kommunene som har svart, som oppgir at de gjør dette i stor eller svært stor grad, mens 24 prosent gjør det i liten eller svært liten grad.

Rapportering til KOSTRA er i mange tilfeller en stor og arbeidskrevende jobb for kommunene. Gjennom å automatisk rapportere til KOSTRA basert på det som står i planregisteret kan arbeidsmengden reduseres for kommunen, samtidig som kvaliteten på dataene i KOSTRA-registeret øker ved at rapporteringen blir likeartet fra alle de involverte kommunene. Om lag en tredjedel, 32 prosent, av våre informanter mener at deres kommuner bruker planregisteret til KOSTRA-rapportering i stor eller svært stor grad. På den annen side sier 39 prosent at dette gjøres i liten eller svært liten grad.

Informantene som svarte i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad på disse spørsmålene fikk i tillegg oppfølgingsspørsmål om hvorfor ikke kommunen har lagt bedre til rette for løsning av denne oppgaven ved hjelp av planregisteret. Oppfølgingsspørsmålene er knyttet til hver av påstandene i tabell 24:

- Å bidra til digitaliseringsprosesser i stat og kommune (tabell 25)
- Å rapportere til KOSTRA (tabell 26)

Årsakene er gjengitt i tabellen under, og hver informant kunne velge inntil tre svar. I tillegg var det et fritekstfelt som mange valgte å bruke.

Tabell 25: Årsaker til at planregisteret ikke brukes i særlig grad til digitaliseringsprosesser i stat og kommune

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	32	46
Vi har ikke den riktige kompetansen	12	17
Vi har ikke budsjettmidler	17	24
Kompleksiteten er for høy	11	16
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	7	10
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	22	31
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	8	11
Annet	19	27

(N=70)

Totalt 70 kommuner fikk dette oppfølgingsspørsmålet. Om lag halvparten oppgir at dette ikke prioriteres. Videre oppgir 31 prosent at de trenger bedre standarder og/eller retningslinjer, og 24 prosent sier at de ikke har budsjettmidler.

Blant kommentarene i fritekstfeltet kan trekkes frem:

«Vi gjør det i praksis, men det er ikke et mål i seg selv»

«Vi har digitalisert alle gjeldende planer. Er usikker på hva mer vi kan gjøre.»

«[Vi er en] liten kommune uten tilstrekkelig kapasitet»

«[Det er] vanskelig å se hvordan [kommunenavn] kan bidra til dette.»

Basert på disse svarene kan det være rimelig å tro at en del kommuner er usikre på hvordan de gjennom sitt planregister og arbeid med planene kan bidra til den nasjonale dugnaden som digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor er.

Tabell 26: Årsaker til at planregisteret ikke brukes til å rapportere til KOSTRA

Årsak	Antall kommuner	Andel (%)
Det prioriteres ikke	32	34
Vi har ikke den riktige kompetansen	28	29
Vi har ikke budsjettmidler	6	6
Kompleksiteten er for høy	12	13
Vi har utfordringer med samarbeid og organisering	8	8
Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer	22	23
Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten	15	16
Annet	36	38

(N=95)

Totalt 95 kommuner svarte på oppfølgingsspørsmålet. Også her var prioriteringer et problem for mange kommuner, samt behov for standarder og/eller retningslinjer. Flere oppgir også at de mangler kompetanse (29 prosent). En relativt stor andel har også krysset av for «annet».

Typiske kommentarer i fritekstfeltet er:

«Blir gjort ut fra andre kilder»

«Vet ikke hvordan man gjør dette.»

«Har aldri hørt om at man kan»

«Er ikke mulig å gjøre dette automatisert via planregisteret. KOSTRA bør tilrettelegges som egen tjeneste som lager rapporter fra utvalgte datasett.»

«For gammelt sakssystem»

«sliter med kapabiliteten til saksbehandlingssystemet vårt»

Mange svarer at det er andre systemer som er bedre egnet til KOSTRA-rapportering enn planregisteret, og at de derfor foretrekker å bruke disse. Det er også gjentagende at programvaren de bruker mangler denne funksjonaliteten, eller at informanten rett og slett ikke er klar over at det er en mulighet å bruke planregisteret til KOSTRA-rapportering.

4.5 De viktigste bruksområdene, uavhengig av dagens bruk

Avslutningsvis i undersøkelsen ble informantene spurt om hvilken bruk av planregisteret de anså for å være viktigst for den enkelte kommunen. Alle informantene kunne velge inntil tre svar.

Tabell 27: Hvilke bruksområder av digitalt planregister er viktigst, sett uavhengig av dagens bruk?

Bruksområde	Andel (%)
Forenkle byggesaksbehandlingen	76
Styre arealbruken i kommunen	48
Skape engasjement og involvere innbyggerne i planprosesser	39
Kommunisere med aktørene i planprosessen, både politisk og administrativt	34
Spore vedtak i saksbehandlingen	30
Legge til rette for digital plandialog	29
Bidra til digitaliseringsprosesser i stat og kommune	25
Gjøre analyser på datasettene i saksbehandlingen	14
Rapportere til KOSTRA	14
Annet	8

(N=139)

Forenkling av byggesaksbehandlingen står frem som det desidert mest valgte alternativet. Hele 76 prosent velger dette. Styring av arealbruken i kommunen, og kommunikasjon med aktørene i planprosesser og sporing av vedtak i saksbehandlingen kommer etterfølgende. Dette betyr at man også innad i kommunene ser store muligheter for effektivisering av prosesser gjennom bedre digitale verktøy.

I fritekstfeltet nevnes:

«å holde orden og oversikt over planer»

«tilgjengeliggjøring av planinformasjon for innbyggere og meglere»

5 Anbefalinger for bedre innhold og utnyttelse av digitalt planregister i kommunene

Med bakgrunn i resultatene fra spørreundersøkelsen og vår egen kunnskap og forståelse kommer vi i dette kapitlet med noen anbefalinger rundt planregistrenes kvalitet, gevinstrealiseringer og digitalisering.

5.1 Heve kvaliteten på planregistrene

Det å oppnå høyere fullstendighet og kompletthet på planregistrene vil være en fordel av flere grunner. For det første fordi kommunene i større grad da kan bruke planregisteret som verktøy i en rekke forskjellige oppgaver, og for det annet fordi planregisteret skal kunne understøtte pågående og fremtidige digitaliseringsprosesser i kommunene.

Denne rapporten viser at det er store forskjeller på kommunene, både når det gjelder fullstendighet i planregisteret, og hvor komplette planregistrene er, altså hvilken informasjon som inkluderes. Vi mener det vil være hensiktsmessig å operasjonalisere begrepene fullstendighet og kompletthet overfor kommunene. I dette ligger å være tydelig overfor kommunerne på hvilken informasjon som skal eller bør inkluderes i planregisteret, for at egnetheten skal bli god nok til de formål det har. Gamle planer som ikke kan digitaliseres kan for eksempel oppheves eller bakes inn i nye planer, slik at brukere av planregisteret er sikker på at det inneholder alle juridisk bindende planer og bestemmelser. Slik øker også registerets troverdighet og integritet.

Å operasjonalisere egnethet innebærer nødvendigvis at man tar konkret stilling til hvilken informasjon som skal være en del av registeret. Samtidig må man også ta stilling til hvor langt tilbake i tid man skal gå i det å inkludere informasjon. Det er potensielt mye arbeid, og derfor et ressursproblem. Hvis ny informasjon skal inkluderes i registeret for høyere kompletthet, vil det også kreve at kommunene har tilgang til egnet programvare for å føre informasjonen, og det kan kreve kompetanseheving i noen kommuner.

Vi mener at produktspesifikasjonsarbeidet som gjøres av KS er viktig, særlig fordi det pekes på krav om forståelse av at en arealplan er en kombinasjon av vektorkart, digitale bestemmelser og beskrivelser, inkludert utredninger og eventuelt andre dokumenter. I tillegg gis det klare krav, blant annet til at planregistrene skal kommunisere med andre løsninger og bruke standardiserte komponenter. Vi tenker at disse kravene samlet bidrar til å øke kvaliteten til planregistrene. Samtidig utfordrer de kommunene, blant annet når det gjelder å prioritere og forankre arbeidet i kommunens ledelse.

5.2 Hente ut gevinster fra planregistrene

Det er mange tenkelige gevinster som kan hentes ut fra et digitalt planregister, både for kommunen selv, men også for samfunnet forøvrig. Flere av disse gevinstene har blitt gjennomgått i denne rapporten og identifisert som påstander i tabell 12, 14, 16, 20 og 24. En av hovedgrunnene til at mange kommuner oppgir ikke å ha hentet ut gevinstene, er mangel på prioritering. Vi har ingen klare indikasjoner på hva som er grunnen til at oppgavene ikke har vært prioritert.

Vi har sett fra resultatene at det blant annet er sammenhenger mellom lederforankring og bevissthet om planregisterets rolle i digitaliseringsprosesser. Vi har også sett at det er sammenheng mellom tildeling av ressurser og høy lederforankring. På bakgrunn av dette mener vi

at det kan være hensiktsmessig å fokusere på å øke ledernes forståelse for planregisterets sentrale rolle, både i kommunes arbeid og i pågående planprosesser.

Tilbakemeldingene på flere av spørsmålene om hvorfor gevinstene ikke hentes ut, peker også på manglende samhandling mellom kartløsning og sak- og arkivsystem. Det synes som om manglende implementasjonen av GI-standarden i norske kommuner er et problem og et hinder for gevinstrealisering. Det bør utrededes nærmere hva som er grunnen til at GI-standarden ikke i større grad har blitt implementert i kommunene. Vi ser at arbeidene som pågår i regi av KMD og KS om både GI Plan- og produktspesifikasjoner for ePlanSak og planregister, vil bli viktige. Sluttresultatene av disse arbeidene vil gi kommunene god dokumentasjon når de selv skal bestille verktøy for å drifte og vedlikeholde planregistrene.

Vår undersøkelse viser også at det i liten grad etterspørres analyser i kommunene, og at mulighetene for å hente ut statistikk til analyse og rapportering til KOSTRA er ukjent for mange. Antakelig trengs det en viss grad av kompetanse for å kunne utnytte disse mulighetene, ikke bare hos den som skal utføre selve analysene, men også for den internt i kommunen som skal etterspørre dem. Analyser kan bidra med ny kunnskap som ikke tidligere har vært tilgjengelig, og er en digitaliseringsgevinst med store muligheter. Det samme gjelder bruk av registeret for statistiske analyser og andre statistikkformål. Informantenes vurdering av kvaliteten i eget planregister varierer også, men et bevisst og kjent forhold til planregisterets egnethet vil medføre høyere grad av tillit til analysene og rapporteringene. Det bør støttes opp under de kommunene som prioriterer dette.

Våre erfaringer fra andre lignende prosjekter er at statlige etater og kommuner ofte synes det er utfordrende å realisere gevinster. Særlig vanskelig synes det å være å gevinstrealisere utenfor sin egen arbeidshverdag. Vi tror målrettet arbeid med gevinstrealisering fortsatt er relativt ukjent for mange norske kommuner. Det er derfor viktig at det blir lagt bedre til rette for gevinstplanlegging, og at gevinstansvaret blir tydelig. Dette er en lederoppgave. Vi mener det bør tilrettelegges for at kommunene i enda større grad kan jobbe med interessenthåndtering og gevinstrealisering i arbeidet med økt kvalitet på planregistrene sine.

5.3 Øke digitaliseringsgraden i Norge

I regjeringens digitaliseringsstrategi heter det at digitalisering av offentlig sektor skal gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet.

Digitaliseringsstrategien bør ligge til grunn når man beslutter hva som er riktig kvalitet på planregistrene i Norge, hvordan de bør samspille med saks -og arkivsystem og hvordan de kan brukes til sentrale problemstillinger. Ikke minst må premissene om at registrene er enkle å finne, tilgjengelige, gjenbrukbare og maskinlesbare på tvers av kommunegrenser, være et minstemål. Vi mener derfor at et kontinuerlig arbeid med kvalitetsheving av planregisteret koblet til aktivt arbeid med interessenthåndtering og gevinstplanlegging vil medføre at registrene fremstår som gode kilder til informasjon for mange interessenter i Norge. Slik kan deling av data fra planregistrene fremme innovasjon og bidra til at privat sektor kan nyttiggjøre seg registrene på ulike måter.

Videre ser vi at enkelte planrelaterte initiativ jobber med utviklingoppgaver på en annen måte enn tidligere. Vi tenker da spesielt på at smidig utviklingsmetodikk og innovative anskaffelser i stadig større grad brukes når nye tjenester og løsninger skal utvikles. Dette gjelder eksempelvis digitaliseringsarbeidet på Fellestjeneste plan som KMD og DiBK jobber med, men også utvikling av felleskomponenter som KS FIKS. Vi mener at kommunene kan øke sin evne til å jobbe smidig og innovativt for å endre på dagens arbeidsprosesser. Det er en sentral oppgave for KMD og KS å støtte kommunene i dette arbeidet.

Vedlegg 1 – Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelse om bruk og nytte av digitalt planregister

1. Hvilken rolle har du? (flere valg mulig)

- Planlegger
- Plansjef
- Rådmann
- GIS/geodata-ansvarlig
- Annet (fritekst). Hvis du svarer på vegne av flere kommuner, skriv det her.

2. Har kommunen et digitalt planregister? (velg en)

- Ja
- Nei

Spørsmål kun til kommuner som IKKE har digitalt planregister

a) Hva er grunnen til at din kommune ikke har et digitalt planregister? (velg inntil 3 svar)

- Det prioriteres ikke
- Vi har ikke den riktige kompetansen
- Vi har ikke budsjettmidler til det
- Kompleksiteten i oppgaven er for stor
- Vi har utfordringer med samarbeid og organisering
- Vi trenger bedre standarder og/eller veiledning for å opprette planregisteret
- Vi ser ikke behovet for å ha et digitalt planregister
- Annet (fritekst)

for de som ikke har digitalt planregister avsluttes spørreundersøkelsen her

3. Hvilke deler av planregisteret føres digitalt? (inntil to svar)

- Bokdelen (alle plandokumentene)
- Kart i sømløs database
- Kart, ikke i sømløs database

4. Har kommunen en kartinnsynsløsning med planinformasjon for allmennheten? (velg en)

- Ja
- Nei
- Vet ikke

5. Hvordan beskriver disse påstandene status for planregisteret i din kommune? (Valgalternativene er: I svært liten grad, i liten grad, i noen grad, i stor grad, i svært stor grad)

- Alle våre planer fra og med 2009 foreligger digitalt i planregisteret
- Alle våre planer fra perioden før 2009 foreligger digitalt i planregisteret
- Jeg mener dataene i vårt planregister er gode nok til å gjøre statistiske analyser
- Jeg mener dataene i vårt planregister er gode nok til å gjøre geografiske analyser
- Vi geosynkroniserer våre plankart

- Vi registrerer forenklet endring i vårt digitale planregister
- Vi registrerer dispensasjoner i bokdelen av vårt digitale planregister
- Vi registrerer dispensasjoner i bok- og kartdelen av vårt digitale planregister
- Vi registrerer vedtatte midlertidige forbud i vårt digitale planregister
- Vi registrerer innsigelser og klager i vårt digitale planregister
- Vi klarer som oftest å føre planregisteret innenfor veilederens frist på 8 dager
- Vi registrerer avslåtte dispensasjonssøknader i vår digitale planregister

6. Hvordan beskriver disse påstandene arbeidet med planregisteret i din kommune? (Valgalternativene er: I svært liten grad, i liten grad, i noen grad, i stor grad, i svært stor grad)

- Min kommune oppdaterer digitalt planregister fortløpende
- Min kommune har skriftlige rutiner for oppdateringer av planregister
- Min kommune har gode rutiner for oppdatering av planregister, men ikke skriftlig
- Det er tydelig hvem som har ansvaret for å oppdatere planregisteret
- Vi jobber aktivt med å innhente etterslep i digitalisering av eldre planer
- Ledelsen i kommunen synes det er viktig at planregisteret til enhver tid er oppdatert
- Ledelsen i kommunen er opptatt av å legge til rette for at planregisteret skal holdes oppdatert
- Vi har tilstrekkelig kompetanse til å oppdatere planregisteret
- Vi har tilstrekkelige økonomiske ressurser til å holde planregisteret oppdatert
- Vi har tilstrekkelig tid til å holde planregisteret oppdatert

7. Har du andre kommentarer til arbeidet med planregisteret i din kommune?

(fritekst)

8. Vi braker vårt digitale planregister for å.... (Valgalternativene er: I svært liten grad, i liten grad, i noen grad, i stor grad, i svært stor grad)

- holde orden og oversikt over gjeldende arealplaner (hva som til enhver tid er tillatt brukt og vern av arealene i kommunen, samt planforslag under behandling)
- enkelt gi publikum innsyn
- sikre medvirkning
- sikre effektiv saksbehandling
- spore vedtak i saksbehandlingen
- gjøre analyser på datasettene i saksbehandlingen
- forenkle byggesaksbehandlingen
- legge til rette for digital plandialog
- bidra til digitaliseringsprosesser i stat og kommune
- rapportere til KOSTRA
- kommunisere med aktørene i planprosessen, både politisk og administrativt

Hvis informanten svarer «i svært liten grad, «i liten grad» eller «i noen grad» på et av punktene i spørsmål 8, tenker vi at de skal få stilt følgende spørsmål tilknyttet hvert av disse bruksområdene

9. Hvorfor har ikke kommunen lagt (bedre) til rette for løsning av *navn på oppgave* ved hjelp av planregisteret? (velg inntil 3 svar)

- Det prioriteres ikke
- Vi har ikke den riktige kompetansen
- Vi har ikke budsjettmidler til det
- Kompleksiteten i oppgaven er for stor
- Vi har utfordringer med samarbeid og organisering
- Vi trenger bedre standarder og/eller retningslinjer

- Vi ser ikke behovet for å ha denne tjenesten
- Annet (fritekstfelt)

10. Uavhengig av dagens bruk, hvilke bruksområder for planregisteret anser du som viktigst for din kommune? (velg inntil 3 svar)

- Skape engasjement og involvere innbyggerne i planprosesser
- Styre arealbruken i kommunen
- Spore vedtak i saksbehandlingen
- Gjøre analyser på datasettene i saksbehandlingen
- Forenkle byggesaksbehandlingen
- Legge til rette for digital plandialog
- Kommunisere med aktørene i planprosessen, både politisk og administrativt
- Bidra til digitaliseringsprosesser i stat og kommune
- Rapportere til KOSTRA
- Annet (fritekst)

11. Hvor mange innbyggere har din kommune? (velg én)

- Inntil 1999
- 2 000 til 9 999
- 10 000 til 49 999
- Over 50 000

Takk for at du tok deg tid til å besvare denne undersøkelsen!