



© Antero Aaltonen

## *Digital kommuneplan, ledelse og demokrati*

**KRISTIAN BRANSAGER**

**Landinspektør, medejer af planlægningsfirmaet  
Danmark**

**SVEN ALLAN JENSEN**

**As og ekstern lektor ved Aalborg Universitet  
Danmark**

### **Digitale kommuneplaner**

En stor del af kommunerne i Danmark benytter sig i dag af muligheden for at distribuere deres kommuneplan og lokalplaner på kommunens hjemmeside.

Uanset hvordan de digitale kommune- og lokalplaner er udformet, så indebærer distribution på Internettet den store fordel for borgere og brugere, at kommune- og lokalplaner altid er tilgængelige på præcis det tidspunkt, hvor der er behov for det, og det behøver ikke være i debatperioderne. For borgerne kan anledningen til at søge planinformationer fx være en aktuel sag – et byggeønske eller lignende.

De fleste digitale kommune- og lokalplaner er Acrobat-filer (pdf-dokumentformatet fra Adobe) formidlet via Internettet, som opfylder det behov, at kommune- og lokalplaner er tilgængelige for borgerne. Som pdf'er er planerne normalt tænkt og udarbejdet som tryksag. Den digitale plan er et »biprodukt« med de mangler i formidlingen som digitalt dokument, det indebærer. De mangler typisk struktur, teksterne er for lange, og tekst, grafik og kort hænger ikke godt nok sammen. Læsbarheden for et dokument falder ved

præsentation på en skærm. Derfor må teksternes disponering og struktur være anderledes på Internettet end på papir.

En del kommuner har taget et skridt videre og udarbejdet kommuneplanens rammedel i et geografisk informationssystem (GIS), der formidles via Internettet i et interaktivt kortværktøj (webGIS). Rammedelen egner sig godt til det, da opgaven er at koble kort med områdeafgrænsninger sammen med standardiserbare bestemmelser om arealets anvendelse, bebyggelse mv. Begrænsningerne i webGIS er vanskeligheder med håndtering af almindelig og ikke standardiseret tekst og grafik, som kommuneplanens hovedstruktur og forudsætningsdel er bygget op af.

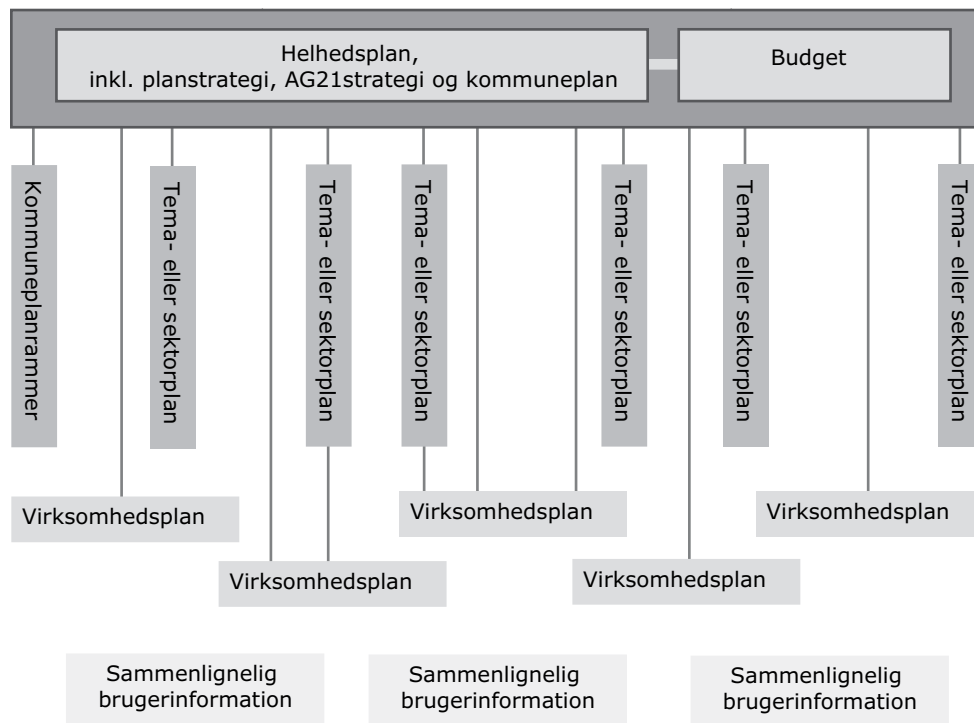
Den nyeste udvikling er, at de digitale kommune- og lokalplaner lægges ind i content managementsystemer med GIS integreret. Content managementsystemer er udviklet til at opbygge og vedligeholde ikke-standardiserede tekster af forskellige længder og med et variabelt antal tilknyttede billeder, tabeller mv. Ved at integrere GIS i et content managementsystem understøttes også geografiske informationer samt standardiseret information, som kan

struktureres ved hjælp af prædefinerede skabeloner.

En af foregangskommunerne med digitale kommune- og lokalplaner i content managementsystemer er Hals Kommune. Muligheden for at udvikle systemet i Hals Kommune kom med udpegningen af Nordjyllands Amt som ét af to danske digitale fyrtårne. Udviklingsarbejdet i Hals Kommune var en del af et mere omfattende projekt – »Det digitale demokrati«.

Sven Allan Jensen as og Webhouse aps har som konsulenter for Hals Kommune udviklet planværktøjet ODEUM e-plan. Det bygger på content management systemet ODEUM med GIS integreret. ODEUM er et standard content management systemet, og som GIS blev der valgt Open Source GIS-komponenter. Løsningen har fordele af standardværktøjernes mange faciliteter, at udviklingsmulighederne er mangfoldige, og at værktøjet er billigt.

ODEUM e-plan er udviklet til fysisk planlægning, men værktøjet kan bruges til alt, hvad der handler om produktion og formidling af informationer, der indeholder integration af tekst, grafik og kort. Det vil i praksis sige hjemmesider hos



**Figur 1: Helhedsplanlægning i Fjerritslev Kommune. Ideen med helhedsplanlægning i Fjerritslev Kommune er at samle alle kommunens overordnede plan- og strategidokumenter ét sted. Helhedsplanen udgør sammen med budgettet det øverste niveau i kommunens mål- og ramkestyring.**

kommuner, amter og andre, der ønsker at integrere tekst, grafik og geografisk information på deres hjemmeside.

### Kommuneplanen i content management system

Der er mange fordele ved at lægge kommune- og lokalplaner ind i et content management system med GIS integreret.

### Fordele for borgere og brugere

De digitale planer er altid tilgængelige for borgerne og andre brugere af planinformationer og andre stedfæstede informationer. Det, der vises på skærmen, bestemmes af brugeren ud fra en forespørgsel, som brugeren sender til systemet. Der kan indbygges en række søgefaciliteter i systemet, som letter brugerens muligheder for at finde netop den information, der er behov for. Brugeren har fx mulighed for at søge på, »hvad gælder for min ejendom« ved at taste adresse eller matrikelnummer ind, klikke sig frem på et kort eller gå ind via temaer.

Der er mulighed for at indbygge en række debatfaciliteter i den digitale kommuneplan. I høringsperioderne kan der fx etableres debatforum, hvor politikere, borgergrupper mv. laver indlæg og går i dialog med debattørerne, og der kan i høringsfaserne indlægges formularer til indsigelser.

I Hals Kommune blev borgerne tilbudt både digitale debatmuligheder og mødeaktiviteter med personlig tilstedeværelse. Erfaringerne er, at der har været livlig debat på hjemmesidens debatforum. Det har sandsynligvis spillet positivt ind, at mange andre aktiviteter i demokratiprojektet har skabt opmærksomhed om kommunens hjemmeside som debatforum, at politikerne gik aktivt ind i dialogen på hjemmesiden, og at de digitale debatmuligheder var kombineret med mulighed for at deltage i gruppearbejde, borgermøder mv. Det var også en positiv erfaring, at borgerne var godt forberedte til at deltage i dialogen på møderne. Det understreger vigtigheden af, at planer er tilgængelige på nettet, og at det via logiske og enkle søgesystemer er let at finde de ønskede informationer.

Det er herudover erfaringen, at de professionelle brugere – ejendomsmæglere, advokater og kommunens byggesagsbehandlere og politikere – har en meget stor fordel af systemet, og at fordelene er til stede fra dag ét.

En videre mulighed er, at indbygge permanente dialogmuligheder i planerne, så borger og brugere ikke kun kan aflevere synspunkter under debatfaserne men på ethvert tidspunkt, fx når man som bruger søger informationer i systemet. Det gør debatten om planlægningens indhold til en

løbende proces med højdepunkter under de officielle debatperioder i stedet for, at debat og dialog om planerne alene finder sted i debatperioderne.

### Fordele for kommunen

Den digitale kommuneplan understøtter en helhedsorienteret og fortløbende planlægning.

I Danmark går udviklingen i retningen af, at kommunerne indfører helhedsorienterede og rullende ledelsessystemer, hvor den politiske opgave er at formulere overordnede politiske mål og økonomiske rammer for opgavevaretagelsen, som varetages af forvaltningerne og institutionerne. Inden for de politisk fastlagte mål og rammer er det forvaltningernes og de enkelte institutioners opgave at udarbejde virksomhedsplaner for den konkrete opgavevaretagelse. Som et videre skridt kan der indføres kontraktstyring, hvor forvaltningen opdeles i bestillerafdelinger, som har kontrakter med udførerafdelingerne. Den politiske formulering af mål og rammer er en løbende proces, som følger budgetåret. Når budgettet er vedtaget meldes reviderede mål og (økonomiske) rammer for opgavevaretagelsen ud. Herefter reviderer de enkelte forvaltninger og institutioner virksomhedsplaner for deres aktiviteter.

Undervejs i arbejdet involveres et

stort antal aktörer – politikerne, ledelse, forvaltninger og institutioner – der kan være dialog, debat og samarbejde med borgere og brugere uden for den kommunale organisation, og der kan være knyttet konsulenter på opgaven. Endelig kan der – ikke mindst aktualiseret af den forestående strukturreform – være samarbejde med omkringliggende kommuner om strategiudvikling, ligesom overordnede myndigheder kan være involveret. Opgaveløsningen kendetegnes af at være en fleksibel netværksstruktur, hvor forskellige aktører går ind i og forlader processen på forskellige tidspunkter. Nogle deltager som producenter. Andre har behov for at blive informeret.

Fjerritslev Kommune er et eksempel på en kommune, der har indført helhedsorienteret og rullende planlægning, hvor alle plandokumenter, der handler om overordnede strategier og planer – herunder kommuneplanen – er integreret i ét dokument, der revideres løbende som en del af kommunens budgetlægning. Fjerritslev Kommunes helhedsplan er forberedt til at blive digital. Der er bl.a. arbejdet meget med struktureret og kortfattet information, og det er en vigtig forudsætning for at gå videre til den digitale udgave.

Udviklingen mod helhedsorienterede og rullende planlægningsformer skaber behov for planværktøjer, som understøtter en dynamisk proces med mange deltagere, der indgår på forskellige tidspunkter som producenter, beslutningstagere, brugere, debattører mv. Den traditionelle kommuneplanlægning indgår som et af flere elementer, og de geografiske informationer

må ses i et bredt perspektiv.

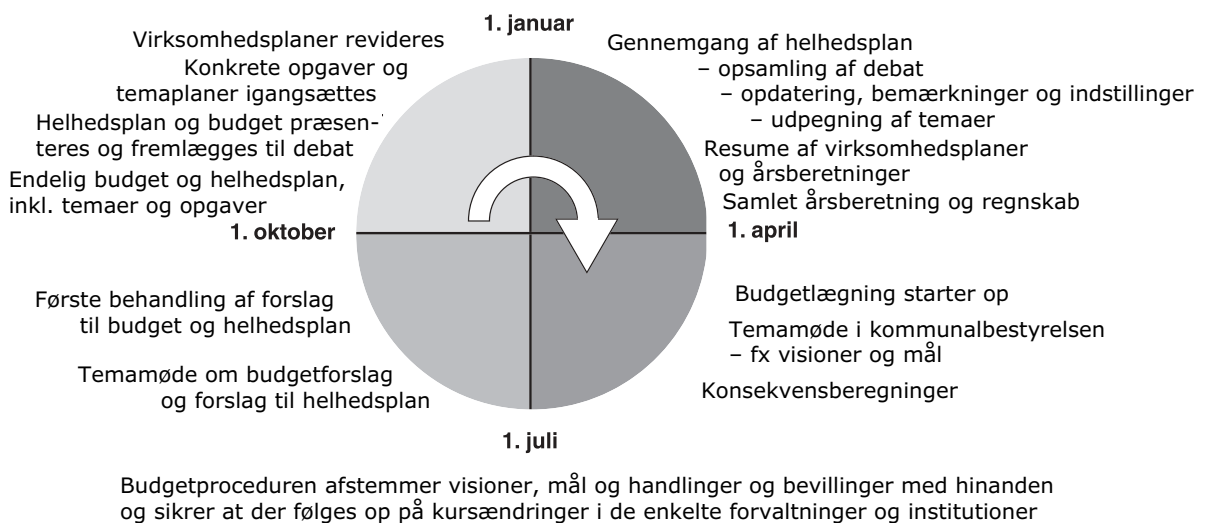
Med udviklingen af ODEUM e-plan er der skabt et værktøj, som understøtter den helhedsorienterede og rullende planlægning fx gennem følgende faciliteter og funktionaliteter:

- Alle plantyper (helhedsplan, temaplanner, virksomhedsplaner, lokalplaner mv.) kan rummes i én database og lænkes sammen i en logisk struktur.
- Producenterne kan kobles sammen i et netværk, hvor hver enkelt arbejder direkte på databasen. Indberetningen sker via hjemmesiden, hvilket betyder, at også eksterne producenter som fx repræsentanter for nabokommunerne, borger- og brugergrupper og konsulenter kan kobles på netværket.
- Det indbyggede workflow management system kan styre opgavens vandring fra fx produktionsfase, til politisk behandling, debatfase og til endelig politisk vedtagelse med efterfølgende revision af virksomhedsplaner. Systemet fastlægger, hvem der har adgang til at være producent eller læser undervejs.
- Forvaltninger og institutioner har fuld information om de overordnede mål og rammer i det øjeblik en revision er »frigivet« og dermed et grundlag for revision af deres virksomhedsplaner.
- Kommunalbestyrelse og ledelse har fuld adgang til virksomhedsplaner, årsberetninger mv. og dermed et bedre grundlag for at skabe overblik over aktiviteterne på underliggende niveauer.
- Standardiserbare dele af opgaven som fx kommuneplanens rammebestemmelser og virksomhedsplaner

kan struktureres via faste skabeloner, hvilket letter inddatering og vedligeholdelse af informationerne.

- Der aldrig er tvivl om, hvad der gælder, da alle planændringer sker i systemet.
- Sagsbehandlere har ubesværet adgang alle informationer, hvilket giver øget sikkerhed i sagsbehandlingen.
- Værktøjet er kompatibelt med en lang række standard GIS applikationer og systemer og understøtter Miljøministeriets PlanDK standard (datamodel for planinformationer).
- Værktøjet understøtter åbne standarder, hvis mål er at lette udvekslingen af geografiske informationer mellem organisationer både lokalt, nationalt og internationalt. Derved imødegås fremtidens krav i EU om adgang til og udveksling af geografiske data, som ligger til grund for beslutninger på plan- og miljøområdet.

Udviklingen af effektive og demokratifremmende planværktøjer er endnu kun i opstartsfasen. Som et næste skridt er der bl.a. behov for at indhøste flere erfaringer med praktisk brug af digitale planværktøjer i kommuner, der arbejder på at indføre helhedsorienterede og rullende planlægningsformer. Der er behov for at udvikle de stedbundne informationer i et bredere perspektiv. En af mulighederne er, at den årlige revision understøttes af automatisk opdatering af nøgletal om kommunen via faste udtræk til offentlige databaser og visning af resultaterne på kort.



Budgetproceduren afstemmer visioner, mål og handlinger og bevillinger med hinanden og sikrer at der følges op på kursændringer i de enkelte forvaltninger og institutioner

**Figur 2: Planåret i Fjerritslev Kommune. Den rullende planlægning involverer en lang række interne og eksterne »producenter«, som har behov for overblik over det samlede materiale og effektive værktøjer til produktion og vedligeholdelse af informationerne.**