



Februar 2021

Utredning av fellestjenester for reguleringsplaner som legges ut til offentlig ettersyn

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET (KMD)

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Rapportens tittel: Utredning av fellestjenester for reguleringsplaner som legges ut til offentlig ettersyn

Rapport nummer: R190016

Oppdragsleder: Frank Haugan

Kvalitetssikret av: Hege Bogen

Forsidebilde: Stockbilder

Dato: 18.02.2021



Forord

Denne rapporten peker på mulige fellestjenester for reguleringsplaner som skal til offentlig ettersyn. Rapporten identifiserer behov, interessenter, noen overordnede gevinster og beskriver mulige hovedkonsepter. Utredningen beskriver hvordan det kan jobbes med konseptene, hvilke oppgaver en fellestjeneste skal løse, og hvilke rammebetingelser som gjelder for konseptfasen (jf. Prosjektveiviseren). Arbeidet er en del av Kommunal- og moderniseringsdepartementets arbeid for å digitalisere planprosessene.

Tilgjengeliggjøring av relevant felles funksjonalitet i form av nasjonale fellestjenester i planprosesser, kan gjøre det mulig for planmyndighetene å bruke mer tid på planfaglige oppgaver og mindre på IKT-utvikling og -støtte. Samtidig kan funksjonalitet i fellestjenesten gi høringsinstansene enklere tilgang til reguleringsplanene og mer effektive måter å gi sine innspill på.

Oppdraget er gjennomført av Kristin Brænden, Kjersti Nordskog og Hege Bogen fra Agenda Kaupang. Frank Haugan fra Lade Agenda har vært prosjektleder. Rapporten er utarbeidet i perioden november 2020 til januar 2021.

Lade Agenda takker KMD for et interessant oppdrag og for godt samarbeid.

Trondheim, februar 2021



Sammendrag

Digitalisering av planprosessen har som overordnet mål å effektivisere planarbeidet i kommunene, øke brukerinvolveringen og tilrettelegge for tilgjengeliggjøring av digitale plandata. Et hovedmål med denne utredningen har vært å peke på mulige fellestjenester for reguleringsplaner som skal til offentlig ettersyn. Det har vært viktig å identifisere behov, interesser, overordnede gevinster og hovedkonsepter for fellestjenester, men også hvordan det kan jobbes med konseptene og hvilke rammebetingelser som gjelder for videre arbeid. Utredningsarbeidet befinner seg i skjæringspunktet mellom idé- og konseptfasen i henhold til Prosjektveiviseren.

Rapporten er basert på intervju og samtaler med 20 personer som har kompetanse og erfaring fra planprosesser i offentlig sektor. I tillegg har en rekke dokumenter blitt lest. Funnene viser hvilke interesser som kan benytte en fellestjeneste, hvilke prosesser de ulike aktørene er opptatt av, prinsipper og eventuelle krav til funksjonalitet og integrasjoner, muligheter og hindringer for aktørene, eierskap og finansiering. Hvilke aktiviteter og prosesser som pågår og som har relevans for arbeidet og identifiserte overordnede gevinster er også beskrevet.

I rapporten er det presentert to hovedretninger for en fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn, som kan forfølges videre i en konseptfase:

- **Alternativ A** – fellestjeneste med funksjonalitet i APIer mot fagsystemer saksbehandler og høringsinstanser bruker. Typisk funksjonalitet kan være validering av planforslag, mottak og distribusjon av validert plan til berørte parter, systematisering av hørings svar og mottak og distribusjon av hørings svar og innspill fra berørte parter.
- **Alternativ B** – fellestjeneste med funksjonalitet i APIer og grensesnitt. API mot fagsystemer saksbehandler bruker, og grensesnitt med funksjonalitet høringsinstansene kan benytte. Typisk funksjonalitet kan i tillegg til alternativ A være visning av planforslaget i et tilhørende grensesnitt.

I drøftingsdelen er det gitt noen retningsgivende råd om mulighetene og videre arbeid i en eventuell konseptfase. Her er det også pekt på viktige hensyn som bør være med i vurderingene. Det bør jobbes videre med konseptene og de bør sees i sammenheng og koordineres med flere initiativ som pågår i dag. Eksempelvis gjelder det arbeidet med fellestjeneste plan – planforslag, arbeidet med geointegrasjon plan og produktspesifikasjonene for ePlansak og Planregister. Her ligger det muligheter i å få på plass mer sammenhengende planrelaterte fellestjenester, minimere dobbeltregistreringer, styrke tjenesteutviklingen og innovasjon, samordne IKT-arkitekturen ytterligere, øke samarbeidet med privat sektor og vurdere ytterligere tiltak for å øke den digitale kompetansen.



Begrep

Begrep	Beskrivelse
API	Application Programming Interface – programmeringsgrensesnitt, teknologi for samhandling mellom applikasjoner.
Arkiv	Kommuner plikter å ha arkiv, og sikre at disse er innordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid og å føre journal i henhold til arkivloven med forskrifter (NOARK).
eByggesak	En produktspesifikasjon som kommunene kan benytte når de skal digitalisere byggesaksområdet og anskaffe nytt fagsystem/sakstøtte for kommunal byggesaksbehandling.
eFormidling	Digital utveksling av informasjon brukt i saksbehandling i offentlig sektor. Med gjeldende lovverk så gjør dette NOARK-standardiserte sak/arkiv løsninger sentrale. Tjenesten gir løsningene en standardisert måte å kommunisere med virksomheter og innbyggere på, uten at saksbehandlingsløsning trenger kunnskap om hvordan mottaker tar imot og behandler informasjonen.
eInnsyn	En felles publiseringstjeneste for norske statlige virksomheter og Oslo kommune, som inneholder søkbar oversikt over inn- og utgående post og journalførte interne dokumenter fra departementer, direktorater og tilsyn.
eMelding	En felles referansearkitektur for digitalt å utveksle meldinger i offentlig sektor. Formålet med referansearkitekturen er å få en ensartet måte å utveksle meldinger på. Dette gjelder internt i offentlig sektor, samt mellom offentlig sektor og privat sektor og mot innbyggere.
ePlansak	En produktspesifikasjon som kommunene kan benytte når de skal digitalisere planprosessen og anskaffe nytt fagsystem/sakstøtte for kommunal saksbehandling av planforslag fram til vedtak.
Fellestjeneste plan	I denne sammenhengen; tekniske IT-løsninger med funksjonalitet for distribusjon av reguleringsplan, med plandokumenter og tilhørende kart som legges ut til offentlig ettersyn og som høringsinstansene gir innspill på.
Forslagsbase	Forslagsbase er en «kontainer» for arealplaner under utarbeidelse. Forslagsbasen håndterer ulike versjoner og alternativer av et planforslag og er utgangspunktet for tjenester knyttet til saksbehandling, håndtering av planforslag, høring og samspill. Forslagsbase er en integrert del av ePlanSak.
FIKS	En felleskomponent som kan brukes til å sende informasjon mellom to systemer.
Geointegrasjon	Geointegrasjon (GI) er felles standarder og prinsipper for samspill mellom fagsystemer, GIS, sak- og arkivsystemer i offentlig 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, geosynkroniseringsstandarden og produktspesifikasjoner.
GML	Geography Markup Language (GML) er en internasjonal standard for geodata og et markeringsspråk som kan brukes for å modellere geodata, og angi hvordan geodata kan lagres og utveksles.
NPAD	Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister (NPAD) inneholder informasjon om hvordan arealplaner skal framstilles og digitalt planregister utformes.
Planregister	Registeret inneholder alle gjeldende arealplaner i en kommune. Planregister tilbyr i all hovedsak tilgang til plankartet (vektorkart), digitale bestemmelser og vedtatte dokumenter som planbeskrivelsen.
Referansearkitektur	En referansearkitektur gir veiledning til utforming av IT-arkitekturer og IT-løsninger innen et avgrenset domene, for eksempel plan. Eksempelvis sier Digitaliseringsrundskrivet (2021) at ved nyutvikling av løsninger for informasjonsutveksling, bør referansearkitekturen for eMelding benyttes.
SOAP	En plattformuavhengig protokoll for utveksling av XML-baserte meldinger i datanettverk. Danner grunnlaget for elektroniske tjenester over internett og bruker HTTP- eller HTTPS-protokollen til å overføre meldingene.
SOSI	Samordnet opplegg for stedfestet informasjon (SOSI) handler om standardisering, modellering, dokumentasjon og produksjon av geodata og geodatatjenester.
SvarInn/SvarUT	En fellesløsning som formidler dokumenter fra kommunale saksarkiv og fagsystemer til innbyggere, næringsliv, offentlige og private organ på en sikker måte. SvarUt benyttes for utgående post, mens SvarInn benyttes for innkommende post.
UML	Unified Modeling Language (UML) benyttes for modellering av data og tjenester.
WFS	Web Feature Service (WFS) er en tjenestetype for tilgang til geografiske vektordata (GML) beskrevet med et XML-grensesnitt (ISO 19142).
WMS	Web Map Service (WMS) er en standard for å produsere skalerbare kart som kan vises på en PC-skjerm. Kartene vil være geografisk refererte i ett eller flere internasjonalt akseptert(e) koordinatsystem.



Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	iii
1 Bakgrunn og formål	1
1.1 Reguleringsplaner på høring.....	1
1.2 Formål og hovedmål	2
1.3 Planmyndighet, plansystemer og ulike løsninger	2
1.4 Avgrensninger	3
2 Metode, arbeidsform og datainnsamling	4
2.1 Utvalg av informanter og intervjuguide	4
2.2 Intervjuer	5
2.3 Gevinstarbeid	6
2.4 Etterarbeid og pågående aktiviteter.....	6
3 Hovedfunn	8
3.1 Identifiserte interessenter	8
3.2 Pågående aktiviteter og initiativ.....	10
3.3 Beskrivelse av dagens prosess	17
3.4 Prinsipper og krav til en fellestjeneste	21
3.5 Muligheter og hindringer for aktørene	25
3.6 Eierskap og finansiering.....	27
3.7 Identifiserte overordnede gevinster	28
4 Mulige hovedretninger	30
4.1 Alternativ A – Fellestjeneste med funksjonalitet i APler	30
4.2 Alternativ B – Fellestjeneste med funksjonalitet både i APler og grensesnitt	31
4.3 0-alternativet	32
5 Kort drøfting av mulighetene for fellestjenesten	33
5.1 Mer sammenhengende planrelaterte fellestjenester	33
5.2 Minimert dobbeltlagring.....	34
5.3 Styrket tjenesteutvikling og innovasjon	35
5.4 Samordnet arkitektur i stat og kommune.....	37
5.5 Økt samarbeid med privat sektor	38



5.6 Økt digital kompetanse.....	39
6 Oppsummering og anbefaling av videre arbeid.....	41
Vedlegg A - Intervjuguide.....	42

Figuroversikt

Figur 1: Reguleringsplanen i det kommunale plansystemet.....	2
Figur 2: Planprosessen og avgrensninger av oppgaven	3
Figur 3: Prosjektveiviserens faser.....	4
Figur 4: Overordnet prosess for gevinstarbeidet.....	6
Figur 5: Geointegrasjons-pakker. Illustrasjon fra geointegrasjon.no.....	11
Figur 6: Hovedprinsippet i ett av forslagene fra arbeidsgruppen geosynkronisering.....	13
Figur 7: Nettstedet Geonorge	15
Figur 8: Eksempel på fellestjeneste uten grensesnitt	30
Figur 9: Eksempel på fellestjeneste med eget grensesnitt mot høringsinstanser	31
Figur 10: Arkitekturskisse - fellestjenester plan, ePlansak og planregister	37

Tabelloversikt

Tabell 1: Oversikt over antall reguleringsplaner fra 2017-2019	1
Tabell 2: Identifiserte interessenter og mulig interesseområde.....	8



1 Bakgrunn og formål

1.1 Reguleringsplaner på høring

Ifølge SSB har det de siste tre årene blitt behandlet mellom 1 600 – 1 800 reguleringsplaner med høringsfrist per år. Noen færre reguleringsplaner er vedtatt, men saksbehandlingstiden har vært stabil på omkring 125 kalenderdager¹ i snitt.

Tabell 1: Oversikt over antall reguleringsplaner fra 2017-2019

Type	År	2017	2018	2019
Reguleringsplaner med høringsfrist i rapporteringsåret (antall)		1 797	1 746	1 603
Reguleringsplaner vedtatt i alt (antall)		1 731	1 644	1 440
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid under kommunalt ansvar for private reguleringsforslag (dager)		120	120	127

(Kilde: SSB)²

I plan- og bygningsloven framgår det at planforslag skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det står også at det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen, og at bruk av digitale verktøy i behandlingen av plansaker skal gi en bedre og mer effektiv planbehandling. Digitalisering åpner for nye muligheter for informasjon og kommunikasjon i plansaker.

Reguleringsplaner legges i dag ut på høring av den enkelte kommune. Det er ulike måter å legge til rette for høringsprosesser på, og kommunene har ulike ambisjonsnivåer når det kommer til å lage digitale løsninger. De digitale løsningene som finnes i dag viser store variasjoner med hensyn til interaksjon og funksjonalitet, både for tilbydere og brukere av planer.

Eksempler på organisering av enkelte innsynsløsninger i noen storbykommuner:

- Trondheim kommune samarbeider med Norconsult AS - [Lenke til løsning](#)
- Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune utvikler og drifter selv - [Lenke til løsning](#)
- Tromsø kommune samarbeider med Geodata AS - [Lenke til løsning](#)
- Bergen kommune samarbeider med Powell Gemini AS - [Lenke til løsning](#)
- Stavanger kommune samarbeider med Norkart AS - [Lenke til løsning](#)

¹ Tidsbruken er basert på alle saker fra de er registrert inn som komplette eller fullstendige, og fram til endelig vedtak i kommunen, jf. pbl. § 12-12. Tid som går med fra mekling pga. innsigelse, før kommunestyret fatter vedtaket er tatt med. Tiden som går med fra vedtak til kunngjøring av vedtaket er ikke tatt med.

² [Utvalgte tall for omfang og ressursbruk til planarbeid - SSB](#)



I tillegg kan kommunene ha ulike innganger til høringsprosesser på ulike nettsider, med ulik integrasjon mot planregisteret. Det finnes i dag ingen samlet og komplett oversikt over alle reguleringsplanene som er til offentlig ettersyn til enhver tid. Interessentene som skal komme med høringsinnspill til en plan på høring trenger i tillegg til selve plankartet også tilgang til planbestemmelsene og planbeskrivelsen, samt eventuelle andre relevante dokumenter som for eksempel utredninger.

1.2 Formål og hovedmål

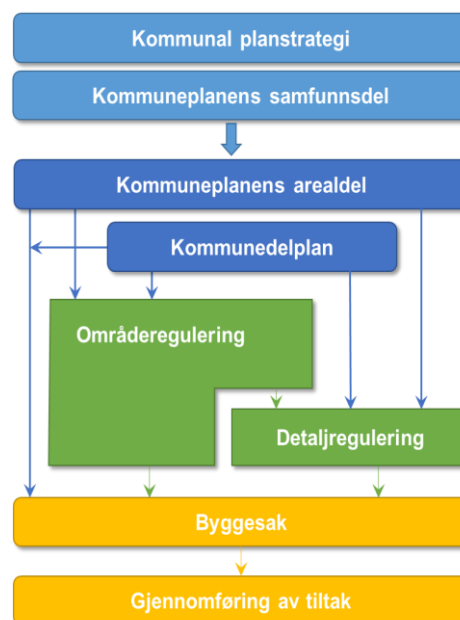
Formålet med utredningen er å peke på mulige fellestjenester for reguleringsplaner som skal til offentlig ettersyn. Hovedmålene er å identifisere behov, interesser, overordnede gevinster og hovedkonsepter for fellestjenester. Vi vil vise hvordan det kan jobbes videre med konseptene, hvilke endringer en fellestjenestene skal skape, og hvilke rammebetingelser som gjelder for videre arbeid.

I utredningen undersøkes det om tilgjengeliggjøring av relevant felles funksjonalitet i form av nasjonale fellestjenester i planprosesser kan gjøre det mulig for planmyndighetene å bruke mer tid på planfaglige oppgaver, og mindre på IKT-utvikling -og støtte. Det utredes også om utvikling av fellestjenester kan gi høringsinstanser tilgang til planene i høringsprosessen gjennom mer ensartet funksjonalitet.

1.3 Planmyndighet, plansystemer og ulike løsninger

Det er kommunene som er ansvarlig planmyndighet i reguleringsplanarbeidet i Norge. De har derfor hovedansvaret for høringsprosesser når reguleringsplanen skal utarbeides. For å kunne vurdere om en fellestjeneste for reguleringsplaner som skal til offentlig ettersyn er nyttig, er det vesentlig å vite hvordan reguleringsplanprosessene fungerer i de kommunale plansystemene. Figur 1 viser hovedaktiviteter i plansystemet som kommunene har ansvar for³. I denne utredningen er det høringer av to typer av reguleringsplaner som er sentralt; områderegulering og detaljregulering.

Plan- og bygningsloven krever at reguleringsplaner utarbeides av fagkyndige. Kravet knyttes til utarbeiding av private planforslag, mens kommunene som planmyndighet og det regionale nivået har et generelt krav om tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Det er opp til kommunen selv å vurdere hvilken utdannings- eller fagbakgrunn som tilfredsstillende gjeldende lovkravet. Kravet om fagkompetanse omfatter også konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.



Figur 1: Reguleringsplanen i det kommunale plansystemet

³ [Regjeringen.no - Reguleringsplanveileder](https://www.regjeringen.no/no/Reguleringsplanveileder)

I denne sammenhengen er også digitalisering av planprosessene sentralt og kompetanseprofilen til informantene har derfor vært viktig i denne utredningen.

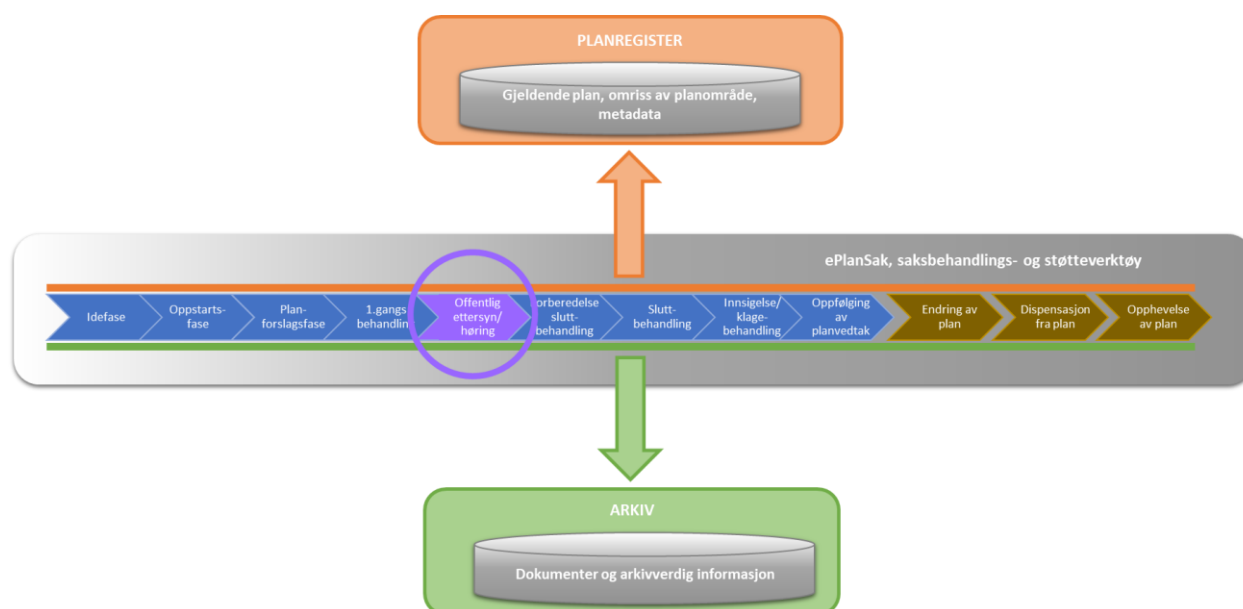
Det er allerede satt i gang en rekke aktiviteter og initiativ som kan relateres til problemstillingene i denne rapporten. Hovedgrunnen til dette er at et eventuelt utviklingsarbeid med nye fellestjenester bør sees i sammenheng med løsninger og tjenester som allerede eksisterer eller er under utvikling.

1.4 Avgrensninger

Det pågår for tiden et samarbeid mellom KMD og Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) om å lage en valideringstjeneste for innsending av planforslag. Denne er fram til nå omtalt i mange sammenhenger som «Fellestjeneste plan». For å skille dette arbeidet fra begrepsbruken i denne rapporten bruker vi derfor følgende begreper:

- **Fellestjeneste plan – planforslag** (valideringstjenesten)
- **Fellestjeneste plan – offentlig ettersyn** (denne utredningen)

Figur 2: Planprosessen og avgrensninger av oppgaven, viser at det er mange aktiviteter i en planprosess. Denne utredningen er i all hovedsak rettet mot å forenkle kommunikasjonen ved offentlig ettersyn/høring gjennom mulige fellestjenester. Kommunikasjonen er ikke løsrevet hverken fra planregisteret eller arkivet. Likeledes vil diskusjonene i rapporten også hensynta elementer som relateres til fag- og sakssystem, samhandlingsverktøy og andre relevante standarder, produktspesifikasjoner og tjenester.



Figur 2: Planprosessen og avgrensninger av oppgaven

2 Metode, arbeidsform og datainnsamling

Vi har tolket det slik at dette arbeidet ligger i skjæringspunktet mellom idéfase og konseptfase, jf. Prosjektveiviseren fra Digitaliseringsdirektoratet i Figur 3. Her ender idéfasen i et beslutningspunkt, som er definert å være en anbefaling for å få prosjektideen inn i konseptfasen.



Figur 3: Prosjektveiviserens faser

I all hovedsak er arbeidet gjort på følgende måte:

- Identifisere og beskrive relevante standarder, produktspesifikasjoner og fellestjenester
- Kartlegge interessenter og deres behov
- Foreslå mulige hovedkonsepter for fellestjeneste og drøfte mulighetene
- Anbefale videre arbeid og planlegge gevinstarbeidet

2.1 Utvalg av informanter og intervjuguide

I tillegg til å gå gjennom bakgrunnsdokumentasjon og drøfte problemstillinger med oppdragsgiver, har den viktigste datakilden vært kunnskapsformidling fra informantene vi har intervjuet. På grunn av smitteverntiltakene på tidspunktet intervjuene ble gjennomført, ble alle møter gjennomført som videomøter. Utvalget av informanter til intervjuene ble gjort i samarbeid med KMD og KS.

Bakgrunnen for utvalget var i all hovedsak å dekke opp tre hovedgrupper av interessenter:

- Interessenter som bruker ulike løsninger og tjenester for innsyn og høringer
- Interessenter som produserer reguleringsplaner, utredninger og bestemmelser til høring
- Andre sentrale interessenter som IKT-leverandører og konsulenter

Det var viktig å finne personer som kunne svare ut spørsmålene og temaene vi formulerte i intervjuguiden. Guiden fungerte som en stikkordsliste i samtalen og selv om samtalepunktene ikke ble behandlet i en bestemt rekkefølge, ble alle sammen berørt i løpet av hvert intervju.

Alle spørsmålene i intervjuguiden ble diskutert og avklart med KMD i forkant, og følgende hovedkategorier av spørsmål ble formulert:

- (1) Hvordan kan dagens prosesser for brukere og produsenter av planer på høring beskrives?
- (2) Hvilke oppgaver skal/kan/må/bør en fellestjeneste for reguleringsplaner på høring løse?
- (3) Hvordan kan eierskapet til en ny fellestjeneste plasseres og hva med finansieringen?
- (4) Hvordan vil ny fellestjeneste påvirke aktørene i reguleringsplanprosesser?
- (5) Er det andre forhold av betydning?

Fullstendig intervjuguide ligger i vedlegg A.

2.2 Intervjuer

Det ble gjennomført 16 videomøter med til sammen 20 personer. Hvert intervju tok omtrent 1,5 time. Fra konsulent stilte vi to personer hvor den ene førte samtalen, mens den andre skrev referat og supplerte med spørsmål underveis. I tre av møtene valgte informantene å stille med to personer.

Det ble avholdt møter med interessenter fra:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Kommunesektorens organisasjon (KS)
- Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)
- Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)
- Statens kartverk
- Statens vegvesen
- Bane NOR
- Nye veier AS
- Statsforvalteren Innlandet
- Kautokeino kommune
- Trondheim kommune
- Hamar kommune
- Oslo kommune
- To utrednings -og plankonsulenter
- Én IKT-konsulent



2.3 Gevinstarbeid

Gjennom datainnsamlingen er det også rettet fokus mot hvilke effekter en fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn kan få for de ulike interessentgruppene. I beslutningen om å utrede ny tjeneste er det viktig å synliggjøre hvilke forventede effekter tjenesten kan utløse.

Gevinstrealisering innebærer å planlegge og organisere for å hente ut gevinster av tiltaket, som i dette tilfellet er etableringen av fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn. Det handler om å følge opp disse gevinstene, slik at de faktisk blir realisert. Gevinstrealisering er et systematisk forbedringsarbeid som skal sikre at virksomhetene oppnår ønsket effekt i form av bedre kvalitet, tidsbesparelser og/eller lavere kostnader.

Vår metode for gevinstrealisering bygger på Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser⁴ og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin veileder Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter⁵. Figur 4 viser hvordan vi kobler fasene i Prosjektveiviseren med fasene i veilederen (nederste linje).



Figur 4: Overordnet prosess for gevinstarbeidet

Som nevnt, anser vi at arbeidet med en fellestjeneste for reguleringsplaner som skal til offentlig ettersyn befinner seg i skjæringspunktet mellom idé- og konseptfasen i Prosjektveiviseren. I dette oppdraget har vi identifisert generelle gevinster eller nyttevirkinger av en fellestjeneste, gjennom intervjuer med informantene. Det er grunn til å tro at en løsning for en slik fellestjeneste vil kunne realisere gevinster hos mange interessenter, i større eller mindre grad. Basert på innspill fra intervjuene har vi gitt en oppsummering av de identifiserte overordnede gevinstene i avsnitt 3.7.

2.4 Etterarbeid og pågående aktiviteter

Intervjuene ble referert skriftlig, og deretter gått gjennom for å identifisere hvilke behov som var sentrale i de ulike samtalen. De viktigste funnene ble lagt til grunn for å beskrive mulige hovedkonsepser, som igjen kunne dekke behovene informantene beskrev i intervjuene. Funnene ble kategorisert etter:

- Type interessenter
- Eksisterende standarder og tjenester

⁴ [Prosjektveiviseren](#)

⁵ [Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter](#)

- Beskrivelser av dagens prosesser
- Mulige krav til en fellestjeneste
- Muligheter og hindringer
- Eierskap og finansiering
- Mulige overordnede gevinster

I tillegg har vi både forut for intervjuene, underveis og i etterkant sett på pågående initiativ og arbeider som påvirker en eventuell ny fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn. Særlig har vi tilegnet oss innsikt i standardiseringsarbeid, utvikling av produktspesifikasjoner og eksisterende fellestjenester.



3 Hovedfunn

I dette kapitlet beskriver vi hovedfunnene fra intervjuene. Kapitlet er strukturert slik: Først presenteres en oversikt over de identifiserte interessentene. Deretter beskrives pågående aktiviteter og relevante initiativer. Så beskrives dagens prosess ut ifra de ulike informantenes perspektiver, før overordnede prinsipper og krav til en mulig fellestjeneste beskrives kort. Deretter presenteres muligheter og utfordringer for de ulike aktørene, innspill knyttet til eierskap og finansiering, samt overordnede gevinster etablering av en fellestjeneste kan føre til.

3.1 Identifiserte interessenter

Gjennom intervjuene har vi identifisert flere aktører som kan ha interesser i en fellestjeneste. Interessentene er personer, grupper eller organisasjonen som kan påvirke, vil bli påvirket, eller oppfatter at de vil bli påvirket av prosjektets gjennomføring og/eller resultater⁶.

Ettersom interessenthåndtering er viktig i alle faser i et prosjekt, presenterer vi de interessentene som er identifisert gjennom samtaler med informantene. Vi har selv tolket ulike interessentenes interesser i prosjektet og listet disse opp i tabell 2.

Tabell 2: Identifiserte interessenter og mulig interesseområde

Interessent	Interesseområde
Berørte parter	Definerte parter skal varsles om plansaker særskilt. I likhet med publikum kan disse gi innspill og merknader til en plansak. Parter kan også klage på planvedtak.
DiBK	Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er sentral bygningsmyndighet, som har tolkningsansvar for deler av byggesaksforskriften samt teknisk forskrift. DiBK jobber for tiden med å utvikle fellestjenester på plan- og byggesaksområdet.
DigDir	Digitaliseringsdirektoratet (DigDir) er pådriver for bedre samhandling i offentlig sektor og arbeidet med digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor» ⁷ . DigDir eier og utvikler Altinn-portalen.
Forslagsstiller	Den eller de som ønsker en bestemt arealutvikling innenfor et avgrenset område og derfor fremmer forslag til plan. Forslagsstiller har ansvar for å utarbeide planprogram og evt. konsekvensutredning. Representerer ofte utbygger, grunneier eller investor.

⁶ [Prosjektveiviseren – definisjon av interessent](#)

⁷ [Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025](#)



Fagkyndig plankonsulent	Konsulent med kompetanse innenfor arealplanlegging, engasjert av forslagstiller, evt. kommune, til å utarbeide et planforslag. En plankonsulent arbeider gjerne i et privat firma og gjenspeiler at konsulenten ofte har et større team med seg.
Høringsinstans	I denne sammenhengen forstås en høringsinstans som berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre som skal underrettes særskilt om planforslaget, og som får forslaget til uttalelse innen en fastsatt frist.
Kartverket	Kartverket ivaretar Norges behov for landsdekkende geografisk informasjon, kartserier og eiendomsinformasjon. Kartverket leder og samordner arbeidet med den nasjonale geografiske infrastrukturen i Norge i nært samarbeid med kommunene, og andre offentlige leverandører og brukere av geografisk informasjon gjennom Norge digitalt-samarbeidet.
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvaret for plan- og bygningsloven, fagstandard PLAN og tilhørende produktspesifikasjoner.
Kommunen	<p><i>Arkivar</i> - Ansvarlig for kommunens arkiv og bruker av arkivsystemet.</p> <hr/> <p><i>Fagetater</i> - For at saksbehandler skal kunne fatte et vedtak i visse saker må interne fagetater i en kommune konfereres.</p> <hr/> <p><i>Geodataansvarlig</i> - Ansvarlig for forvaltning av kommunens kartgrunnlag (FKB), det offentlige kartgrunnlaget (DOK), og ofte også matrikkelføringen.</p> <hr/> <p><i>Planutvalg og kommunestyret/byrådet som planmyndighet</i> - Politikere, gjennom planutvalg og kommune- eller bystyre er besluttsende myndighet i plansaker.</p> <hr/> <p><i>Politisk sekretariat</i> - Planutvalgets og kommune- eller bystyrets arbeid koordineres og administreres gjerne av et politisk sekretariat.</p> <hr/> <p><i>Postmottak</i> - Person(er) ansvarlig for mottak og registrering av innkommende post, i denne sammenhengen også innspill til plan.</p> <hr/> <p><i>Saksbehandler</i> - Primærbruker av et fagsystem. Som saksbehandler forstås i denne sammenhengen, plansaksbehandler (kommuneplanleggeren).</p>
KS	KS er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner, og har ansvaret for Nasjonal produktspesifikasjon for eByggeSak, ePlanSak og kommunalt planregister.
Naboer	Alle berørte naboer som har interesse i hvordan planprosessen gjennomføres. Sentralt med hensyn på varslingsrutiner ved planoppstart.
Meglere	Disse kan ha interesse av å bruke funksjonalitet i fellestjenesten for å få tilgang til reguleringsplanprosesser inn i sine fagsystem.



Media	For interessenter som TV, aviser, sosiale media, bloggere og andre vil transparens og enkel tilgang til høringsinnspill være viktig.
Planforum	I regionalt planforum møtes statlige, regionale og kommunale organer for å samordne og klargjøre pågående planprosesser.
Publikum	I planarbeidet skal det sørges for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Publikum og interesseforeninger kan gi innspill og merknader.
Sektormyndighet	Kommunen har varslingsplikt overfor berørte sektormyndigheter ved behandling av planforslag som angår disse myndighetenes ansvarsområde. Sektormyndigheter har mulighet til å gi merknader og kan gi innsigelser som kan bety at en plansak må avgjøres av statsforvalteren eller departementet.
SSB	Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvaret for å dekke behovet for statistikk om det norske samfunnet. SSB skal ha informasjonen som inngår i, eller blir dokumentert som del av planregistrene for bruk i analyser og KOSTRA.
Statsforvalteren	Tidligere Fylkesmannen, nå Statsforvalteren, er klageinstans for vedtak i plansaker og kan overprøve kommunens vedtak. Statsforvalteren er i tillegg innsigelsesmyndighet i plansaker.

3.2 Pågående aktiviteter og initiativ

I dette kapitlet presenterer vi pågående arbeid innenfor standardisering, produktspesifikasjoner og tjenesteorientering som er relevant for problemstillingene i denne utredningen. Initiativene som nevnes er først og fremst de som ble trukket fram av informantene. Kapitlet gir en oversikt og går ikke i dybden, men henviser i stedet til ansvarlige aktører og eventuelle nettsider for mer informasjon.



3.2.1 Standardisering og produktspesifikasjoner

Geointegrasjon – plan

Geointegrasjonsstandarden (GI-standarden)⁸ er 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 retter seg mot behovene i kommunal sektor og består av flere pakker eller domener, som definerer tjenestegrensesnitt mot ulike systemer (jf. Figur 5). Flere av informantene uttrykte at det i denne sammenhengen særlig er GI-Plan som er interessant, ettersom det er en standard for integrasjon mot planregistre og andre fagsystemer som bruker planinformasjon og planforslag. Arbeidet med GI-Authentisering kan også være relevant, fordi det handler om hvordan autentiseringsmekanismene kan forbedres og heve sikkerheten.



Figur 5: Geointegrasjons-pakker. Illustrasjon fra geointegrasjon.no

Flere av informantene mente utfordringene i dag dreier seg om manglende samhandling mellom kartløsning og sak- og arkivsystem. Dette var i hovedsak tilbakemeldinger fra informanter som selv satt tett på arbeidet med denne integrasjonen, men også en av kommunene nevnte forventninger til GI-plans rolle i framtidig planarbeid. Én av informantene trakk fram viktigheten av at kommunene har orden i egne plandatabaser og egne planløsninger for at GI-standardens skal fungere etter intensjonen. Det synes som om manglende implementering av GI-standardens i norske kommuner er et problem og et hinder for effektive prosesser. Det ble også pekt på et nylig igangsatt arbeid med å modernisere de tre tjenestepakkene som i dag utgjør GI-Plan, og at arbeidet med fellestjenester plan bør sees i sammenheng med dette. I forbindelse med spesifikasjonsarbeidet i ePlansak er det eksempelvis avdekket behov for et standardisert oppdateringsgrensesnitt mot kommunale planregistre.

Grensesnittene i GI-Plan dekker i dag innsynsdelen, og er basert på eldre SOAP-teknologi. Geointegrasjons strategi- og arkitekturgruppe anbefaler at det lages et nytt GI-Plan Oppdateringsgrensesnitt, og at dette spesifiseres som et meldings-API med FIKS som meldingsformidler⁹. For innsyns-APIene anbefales å standardisere meldings-APIene med FIKS som meldingsformidler. Nye grensesnitt skal utvikles og koordineres i forhold til revisjon av Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister (NPAD), Plan 5.0 og arbeidet med fellestjeneste plan - planforslag. Arbeidet med oppdateringsgrensesnittet startet opp høsten 2020 og skal etter planen ferdigstilles sommeren 2021.

⁸ [Nettside geointegrasjon](#)

⁹ [Geointegrasjon. Sluttrapport fra arbeidsgruppe – Arkitektur og strategi](#)



Fagstandard for digitale arealplaner

KMD har sammen med offentlige og private aktører utarbeidet en fagstandard for digitale arealplaner med romlige elementer (3D) og stedfestede planbestemmelser. Standarden er ment å gjøre systemleverandørene i stand til å utvikle systemer for digital forvaltning av plandata i selvbetjeningsløsninger på både plan- og byggesaksfeltet, og dermed skape grunnlag for effektivisering. GML (Geography Markup Language) er valgt som utvekslingsformat ettersom SOSI formatet ikke håndterer volum.

Reguleringsplaner består av arealplan (kart), planbeskrivelse (dokument) og planbestemmelser (dokument). I praksis vil det si at planbestemmelsene utarbeides som et tekstdokument uten koblinger mot kartdelen, bortsett fra bokstavkoder som viser hvor den enkelte bestemmelse gjelder. KMD har utarbeidet en informasjonsstruktur (datamodell) for planbestemmelser, basert på mal for reguleringsbestemmelser. Planbestemmelser som følger denne strukturen, vil kunne leveres, utveksles og forvaltes digitalt. Teknisk er dette løst ved hjelp av XML (Extensible Markup Language) som utvekslingsformat.

På grunnlag av dette arbeidet er versjon 5.0 av fagstandard for plan under ferdigstilling¹⁰, og standarden legger blant annet til rette for datautveksling i GML-format. Plan 5.0 inneholder regler og standarder for utarbeidelse og forvaltning av romlige arealplaner, blant annet med elementer som byggegrenser i 3D (handlingsrom) og modellering av digitaliserte planbestemmelser. Plan 5.0 er dermed en komplett modell for reguleringsplan og kommuneplan, inkludert planregister. Flere av informantene nevnte at denne standarden er viktig for eventuelle fellestjenester. I ett av intervjuene ble det satt spørsmålsteget ved hvorvidt det faktisk var hensiktsmessig å vente med utvikling av fellestjenester til ny fagstandard er ferdigstilt.

Geosynkronisering

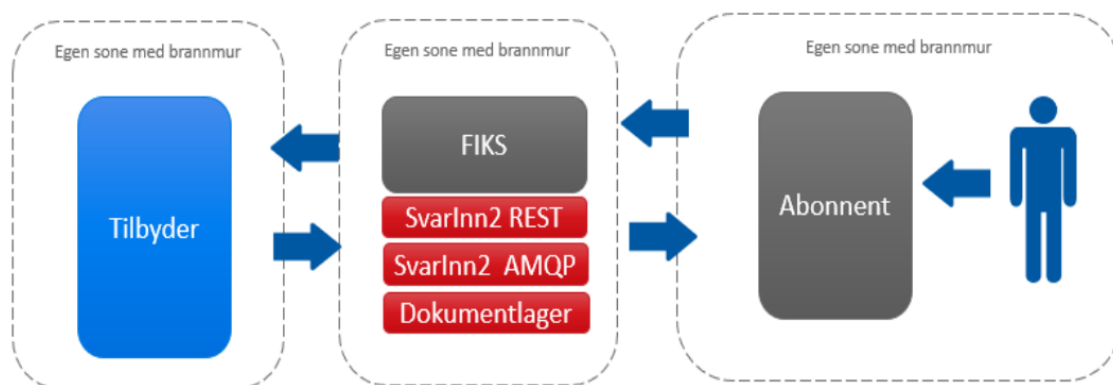
Geosynkronisering er en nasjonal standard som gjør at databaser med geografisk informasjon kan synkroniseres på tvers av plattformer og systemløsninger. Geosynkronisering er en viktig del av Sentral felles kartdatabase (SFKB) og for å synkronisere plankart mellom Kartverket og norske kommuner. Første versjon av standarden ble utviklet av Kartverket og programvareleverandørene og publisert i 2013¹¹. Standarden har vært gjenstand for diskusjoner og ble i 2019 evaluert av arbeidsgruppen som har jobbet med arkitektur og strategi (jf. fotnote 9). Arbeidsgruppen har pekt på en rekke kjente utfordringer med geosynkronisering og foreslått mulige tiltak for å forbedre synkroniseringen.

¹⁰ [Plan 5.0 til høring](#)

¹¹ [Geosynkroniseringsstandard](#)



Et hovedelement i disse tiltakene er å gå bort fra SOAP-teknologi, og heller bruke FIKS. Figur 6 viser ett av alternativene arbeidsgruppen har sett på.



Figur 6: Hovedprinsippet i ett av forslagene fra arbeidsgruppen geosynkronisering

I intervjuene kom det fram at det i dag bare er plankartene som synkroniseres. Plankart og dokumenter må sees på som en enhet. En av informantene påpekte at noen kommuner har hatt problemer med å få geosynkroniseringen til å fungere, noe som antakelig skyldes feil fra leverandørens side, men at det har vært vanskelig å identifisere feilene, og dermed også å fikse dem. Informanten tror dette kan ha medført at mange kommuner ser seg om etter andre løsninger for å utveksle data. En av informantene med dyp IKT-kompetanse, hevdet at en fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn helt fint kan inngå i geosynkronisering som et API.

ePlansak

ePlansak er en produktspesifikasjon kommunene kan bruke når de skal digitalisere planprosessen og anskaffe nytt fagsystem/sakstøtte for kommunal saksbehandling av planprosessen fram til vedtak. Hensikten med spesifikasjonen er å styrke kommunene som bestillere, bidra til hyllevare- og skyløsninger i markedet, tilrettelegge for likere saksbehandling, og fungere som felles informasjonsmodell som sikrer gjenbruk av data i hele verdikjeden fra planinitiativ, via planforslag, til vedtak og senere rapportering til KOSTRA. KS har utviklet produktspesifikasjonen i samarbeid med KMD, DiBK, Kartverket, kommuner og innleide konsulenter¹².

ePlansak ble diskutert eller nevnt i alle intervjuene. En av storbykommunene nevnte at de så spesifikasjonen som en fordel for kommunene, med en mulig fellestjeneste for framstilling av digital modell av planforslag. Flere diskuterte og pekte på viktigheten av sammenheng mellom plankart, bestemmelser og planbeskrivelser. Det var ulike oppfatninger blant informantene om hvilken funksjonalitet ePlansak burde ha. En informant fra en mellomstor kommune spurte om ambisjonene på vegne av ePlansak kanskje var for store. Kommunen var opptatt av at kobling mellom sakssystemet og rapportering til KOSTRA var ivaretatt.

¹² [ePlansak produktspesifikasjon](#)

I samtalene med KS og enkelte av konsulentene fikk vi vite at ePlansak ikke fullt ut har tatt stilling til hvordan planer til offentlig ettersyn skal håndteres. KS lanserte 1. november 2020 en produktspesifikasjon for plan- og byggesaksbehandling og kommunalt planregister. Denne skal gi kommunene støtte i anskaffelsen av fagsystem for plan- og byggesaksbehandling og planregister¹³.

3.2.2 Tjenester

Altinn

Altinn er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater. Altinn er også en teknisk plattform offentlige virksomheter kan bruke for å lage digitale tjenester. Typiske produkter Altinn leverer er tilgangskontroll, samtykke, varslingstjeneste, dokumentformidling, registerdata og APIer.

I 2020 ble Altinn 3.0 lansert, og en viktig komponent på den nye Tjenester 3.0-plattformen er tjenesteutviklingsverktøyet Altinn Studio. Både Altinn I og Altinn II har vært basert på såkalt hyllevareverktøy, men den nye plattformen bygger på åpen kildekode og gjenbruk av allerede utviklede komponenter med åpen kildekode. Til forskjell fra de tidligere løsningene, som har vært begrenset til å kunne utvikle og kjøre digitale skjemaer, skal Altinn Studio brukes til å utvikle og kjøre alt fra enkle skjemaer til applikasjoner med forretningslogikk og integrasjoner.

Flere informanter nevner Altinn som en sentral del av integrasjonsarbeidet, men få kunne peke på konkrete teknologier eller funksjonalitet fra plattformen som kan brukes.

KS-FIKS

KS-FIKS er en felles tjenesteplattform for norske kommuner. Her finnes det flere tjenester som kommuner og andre aktører kan bruke. KS-FIKS finansieres ved at de som bruker tjenestene blir fakturert for bruken. Priser for hver tjeneste blir evaluert/endret årlig. Det er ingen begrensning på hvem som kan bruke de forskjellige tjenestene, men noen av dem er kun relevante for kommuner.

KS-FIKS plattformen er nevnt i mange av intervjuene og er allerede i bruk i mange tjenester. En av storbykommunene mente at plattformen fortsatt er i sin spede begynnelse, men at de forventer utstrakt bruk i framtiden. Flere informanter mente at plattformen, gjennom meldingstjenesten den tilbyr, kan spille en sentral rolle i en eventuell fellestjeneste for planer som skal til offentlig ettersyn.

Via FIKS-plattformen finnes det et dokumentlager kommuner og andre FIKS-organisasjoner kan bruke. De som trenger tilgang til et dokument kan få det ved opplasting, og man kan også sette utløpstid på dokumentet. Flere av FIKS' egne tjenester bruker også dokumentlageret, for eksempel SvarUt og SvarInn.

¹³ [Et felles digitalt økosystem for plan og bygg](#)



Geolett

Prosjektet Geolett¹⁴ i DiBK ble ikke inngående diskutert i intervjuene, men det ble nevnt som et viktig prosjekt i digitaliseringen av plan- og byggeprosesser. Deler av prosjektet har satt søkelys på å heve kvaliteten på datagrunnlaget som inngår i plan- og byggesaksprosessen. Hovedmålene i prosjektet er å fremme innovasjon på metodebruk og digitale verktøy, tilrettelegge for effektiv deling av informasjon og bidra til å heve datakvaliteten hos sektormyndigheter og kommuner. Det ble i 2020 bevilget 20 millioner kroner ekstra («korona-midler») for å gjennomføre delprosjektene Fellestjeneste plan, Drømmeplan og Digitale bygningsinformasjonsmodeller (BIM). Disse delprosjektene skal alle ferdigstilles i løpet av 2021.

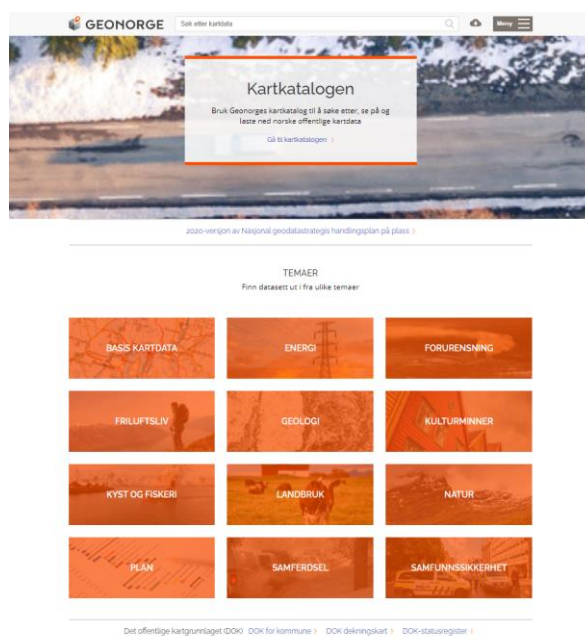
Fellestjeneste plan – planforslag

I DiBK-prosjektet Fellestjeneste plan jobbes det med funksjonalitet for validering og innsending av komplett planforslag til kommunen. Flere informanter mente at en ny fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn må ses i sammenheng med utviklingen som skjer på Fellestjeneste plan. Enkelte mente at noe av funksjonaliteten kan gjenbrukes i en ny fellestjeneste.

Geonorge

Figur 7 viser nettstedet [Geonorge](https://geonorge.no), hvor målet er å samle alle kartdata og annen stedfestet informasjon på ett sted. Kartverket utvikler og drifter nettstedet på vegne av partene i Norge digitalt-samarbeidet.

Geonorge samler metadataoppføringer for datasett, ulike typer geografiske webtjenester (WMS, WFS osv.), produktspesifikasjoner, UML-modeller, kodelister og spesialbygde APIer og grensesnitt for overføring av data inn og ut av portalen. I tillegg har Kartverket satt opp automatiserte produksjonsløyper for flere datasett, som gjør at oppdaterte datasett er tilgjengelig i flere formater og projeksjoner enn tidligere. Data fra Geonorge høstes videre til blant andre [Felles datakatalog](#), [European Data Portal](#) og [INSPIRE geoportal](#).



Figur 7: Nettstedet Geonorge

Et viktig datagrunnlag i Geonorge er det offentlige kartgrunnlaget (DOK), som er en samling geografiske data som inngår i kunnskapsgrunnlaget for arbeid etter Plan- og bygningsloven. Listen over hvilke datasett som inngår ligger til enhver tid på geonorge.no, og består per 2020 av 147 datasett. Listen revideres årlig, og det er KMD som avgjør hvilke datasett som skal inngå. De utvalgte DOK-datasettene skal oppfylle en definert liste av krav til dokumentasjon og

¹⁴ [Geolett – bedre kvalitet på grunndata](#)



tilrettelegging som gjør dem enkle å ta i bruk for kommuner og andre. Disse datasettene er viktige i kommunens planlegging, og bør også ligge til grunn for arbeidet for de som planlegger på vegne av en kommune.

[Seplan](#) er en innsynsløsning for planer i Geonorge. Kartverket drifter Seplan på vegne av kommunene. Her vises kopier av kartdelen av reguleringsplaner og kommuneplaner i mange av landets fylker. Dataene vises kun dersom planene foreligger på vektorformat og deles i den nasjonale geografiske infrastrukturen. For kommuner som geosynkroniserer, vil plankartdataene i Seplan oppdateres daglig. For andre kommuner oppdateres plankartdataene en eller to ganger per år. Seplan gir derfor ikke en fullverdig oversikt over hva som finnes av planer i Norge, og viser ikke tilhørende planbeskrivelser og bestemmelser.

Meldingstjenester

Få av informantene kunne anbefale eller beskrive hvilke meldingstjenester som var aktuelle i en eventuell utvikling av en fellestjeneste. Dokumentgjennomgang, konklusjoner fra pågående initiativ og enkelte rapporter har derfor vært viktig. Særlig gjelder dette sluttrapporten fra arbeidsgruppen som har jobbet med strategi og arkitektur (jf. fotnote 9). En av anbefalingene i rapporten er innføring av **eMelding**¹⁵ referansearkitektur med FIKS som plattform for flere av områdene i geointegrasjon. Her har arbeidsgruppen identifisert størst gevinst gjennom forenklet arkivmelding, nye registreringstjenester mot digitalt planregister (GI-Plan) og politisk saksbehandling. Trolig vil dette medføre bedre sikkerhet, enklere oppsett og drift. Av samme grunn anbefales også innføring av eMelding referansearkitektur med FIKS som plattform for geosynkronisering.

elnnsyn¹⁶ er et eksempel på at informasjon kan hentes ut fra sak og arkivsystemene til landets kommuner fra et enkelt grensesnitt, via APIer. Gjennom elnnsyn kan alle innbyggere søke, og bestille, innsyn i dokumenter fra postjournaler i statlige, kommunale og fylkeskommunale organer, samt informasjon om møter og utvalg i fylkeskommunale og kommunale organ. elnnsyn har som mål å gjøre offentlig forvaltning åpen og lett tilgjengelig for innbyggere i Norge. Løsningen er utviklet i samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) og Oslo kommune. En av informantene trakk fram denne løsningen som et eksempel det kan være mulig å la seg inspirere av.

En annen tjeneste som ble nevnt var **eFormidling**.¹⁷ Denne tjenesten gjør det mulig å sende meldinger fra systemer, uten å ta hensyn til om mottakeren er en offentlig virksomhet, privat virksomhet eller en innbygger. Dersom en fellestjeneste for planer på offentlig ettersyn baserer seg på meldinger, kan eFormidling være en relevant integrasjon.

¹⁵ [Referansearkitekturer](#)

¹⁶ [elnnsyn](#)

¹⁷ [eFormidling](#)



3.3 Beskrivelse av dagens prosess

I intervjuene ba vi aktørene om å beskrive dagens prosess der reguleringsplaner sendes til offentlig ettersyn. Informantene beskrev hva som fungerer godt og mindre godt. I dette delkapittelet oppsummerer vi funnene og beskriver utfordringene og mulighetene som ble trukket fram. Dette er behov som en ny fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn kan bidra til å dekke.

Kommunene som planmyndighet er ansvarlig for prosessen med å legge ut reguleringsplaner til offentlig ettersyn. Dette gjelder både planforslag fra private forslagsstillere og kommunens egne forslag. Høringsprosessen er regulert i plan- og bygningsloven og setter noen sentrale føringer for hvordan prosessen skal gjennomføres, men den detaljstyrer ikke hvordan kommunene skal løse oppgaven.

3.3.1 Forslagsstillerens erfaringer

Når kommunene har ulike måter å gjennomføre prosessen på, må den enkelte forslagsstiller selv finne ut av hvordan kommunen gjennomfører sin planprosess. Noen kommuner ønsker for eksempel at forslagsstiller opererer på vegne av saksbehandler i kommunen i høringsprosessen. Det er også ulikt hvordan kommunene ønsker å få tilsendt reguleringsplanforslaget, filer og dokumenter. For forslagsstiller medfører det merarbeid å sette seg inn i hvordan prosessen gjennomføres i den enkelte kommune. Noen planforslag som involverer flere kommuner, kan medføre at forslagsstiller må gjennomføre ulike løp knyttet til de berørte kommunene.

Manglende standardisering kan også føre til usikkerhet hos de ansatte i kommunen. En av informantene, en privat plankonsulent, beskrev en hendelse der saksbehandler i kommunen ikke var sikker på hvilke dokumenter og filtyper han/hun ønsket å motta, når dette ble etterspurt. Informanten hadde også opplevd manglende samsvar mellom filtypene saksbehandler ønsket seg og de som arkivaren ville ha. Informanten ønsket seg derfor en standardisert og enhetlig måte å levere reguleringsplaner til førstegangs behandling. Ikke alle filtyper, som for eksempel SOSI-filer, er kompatible med kommunens arkivsystem. I et ekstrem-tilfelle fortalte plankonsulenten om en ansatt på arkivet som forsøkte å skrive ut SOSI-filen, for å deretter skanne det hele inn i arkivet.

Både kommunen og forslagsstiller kan stå for høring og offentlig ettersyn av private planforslag. Tilgang på høringssvar i de tilfellene hvor forslagsstiller opererer på vegne av saksbehandler i kommunen ble trukket fram som en særlig utfordring. Per i dag sendes høringssvarene primært til bedriften der forslagsstiller arbeider via Altinn. Ofte oppgir forslagsstiller en e-postadresse svarene skal sendes på kopi til, slik at de kommer direkte til den ansvarlige plankonsulenten. Informanten hadde flere ganger opplevd at ønsket om direkte kopi ble oversett eller glemt. For noen plankonsulenter, spesielt i store bedrifter som har mange pågående saker, kan det være vanskelig å få rask tilgang til høringssvarene som sendes via Altinn til bedriftens postmottak. Plankonsulenten ønsket derfor en enklere og raskere tilgang til høringssvar og nevnte dette som et forbedringspotensial ved dagens prosess. Forslagsstillernes behov og muligheter kan oppsummeres slik:

- Ønsker en mer standardisert prosess hos kommunene og enighet om filtyper og innhold i som skal sendes inn



- Ønsker enklere tilgang til hørings svar i de tilfellene hvor forslagsstiller opererer på vegne av ansvarlig planmyndighet

3.3.2 Kommunenes erfaringer

Det er stor forskjell på kommunene når det gjelder antall ansatte og digital modenhet på planområdet. I de små kommunene har den ansatte ofte mindre spesialiserte roller, og jobber med andre oppgaver i tillegg til planarbeidet. En av informantene jobbet eksempelvis både som arealplanlegger og oppmåler. Kommunen førte ikke sitt eget digitale planregister, men fikk hjelp av nabokommunen til å føre det. På den andre siden hadde de store bykommunene ansatte i spesialiserte roller, som førte sitt eget planregister og driftet egne innsynsløsninger for reguleringsplaner til offentlig ettersyn. En fersk spørreundersøkelse Agenda Kaupang¹⁸ har gjennomført for KMD viser at de fleste kommuner har et digitalt planregister, men at det er varierende grad av digital modenhet utover dette, samt at det er stor variasjon i innhold, oppdateringsfrekvens og bruk av planregisteret inn i digitaliseringsprosesser.

Informantene beskrev utfordringer og forbedringsmuligheter knyttet til flere deler av reguleringsplanprosessen, blant annet mottak av forslag fra forslagsstillerne, utsendelse til offentlig ettersyn og oppsummering av hørings svar, innspill og innsigelser.

Kommuner som mottar en reguleringsplan fra plankonsulentene, må noen ganger etterspørre dokumenter og filer som mangler. Ofte er det en dialog fram og tilbake mellom plankonsulent og kommune for å få alt på plass, og denne dialogen skjer primært via e-post eller telefon. Dette er tidkrevende og øker saksbehandlingstiden. Saksbehandlere i kommunene opplever ulik grad av kompetanse hos plankonsulentene, og store kvalitetsforskjeller i forslagene som blir sendt inn.

Ifølge informantene i denne utredningen er prosessen med å legge planforslag ut til offentlig ettersyn relativt manuell. Særlig gjaldt dette selve utsendelsen av planforslaget til sektormyndighetene. En av informantene snakket om at de hadde to ulike lister, en over de faste mottakerne av reguleringsplanforslag og en med mulige mottakere som av og til skulle inkluderes. Planforslagene ble sendt til mottakerne på disse listene. Det er også forskjeller mellom kommunene hvorvidt det legges ved dokumenter når høringsmyndigheter og aktører varsles om planforslag til offentlig ettersyn. Noen kommuner sendte dokumentene sammen med varslingen, mens andre sendte en beskjed om å besøke kommunens innsynsløsning for å finne de relevante dokumentene.

Det var tydelig at «fellestjeneste» er et begrep som hadde ulik betydning for informantene. For flere var en fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn synonymt med en innsynsløsning der planforslagene kunne publiseres og vises fram til aktørene. Dermed gikk samtalene også inn på behov og muligheter i en innsynsløsning. Ikke alle kommunene hadde egne innsynsløsninger, og de virket positive til et slikt felles initiativ. Flere informanter listet opp mulig funksjonalitet i løsningen, som visning av planforslag i 3D og tydelige beskrivelser og forklaringer til innbyggerne. Noen så også et behov for generell opplæring i hvordan en

¹⁸ [Spørreundersøkelse om bruk og nytte av digitalt planregister](#)



reguleringsplanprosess fungerer, med søkelys på hvordan og når man kan komme med innspill. Dette var blant annet basert på erfaringer der politikere hadde kommet med forslag og innspill når planen skulle vedtas.

Selv om det var flere av kommunene som hadde egne innsynsløsninger, var det ikke alle som hadde så mange ressurser til å vedlikeholde og videreutvikle dem. Noen var usikre på muligheten for å gjøre et større videreutviklingsarbeid, som for eksempel implementering av funksjonalitet for visning av planforslag i 3D. Dermed var de åpne for at en felles innsynsløsning kunne ha verdi dersom den løste oppgaver de ikke hadde mulighet til å få på plass selv.

I samtalene kom det også fram at jobben med å oppsummere og svare ut innspill fra høringsprosessen er tidkrevende, spesielt i saker med mange innspill fra naboer og andre interessenter. Funksjonalitet for å tematisere innspillene kunne ha vært nyttig i en fellestjeneste for reguleringsplaner som er til offentlig ettersyn. I ett av intervjuene ble Utdanningsdirektoratets løsning for høringer¹⁹ trukket fram som eksempel på hvordan systematiseringen kan gjøres. I denne løsningen kan høringsansvarlig stille konkrete spørsmål og dermed grupperes svarene automatisk.

Kommunenes behov og muligheter kan oppsummeres slik:

- Noen ønsker at fellestjenesten inkluderer en felles innsynsløsning, spesielt dersom den har utvidet funksjonalitet sammenlignet med eksisterende løsninger (som visning av planer i 3D)
- Ønsker om funksjonalitet som forenkler jobben med å oppsummere og svare ut innspill fra høringsinstansene

3.3.3 Høringsinstansenes erfaringer

For høringsinstansene er dagens prosess i stor grad basert på formelle, elektroniske brev. Kommunen sender reguleringsplanen til høringsmyndighetene som mottar brevet, arkiverer det og sender det til riktig saksbehandler. Deretter behandles saken, og høringsmyndighetene sender et formelt brev tilbake til kommunen. Kommunen mottar svaret og det arkiveres i deres arkivsystem. I samtalene med informantene virket det som mange kommuner sendte ut planforslagene til en relativt fast liste. Høringsmyndighetene vi snakket med fortalte at de av og til får inn planforslag som ikke er relevante for dem. For eksempel får Bane NOR av og til inn forslag fra deler av Troms og Finnmark der de ikke har ansvarsområde for bane.

Mange av høringsinstansene mottar forslag fra et stort antall kommuner, og må forholde seg til at kommunene løser prosessen på ulike måter. Flere av informantene brukte den regionale fellestjenesten «InnlandsGIS»²⁰, som er et samarbeid om kartinnsyn og enkle, fagrelevante kartverktøy i Innlandet. Samarbeidet skjer som en del av Norge digitalt og Temadata Innlandet. Her kan man se vedtatte reguleringsplaner og kart med planforslag fra flere kommuner i

¹⁹ [Nettside til Utdanningsdirektoratet løsning](#)

²⁰ [InnlandsGIS-portal](#)



Innlandet. Informantene vi snakket med var positive til denne tjenesten, og syntes det var en fordel å ha alt samlet på ett sted.

Flere av informantene beskrev også utfordringer med å finne fram til plandokumenter hos de forskjellige kommunene. Dette gjaldt særlig planbeskrivelser, bestemmelser og utredninger. Noen kommuner har dette lett tilgjengelig via egne nettsider, hos andre er det mer gjemt. Ofte er planene som ligger på høring relativt enkle å finne, men etter at høringsperioden er over kan det være utfordrende å finne igjen dokumentasjonen.

Et innspill handlet om å få funksjonalitet for å vise andre relevante kart sammen med høringsinformasjon. For eksempel har Bane NOR egne detaljerte kart i sitt GIS-verktøy. Det er en fordel for dem å se forslagene opp mot egne kart, men per i dag krever det ekstra bistand fra geodataavdelingen for å få forslaget inn slik at plankart og planinformasjon kan sammenliknes med andre kart.

Høringsinstansenes behov og muligheter kan oppsummeres slik:

- Behov for å enklere finne fram til gjeldene reguleringsplaner som en del av høringsprosessen
- Dagens prosess er i stor grad basert på brev og dokumentasjon som sendes til et postmottak, ikke direkte til saksbehandlerne. Her er det mulighet for å automatisere deler av prosessen med å sende planforslaget direkte til rett person
- Ønsker enklere tilgang til plankart for å sammenligne med egne detaljerte kart i egne GIS-verktøy

3.3.4 Allmenheten

Det er et viktig demokratisk prinsipp at innbyggere skal involveres og ha en reell mulighet til å komme med innspill til planforslagene. Flere av informantene påpekte viktigheten av å involvere innbyggere og andre interessenter på et tidlig stadium i planprosessen. En plankonsulent påpekte at det er ved planoppstart det er størst mulighet for reell påvirkning. Når planen er til offentlig ettersyn, kan det ofte være for seint for omfattende endringer. Samtidig var det andre informanter som var uenige i denne påstanden. De framhevet at det nettopp er i perioden planen er til offentlig ettersyn at man har et konkret forslag å forholde seg til, og komme med innspill til.

I intervjuene ble det også påpekt at det kan være vanskelig å forstå reguleringsplaner, for de som ikke arbeider med dette. Vi snakket ikke direkte med innbyggerne i vår undersøkelse, men informantene kom med flere innspill knyttet til en innsynsløsning som kunne gjort reguleringsplanene enklere tilgjengelig.

Behov og mulighet for allmennheten kan oppsummeres slik:

- Behov for en enklere framstilling av reguleringsplanene (både plankart og tilhørende dokumenter)



3.3.5 Informantenes vurderinger av eksisterende fellesløsninger for planer

Det finnes per i dag ingen løsninger som viser en fullstendig nasjonal oversikt over vedtatte planer. SePlan er et forsøk på en slik løsning. De løsningene som finnes i dag inneholder kun kartdata, og ikke hele planen med tilhørende planbeskrivelser, planbestemmelser og eventuelle utredninger. En av informantene uttrykte at det som finnes på SePlan i dag er et kart, men ikke en plan. Det finnes heller ingen nasjonal løsning som viser planer på høring.

InnlandsGIS.no er en regional løsning som viser plankartet for et begrenset geografisk område. Informantene som i dag bruker InnlandsGIS, fortalte at løsningen er til hjelp i prosessen med å gi innspill til planer på høring. Norge digitalt-samarbeidet gir uansett partene tilgang til kartdata, og InnlandsGIS blir derfor først og fremst et hjelpemiddel for å systematisere tilgang til disse dataene og å gjøre det enklere å utnytte mulighetene som ligger i kartdataene. Et annet regionalt eksempel er GISLink.no, en nettbasert karttjeneste levert av statsforvalterne og fylkeskommunene i Møre og Romsdal og Trøndelag.

Informantene var i det store og det hele positive til en fellesløsning, men påpekte at det var viktig å få med hele reguleringsplanen, ikke bare kartdata, men også planbeskrivelser og bestemmelser.

3.4 Prinsipper og krav til en fellestjeneste

I dette kapittelet oppsummeres informantenes forslag til funksjonalitet for en fellestjeneste for reguleringsplaner som sendes til offentlig ettersyn. Det var stor bredde i utvalget av informanter, og de hadde ulike fokusområder. Vi har strukturert kapittelet på følgende måte: Først beskriver vi noen overordnede prinsipper for fellestjenester, før vi beskriver innspill knyttet til størrelsen og funksjonaliteten for tjenesten. Til slutt beskriver vi mulige integrasjoner nevnt i intervjuene.

3.4.1 Overordnede prinsipper og rammebetingelser

Nedenfor beskriver vi innspill som er relevante i ulike deler av planprosessene, og som var tema vi diskuterte med mange av informantene.

- **Plan som en helhet**
Et gjennomgående innspill i intervjuene var viktigheten av å se planen som en helhet, der kart, bestemmelser, beskrivelser og tilhørende dokumenter henger sammen. En fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn må derfor sørge for at dette finnes samlet, og at ikke deler av planen faller utenfor tjenesten.
- **Kontroll på versjoner**
For høringsinstansene er det viktig å ha kontroll på hvilken versjon av planen de har gitt innspill på. I en eventuell fellestjeneste for prosessen med å legge planen ut til offentlig ettersyn er det viktig med en mulighet for å finne tilbake til ulike versjoner og at det framgår tydelig hvilken versjon høringsinstansene behandler.
- **Kontroll på alternativer**
I tillegg til versjoner av planforslag, kan det også være ulike alternativer til hver av versjonene. Det er utfordrende å holde oversikt over dette både for forslagsstillere, saksbehandlere og høringsinstanser. Fellestjenesten må derfor bidra til å strukturere og holde kontroll på versjonene.



- **Validering av data**
For flere av informantene var det viktig at en fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn sikrer at alle relevante dokumenter er med i innsendingen. Typisk er validering av innsendte planforslag der det kan være mangler.
- **Sikkerhet og personvern**
Noen informanter stilte spørsmål ved hvordan man skulle håndtere hva og hvordan enkeltpersoner uttaler seg om et planforslag. På hvilken måte skal planmyndighet og forslagsstiller forholde seg til offentlighetsloven versus GDPR og enkeltpersoners uttalelser. Kan en ny fellestjeneste ivareta dette på en god måte? Tjenesten må også ivareta hensynet til sikkerhet og dokumenter som er unntatt offentlighet.
- **Loverket**
Når loven bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Loven sier uttrykkelig at planforslag skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.
- **Duplisering/redundans**
Informantene var generelt skeptiske til kopidata og oppmerksomme på redundans. Det er viktig at rett versjon av reguleringsplanen blir presentert ved offentlig ettersyn. Det er risiko for feil og manglende oppdateringer ved utstrakt bruk av kopidata.

3.4.2 Funksjonalitet – hva skal en fellestjeneste løse?

I noen av samtalene med informantene var det funksjonalitet som de fleste mente kunne inngå i en fellestjeneste, mens det i andre var større usikkerhet om hvilke oppgaver tjenesten kunne løse. Nedenfor presenterer vi funksjonalitet som ble nevnt i intervjuene, og diskusjoner knyttet opp mot brukergrensesnitt og lagring av data.

Distribusjon av validert plan til berørte parter

En fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn må håndtere mottak av innhold, validere og distribuere planforslag med tilhørende bestemmelser og beskrivelser til relevante høringsinstanser.

Distribusjon av innspill fra høringsmyndighet

Tjenesten bør også motta, validere og håndtere innsendte høringssvar og videreformidle disse til riktig planmyndighet. Da kan høringsinstansene håndtere innsendingen på samme måte, uavhengig av hvem som skal ha svaret, og slipper å forholde seg til ulike rutiner og prosesser hos de enkelte planmyndighetene.

Distribusjon av innspill fra innbyggere og andre

Dersom fellestjenesten også skal tilgjengeliggjøre reguleringsplaner til allmennheten er det aktuelt med funksjonalitet for å motta og videresende innspill til riktig planmyndighet.

Muligheter for systematisering av høringssvar

En av utfordringene ved dagens prosess er at høringssvarene sendes inn enkeltvis, og det tar tid å systematisere og gruppere innspillene. Det er en er tidkrevende jobb for planmyndighetene.



Funksjonalitet for å systematisere og samle hørings svar kan derfor være aktuelt for fellestjenesten.

Diskusjoner om brukergrensesnitt

Gjennom samtale med informantene peker det seg ut to hovedretninger for innspillene til en fellestjeneste. Disse to retningene handler om hvorvidt tjenesten skal ha en sluttbrukerfunksjonalitet for å vise fram planforslagene, eller ikke.

Noen informanter beskrev en fellestjeneste som en løsning som også inkluderte et brukergrensesnitt for de som skal ha innsyn. For høringsmyndighetene blir det av enkelte beskrevet som positivt å kunne forholde seg til ett sted for å finne planer til offentlig ettersyn. I intervjuene fikk vi også flere innspill som var knyttet til prosessen sett fra et innbyggerperspektiv. Informantene beskrev ønsker om funksjonalitet som kan bidra til å gjøre planforslag enklere å forstå for innbyggerne, og som vil gjøre at det kommer flere innspill på reguleringsplaner til offentlig ettersyn. Økt forståelse for planprosessen og enklere tilgjengeliggjøring av planforslag er viktig for å støtte opp under demokratiet. Det var også kommuner som var positive til et felles brukergrensesnitt, særlig om det kan hjelpe dem å få vist frem planer i 3D.

Funksjonalitet som ble trukket fram som aktuell for et brukergrensesnitt var:

- Visning av reguleringsplaner med kart, bestemmelser, beskrivelser og tilhørende dokumenter
- Visning av plankart i 3D
- Mulighet for å få forklart begrepene i reguleringsplanen
- Mulighet for å legge inn hørings svar eller innspill
- Mulighet for å abonnere på geografiske områder eller temaer av interesse

En utfordring som ble trukket fram ved et felles brukergrensesnitt var at allmennheten og sektormyndigheter har ulike behov og ønsker. Dersom fellestjenesten kun skal vise fram planforslagene i et eget tilhørende brukergrensesnitt vil det være behov for betydelig utviklingsarbeid og tilpasninger. Et annet moment som ble nevnt, var at sektormyndighetene også har ulike interesseområder, og har ofte også egne geodata og kart som planen vurderes i sammenheng med. Det gjør at det trolig vil være enklere for dem å se planforslagene i sine egne fagsystemer.

I intervjuet med Digitaliseringsdirektoratet ble prinsippet om at fellestjenester skal være smale, og begrense seg til helt nødvendig funksjonalitet trukket fram som viktig. Målet bør være at løsningen i så liten grad som mulig konkurrerer med markedet. I samtalen med KS ble det også nevnt at tjenesten trolig bør bestå av APIer som åpner for at aktørene kan jobbe i egne grensesnitt. Det samme synspunktet ble også fremmet av DiBK.

Diskusjoner om permanent, sentral lagring av data

I hvilken grad en eventuell fellestjeneste skal lagre data permanent var et gjennomgående tema i intervjuene. Her hadde informantene ulik tilnærming. Noen snakket om felles lagring av planer,



mens andre snakket om funksjonalitet for å vise planer, der planene lå lagret hos den enkelte planmyndighet.

Et alternativ var at fellestjenesten kunne inneholde en sentral lagring av planer til offentlig ettersyn. Noen informanter stilte spørsmål ved nødvendigheten av at planene til offentlig ettersyn måtte ligge hos den enkelte kommune. Det kom også forslag knyttet til en nasjonal løsning for vedtatte planer. Det var informanter som åpnet for en løsning som ligner på det som er gjort med Matrikkelen, med et nasjonalt register der kommunene selv har ansvar for registrering og oppdatering.

Flere informanter var skeptiske til duplisering av data og omfattende bruk av kopidata. Det er uunngåelig hvis man både skal ha sentral lagring og samtidig lagring hos den enkelte planmyndighet. På den annen side kan det unngås ved å lage en løsning som henter ut eller viser planer til offentlig ettersyn, der dataene er lagret hos den enkelte kommunen. elnnsyn, som er en felles innsynsløsning for stat og kommune, og er et samarbeid mellom Digdir og Oslo kommune, ble trukket fram som et slikt eksempel. Løsningen ble lansert i 2018. Den består av et felles grensesnitt som dekker både statlige og kommunale aktører, der brukeren kan be om innsyn i dokumenter. Løsningen er koblet til de ulike aktørenes saks -og arkivsystemer, og det ligger ingen data permanent lagret i selve løsningen. De finnes i arkivene til hver enkelt aktør.

Diskusjoner om prioritering av målgrupper og funksjonalitet

Det er flere pågående prosjekter på planområdet. De fokuserer primært på jobben med å utarbeide en plan, sende den inn til kommunene og involvere innbyggerne. Vi fikk innspill på at det så langt er få som har fokusert på samspill og dialog mellom kommunen og høringsmyndighetene i sine prosjekter. Det kan se ut som at det er et behov for arbeid knyttet til hvilken informasjon høringsinstansene har behov for, hvordan de skal motta informasjonen og hvilken informasjon som skal sendes tilbake.

3.4.3 Mulige integrasjoner

Som nevnt i kapittel 3.2 er det for tiden mange pågående aktiviteter og initiativ på planområdet, og en eventuell fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn må ses i sammenheng med disse. Nedenfor beskriver vi de ulike integrasjonene som ble nevnt i intervjuene. Innholdet og utformingen av fellestjenesten vil avgjøre i hvilken grad integrasjonene er relevante.

Flere nevner **Altinn** som en sentral del av integrasjonsarbeidet, men få pekte konkret på hvilke teknologier eller funksjonalitet fra plattformen som kunne brukes.

Det er flere som nevner viktigheten av å integrere en fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn med **fagsystemene** til saksbehandlerne. Det er trolig lite hensiktsmessig at saksbehandlerne må forholde seg til en ny portal for å finne hørings svar og lignende. Per i dag må også utgående planforslag og innkomne svar innom postmottaket i kommunen/hos høringsmyndigheten, før de sendes videre til den riktige personen. En direkte integrasjon mot fagsystemet kunne fjernet dette steget i prosessen.

Kommuner og høringsmyndigheter må arkivere planforslagene de mottar, og eventuelle innspill og innsigelser som kommuniseres i høringsfasen. En fellestjeneste bør derfor integreres med



arkivsystemene slik at man unngår dobbeltarbeid med arkiveringen. Integrasjon mot arkiv ble nevnt som en forutsetning for å kunne sende forslag og svar direkte fra fagsystemene uten å gå via postmottaket, slik at arkiveringen fortsatt ivaretas.

KS FIKS Tjenestepattform er en plattform for utvikling og drift av kommunale applikasjonstjenester. Plattformen gjør det mulig å kommunisere på tvers av forvaltningsnivå. FIKS ble nevnt av flere informanter.

Meldingstjenester er sentrale og kan for eksempel brukes som et integrasjonspunkt som gjør det mulig å sende meldinger fra ulike systemer, uten å ta hensyn til om mottakeren er en offentlig virksomhet, privat virksomhet eller innbygger. Dersom løsningen baserer seg på meldinger, kan eMelding være en relevant integrasjon.

I DiBK jobbes det med en **Fellestjeneste plan – planforslag** og funksjonalitet for validering av planforslag som skal inn til kommunen. Noen nevnte at en ny fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn må ses i sammenheng med utviklingen som skjer på denne valideringstjenesten. Det er mulig noe av funksjonaliteten som utvikles i Fellestjeneste plan - planforslag kan gjenbrukes.

Flere av informantene pekte på utfordringer i samhandlingen mellom kartløsning og sak- og arkivsystem. Det tyder på at manglende implementasjonen av **GI-standarden** i norske kommuner er et problem og et hinder for effektive prosesser. Det ble også pekt på nylig igangsatt arbeid med å modernisere de tre tjenestepakkene som i dag utgjør GI-Plan og at en eventuell fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn bør sees i sammenheng med dette.

3.5 Muligheter og hindringer for aktørene

En ny fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn kan gi både muligheter og begrensninger, eller utfordringer, for de ulike aktørene. Nedenfor presenterer vi innspillene til hvordan en eventuell fellestjeneste kan påvirke de ulike aktørene og interessentene.

3.5.1 For forslagsstillerne

For forslagsstillerne kan det være en fordel at kommunene samordner seg i større grad, og at innsendingen av planforslag standardiseres. Når forslagsstillerne opererer på vegne av planmyndigheten i høringsprosessen, vil en fellestjeneste også kunne bidra at det blir enklere å legge ut planen til offentlig ettersyn. Forslagsstillerne mente det var viktig å få innspill fra allmennheten. Hvis planforslagene blir enklere tilgjengelig kan det potensielt komme flere innspill.

3.5.2 For kommunene

En av kommunene i utvalget stilte også spørsmål ved hvem som ville ha størst nytte av en eventuell fellestjeneste. For kommunene kan det være en fordel å få standardisert utsendingen av planforslaget til høringsinstansene. Det kan også være tidsbesparende å få samlet innspillene og innsigelser til planforslaget og få det tilsendt på en strukturert måte. Dette tar mye tid i dag.



Kommunene har i ulik grad digitalisert planprosessen og det er store forskjeller når det gjelder å motta innspill fra allmennheten. Noen kommuner har egne innsynsløsninger, mens andre har gjort lite på dette området. Flere informanter nevnte at det derfor kan være viktig at en fellestjeneste åpner for at prosessen kan løses på forskjellige måter. For de som ikke har egne innsynsløsninger kan det også være en fordel å ta i bruk en fellestjeneste, som har visningsfunksjonalitet.

Vi fikk flere innspill på at en fellestjeneste må ses i sammenheng med de IT-løsninger og rutiner som kommunene allerede har. Det var også noe skepsis til en fellestjeneste som legger for sterke føringer for hvordan kommunen skal gjennomføre sin planprosess og innrette sine systemer. En av informantene satte det på spissen og uttalte at kommunene gjerne samarbeider med andre og er positive til felles løsninger, så lenge det som skal gjøres felles er i tråd med sånn de har gjort det selv. Dette kan bli en utfordring, og fellestjenesten må derfor være godt begrunnet og fleksibel.

3.5.3 For høringsinstansene

Trolig er de nasjonale høringsinstansene som vil ha størst fordel av at alle planforslagene som er sendt til offentlig ettersyn, samles på ett sted. Høringsinstansene må i dag forholde seg til en rekke ulike kommuner og deres løsninger.

Det er flere pågående initiativer på planområdet, men de fleste omhandler tidligere deler av planprosessen. Dialogen mellom planmyndighetene og høringsmyndighetene er per i dag for det meste brevbasert. En fellestjeneste kan bidra til større grad av standardisering og digitalisering på området, og gjøre dialogen mellom partene enklere. Mange kan ha fordel av å få opp plankartet sammen med dokumentene, gjerne i et format som passer egne systemer.

3.5.4 For andre aktører

For systemleverandørene kan det være både fordeler og ulemper med etableringen av en fellestjeneste. Dersom tjenesten har overlappende funksjonalitet med leverandørenes egne løsninger, kan det medføre at de mister et marked. Samtidig vil fellestjenester bidra til at man slipper å gjøre egne integrasjoner mot hver enkelt kommune og deres fagsystemer. En fellestjeneste vil også åpne opp for at nye leverandører kan ta i bruk planforslagene i nye tjenester og løsninger.

En informant trakk fram arbeidet med Matrikkelen som et eksempel. Der ble det gjort endringer i spesifikasjonen underveis, noe som gjorde at leverandørene brukte mye tid og penger på utviklingsarbeid som senere måtte endres. Informanten mente at utviklingsarbeidet var satt i gang for tidlig eller at spesifikasjonen kom på plass for seint, slik at systemleverandøren måtte gjøre relativt kostbare endringer på løsningen. Samtidig blir Matrikkelens løsning beskrevet som god, nå som løsningen er oppe og går.

For allmennheten avhenger nytteverdien i fellestjenesten i stor grad av hvilken funksjonalitet som inngår. En fellestjeneste som gjør det mulig å vise planene som er til offentlig ettersyn, kan være viktig for å inkludere allmennheten i større grad. Dette gjelder spesielt innbyggere i kommuner



uten egne innsynsløsninger. Dagens planforslag kan være vanskelige å forstå, og innbyggerne kan ha fordel av at det jobbes med å gjøre dem mer forståelige.

Det ble stilt spørsmål ved om innbyggerne har behov for å se reguleringsplaner fra flere kommuner, eller om de fleste primært er opptatt av egen bostedskommune. Det vil trolig variere hvor stor verdi det gir å ha alt samlet på ett sted.

3.6 Eierskap og finansiering

3.6.1 Eierskap

Flere aktører blir trukket fram som mulig eier av en ny fellestjeneste. Eierskap til dataene var også et moment som ble trukket fram. Flere mente at kommunene selv må eie planforslagene med tilhørende data, selv om det eventuelt er noen andre som eier fellestjenesten.

KMD er øverste planmyndighet i Norge, og flere trekker fram viktigheten av at en fellestjeneste har linjer opp til departementet.

Digitaliseringsdirektoratet leverer primært løsninger som kan brukes av hele offentlig sektor, både stat og kommune. Dersom man legger til grunn at en fellestjeneste vil være nyttig for de nasjonale høringsinstansene, kan Digitaliseringsdirektoratet være en mulig eier.

Kartverket nevnes som en mulig eier, dersom tjenesten kun skal inneholde kart. Samtidig trekkes deres erfaring med Matrikkelen fram som relevant.

KS og kommunene selv trekkes fram som en mulig forvalter av fellestjenesten, hvis denne først og fremst skal rette seg mot kommunal sektor. Flere av informantene mener at fordi det er kommunene som eier planen, bør de også styre og forvalte en eventuell fellestjeneste. Samtidig påpekes det at eierskap til data og eierskap til en fellestjeneste ikke nødvendigvis trenger å henge sammen. Det er fortsatt mulig å eie egne data, selv om noen andre eier tjenesten. En informant nevnte også muligheten for at kommunene selv anskaffer en løsning, basert på en felles standard eller spesifisering, slik som i ePlansak.

3.6.2 Finansiering

Spørsmålene om finansiering av tjenesten ble ikke diskutert inngående med alle informantene, men ble berørt i enkelte intervjuer. I all hovedsak var det finansieringsmåtene som er nevnt nedenfor som ble trukket fram i samtalene.

Betaling per oppslag er en enkel og transparent finansieringsmodell, der det også lar seg gjøre å måle bruken av en fellestjeneste. Prisingen av tjenesten kan både fungere som en tilbakebetalingsordning for utviklingskostnader samt dekke kostnader til drift og forvaltning av tjenesten. En slik modell sikrer rettferdig økonomisk fordeling og rimelig periodisering av kostnadene, ved at betaling påløper idet gevinster kan realiseres. Samtidig kan modellen redusere insentivene til å bruke fellestjenesten og dermed redusere gevinstrealiseringen.

Det ble også nevnt at en mulig fellestjeneste kan finansieres gjennom **Digifin**-ordningen. Digifin er en finansieringsordning som er etablert for at kommunal sektor i felleskap skal kunne utvikle digitale fellesløsninger. KMD og kommunesektoren ved kommunene og KS bidrar inn i ordningen.



Midlene brukes til å utvikle løsninger som kommunene deretter betaler for å ta i bruk. Innbetalte midler går tilbake til ordningen.

Norge digitalt er samarbeidet om den geografiske infrastrukturen i Norge. Infrastrukturen er en sum av felles standarder og regler, norske etaters geografiske data og tjenester over disse, samt felles verktøy, fellesløsninger og avtaler. Partene skal levere egne temadata og andelsfinansiere relevante basis geodata gjennom en årskostnad. Partenes årskostnader skal uavkortet tilbakeføres til aktuelle rettighetshavere. Kun offentlige etater kan delta i Norge digitalt.

Geovekst er et samarbeid om felles etablering, forvaltning, drift, vedlikehold og bruk av geografisk informasjon, blant annet grunnkartdata (FKB). Deltakerne er Kartverket, kommunene, fylkeskommunene, Statens vegvesen, NVE, Energi Norge og Landbruks- og matdepartementet med underliggende etater. Denne modellen ble trukket fram som en mulig modell som kan passe for en fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn.

Offentlig finansiering ble også nevnt. Det brukes om finansiering som kommer i stand (helt eller delvis) ved at det offentlige bidrar til et prosjekt, en virksomhet, en institusjon, offentlig eller privat, med finansielle ressurser. I denne sammenhengen menes en overføring over statsbudsjettet til den virksomheten som eventuelt skal eie og drifte fellestjenesten.

3.7 Identifiserte overordnede gevinster

Gjennom intervjuene er det avdekket en rekke mulige gevinster av fellestjenesten. Her følger en oversikt over disse:

- **Sparte utviklingskostnader** fordi en fellestjeneste med tilpasset funksjonalitet kan gjenbrukes i ulike systemer av alle landets kommuner og høringsinstanser. Funksjonalitet kan endres og legges til, noe som ytterligere vil redusere kostnadene.
- **Spart saksbehandlingstid** ved at særlig høringsinstanser henter ut og svarer ut planforslagene på samme måte, uavhengig av hvilke systemer planmyndigheten har. For kommunene vil innspillene kunne valideres slik at de er i henhold til standarder før de slippes gjennom fellestjenesten.
- **Lavere administrasjonskostnader** for høringsinstansene fordi de kan operere likt uavhengig av hvem som er planmyndighet og for kommunene fordi høringsinnspillene kommer inn strukturert og likt fra høringsinstansene. Arkiveringsrutinene blir dermed enklere og mer forutsigbare.
- **Økte muligheter for involvering, medvirkning og påvirkning** fordi fellestjenesten kan tilrettelegges slik at høringsinstansene kan importere planen med bestemmelser inn i sine saks- og kartsystemer på en automatisert måte.
- **Bedre dialog og kunnskapsdeling.** Dette er en kvalitativ gevinst som indirekte bidrar til bedre dialog og dermed planprosesser. Tjenesten kan tilrettelegges for enda mer kunnskapsdeling gjennom å utvikle funksjonalitet som gjør det enklere for høringsinstansene å forstå innholdet i planen. Det kan eksempelvis være funksjonalitet for 3D-visning.
- **Bedre tilgangsstyring til gjeldende planforslag** vil bidra til at høringsinstansene mottar relevante planer til offentlig ettersyn. Kommunene bruker funksjonalitet i tjenesten som verktøy for sikker tilgangskontroll både ut til, og fra, høringsinstansene.



- **Minimere dobbeltlagring** vil bidra til at det spares betydelig tid på å finne fram til gjeldende datasett og siste versjoner av dokumenter og innspill. Om fellestjenesten tilrettelegges slik at all utsending og innspill skjer via denne, vil en kunne unngå redundans og misforståelser om hva som er gjeldende versjoner.
- **Forbedret metodikk** fordi høringsinstansene lettere kan identifisere feil og mangler ved leveransene fra planmyndighet, og mangler i APler eller grensesnitt ved innsending av innspill og/eller innsigelser. Indirekte vil dette også føre til bedre involvering i planprosessene.

Denne første oppsummeringen av mulige effekter er viktig i vurderingen av ulike konsepter og eventuell oppstart av prosjektets konseptfase (jf. Prosjektveiviseren).



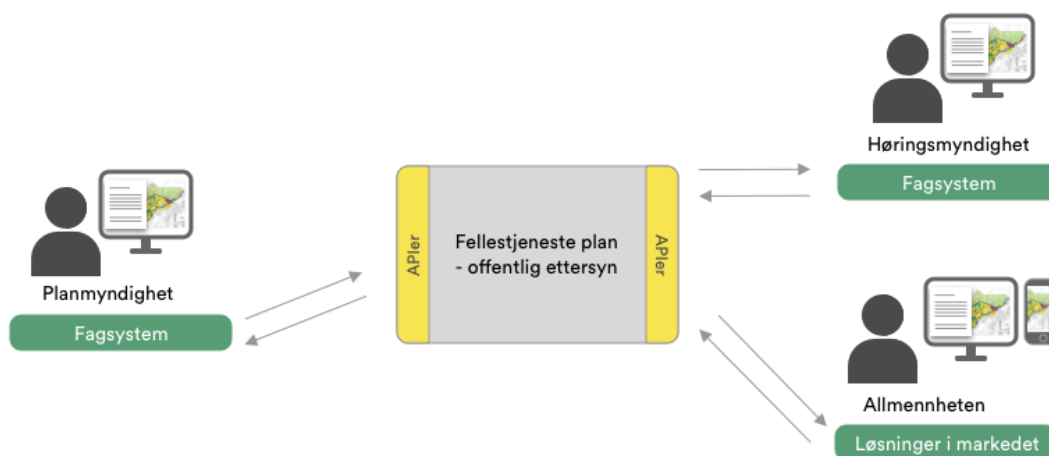
4 Mulige hovedretninger

Nedenfor presenterer vi to hovedretninger for en fellestjeneste for reguleringsplaner som sendes til offentlig ettersyn og som kan tas med videre inn i en konseptfase. Som nevnt i avsnitt 1.4 pågår det et samarbeid mellom KMD og DiBK om å lage en valideringstjeneste for innsending av planforslag. Denne omtales per i dag som Fellestjeneste plan. Denne beskriver vi her som *Fellestjeneste plan – planforslag (Ft-P)*, mens begrepet fellestjeneste i denne utredningen forstås som *Fellestjeneste plan - offentlig ettersyn (Ft-O)*.

Alternativene nedenfor presenteres som to hovedkonsepter for Fellestjeneste plan – offentlig ettersyn. I en eventuell konseptfase bør disse alternativene angi retningen, mens det kan være flere varianter av hovedkonseptene som er relevante å utrede nærmere. Hovedkonseptene er utredet på bakgrunn av de funnene som er gjort gjennom intervjuene.

4.1 Alternativ A – Fellestjeneste med funksjonalitet i APler

I dette konseptet vil fellestjenesten fungere som et integrasjonspunkt og en tjeneste som tilgjengeliggjør reguleringsplanforslag og hørings svar. Her lages fellestjenesten så “smal” som mulig, og det meste av sluttbrukerfunksjonalitet ligger utenfor tjenesten.



Figur 8: Eksempel på fellestjeneste uten grensesnitt

Planmyndighetene legger ut planforslagene til offentlig ettersyn via egne fagsystemer som er integrert med fellestjenesten. Høringsmyndighetene får opp reguleringsplanene i egne fagsystemer og kan bruke egne systemer til å produsere et svar. Uttalelsene og eventuelle innsigelser sendes via fellestjenesten til kommunen. På samme måte vil innbyggere og andre interessenter bruke løsninger i markedet til å se en oversikt over reguleringsplaner på høring og for å komme med sine innspill. Løsningene kommuniserer med fellestjenesten for å hente fram planer og for å formidle innspillene tilbake til planmyndighetene. I dette konseptet er det dermed behov for utvikling og videreutvikling av løsninger i markedet for å få vist fram planforslagene som er sendt til offentlig ettersyn og for å gi innspill og eventuelle innsigelser.

I dette konseptet vil fellestjenesten inneholde funksjonalitet for:

- Validering av planforslag (gjenbruke Fellestjeneste plan – planforslag)
- Mottak og distribusjon av validert plan til berørte parter
- Muligheter for systematisering av hørings svar
- Mottak og distribusjon av hørings svar og innspill fra berørte parter

4.2 Alternativ B – Fellestjeneste med funksjonalitet både i APler og grensesnitt

I dette konseptet inneholder fellestjenesten funksjonalitet for innsending av planforslag som skal til offentlig ettersyn. Den inneholder også sluttbrukerfunksjonalitet der høringsinstansene kan gå inn og se på planforslag og komme med sine innspill og eventuelle innsigelser. Det skiller seg derfor fra det første konseptet ved at den også inneholder ett eller flere brukergrensesnitt.



Figur 9: Eksempel på fellestjeneste med eget grensesnitt mot høringsinstanser

Planmyndighetene vil bruke egne fagsystemer som er integrert med fellestjenesten, mens de andre aktørene vil bruke det tilhørende brukergrensesnittet. Høringsinstansene og andre direkte berørte må varsles om at et planforslag er tilgjengelig. I dette konseptet er ikke fellestjenestene integrert med fagsystemene til høringsinstansene. Her vil fellestjenesten også ta seg av selve visningen av planforslagene.

I dette konseptet vil fellestjenesten inneholde funksjonalitet for:

- Validering av planforslag (gjenbruke Fellestjeneste plan – planforslag)
- Mottak og distribusjon av validert plan til berørte parter
- Visning av planforslag i grensesnittet
- Muligheter for systematisering av hørings svar i grensesnittet
- Mottak og distribusjon av hørings svar og innspill fra berørte parter

4.3 0-alternativet

Nullalternativet er å fortsette som i dag, der all kommunikasjon foregår direkte mellom planmyndighet og høringsinstansene. I dag er denne prosessen i liten grad standardisert utover kravene i plan- og bygningsloven, og løses derfor forskjellig fra kommune til kommune og fra den enkelte høringsinstans. Prosessen er i stor grad basert på elektroniske formelle brev.



5 Kort drøfting av mulighetene for fellestjenesten

I dette kapittelet drøftes mulighetene en ny fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn kan gi. Målet er å komme med retningsgivende råd om mulighetene i et arbeid med konseptfasen av prosjektet.

Vi tar utgangspunkt i funnene fra denne utredningen og vurderer dem opp mot ulike strategier og arbeid som offentlig sektor forholder seg til, og som vil være sentrale for vurderinger av hovedretningene. Det gjelder eksempelvis Digitaliseringsrundskrivet, St.meld. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge, Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025, Alt skjer et sted – Nasjonal geodatastrategi fram mot 2025, Nasjonal produktspesifikasjon - ePlansak, eByggesak og kommunalt planregister og arbeidet med GI-standarder.

Mulighetene som ligger i alternativene A og B blir vurdert, men 0-alternativet diskuterer vi ikke her. Mulighetene vi skisserer utløper i hovedsak fra en sammenligning av hovedkonseptene med 0-alternativet, det vil si hvilke muligheter vi ser i å etablere en fellestjeneste, sammenlignet med dagens situasjon.

5.1 Mer sammenhengende planrelaterte fellestjenester

Arbeidet for at offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende av brukerne, har pågått i flere år. I denne rapporten er brukerne identifisert som interessenter (se Tabell 2). I første omgang er det likevel kommunens saksbehandlere og høringsinstansene som vil være primærbrukere av Ft-O og derfor også de som i størst grad kan vurdere om tjenesten fungerer til det formålet den er tenkt.

Utsending av planforslag til offentlig ettersyn er en oppgave kommunene løser ulikt i dag. Dette påvirker også høringsinstansene, som må forholde seg til ulike IKT-løsninger og tjenester fra kommunene når de får reguleringsplaner til offentlig ettersyn. Selv om mange av instansene forholder seg til relativt få kommuner, er det noen som skal jobbe mot kommuner i hele eller deler av landet, eksempelvis Kystverket og Miljødirektoratet. Vi ser det varierer hvorvidt kommunene ser tjenestene sine i sammenheng med nabokommuner og regioner. Enkelte storbykommuner har ressurser og kompetanse til å utvikle tjenester og løsninger selv, mens andre har samarbeidsavtaler om ulike arbeidsoppgaver med nabokommuner. For forslagsstillere og høringsinstanser oppfattes ikke tjenestene som sammenhengende, særlig om reguleringsplaner krysser kommunegrenser, som ved infrastrukturplanlegging.

KMD har sett på mulighetene for å digitalisere plan- og byggesaksprosessene i samarbeid med KS, DiBK og kommunene, og har startet et arbeid med å utvikle en valideringstjeneste for planforslag som skal til førstegangs behandling i kommunene (Ft-P). Det er forventet at tjenesten vil bidra til å heve kvaliteten på plandata, ved å sørge for standardisering på tvers av kommunene. Ifølge anslag fra KS, vil samfunnet kunne spare summer i hundremillionersklassen dersom plandata av god



kvalitet blir digitalt tilgjengelig i disse løsningene²¹. Selv om gevinstene kan være høye, er det fortsatt uklart om det er gjort grundige interessentanalyser og gevinstarbeid som følger anbefalingene i Prosjektveiviseren i forbindelse med dette arbeidet. Tjenesten skal bruke AltInn-3 plattformen, og skal formidle planforslagene kommunene mottar i form av strukturerte og kvalitetssikrede data, direkte inn i fagsystemene via KS FIKS.

I tillegg er en ny nasjonal produktspesifikasjon for plan- og byggesaksbehandling i regi av KS lansert, og det arbeides med revisjoner av nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister og fagstandard for Plan 5.0. Et nytt oppdateringsgrensesnitt for kommunale planregistre (Geointegrasjon Plan) skal dessuten ferdigstilles i midten av 2021. Etter vår vurdering er dette noen av aktivitetene som påvirker opprettelsen av sammenhengende, planrelaterte fellestjenester. Dette er ikke nødvendigvis kun én tjeneste eller prosess, men alternativet som velges må sikre at høringsinstansene som bruker funksjonaliteten, får tilgang til planer med tilhørende dokumenter, meldinger og eventuelle tjenester fra andre virksomheter som gjøres tilgjengelig samtidig. Et eksempel på dette kan være at høringsinstansen kan følge sine egne innspill i flere faser av planprosessen og at tjenesten kan kobles til relevante geodata fra ulike offentlige kilder.

Vi anbefaler:

- at det i konseptfasen gjøres en grundig interessentanalyse som identifiserer og eventuelt også begrunner motstand mot prosjektet
- at det vurderes om funksjonalitet fra Ft-P kan gjenbrukes ved utsending av planforslaget til høringsinstanser
- at leverandører av fagsystemer tas med i utviklingsarbeidet
- at tjenesten sørger for at høringsinstansene i ettertid kan se på innspillene de har sendt inn og eventuelt sjekket om innspillene er svart ut og/eller fulgt opp i planprosessen
- at det åpnes for at tjenesten kan gi tilgang til andre relevante datakilder som kan gjelde planen, eksempelvis APIer mot datakilder fra NGU, Miljødirektoratet, NIBIO og liknende

5.2 Minimert dobbeltlagring

En grunnleggende forutsetning for å få til sammenhengende planrelaterte tjenester er en oversikt over hvilke data som finnes, hvor de finnes, og hvordan de kan deles. I mange av diskusjonene om produktspesifikasjoner og standardisering er utfordringene som omhandler alternativer og versjoner av planer helt sentrale. Uavhengig av hvilket alternativ som velges, må utviklingen av fellestjenesten sees i sammenheng med KS sitt arbeid med produktspesifikasjoner, særlig med hensyn på å etablere mulige forslagsbaser og oppdateringsgrensesnittet for GI-Plan.

Spesifikasjonen beskriver at planforslag oversendes kommunen via Ft-P.

Saksbehandlingsverktøyet ePlansak mottar planforslaget, håndterer arkivering og sørger for at planforslaget blir gjort tilgjengelig i en forslagsbase. KS skisserer at forslagsbasen er en integrert del av ePlansak. Dette må eventuelt hensyntas i en framtidig fellestjeneste. Ft-O må ha

²¹ [Digitalisering av plan- og byggesaksområdet \(KS\)](#)



funksjonalitet som kan kontrollere at riktig versjon, og eventuelt alternativ, legges ut til offentlig ettersyn og at høringsinnspillene registreres i riktig register, enten det er i forslagsbase og/eller planregister. Prinsippet om at informasjon kun samles inn én gang blir også viktig i denne fellestjenesten. Tjenestene, registrene og fagsystemene må ha funksjonalitet som sørger for at saksbehandler til enhver tid har oversikt over hvem som har sendt innspill til hvilken plan. Kommunene er pålagt å ha et digitalt planregister, og vi mener at en fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn bør utvikles slik at kommunene samtidig kan forenkle oppdateringen av planregistrene, etter hvert som funksjonaliteten i fellestjenesten forbedres.

Det er ulike meninger om hvordan plandata bør lagres og hvem som skal ha ansvaret for databasene. Uansett om dataene lagres sentralisert eller distribuert gjelder prinsippet om minst mulig dobbeltlagring. Et eksempel på at dette kan bli en utfordring har vi sett i Norge digitalt-samarbeidet. Mange av sektormyndighetene i dette samarbeidet, for eksempel Miljødirektoratet, NGU og NIBIO, har ved deling av data vært opptatt av å unngå mange varianter av kopidatasett. Arbeidet som startet i 2015, med etablering av geonorge.no som en felles portal for å finne fram til og laste ned geodata, gjorde at noen etater stilte spørsmål ved den planlagte løsningen. Blant annet NGU var bekymret for at det ble lagt til rette for kopidatasett i Geonorge. I 2018 fikk derfor NGU utviklet et nedlastings-API, slik at de som lastet ned data fra Geonorge i virkeligheten gjorde et kall til NGUs databaser, og datasettene deretter ble pakket og sendt til bruker, uten at Geonorge-grensesnittet ble endret. Nedlastings-APIet ble utviklet på åpen kildekode og delt, slik at andre virksomheter også kunne bruke det. En tilsvarende funksjonalitet kan være aktuell for en fellestjeneste for planer til offentlig ettersyn. En fellestjeneste kan utvikles med tilsvarende API, og dermed unngå kopidatasett. Kommunene vil få tilgang til funksjonaliteten i sine egne fagsystemer.

Selv om eksemplet over ikke er direkte planrelatert, viser det at dobbeltlagring av geodata kan unngås. Det samme er viktig i en eventuell fellestjeneste og det vil trolig være alternativ A som i størst grad minimerer risikoen for dobbeltlagring. Både dobbeltregistreringer og dobbeltlagring av informasjon og data skal unngås så langt som mulig, også i saksbehandling der oppdateringer i prosessene er nødvendig.

Vi anbefaler:

- at vurderinger av konseptene ser på hvordan en fellestjeneste skal utvikles for å styrke samspillet mellom forslagsbase og geointegrasjon, og dermed hvordan fagsystemene for ePlansak skal fungere best mulig sammen med den nye tjenesten
- at konseptfasen identifiserer omfanget av dobbeltlagring innen, og på tvers av, brukere av fellestjenesten, for å angi muligheter for kostnadsreduksjoner, samarbeid, andre fellestjenester og gjenbruk av eksisterende systemer

5.3 Styrket tjenesteutvikling og innovasjon

Når det offentlige databaser, for eksempel planregistrene, går fra å være beholdere av informasjon til å bli en del av en infrastruktur for informasjonsdeling og tjenesteutvikling øker nytten for samfunnet. Digitaliseringsstrategien peker på at eksisterende plattformer som Altinn, ID-Porten, andre felleskomponenter og offentlige IT-løsninger skal utnyttes bedre. For å klare



dette kan man se eksisterende og planlagt tjenesteutvikling som et felles «digitalt økosystem». I dette tilfellet skal en slik tilnærming sikre at planmyndigheter og høringsinstanser kan samhandle digitalt på en god måte. Begrepet «digitalt økosystem» kan forstås som summen av plattform, datasett, tjenester, applikasjoner og brukere, hvor alle aktører bidrar til, og er avhengig av, hverandre. God samhandling er avhengig av en sentral og forutsigbar plattformkjerne, kombinert med tilknyttede tjenester fra tredjeparts leverandører. En av utfordringene på planområdet er at mange pågående prosesser må landes før kjernen oppfattes som stabil. Fellestjenestene Ft-P og Ft-O bør bli en del av denne kjernen.

For fellestjenestene er det viktig å eksponere funksjonaliteten i APIer, slik at leverandørene av fagsystemer har noe stabilt og forutsigbart å forholde seg til. Da kan man samtidig åpne for å gjøre endringer i funksjonaliteten, uten at leverandørene nødvendigvis må endre løsningene som kommuniserer med tjenesten. Ved å integrere mot ett felles punkt reduserer man også kompleksiteten, og de ulike systemene trenger ikke å være direkte integrert med hverandre. Det blir betydelig enklere å gjøre endringer og oppdateringer.

Standarder er nødvendige for at ulike systemer skal kunne kommunisere med hverandre. Samtidig er det viktig å opprettholde en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet. Utviklingen av Ft-O bør derfor være i henhold til gjeldende standarder, men samtidig fleksibel nok til at arbeidsprosessene i saksbehandlingen kan utøves slik kommunene selv ønsker. Vi vet at økosystemtenkning åpner for utstrakt innovasjon, der flere leverandører får mulighet til å lage nye og innovative løsninger. Ser vi konseptene opp mot dette perspektivet kan alternativ A – en fellestjeneste uten tilhørende grensesnitt, åpne for større konkurranse, da mange leverandører kan lage løsninger som integrerer fellestjenesten. Dette elementet bør være en sentral del av vurderingene i konseptfasen.

For planområdet som helhet er det viktig å lage styringsmodeller som støtter opp under en tilnærming hvor man i større grad kan «orkestrere» prosessene, heller enn å styre dem direkte. Det er trolig behov for endringer i flere tjenester og systemer for å få alt til å henge sammen, også i deler av samspillet som en framtidig eier av fellestjenesten ikke formelt styrer. Behovet for endringer flere steder taler også for å plassere eierskapet av selve tjenesten hos KMD, og at det oppmuntres til sterkt kommunalt eierskap av plandatasettene, med tilhørende dokumenter.

Det vil være viktig med tett dialog med fagsystemleverandørene hvis det legges opp til en fellestjeneste som krever endringer i fagsystemene for å gi gevinster. Mye kan styres gjennom krav i nye anskaffelser, men for eksisterende avtaler er det viktig å finne en god løsning for finansiering av videreutvikling.

Vi anbefaler:

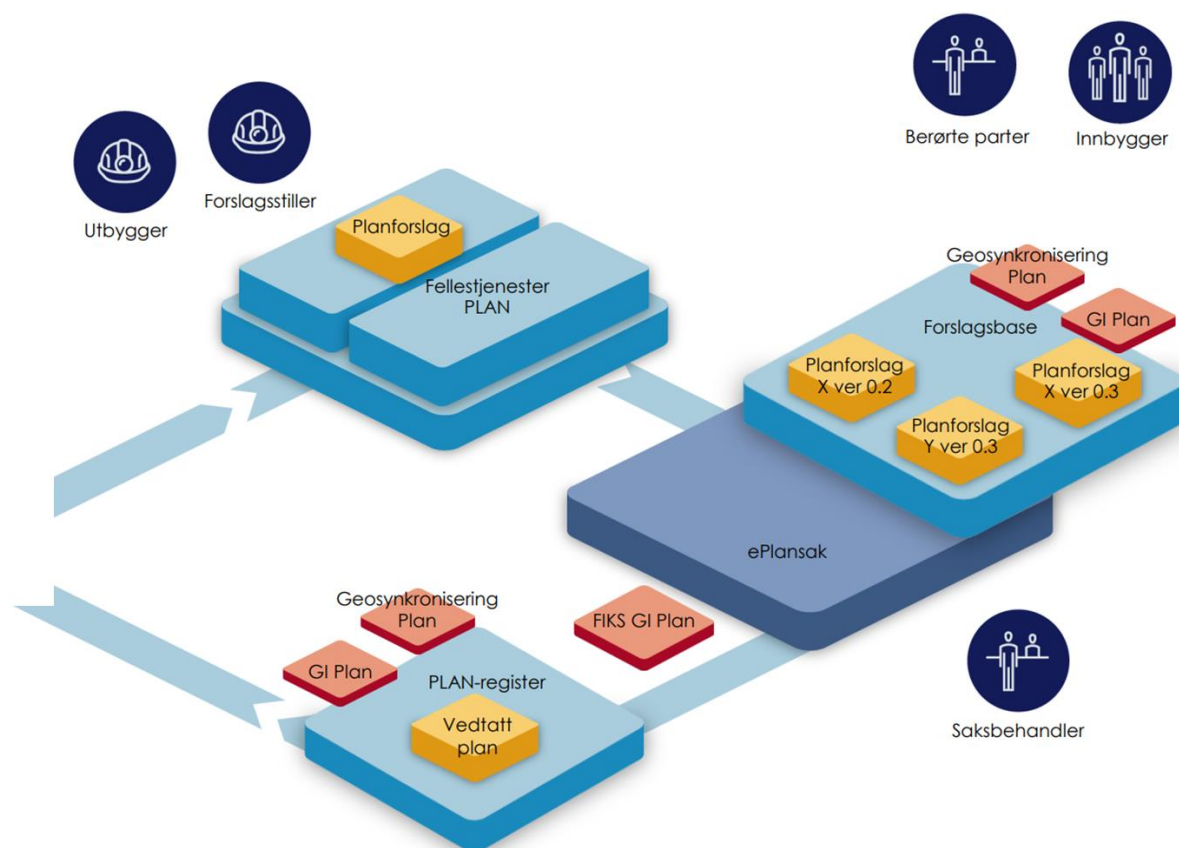
- at det gjennom valg av styringsmodell legges til rette for en stabil og forutsigbar kjerne av datasett og tjenester som både offentlig og privat sektor kan innovere på
- at det jobbes med å samordne aktivitetene innenfor planområdet, fordi felles funksjonalitet og IT-arkitektur er sentralt for å utvikle Ft-O
- at eierskapet til plandata hos kommunene styrkes, og at Ft-O legger til rette for at drift og vedlikehold av de digitale planregistre forbedres



5.4 Samordnet arkitektur i stat og kommune

Mange av høringsinstansene i planprosesser er statlige virksomheter som direktorat, fylkeskommuner, statsforvaltere, NVE, Riksantikvaren, Kystverket eller andre. For å sikre sammenhengende planrelaterte tjenester, økt deling av plandata og økt bruk av fellestjenester for plan, må interessentene identifisert i denne utredningen forstås enda bedre. Dette er et gjennomgående tema i alle faser i Prosjektveiviseren, og interessentanalyser bør gjennomføres. I henhold til Prosjektveiviseren skal denne analysen gjennomføres i konseptfasen, og oppdateres og benyttes aktivt i de påfølgende fasene.

Vi har sett at KMD og KS har hatt søkelys på bruk av eksisterende offentlige plattformer og IT-løsninger i arbeidet med produktspesifikasjon for eByggesak, ePlansak og planregister. Figur 10 viser hvordan KS ser for seg at Ft-P, ePlansak, forslagsbase og planregister henger sammen. KS' arbeid er sentralt for hvordan en ny fellestjeneste (Ft-O) kan plasseres i denne arkitekturskissen. Mens Ft-P forholder seg til forslagsstiller og kommunikasjon med saksbehandler i kommunen, vil Ft-O i stor grad være konsentrert mot kommunikasjonen mellom saksbehandler, berørte parter og innbyggere. Begge tjenestene vil måtte forholde seg til ePlansak, forslagsbase og planregister, og bruke eksisterende tjenester som geosynkronisering, geointegrasjon og meldingsplattformer.



Figur 10: Arkitekturskisse - fellestjenester plan, ePlansak og planregister

I arbeidet med hovedretningene i konseptfasen vil denne skissen være et godt utgangspunkt for å diskutere gevinster, interessenthåndtering og bruk av Ft-O.

I konseptfasen er det et mål for arbeidet å legge opp til systematisk uthenting av digitaliseringsgevinster. I digitalisering av planprosesser er det behov for å utvikle felles prinsipper for samarbeid om utvikling og drift av fellesløsninger mellom privat og offentlig sektor. Det er flere problemstillinger som kan utredes nærmere i denne forbindelse, blant annet hvordan kostnader skal fordeles, forholdet til statsstøtte- og anskaffelsesregelverket, samt hvilke forretningsmodeller som bør legges til grunn for det enkelte prosjekt. Finansieringsmodeller for digitale løsninger er et tema i de fleste sektorer, og er blant annet behandlet i Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge, En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 og Nasjonal geodatastrategis (2019-2025) handlingsplan, tiltak 28 (Utgave 2021). I Digital agenda framheves det eksempelvis at staten ikke alltid kan ta hele kostnaden når det utvikles løsninger som gir gevinster i både stat og kommune eller for selvstendig næringsdrivende.

Finansieringsmodeller/-ordninger som gir sterke insentiver til utvikling, bruk og gevinstrealisering av nye fellestjenester for plan bør utvikles. Alternativer hvor det skal utvikles brukergrensesnitt for at høringsinstanser skal hente ut planforslagene og sende inn sine innspill, vil kreve at det offentlige setter av tid og ressurser til å utvikle, drifte og vedlikeholde grensesnittet med slik funksjonalitet. I alternativer der det offentlige tar kostnaden gjennom å sørge for riktig funksjonalitet i fellestjenesten, vil leverandørene bruke tjenesten og utvikle løsninger både mot planmyndighet og høringsinstanser. Da er det viktig at konseptfasen retter søkelys på interessenthåndtering og gevinstrealisering, slik at resultatene fra utviklingsprosjektet blir gode nok til at interessentene anser fellestjenesten som sitt førstevalg.

Vi anbefaler:

- at vurderinger av hovedretningene i konseptfasen tar utgangspunkt i IKT-arkitekturen KS har skissert, og verifiserer gevinstmulighetene som følger av å tenke systemet på denne måten
- at det vurderes om fellestjenestene Ft-P og Ft-O skal være én tjeneste med funksjonalitet som dekker behovene i ulike deler av planprosessen
- at det tidlig tas standpunkt til hvordan fellestjenesten skal finansieres, også med hensyn på drift og vedlikehold
- at valg av finansieringsordning tas ut fra hva hvem gevinstene tilfaller, og hvordan finansieringsordningen påvirker interessentenes lyst til å ta fellestjenesten i bruk

5.5 Økt samarbeid med privat sektor

Et mål for digitaliseringen av offentlig sektor er å utnytte potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskapning i næringslivet. Det er flere elementer i fellestjenesten som må vurderes opp mot dette prinsippet.

På overordnet nivå må det vurderes om behovene for informasjonsutveksling og standardisering bør løses gjennom etableringen av en ny fellestjeneste, eller om det kan løses gjennom en produktspesifikasjon og endringer hos eksisterende leverandører. Det er mange aktører involvert i offentlig ettersyn av reguleringsplaner; alle landets kommuner, en rekke private forslagsstillere,



statlige høringsmyndigheter, alle innbyggere, naboer, interesseorganisasjoner og andre som er interessert i de enkelte planforslagene. Dersom behovene skal løses gjennom endringer hos den enkelte leverandør, vil dette medføre behov for mye videreutvikling, og det vil trolig investeres i utvikling av den samme funksjonaliteten mange ganger. Dette taler for at det er verdt å utrede videre opprettelsen av en fellestjeneste for offentlig ettersyn.

Utviklingen av valideringsverktøy for planforslag gjennomføres i dialog med IKT-leverandørene og DiBK. I dialogmøtet i november 2020 fikk DiBK mange gode råd for videre prioriteringer i arbeidet med tjenesten. Gjennom denne formen for dialog, kan det offentlige presentere ideen og informere om hvilket markedspotensial en satsing på planrelaterte fellestjenester kan skape for næringslivet. Slike møter sikrer at IKT-leverandørene deltar i diskusjonene i en tidlig fase og kan svare ut hvordan utviklingsarbeidet kan bidra til et fungerende marked, hva som er potensialet for gevinster, hva som er viktig for å unngå ekstraarbeid for saksbehandlere og høringsinstanser, hvilke utfordringer som er de største og hvilke tekniske krav som bør gjelde. Arbeidet med Ft-P foregår gjennom dialogmøter med IKT-leverandører og som smidige utviklingsprosjekt. Vi mener dette er en hensiktsmessig tilnærming, også i et eventuelt utviklingsarbeid på Ft-O.

Ft-O bør åpne for kontrollert tilgang til data gjennom tilgangsstyring og godkjenningsordninger. Da blir dataene liggende hos den offentlige aktøren, samtidig som leverandører i markedet kan lage løsninger som bruker dataene. Ved å bryte opp verdikjedene åpner man for nye leverandører. Her kan man for eksempel se for seg at mindre teknologibedrifter lager spesialiserte løsninger for nisjemarkeder, basert på plandata.

Et sentralt moment i «Én digital offentlig sektor» er at det offentlige ikke skal gjøre selv det markedet kan gjøre bedre. Det betyr at de ulike konseptene må vurderes opp mot potensialet for brukervennlige løsninger. Skal det offentlige selv utvikle et brukergrensesnitt for framvisning av reguleringsplanforslag, eller vil større konkurranse om sluttbrukerløsningene føre til høyere brukervennlighet og flere spesialiserte løsninger? Dette er spørsmål som bør vurderes i konseptfasen.

Vi anbefaler:

- at funksjonaliteten som legges inn i fellestjenesten balanseres opp mot hva som kan løses i det private næringsliv
- at samhandlingen mellom IKT-leverandører og eier av Ft-O etableres gjennom dialogmøter og smidig utvikling av fellestjenesten

5.6 Økt digital kompetanse

Begrep som fellestjenester, felleskomponenter, integrasjoner, IT-arkitektur og digitale økosystemer er komplekse og vanskelige å forstå for mange. Et viktig spørsmål er derfor om planmiljøene i kommuner, fylkeskommuner, hos statsforvaltere og sektormyndigheter klarer å sette seg inn i hvordan IKT-komponenter henger sammen, og se for seg nytteverdier og gevinster ved fellestjenester i planprosesser. Det er også tidkrevende å holde oversikt over alle pågående prosjekter på planområdet, og det medfører en risiko for at berørte aktører først setter seg inn



initiativene etter at de er vedtatt, på et tidspunkt der det ikke er mulig å komme med nye innspill. I en undersøkelse fra 2019 peker SSB på at stadig flere virksomheter rapporterer at manglende IT-kompetanse er til hinder for utviklingen av digitale løsninger²². I 2019 var det 36 prosent av de statlige virksomhetene som rapporterte at mangel på kompetanse var et problem, mens for kommunene var andelen hele 43 prosent. Dette er en økning fra 2018. Rapporten fra SSB handler om problemer med rekruttering av personell med riktig kompetanse, men det handler også like mye om å evne å utvikle den nødvendige kompetansen hos arbeidstakere og ledere som allerede jobber i virksomheten.

Vi ser at diskusjoner om fellestjenester også handler om å endre arbeidsprosesser og kultur. Etter at gjeldende plan- og bygningslov var på plass i 2009, har mange kommuner gjort store investeringer i anskaffelse av digitale planregistre, fagsystemer og bygging av kompetanse. I samme periode har det foregått en rask utvikling innen IKT. Systemer, tjenester og applikasjoner som var gode for noen få år siden er ikke nødvendigvis de mest effektive i dag.

Det har vært, og er, vanskelig å se for seg hvilke framtidige kompetansebehov som er relevante, men det kan virke som om endringer i planrelatert regelverk og kompetanse ikke beveger seg like raskt som IKT-faget. I dag er det vanligere at endringer i IT-løsninger forandrer arbeidsformer og metoder, enn at nye løsninger innen plan og arkitektur gjør det samme. Dette krever omstilling, og endring av tjenester og oppgaver som skal løses, for både saksbehandlere og høringsinstanser.

Vi anbefaler:

- at de viktigste interessentene i konseptfasen blir informert på en pedagogisk måte om hvorfor, og på hvilke måter, fellestjenester kan være viktige i arbeidsprosesser hvor reguleringsplaner inngår

²² [Bruk av IKT i offentlig sektor \(SSB, 2019\)](#)



6 Oppsummering og anbefaling av videre arbeid

Med utgangspunkt i hovedfunnene i denne utredningen er det skissert to alternative hovedkonsepter for en fellestjeneste for reguleringsplaner som skal til offentlig ettersyn. Hovedkonseptene angir anbefalt retning og det vil være flere ulike alternativer under hvert av konseptene. Alternativene bør utredes nærmere i en konseptfase med fokus på identifiserte behov og mulighetene som er drøftet i kapittel 4.

Gjennom arbeidet er det avdekket at en fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn kan bidra til mer sammenhengende planrelaterte tjenester på tvers av områder som treffer de samme interessentene. Fellestjenesten kan også bidra til redusert dobbeltlagring av data i et velfungerende digitalt økosystem dersom den treffer behovene og tas i bruk av tilstrekkelig antall aktører. Fellestjenesten kan legge til rette for samordning og samarbeid mellom aktører og mellom stat og kommune. Et tettere samarbeid kan bidra til å skape økt tillit og dermed også legge til rette for større grad av samordning også på andre områder der dette er hensiktsmessig.

Hovedkonseptene vi skisserer er i tråd med digitaliseringsstrategiens mål om mer bruker- og tjenesteorientering i utviklingen av nye tjenester. En brukerorientert fellestjeneste kan bidra til å øke den digitale kompetansen hos samtlige interessenter.

Det er avdekket at en fellestjeneste for reguleringsplaner til offentlig ettersyn kan ha store gevinster for en rekke aktører. I konseptfasen bør gevinstene kartlegges nærmere og samles i en gevinstoversikt som senere vil danne grunnlag for en gevinstrealiseringsplan dersom fellestjenesten utvikles. De samlede gevinstene må veies opp mot kostnadene som påløper ved en slik fellestjeneste, herunder både utviklings- og drifts- og forvaltningskostnader. Man bør i størst mulig grad etterstrebe å etablere finansieringsmodeller for fellestjenesten som innebærer at aktører som høster gevinster av tjenesten også er de som dekker investeringsbehovet samt kostnader til drift og forvaltning.

Arbeidet med denne utredningen har gjort oss oppmerksom på en rekke tiltak og initiativ som er igangsatt på tvers av myndighetsorgan, kommuner og private aktører. En større grad av samordning av initiativer på tvers kan gi store synergieffekter, både i utviklingsarbeid og i påløpende drift og forvaltning. Ofte er det avgjørende at sentrale myndigheter tar initiativ til og organiserer samordning, eksempelvis ved å ta en ledende rolle innenfor fagfeltet.



Vedlegg A - Intervjuguide

Tema og spørsmål tilpasset de som **bruker** løsninger for innsyn og høringsprosesser:

- Hvordan opplever de at høringsprosessene fungerer per i dag?
 - Hvordan går de fram for å finne relevante planer? Hvordan oppleves denne prosessen?
 - Hvordan opplever de informasjonen som presenteres? Dekker den deres behov? Er det enkelt å finne fram til relevante dokumenter?
 - Hvordan oppleves prosessen med å komme med innspill?
- Hvilke behov må en eventuell fellesløsning løse?
 - Hva er den viktigste funksjonaliteten en slik løsning skal dekke?

Tema og spørsmål tilpasset de som **produserer/legger ut** produkter til høringsprosesser:

- Hvordan opplever de at høringsprosessene fungerer per i dag?
- Hvilke systemer eller løsninger bruker de for å legge ut produkter til høring per i dag?
 - Hva fungerer godt og mindre godt med disse?
- Hva er deres overordnede tanker om ideen om en fellesløsning for planer på høring?
 - Fordeler
 - Mulig ulemper
- Hvilke behov må en eventuell fellesløsning løse?
 - Hva er den viktigste funksjonaliteten en slik løsning skal dekke?
 - Er det andre systemer som løsningen må integreres med eller som har delvis overlappende funksjonalitet?
 - På hvilken måte kan en fellestjeneste gjøre jobben enklere og bedre?

Andre sentrale interesser og problemstillinger:

I denne kategorien finner vi blant annet kommuner som har investert i egne løsninger og systemleverandører som leverer systemer som løser oppgavene per i dag.

Temaet for intervjuene vil være hvordan de vil berøres av en fellestjeneste for planer på høring og hvilke positive og negative virkninger innføringen vil ha.

