

D-UPPSATS

På väg mot en interaktiv dialog i förslags- och planprocesser med Internet GIS

ANDERS ERIKSSON

TEKNOLOGIE MAGISTEREXAMEN

Institutionen för Samhällsbyggnadsteknik
Avdelningen för Geografisk informationsteknik
Vetenskaplig handledare: Christian Lundberg

På väg mot en interaktiv dialog i förslags- och planprocesser med Internet GIS

Anders Eriksson

Luleå tekniska universitet
2003

D-uppsats geografisk informationsteknik

Institutionen för samhällsbyggnadsteknik
Avdelningen för geografisk informationsteknik

Förord

Denna D-uppsats på 10 poäng skrevs under våren 2003 vid Luleå tekniska universitet. Uppsatsen är ett sista moment i utbildningen till Technologie Magister inom geografisk IT. Arbetet har utförts i hemmet och i universitetets lokaler på uppdrag av Vilhelmina kommun, projekt ”Gränsöverskridande utveckling Sagavägen” och är tänkt att inspirera och vägleda människor som söker öka deltagandet i förslags- eller planprocesser med hjälp av geografisk IT.

Jag vill särskilt tacka följande personer som jag haft kontakt med före och under arbetets gång:

Christian Lundberg, Luleå tekniska universitet
Gunnar Jutelius, Byggutbildarna Stockholm
Henrik Öhrn, Gränsöverskridande utveckling Sagavägen
Mikael Häggström, Uminova Center
Oskar Pettersson, student
Fredrik Lundberg, student

Personer vid länsstyrelser, kommuner och företag som tagit sig tid att svara på frågor samt övriga som svarat på frågor och bidragit till arbetet.

Slutligen ett tack till ”Akademiker i företag”- projektet vid Uminova Center AB vilka förmedlade kontakten mellan mig och Henrik Öhrn.

Uminova Center är universitetens (Umeå univ./Sv. Lantbruksuniv.) näringslivsservice i Umeå, vilket arbetar för ett ökat samarbete mellan universitet/högskola och näringsliv i de fyra nordligaste länen i Sverige.

.....

Luleå, maj 2003

Anders Eriksson

Sammanfattning

Vid framtagande av en plan eller olika typer av förslag sker en komplicerad och ibland omständlig process som kan ta alltifrån dagar till år att genomföra. En del av den processen är insamlandet av synpunkter från en specificerad målgrupp. Insamlandet av synpunkter är viktigt i planarbete, främst för Sveriges kommuner men även i andra sammanhang där det dock inte sker lika frekvent.

Detta arbete är baserat på litteraturstudier, studier av svenska webbplatser samt en undersökning genomförd bland ett urval av Sveriges länsstyrelser, kommuner och företag inom GIT-området. Syftet med arbetet är att få inblick i intresset och behovet av ett användande av Interaktiva karttjänster för insamling av synpunkter vid olika typer av planprocesser samt undersöka utbudet av dessa tjänster. Undersökningen visade att det endast vid ett tillfälle har genomförts ett försök med en portal på Internet där en användare kan lämna geografiskt detaljerade synpunkter i en kartbild i samband med planprocesser. Utvecklingen förefaller gå mot ett ökat interaktivt medborgardeltagande i förslags- och planprocesser, dock är det ännu ovisst om kartapplikationer kommer att anses nödvändiga för detta ändamål. Arbetet har även syftat till att ge ett exempel på hur en tankemodell av en förslagsprocess ser ut där en kartapplikation används vid insamling av synpunkter.

Abstract

When producing plans or other types of proposals, a complicated and sometimes lengthy process takes place. In that process, the collection of views and opinions from a certain target group is necessary. The collection of views and opinions is especially important in planning processes for the municipalities of Sweden but also in other organisations, though not as often.

This report is based on materials such as books, Swedish websites and the result of an investigation made in a selection of Swedish county and municipality boards and companies in the GIT (geographic information technologies) sector. The purpose of this work is to collect information regarding the interest in and the need for interactive map services suited for polling opinions in different kinds of planning processes.

Furthermore, some attention is devoted to investigating today's range of such interactive map services. The investigation came to the conclusion that such a web service, where a user can give his detailed views and opinions in an electronic map has only been used once. The development of such interactive map services could lead to an increased interactivity among citizens in planning or proposal-creating processes. However, due to the low number of known test cases it is not yet certain whether map services like this will be considered useful for these kinds of purposes.

This report also includes an example of a conceptual model showing the process in a map service used for collecting views and opinions.

INNEHÅLL

1. INLEDNING.....	6
1.1 BAKGRUND	6
1.2 SYFTE.....	6
1.3 MÅL.....	7
1.4 AVGRÄNSNINGAR	7
1.5 DISPOSITION.....	7
1.6 TERMINOLOGI	7
2. GENOMFÖRANDE.....	9
2.1 E-DEMOKRATI OCH MEDBORGARNAS DELTAGANDE.....	9
2.2 AKTUELLA SIDOR MED INTERAKTIVA KARTTJÄNSTER.....	9
2.3 ”SAMTAL OM STADEN”	10
2.4 MEDBORGARDIALOG VIA INTERNET.....	11
2.5 RÅDSLAG VIA INTERNET	12
2.6 ENKÄTUNDERSÖKNING	13
2.7 TEORI, KONCEPTUELL MODELL	15
3. RESULTAT	17
3.1 AKTUELLT UTBUD AV PORTALER FÖR INTERAKTIVT DELTAGANDE	17
3.2 INTRESSE OCH BEHOV	17
3.3 PORTALENS DELAR OCH FUNKTIONER	18
3.4 E-DEMOKRATI OCH ALLMÄNHETENS ENGAGEMANG	18
3.5 DEN KONCEPTUELLA MODELLEN.....	19
3.6 FÖRSLAGSPROCESS	21
3.7 VALPROCESS.....	22
4. DISKUSSION	23
4.1 FRAMTIDEN.....	24
5. SLUTSATSER.....	25
6. REFERENSER.....	26
BILAGA 1 – SVAR FRÅN LÄNSSTYRELSER OCH KOMMUNER	27
BILAGA 2 – SVAR FRÅN FÖRETAG	34

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Informationsteknik eller IT ses numera i hela samhället som en viktig nyckel till bevarad konkurrensförmåga och överlevnad för främst företag. Att profilera sig eller synas på Internet är viktigt idag och företag, organisationer, myndigheter och föreningar vill många gånger kunna hänvisa till Internet för information och service.

Idag finns uttrycken "e-government" och "24-timmarsmyndighet" myntat för myndigheter som dygnet runt kan nås via Internet av medborgare. Tanken är att en påverkan från medborgarna skall vara möjlig samtidigt som myndigheterna ska kunna erbjuda sin service, tjänst och information på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt.

Vid framtagande av utvecklingsplaner eller andra planer för ett geografiskt objekt, område eller region finns idéer att vid sidan av profilering på Internet också skapa ett utrymme för människor att ha en dialog via Internet GIS med möjlighet att lämna detaljerade åsikter, synpunkter och förslag knutna till geografiska objekt eller regioner – dygnet runt.

Med begreppen *geografiskt objekt* eller *geografisk region* menas något som är eller kommer att vara lägesrelaterat och förankrat i verkligheten.

Nedan ges två skilda exempel från verkligheten där en portal av detta slag kan komma till användning.

- Ett exempel på utvecklingsplaner är kommunernas översiktplaner (ÖP). När en översiktsplan upprättas ställs höga krav på att medborgarinflytande ska vara möjligt så att planen får en demokratisk förankring. Samråd skall ske med allmänheten, berörda myndigheter och organisationer och planen skall vara utställd för offentlig granskning i minst två månader innan den antas av kommunfullmäktige.
- Ett annat exempel är projektet "Gränsöverskridande utveckling Sagavägen" där man under hösten 2002 har utarbetat ett förslag till en utvecklingsplan för "Sagavägen". Den s.k. Sagavägen går från svenska Örnsköldsvik vid Bottenhavet till Helgelandskusten vid Atlanten, Norge. Projektet syftar till att Sagavägenföreningen tillsammans med aktörer längs med vägens sträckning och omland skall skapa förutsättningar för ett väl fungerande gränsöverskridande utvecklingsarbete. Målet är att i slutet av 2004 ha färdigställt en slutlig version av "Utvecklingsplan Sagavägen".

1.2 Syfte

Syftet med arbetet är att få inblick i intresset och behovet av ett användande av Interaktiva karttjänster för insamling av synpunkter med hjälp av Internet GIS vid olika typer av planprocesser. Dessutom, att undersöka utbudet av dessa tjänster genom en kombination av litteraturstudier/webbstudier av befintliga relevanta Internetportaler samt utskick av enkät och i vissa fall intervjuer.

1.3 Mål

Målet med arbetet är att utveckla en konceptuell modell för interaktiv dialog kring geografiska objekt och/eller regioner. Utvecklingen av denna modell ska baseras på följande frågeställningar:

Frågeställningar

- Hur ser utbudet ut idag av dialogportaler liknande den modell jag söker skapa?
- Hur stort är intresset och behovet av denna typ av portal?
- Vilka delar bör portalen bestå av samt vilka huvudsakliga funktioner bör den ha?
- Av dessa funktioner, vilka är mer eller mindre betydelsefulla?
- Hur pass demokratisk kan portalen anses kunna bli?

1.4 Avgränsningar

Jag har inte undersökt annat än svenska webbplatser jag själv funnit reda på via sökmotorer, länktips och övriga hänvisningar och det innebär följaktligen att jag mycket väl kan ha missat något av vikt. Jag redogör inte för situationen i andra Europeiska länder eller övriga världen. Undersökningen är riktad endast till några av mig utvalda län, kommuner och företag och är alltså inte representativ för alla län eller kommuner.

1.5 Disposition

Efter uppsatsens inledning följer genomförandet i kapitel 2 där jag beskriver vad jag funnit rörande interaktiva portaler i Sverige under våren 2003 samt övriga närbesläktade lösningar såsom rådslag och en översiktlig beskrivning av dagens utbud på Internet. Dessutom redovisning av hur utskick av enkäter genomfördes samt teorin kring konceptuella modeller och vad de kan användas till. I resultatdelen i kapitel 3 följer resultatet av inkomna synpunkter från länsstyrelse, kommun och företag som fått enkäterna skickade till sig. Där ses även den konceptuella modell över hur en möjlig förslagsprocess kan gå till, följt av kommentarer kring valprocessen där en användare skall lämna synpunkter i en enkel kartapplikation. Avslutningsvis kapitlet 4, diskussion och 5 slutsatser kring arbetet.

1.6 Terminologi

Interaktivitet

Med interaktivitet menas allt som kan reagera på kommandon eller val. En film på TV är inte interaktiv, men ett dataspel är det [7].

Internet GIS

Internet GIS är en samling Internet-baserade GI tjänster. GI tjänster består av olika kombinationer av resurser som data, verktyg för datainsamling, bearbetning, lagring, sökning, analys, distribution och presentation av geografisk information (Lundberg, 2000). En interaktiv kommunal översiktsplan (ÖP) på Internet är ett exempel på Internet GIS.

Plan och Bygglagen (PBL)

I kapitel 4 i PBL finns bestämmelserna över hur ÖP skall hanteras och tas fram. Ett samråd skall ske som syftar till utbyte av information och synpunkter mellan kommunen och berörda parter samt ”andra som har väsentligt intresse av förslaget”. Sedan skall en samrådsredogörelse göras varpå förslaget till ÖP skall ställas ut under två månader då skriftliga synpunkter på förslaget kan lämnas. Länsstyrelsen skall även avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Länsstyrelsen bevakar de allmänna intressena men fokus är främst på riksintressena, miljökvalitetsnormer, hälso- och säkerhetsfrågor och mellankommunal samordning vid planering. Slutligen kan ÖP antas av kommunfullmäktige.

Portal

En portal är en webbplats tänkt att användas som startplats på webben. Kan anpassas efter syftet med portalen med en mängd olika tjänster som exempelvis gratis e-postadress som man kan använda via webben, personlig nyhetsbevakning, maillistor m.m [7].

Webbplats (site, sajt)

En webbplats är en samling av logiskt sammanhängande och med hyperlänkar sammanbundna webbsidor. Webbplatsens adress är egentligen adressen till webbplatsens hemsida [7].

Webbsida (Web page, hemsida, hemsidor)

Webbsidor är dokument som publiceras på webben. En webbsida kan innehålla ren text, bilder, programmeringsbara ytor, filmer och hyperlänkar. Webbsidor som används för att presentera någon eller någonting kallas för hemsidor [7].

Översiktsplan, Detaljplan (ÖP/DP)

Enligt plan- och bygglagen skall alla kommuner ha en aktuell översiktsplan som behandlar frågor om vatten- och markanvändningen och det framtida byggandet inom kommunen. ÖP är dessutom viktig för det lokala utvecklingsarbetet. I den mer detaljerade detaljplanen kan både skyldigheter och rättigheter uppstå för kommunen och enskilda fastighetsägare. DP är också bindande för efterföljande beslut om bl.a. bygglov och fastighetsbildning. Det finns för DP liksom för ÖP särskilda regler för hur upprättandet av detaljplanen skall ske för att medborgarinflytandet skall kunna styrkas.

2. Genomförande

För att komma fram till ett trovärdigt resultat var det av största vikt att inleda arbetet med att se hur långt utvecklingen hunnit våren 2003 gällande lösningar för medborgarnas deltagande i planfrågor via Internet. Sökandet efter information om det i Sverige finns eller har funnits portaler av aktuellt slag inleddes på Internet med besök av länsstyrelser och kommuners hemsidor samt några intervjuer med kommunanställda. Vidare söktes efter övriga sidor på Internet, ytterligare intervjuer, uppsatser och rapporter inom ämnet vid Luleå universitetsbibliotek samt Luleå stadsbibliotek.

2.1 E-demokrati och medborgarnas deltagande

Idag finns s.k. community networks på Internet där redskap för kommunikation byggs upp som t.ex. diskussionslistor, chattar, elektroniska stormöten m.m. Syftet är socialt och eller politiskt. Många svenska politiker har börjat använda dessa redskap i olika typer av rådslag, som dock ofta inte har med demokrati att göra eftersom uteslutning ur dessa rådslag kan ske mot människor med starkt avvikande åsikter. Dessa nätverk kan därför sägas bygga på att medlemmarna är aktiva själva, inte att de skall representeras på något vis.

Det finns en nationell och överstatlig strävan att gå mot enhetlig och rationell hantering inom de offentliga sektorerna. Ett exempel på det är eEurope som innebär att Europas offentliga sektorer skall genomgå en strukturrationalisering med hjälp av IT. När medborgarna alltmer lämnas att sköta sina ärenden med den offentliga servicen själva med hjälp av de elektroniska verktyg och databaser som ju måste ställas till deras förfogande kommer med all sannolikhet en hel del av dem att använda informationen och verktygen till att försöka påverka samhällets utveckling på olika sätt (Grönlund 2001).

2.2 Aktuella sidor med interaktiva karttjänster

Jag har inte funnit någon aktuell sida där användare kunnat lämna synpunkter via en kartapplikation, och på så vis meddela sin åsikt i ett verkligt planeringsärende. Däremot har jag funnit en demoversion på en sida där möjligheten att på lek ge ett eget förslag på hur en trädplantering av Sergels torg i Stockholm skulle kunna se ut samt studera andras förslag [8]. Trots att det inte finns interaktiva karttjänster där synpunkter kan lämnas m.h.a. en kartapplikation finns det en dialog mellan medborgare och kommunerna genom de diskussionsforum som ofta finns på kommuners hemsidor. Där finns även olika presentationsvarianter av översiktsplaner, rapporter och andra dokument som allmänheten enkelt kan ta del av via Internet. Som exempel kan nämnas Gävle och Södertälje kommuners hemsidor där god möjlighet till studier av olika typer av förslag finns.

Andra exempel på kommuner som redovisar översiktsplaner finns på Boverkets hemsida [2]. Värt att omnämnas är sidan "alternativet.nu" som har funnits på Internet sedan år 2000. Hemsidan fungerar som en geografiskt oberoende portal för Sveriges orienterare. Där kan utvecklingen av svensk orientering diskuteras och där finns även en typ av kartinteraktivitet för medlemmarna. Efter tävlingar kan de logga in och rita in i en kartbild vilken sträcka de tog mellan kontrollerna, och på så vis också se hur andra har sprungit mellan dem [4].

2.3 Samtal om staden

Via Nynäshamns kommun fann jag reda på företaget Byggutbildarna, startat 1984. Företaget önskar verka ledande inom områdena bygg- och miljölagsstiftning, utbildning av kvalitetsansvariga samt inom stat och skyddsrumregler.

Bland annat erbjuder företaget en lösning som skulle kunna relateras till översiktsplanering, detaljplanering, ett föreslaget bygge eller liknande. Lösningen ”Samtal om staden” består av ett interaktivt program med databaskoppling gjort i Flash för samarbete om planeringsfrågor. Programmet kan anpassas efter vilka som skall tänkas delta, t.ex. alla invånare i en kommun eller bara de boende inom ett visst område, personal vid en byggnad som skall förändras, eller ett begränsat antal deltagare vid en sluten konferens. Byggutbildarna nämner också att programmet kan användas inom utbildningsfrågor, inom skola eller företag [3]. Exemplet på deras sida är den lösning som användes i Nynäshamns kommun, nu fungerar dock endast en demoversion [9].

2.4 Medborgardialog via Internet

I Nynäshamns kommun gjordes 1999 ett försök med interaktiv planering för att tillgodose PBL's samrådsbestämmelser.

Eftersom det fanns en vilja till att ha ett mer livaktigt samråd var man intresserad av att undersöka nya metoder och ny teknik för att låta allmänhetens åsikter komma till tals.

Kommunen inledde redan 1997 en diskussion om hur man skulle pröva en ny teknik. Den nya tekniken bestod i att medborgarna själva skulle rita om stadskartan på enklaste sätt i en karta genom att med musen "dra" ut symboler för bibliotek, flerfamiljshus, simhall, tennisbanor etc. i kartbilden samt motivera sitt val av placering. Denna medborgardialog via Internet pågick veckorna före, under och efter en s.k. "Charette" [1].

Charettmetoden syftar till att:

- inkludera alla parter med intresse i frågans lösning
- processen leds av utomstående experter som inte har intresse i målet
- arbetet skall ske under en begränsad tidsperiod
- en konsensuslösning skall nås med brett stöd

Idén med en Charette är att berörda människor och representanter för företag eller liknande samlas under kort tid för att dela med sig av sina behov och önskemål. I Nynäshamn möttes man under tre dagar under Charetten, kort och intensivt. På detta vis är det tänkt att kostnader för planering reduceras liksom tidsåtgången för att ta fram ett planförslag. För samhället och investerare minskar riskerna för dyra misstag samtidigt som chansen ökar att uppslutningen bakom förslaget är stor.

Nynäshamns kommun anser dock att en Charette inte kan ersätta PBL's regler om förfarandet vid medborgarinflytande utan får ses som ett komplement till de krav som PBL föreskriver. Den stora fördelen med en Charette är att det underlättar och påskyndar det traditionella planläggandet på så vis att det redan från början finns en gemensam syn på de önskvärda förändringarna (PLAN, 2000).

På webbplatsen www.NynasMote.nu sker en s.k. workshop om mötet mellan medborgare och kommunen i planfrågor. Där har en undersökning gjorts av 100 kommuner i Sverige från Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Södermanlands län samt kommuner med över 35 000 invånare. I undersökningen framgår att fram till våren 2003 har de flesta kommuner ännu inte börjat utnyttja Internet för en medborgardialog i den utsträckning som möjligheterna ger. Däremot har de flesta kommunerna i undersökningen lagt ut både översikts- och detaljplaner i pdf-format eller i form av interaktiva kartor där en användare kan zooma och förflytta sig i samtidigt som de studerar det aktuella planförslaget [1].

2.5 Rådslag via Internet

Rådslagen via Internet är numera ingen enstaka företeelse hos enbart några få kommuner utan har förekommit vid flera tillfällen inom Sverige.

Det finns många exempel, som är mer eller mindre lyckade. Nedan beskrivs två intressanta exempel från Norrbotten, ett större i Kalix och ett mindre i Luleå. Företaget som låg bakom rådslagen är Votia Empowerment. Votia Empowerment kallar sig för ett ”kommunikations och opinionsföretag” vars ”processer och verktyg involverar individer i en interaktiv process som leder till bra och förankrade beslut, som aktiverar och engagerar människor och ökar deras kunskap” [5].

Kalix IT-rådslag

Hösten 2000 genomfördes ett rådslag i Kalix kommun där kommuninvånarna fick möjlighet att via Internet lämna synpunkter på utformningen av Kalix centrum. Det var Sveriges, och kanske världens första i sitt slag, och var en del i ett demokratiprogram som kommunen tog fram efter valet 1998. Man talade varmt om tre beståndsdelar: deltagande, inflytande och delaktighet.

Varje röstberättigad kalixbo fick ett lösenord och ett informationsbrev hemskickat, där inga ritningar eller annat underlag fanns. Vare sig plan- och miljökontor eller partierna i Kalix hade vid utskicket ännu yttrat hur de ville utforma centrum, vilket inledningsvis gav ett läge utan ställningstaganden för kalixborna.

Önskan var alltså att inte låta olika förslag ställas mot varandra och att inte redovisa kostnader för eventuella förändringar. Detta för att invånarna skulle lämna synpunkter och förslag direkt från hjärtat utan att behöva väga in ekonomiska aspekter eller liknande. Alla kalixbor från 11 år och uppåt tilläts delta och kommunen öppnade lokaler med Internetanslutna datorer för människor utan tillgång till Internet. Möjligheten att delta i rådslaget vid sidan av Internet fanns också via fax, telefon eller vanlig postgång samt öppna möten med politikerna.

En utvärdering av Votia Empowerment, som hjälpt Kalix kommun med IT-rådslaget visade att 7 % (1200 personer) av de röstberättigade deltog vilket är ett högt deltagande jämfört med det normala då endast ca tio personer brukar höra av sig till kommunen i planprocessen. Av dessa hade hela 86 % valt att delta via Internet. Deltagandet var högst bland yngre och lägst i den största gruppen bestående av medborgare över 65 år. Utvärderingen menade att Kalix IT-rådslag uppfyllde de uppsatta kriterierna rörande öppenhet och insyn eftersom medborgarna fick ta del av informationen i god tid före rådslaget. Deltagandet gav också inflytande eftersom de styrande politikerna följde resultatet av rådslaget (Eklund, 2002).

Rådslag om Smedjegatan, Luleå

Ett mycket enkelt slag av medborgardeltagande genomfördes i ett rådslag under några dagar i början av mars 2003 i Luleå. Det var riktat sig till kommuninnevånarna som skulle välja ett av två alternativ om hur en ny utformning av busshållplats vid den centrala vägen Smedjegatan skulle se ut. Valet bestod i att antingen välja en lösning där vägen delas av buss- och biltrafiken eller en lösning där vägen endast skulle utnyttjas av busstrafik.

Kommuninnevånarna fick en användaridentitet och kunde logga in och rösta under några dagar på Internet. Röstning kunde även ske på ”vanligt” sätt genom att besöka något av de angivna platser där man kunde lämna in en poströst/sedel. Totalt röstade 27 000 (valdeltagandet var 47 %) och av dem 6800 via Internet. Kommunen valde att följa majoriteten av Luleåbornas vilja, där 68 % önskade delad buss- och biltrafik vid den nya bussknutpunkten [6].

2.6 Enkätundersökning

För att kunna besvara frågeställningarna om intresse, behov och önskad funktionalitet av en portal av aktuellt slag blev följande steg att näst efter Internet- och litteraturstudien skapa ett enkelt frågeformulär/enkät som skickades ut till länsstyrelser och kommuner via e-post. Syftet med enkäterna var att svaren från dem eventuellt skulle leda mig vidare i mitt sökande efter interaktiva portaler av aktuellt slag samt styra mitt arbete med den konceptuella modellen. Eftersom de flesta planprocesser och plandiskussioner förekommer på kommunal eller länsnivå samt att det är där den största erfarenheten och kunskapen finns idag fann jag det lämpligt att i första hand kontakta kommuner och länsstyrelser. I enstaka fall har telefonkontakt följt på enkätsvar för att komma tillrätta med oklarheter i svaren. Enkäterna med erhållna svar finns redovisade i bilaga 1 och 2.

Frågor ställdes för att ge svar på följande:

1. Inom vilken avdelning enkätvararen arbetar
(Med syftet att säkerställa att rätt person svarat samt ”märkning” av svar).
2. När de var pliktskyldiga alternativt när det var önskvärt att ta del av allmänhetens synpunkter, idéer och förslag.
3. Hur frekvent det ovanstående förekom.
4. På vilka sätt allmänhetens synpunkter inkom till avdelningen.
5. Hur uppfattning var om allmänhetens intresse/önskan av att kunna få möjlighet att påverka mer än vad som är möjligt idag.
6. Om det idag finns planer eller behov på den tillfrågades avdelning av en portal av aktuellt slag, där en användare skall kunna åskådliggöra egna förslag och/eller synpunkter via en kartapplikation.
7. Om det önskades några särskilda funktioner vid sidan av en kartapplikation för åskådliggörande av egna förslag.
8. Om det ansågs kunna underlätta eller försvåra en planprocess med en sådan kartapplikation.
9. Om respondenten kände till några aktuella projekt i Sverige som har en sida/portal på Internet där användare kan lämna synpunkter eller förslag – geografiskt detaljerade eller inte- på givna planer/förslag.
10. Om respondenten hört talas om begreppet e-demokrati och dess innebörd.

Slutligen fanns även utrymme för egna synpunkter eller idéer.

Urvalet av vilka av länsstyrelserna som skulle delta i enkäten är gjort med tanke på geografisk spridning i landet och gällande valet av kommuner dessutom med tanke på varierande invånarantal. De största svenska kommunerna är inte tillfrågade, utan undersökningen är inriktad mot medelstora svenska kommuner varav några kunde tänkas ha problem med alltför få inkomna synpunkter i planprocesser. De som mottagit en enkät var enligt nedan.

Länsstyrelsernas Planfunktion i

Dalarna, Halland, Västernorrland, Skåne och Östergötland.

Kommuner:

Borås, Filipstad, Gävle, Norrköping, Nynäshamn, Karlskoga, Karlskrona, Lund, Rättvik, Skellefteå, Sundsvall och Södertälje.

Från kommun till kommun varierar benämningen av den avdelning eller det kontor som handhar planärenden, t.ex. samhällsbyggnadskontor, byggnadsnämnder, planavdelningar, avd. för fysisk planering etc.

Efter att svaren från dessa inkommit ordnades en liknande enkät för utskick till fem företag inom GIT-branschen som skulle kunna tänkas ha kompetens att realisera idéerna. Företagen fann jag via en av Luleå tekniska universitets sidor med intressanta länkar om GIT-utbildningen vid LTU. [10]

Här önskade jag kunna få vetskap i om det fanns en märkbar skillnad mellan hur företagen svarade på frågorna om behov, intresse och förslag på ingående delar i en portal jämfört med hur kommunerna svarat. Företag som mottog enkäter följer nedan:

Företag:

Geoinformatik AB, Inregia AB, Frantz Sweden AB, T-kartor Sweden AB, Novavista AB.

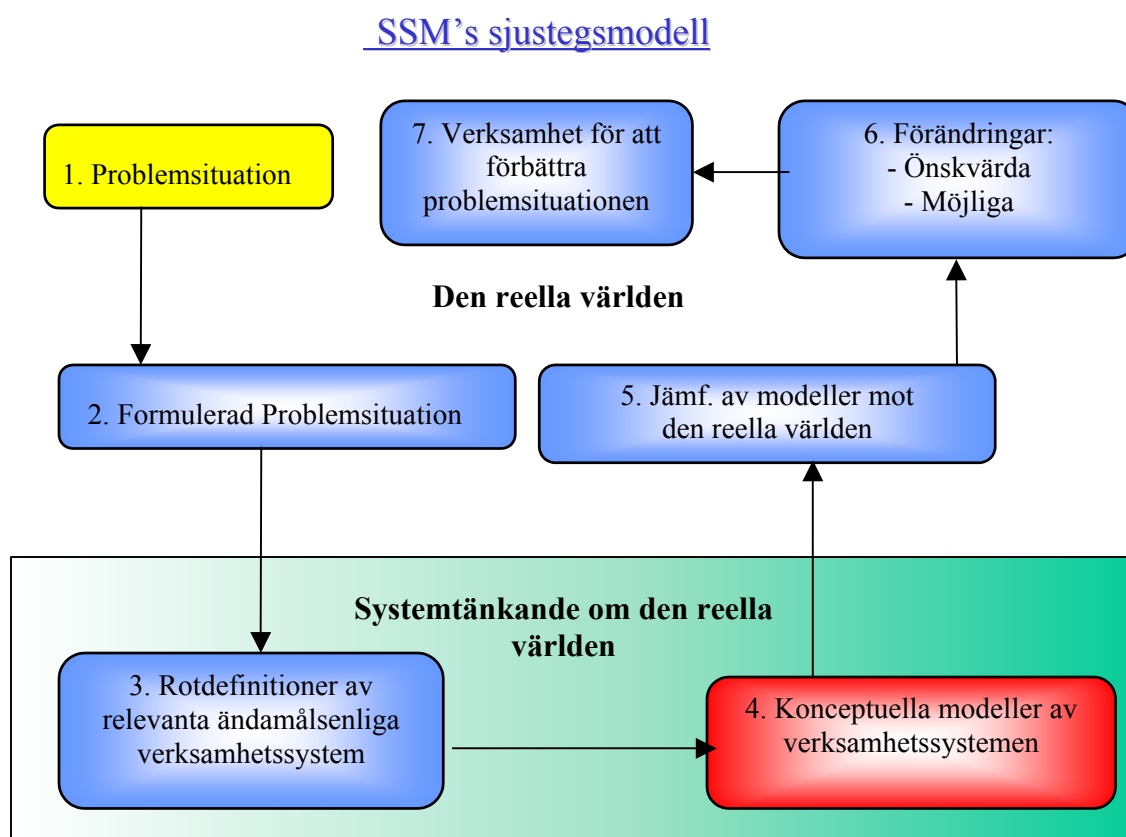
2.7 Teori, konceptuell modell

I framtagandet av en s.k. konceptuell modell – en tankemodell - över en Internetportal för interaktivt deltagande vid utvecklande av geografiska objekt eller områden har jag valt att ta hjälp av systembeskrivning utifrån Soft System Methodology, SSM. Den metodologin föreföll passa mitt arbete och jag har inte sökt efter andra metodologier som likväl kunnat användas. I figur 1 redogörs för den process enligt SSM där en konceptuell modell är en del i tillvägagångssättet för att komma till rätta med ett problem. Med problem menas något som sporadiskt uppkommer men även en situation där en förbättring eller optimering är nödvändig (Checkland, 1999a). I resultatdelen applicerar jag SSM på ett problem där tanken är att samla in synpunkter via Internet.

Första steget inför att skapa en modell är att få grepp om ett visst system:

- Varför skall systemet finnas?
- Vad skall ske där, vilken process?
- Hur skall det ske?

Metodologin enligt SSM innehåller totalt 7 steg indelade i två typer av verksamheter. Steg 1, 2, 5, 6 och 7 är verksamheter i den reella världen som involverar människor i ett system med problem. Steg 3, och 4 är den systemtänkande verksamhetsdelen som kan involvera de som är i problemsituationen men inte nödvändigtvis (Checkland, 1999b).



Figur 1. Översikt av SSM's sjustegsmodell (Checkland, 1999b).

Steg 1 och 2 är formulerandefasen av problemet där ett försök görs att bygga upp en så tydlig och detaljerad bild som möjligt av situationen där problemet kan uppstå. Det är mycket vanligt att ta detta steg för snabbt, utan att reflektera tillräckligt mycket över vad som är problemet och hur det skall formuleras. Viljan att stiga till handling överträffar tyvärr ofta viljan att grundligt fundera över problemsituationen.

I steg 3 skall s.k. rotdefinitioner göras. Stegen 3 och 4 är de mest rigorösa i hela SSM's metodologi och här sker "ett systemorienterat upptäckande". Det är viktigt att liksom i steg 2 fundera igenom vad det är som skall definieras. Statusen på en rotdefinition är en idé eller hypotes kring de förbättringar som skall till för att förändra problemsituationen. För människorna som är i kontakt med problemsituationen samt för de som analyserar densamma skall förändringarna vara:

- önskade
- möjliga att genomföra

En rotdefinition är alltså en uppskattning av vad en idé *är*, den konceptuella modellen är sedan en uppskattning av de verksamheter som denna idé måste *göra* för att uppfylla rotdefinitionen. Dessa verksamheter är antaganden om de eventuella förbättringar av problemsituationen som skall vara både önskvärda och möjliga att genomföra.

Den konceptuella modellen över systemet görs i steg 4. Där skall man fråga sig vilka verksamheter som skall ske och i vilken ordning de skall ske för att genomföra en process. Eftersom den konceptuella modellen är en modell av ett verksamhetssystem ska dess delar vara verb. Tekniken är att samla ihop det minimum av verb som täcker de nödvändiga verksamheterna i ett system. Det bör vara de huvudsakliga verben, man skall undvika att vara alltför detaljerad och sedan skall de struktureras i en logisk följd.

En diskussion skall därefter ske i steg 5 med berörda parter i problemsituationen där modellen jämförs mot verkligheten. Jämförelsen mynnar ut i steg 6 där möjliga förändringar definieras som skall möta två kriterier: de skall vara önskvärda och möjliga.

Slutligen i steg 7 skrider man till handling för att förbättra problemsituationen, och därmed kan ofta en ny problemsituation uppstå vilket leder till ytterligare ett varv i justegsmodellen (Checkland, 1999b).

3. Resultat

3.1 Aktuellt utbud av portaler för interaktivt deltagande

Antalet portaler med möjlighet att lämna synpunkter i en kartapplikation för interaktivt deltagande vid utvecklandet av ett objekt eller område i planprocesser är i denna undersökning lika med noll. Av de enkätsvar som erhållits framgår det att ingen av de svarande känner till en sådan portal och i mitt sökande vid sidan av enkäterna har jag inte funnit någon som används idag. I någon mening är det en besvikelse eftersom jag hade hoppats finna sådana exempel och kunnat jämföra olika problemlösningar. Chansen att jag missat en portal av aktuellt slag kvarstår givetvis.

3.2 Intresse och behov

På länsstyrelsenivå visades inget direkt intresse för en portal av det här slaget eftersom de inte heller kunde se behovet. Detta eftersom planfunktionen på länsstyrelserna endast är en obligatorisk remissinstans för kommunerna som är skyldiga att samråda med Länsstyrelsen om alla detaljplaner eller översiktsplaner. Mellan länsstyrelsen och allmänheten eller mindre grupperingar av människor sker ingen kontakt om planfrågor utan privatpersoner hänvisas till kommunerna.

Kommunerna visade ett större intresse än länsstyrelserna, mest troligt p.g.a. anledningen att de skall föra en dialog med allmänheten eller de som har ett s.k. ”väsentligt intresse av förslaget”. Något konkret behov finns dock inte idag. I den dialog som skall föras önskar kommunen att så många som möjligt hör av sig i olika frågor, och idag är det svårt att samla in synpunkter inför översiktsplanerna i god tid, intresset för planfrågorna väcks ibland alldeles för sent hos medborgarna.

Därför finns det en önskan hos kommunerna om att ha en öppen dialog med så många kommuninvånare som möjligt, och en portal av aktuellt slag kan underlätta förståelsen av vad den som yttrar sig menar och därmed påskynda handläggandet av förslaget. Skriftliga förslag tillsammans med någon form av översiktsskild där huvuddragen i synpunkterna framgår tros vara mycket tydligare än att enbart beskriva vad man menar i ord. Att pengar och resurser är nödvändigt nämns även och det skall framhållas att utan ett tillskott i kommunernas kassa för utveckling av interaktivitet och bearbetning av inkomna synpunkter kommer inte något steg tas i den riktningen.

Företagen som svarat på enkäten är positiva till en kartapplikation där ritade synpunkter kan lämnas men tveksamhet finns inför att ha det i en portalform. Ett företag har även försökt sälja en kartapplikation som en användare kan rita i utan framgång. Det framhölls även att ett annat liknande behov än att samla in synpunkter från en viss målgrupp kunde vara att samla in information överhuvudtaget eller att uppdatera information av något slag med hjälp av en kartapplikation av aktuellt slag.

Svarsfrekvensen blev totalt sett 50 %. (11 svar av 22 utskick.)
2/5 från länsstyrelsenivå, 7/12 på kommunnivå och 2/5 från företag.

3.3 Portalens delar och funktioner

I enkäten frågade jag efter om det var några ytterligare funktioner utöver en kartapplikation att rita i som kunde anses som önskvärd. Tyvärr fick jag i de flesta fall inget svar alls, eller så fick jag bifall till exempelfunktioner såsom överblick över tidigare lämnade förslag, befintliga planer och möjlighet att komma åt olika typer av data. Ett önskemål om sökfunktion i kartapplikationen framlades från en kommun, där sökning vore önskvärt på adresser eller offentliga byggnader.

Ett alternativ är att åtkomsten till portalen skall vara lösenordskyddat eller kräva ett inloggningsnamn som endast kan användas en eller flera gånger. Eftersom det inte främst är omröstning som skall ske på portalen är det inte primärt att använda sig av detta men kan vara lämpligt för att undvika oseriösa bidrag.

3.4 E-demokrati och allmänhetens engagemang

De flesta svar i enkäten kände inte till begreppet e-demokrati men hade hört talas om det, dock utan att vara säkra på innebörden. Begreppet är alltså fortfarande relativt okänt och likaså tekniken att rösta via Internet. En berättigad oro kunde utläsas i ett svar om att vissa grupper som inte behärskar eller har tillgång till Internet skulle ställas utanför en demokratiprocess om en övergång från dagens rutiner till e-demokrati skulle ske.

Det fanns många uppfattningar om allmänhetens önskan att vilja påverka mer. Svaren varierade från att allmänheten inte tror sig ha möjlighet att påverka beslut särskilt mycket och därför sällan eller aldrig hör av sig i planprocesserna till att de under 40 år gärna skulle yttra sig oftare om de kunde via Internet. Några menade också att engagemanget ökar om ett ärende eller ett planförslag på något sätt påverkar eller har betydelse för den som yttrar sig. Översiktliga framtidsfrågor är sådana som särskilt är svåra att få synpunkter om, eftersom det inte berör den enskilde den närmaste tiden eller liknande.

3.5 Den konceptuella modellen

I enlighet med tidigare förda resonemang i avsnitt 2.7 redovisas nedan min syn på hur en möjlig väg kan vara att gå för att förbättra en planprocess. Den konceptuella modellen över en portal där synpunkter kan lämnas via en kartapplikation sätts i sitt sammanhang tack vare SSM's sjustegsmodell. Genom att använda mig av ett exempel tror jag mig kunna tydliggöra tankegångarna. Första steget inför att skapa en modell är att få grepp om helheten kring portalen, vad man vill åstadkomma:

- Varför skall portalen finnas?
Exempel: En målgrupp skall lämna synpunkter på ett snabbt och enkelt sätt.
- Vad skall ske där, vilken process?
Exempel: Synpunkterna skall tas emot genom att användaren skall kunna lämna detaljerade förslag genom att rita i en karta.
- Hur skall det ske?
Exempel: Med hjälp av en kartapplikation via Internet.

Att även tänka på är för vilka typer av människor man designar för och vilken nivå av komplexitet man kan tänkas välja att använda sig av. Designar man en portal för ovana datoranvändare är det mer troligt att enkelhet och tydlighet lockar deltagare att lämna synpunkter. Designar man en portal med ett stort utbud av tillval och möjligheter ökar risken för förvirring och oro vilket kan resultera i uteblivet deltagande. En avvägning mellan hur många synpunkter man önskar få in får göras mot hur detaljerade förslag och synpunkter man önskar få.

1. Problem

Steg 1. Ett problem är givet. Synpunkter och förslag inkommer i för liten utsträckning eller inte alls

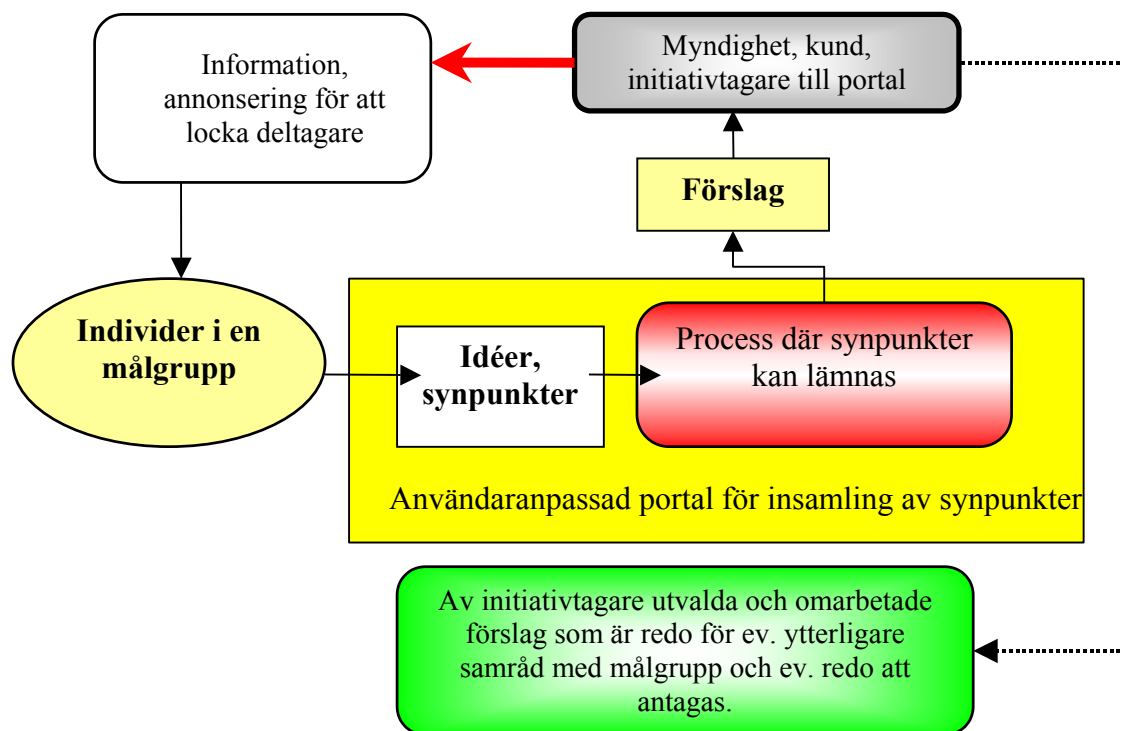
2. Formulerad problemsituation

Steg 2. Att inga synpunkter lämnas kring förslag eller överhuvudtaget kan bero på att det tar för mycket tid i anspråk av en deltagare att engagera sig alternativt det förefaller meningslöst att engagera sig p.g.a. en känsla av att inte kunna påverka. Det finns inget enkelt och snabbt sätt att lämna synpunkter utan det krävs att man tar sig tid och skissar en översiktsbild och skriver till bilden vad man menar. Särskilt vid små detaljer kan detta kännas omständigt för en användare.

3. Rotdefinitioner

Steg 3. Portalen som skall komma tillrätta med problemen i det här exemplet måste på ett snabbt sätt kunna låta synpunkter lämnas från en användare. En enkel och tydlig kartapplikation blir i detta exempel lösningen för att komplettera de skriftliga synpunkterna. Kartapplikationen bör kunna ge möjlighet att tillvarata så många aspekter som möjligt kring förslaget. I figur 2 framgår var denna process återfinns i en tänkbar planprocess.

Översikt av tänkbara skeenden i en planprocess



Figur 2. Översikt av tänkbara skeenden i en planprocess. En initiativtagare startar en annonsering för att nå en målgrupp. Målgruppens synpunkter önskas tas tillvara via en portal där de skall utmyнна i individuella förslag. Genom att analysera inkomna förslag kan förhoppningsvis en bild av hur synpunkterna i målgruppen målas upp och styra en slutlig utformning av ett förslag eller en plan.

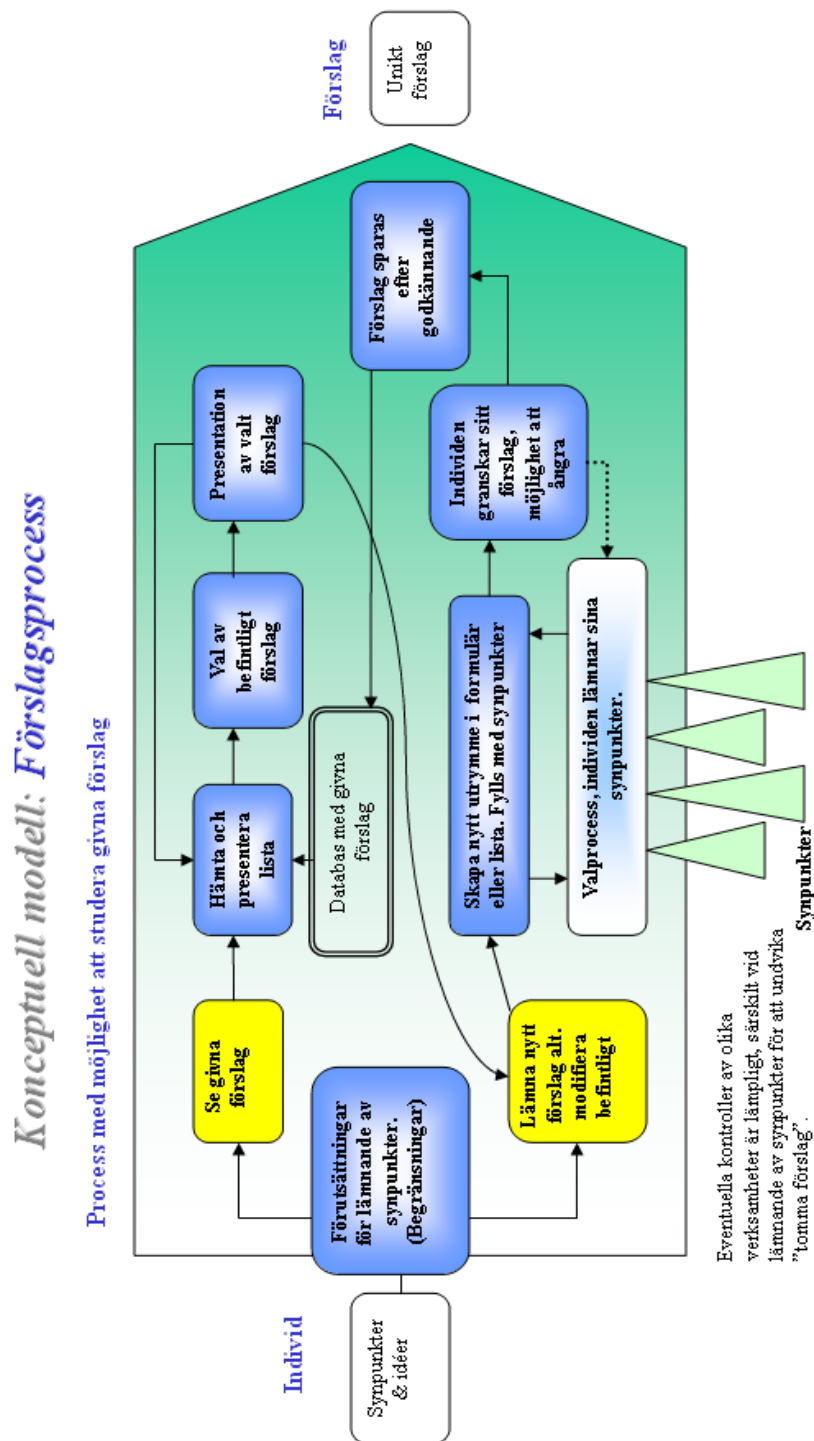
4. Konceptuell modell

Steg 4. I detta fall skall modellen täcka verksamheten (markerat med rött ovan) där synpunkterna kan lämnas. Vilket minimum av verksamheter skall ske för att genomföra verksamheten? Och i vilken ordning?

Som jag ser det kan man dra en skiljelinje mellan de fall där man söker insamla synpunkter där det saknas styrande information såsom avgränsningar, förslag från initiativtagaren till processen eller andra faktorer som kan påverka synpunkternas utformning och de fall där detta förekommer. På kommande sida kan ett exempel på en konceptuell modell ses.

Det som kvarstår efter framtagandet av modellen är en diskussion med berörda parter i problemsituationen där modellen jämförs mot verkligheten, möjliga förändringar definieras och slutligen skrider man till verket med att försöka förbättra problemsituationen (steg 5,6,7 i SSM metodologin).

3.6 Förslagsprocess



Figur 3. Figuren beskriver de verksamheter i processen som syftar till att tillvarata en eller flera synpunkter vilket skall resultera i ett förslag färdigt att brukas för något ändamål. Inledningsvis kan två val göras, att studera ett redan lämnat eller på förhand givet förslag för att ev. få inspiration – eller att direkt lämna ett eget förslag. Efter att individen har gjort sina val och granskat dem kan denne ångra sina val och göra om dem eller godkänna förslaget.

Betänk att samtliga verksamheter i modellen kan även de benas ut i mindre verksamhetsdelar. Givetvis beroende på vilken typ av verksamhet som skall utföras.

3.7 Valprocess

Med valprocess menas den verksamhet där synpunkter lämnas genom att en användare gör individuella val i utformningen till ett förslag. I figur 3 framgår inga specifika detaljer kring hur synpunkter lämnas, vilket är beroende på vilken typ av val som skall genomföras.

I följande exempel antas en kartapplikation utvecklas för lösandet av valprocessen. Som jag ser det är det olämpligt att försöka skapa alltför avancerade kartapplikationer med en mängd val och möjligheter. Att istället försöka ha enkla verktygspaneler tillsammans med en detaljerad och tydlig kartbild ökar chansen för att en person som skall lämna synpunkterna inte tröttnar eller avskräcks från att fullfölja valprocessen.

Huvudsakligen bör det finnas en kartapplikation med möjlighet att rita i samt utrymme för skriftliga kommentarer i kartbilden alternativt i separat anteckningsfunktion.

Minimum av funktioner som bör ingå i kartapplikationen:

- Panorering, dvs. möjlighet att ”flytta” kartbilden
- Zoomfunktioner
- Ritverktyg: rektanglar, cirklar, linjer – gärna med färgval.
- ”Sudda-funktion”, möjlighet att ta bort plumpar eller fel
- Ettikettfunktion, förenklar hänvisning till anteckningar gjorda för kartan

Svårare behöver det inte vara, dessa verktyg räcker gott och väl till för att ge stor frihet i förändringen av den kartbild som användaren försöker applicera sina idéer på. Vid särskilt små förändringar kanske det t.o.m. räcker med endast ett enkelt ritverktyg där ett eller flera streck skall dras i kartbilden.

Efter att ändringar är gjorda i kartbilden och anteckningar lämnade kan kartbilden sparas (förutsatt att användaren är nöjd med sina ändringar) med ett ärendenummer eller liknande för att undvika dubletter. Anteckningar/kommentarer till kartbilden kan lämpligen sparas med samma ärendenummer.

Skulle en användare ångra sig kan det framförallt vara lättare för administratörer av portalen att låta denne göra om hela processen, vilken inte skall ta alltför lång tid utan istället vara beroende av hur många synpunkter som lämnas.

När en användare skall rita bör inte synpunkter handla om alltför detaljerade frågor, utan istället om nydragningar av linjeobjekt eller liknande. Eftersom en kartapplikation tillåter visuell överblick i skalförhållanden mellan olika objekt bör detta utnyttjas genom att ge olika symbolstorlek av symboler för exempelvis ett bostadshus eller en simbassäng om en lösning av det slaget (liknande lösningen ”Samtal om staden”) är att föredra.

4. Diskussion

Det enda exemplet inom interaktivt deltagande i planprocesser jag fann var Nynäshamns kommuns genomförda dialog med kommuninvånarna 1999. På ett enkelt sätt kunde invånarna lämna sina synpunkter utan att behöva ha någon större datorvana. Hur kommunen sedan gick tillväga för att gå igenom alla förslag och ”sälla” har jag inte undersökt, men det är en minst lika viktig process att kunna ta tillvara på alla de idéer som inkommit och att inte missförstå dessa synpunkter.

Demoversionen där möjlighet att plantera träd på Sergels torg i Stockholm anser jag vara ett bra steg mot att låta människor få kunna delta i en planering och jag skulle gärna se mer av liknande försök. Jag upplever det som ett nöje i att sitta och ”experimentera” sig fram till förslag och faktum är att eftersom det är så lätt att börja om med ett nytt förslag är det svårt att hejda kreativiteten när man sitter och prövar sig fram. Detta tror jag är en av fördelarna med att ge människor möjlighet att rita i kartapplikationer och kunna ge synpunkter på vad de själva anser vara viktigast och hur de vill att det skall gestaltas.

I Kalix IT-rådslag valde hela 86 % att delta genom Internet. Frågan är om Internet lockar till engagemang eller om ett sådant rådslag endast till en början upplevs som intressant för att så småningom svalna? Jag tror det är viktigt att inte missbruka rådslag eller möjligheten att lämna synpunkter på Internet, omröstningar och rådslag på Internet bör kanske inte användas alltför ofta – däremot kan en portal ständigt finnas öppen för lämnande av synpunkter i en kartapplikation. De skäl som talar mot det är det måste finnas resurser att studera och analysera de inkomna synpunkterna. Det kostar att ha konsulter eller heltidsanställda som arbetar med utformning av en dylik portal och även den efterföljande bearbetningen och analysen av lämnade förslag.

Eventuellt skulle man under en kort tidsperiod – en vecka el. liknande – kunna hyra in arbetskraft eller ett företag som specialiserat sig på en affärsidé av det här slaget.

Det finns också en gräns för hur många synpunkter man kan hinna med att gå igenom grundligt, men det är bättre att ha en uppsjö av synpunkter att välja bland än att många viktiga synpunkter aldrig kommer fram till beslutsfattare p.g.a. lågt antal inkomna synpunkter.

Gällande de enkäter jag skickade ut kan formuleringarna av frågorna ha gjorts bättre. Jag skickade ut en testenkät och fick – tycker jag – uttömmande svar på frågorna. Men efter det mer omfattande utskicket fick jag ibland mycket fåordiga svar, och trots påminnelser fick jag knappt tillbaka hälften av mina utskickade enkäter. Jag trodde att det fanns ett större intresse av att svara men anledningen torde snarare bero på utformningen av frågeställningarna i enkäten. Jag kan ha kontaktat fel person i vissa fall som inte vidarebefordrade enkäten till vederbörande. Vid urvalet gick jag uteslutande via Internet och fann e-post adresserna där. Det jag främst sökte finna var personliga åsikter från personer som arbetade med planfrågor, men ofta förefaller det som om man trott att jag frågade efter myndighetens officiella åsikt vilket uppenbarligen verkat förvirrande. Dessutom nämnde jag inte att deras svar skulle redovisas anonymt, vilket nog borde ha skett. En del svar blev väldigt formella och sanningen kanske inte riktigt kom fram.

Eftersom många kommuner redan idag har sina översiktsplaner utlagda på sina webbplatser, kanske steget till att låta folk ”tycka till” genom att rita i dem inte är så stort? Som framkommit i kapitel 2 finns det planer utlagda på Internet, och de skulle mycket väl kunna tänkas fungera som bakgrunder till ett förslag där synpunkter kan inritas.

4.1 Framtiden

I Sverige har vi goda förutsättningar för att utveckla deltagandet i planfrågor via Internet, men också att utveckla e-demokratien eftersom tekniken utvecklas snabbt. Med tanke på att det finns e-demokratiföretag, erfarna och intresserade forskare och lärare inom olika utbildningar – alltifrån IT till naturvetenskap, statsvetenskap, samhällsvetenskap kan det genom forskningsmedel och ökad samverkan leda till en ökad interaktivitet via Internet GIS i planprocesser.

En ständigt återkommande varning jag fått i enkätsvaren är att alla i Sverige idag inte har kunskaper och färdigheter inom IT, och ställs därmed utanför eventuella nya möjligheter att påverka. Som jag ser det är det inget problem att man utökar möjligheterna att påverka, ny teknik utesluter inte att den gamla finns kvar – snarare ökar chanserna för ett större antal deltagare och ett ökat intresse hos allmänheten eller en specifik målgrupp. Förvaltningar och myndigheter går mer och mer mot att medborgare skall använda Internet i sin kontakt med dem. Av den anledningen kan myndigheterna inte samtidigt förhålla sig negativa till en utveckling i demokratifrågan via Internet. Om man som medborgare kan hitta information, lämna uppgifter eller ansökningar om tillstånd, betala räkningar och sköta sin ekonomi från datorn är den naturliga följden att så småningom också kunna rösta från datorn i hemmet - i såväl stora som små frågor.

En lämplig uppföljning av det här arbetet vore att göra en mer djupgående och omfattande undersökning hos alla svenska kommuner för att klargöra vilka som är intresserade av att ge sina invånare ytterligare möjligheter till deltagande och påverkan via Internet.

Kanhända, om många är intresserade – att en billig och standardiserad lösning kan utvecklas av ett företag inom GIT-området eller, av en student?

5. Slutsatser

I arbetet har jag varit i kontakt med människor inom planprocesser samt via enkätundersökning och litteraturstudie fått inblick i den rådande utvecklingen gällande interaktivitet i förslags- och planprocesser.

Följande slutsatser kan dras av arbetet:

- Idag finns inte några interaktiva karttjänster i vilka synpunkter kan lämnas i samband med en plan eller förslagsprocess.
- Intresset för lösningar av det här slaget finns, men behovsmässigt ses det hos kommunerna endast som ett komplement till rådande processer eftersom skriftliga synpunkter måste inkomma för att ha något juridiskt värde.
- I övriga plan- och förslagsprocesser än de som förekommer i kommunerna kan jag inte hävda ha något resultat gällande intresset av en lösning av det här slaget. Främst eftersom det var svårt att få klarhet i vilka föreningar eller organisationer som kunde tänkas använda en sådan lösning där det samtidigt är ekonomiskt genomförbart.
- Lämpliga funktioner i en aktuell portal kunde via enkätsvar inte specificeras generellt. Förslag till dem ges i avsnitt 3.7.
- Det är ännu inte aktuellt att en portal av det här slaget skall ersätta kommunernas skriftliga dialog med allmänheten. En portal kan dock fungera som en kompletterande och utökad dialog med kommunen för en användare.

6. Referenser

Litteratur

Tidsskriften PLAN, nr 5-6 2000
Utgiven av Föreningen för Samhällsplanering (FFS)

IT, demokrati och medborgarnas deltagande
Åke Grönlund, oktober 2001

Geographic Information in Internet Related Technologies
Christian Lundberg, licentiatuppsats 2000:052
<http://epubl.luth.se/1402-1757/2000/52/LTU-LIC-0052-SE.pdf>

Kalix IT-rådslag, En vitalisering av närdemokratin,
Urban Eklund C-uppsats 2002:085 LTU

Soft Systems Methodology in Action
Peter Checkland & Jim Scholes 1999, (a)

Systems thinking, systems practice
Peter Checkland 1999, (b)

Sidor på Internet, samtliga aktuella maj 2003:

[1] www.nynasmote.nu

[2] www.boverket.se

[3] www.byggutbildarna.se

[4] www.alternativet.nu

[5] www.votia.com

[6] www.lulea.se

[7] <http://www.skolutveckling.se/skolnet/smultron/ordlista.htm>

Plantera Sergels torg:

[8] http://stadsvandring.medicenter.com/index_planera.htm

Samtal om staden:

[9] <http://www.byggutbildarna.se/pbl/staden/index.htm>

GIT/GIS-länkar

[10] <http://www.luth.se/depts/kir/new/gitinfo/gitlinks.htm>

Bilaga 1 – Svar från länsstyrelser och kommuner

Under varje fråga i enkäten följer svaren. Varje svar är ordagrant återgiva och eftersom samtliga svar till en fråga redovisas samlade skiljs de åt med punktmarkering. Svar från länsstyrelser är markerat med kursiv text.

1)

Beskriv vilken typ av organisation ni arbetar i och vilka era arbetsuppgifter är.

Första frågan fanns främst för att se att rätt person svarat och för att kunna skilja svaren från varandra.

2)

När är ni pliktskyldiga alternativt när är det önskvärt i er organisation att ta del av allmänhetens synpunkter, idéer och förslag?

- Pliktskyldiga enligt PBL (samrådsförfarande mm) och önskvärt därutöver är det vid idéinhämtande t ex. Ser man till hela kontoret kommer ju en hel del synpunkter också till planenheten (som har detaljplanering) och gatu- och parkenheten.
- I en planprocess ingår flera tillfällen till kontakter med allmänheten. Dessa är både pliktskyldiga och önskvärda.
- Pliktskyldigheten finns reglerad i plan- och bygglagen när det gäller upprättande av översiktsplaner och detaljplaner/områdesbestämmelser. Hur detta görs är inte närmare reglerat utan kan ske på olika sätt, genom samrådsmöten, utställningar, hemsidan mm. Även utredningar av olika slag brukar ha ett remissförfarande samt ibland en utställning.
- I många situationer. Eftersom kommunen är en till för kommunmedborgarna är det otroligt viktigt att medborgarna också ges möjlighet att påverka sin vardag. Politikerna vill och behöver en direkt kommunikation i aktuella frågor med kommunmedborgarna. I planprocessen (översikts- och detaljplanläggning) ingår att planerna ställs ut offentligt för kommentarer från kommunmedborgarna, denna process skulle kunna utvecklas med IT-stöd. Bygglov och intagning till skolan är två andra områden där förslag och synpunkter av sökanden är av stor betydelse.
- Plan- och bygglagen reglerar vårt samråd med allmänheten i arbetet med översiktsplan. I andra, icke lagreglerade, planeringsprocesser vill vi hålla en öppen dialog med kommuninvånarna. Vi bjuder in dem till möten, ordnar utställningar, informerar via ortstidningen och lokalradion samt presenterar idéer på hemsidan.
- Vi tar under samråds och utställningsskedet mot synpunkter enligt den formella hanteringen av planer. Dessutom har vi ofta tidiga samråd med berörda och intressenter under pågående utredning. I större planuppdrag har vi även möten för speciellt inbjudna eller allmänheten.
- Pliktskyldigt enligt Plan- och bygglagen (PBL) vid samrådsskedet i ÖP, DP, OB, och FP samt enligt miljöbalken (MB) och i viss mån enligt MB. Önskvärt är det många gånger dagligen, eftersom spännvidden i frågan räcker från ÖP till frågor om ”friggebodar” och färgsättning.
- *Kommunerna är skyldiga att samråda om alla förslag till översiktsplaner och detaljplaner. Kommunen skall därvid bereda berörda sakägare m.fl. samt allmänheten tillfälle att ta del av förslaget och att inkomma med synpunkter, idéer och förslag. PBL 5:20–23) Länsstyrelsen roll är att bevaka / tillvarata och samordna statens olika intressen (PBL 5:22, PBL 12:1). Det*

händer att allmänheten vänder sig till Länsstyrelsen, men vi hänvisar då till kommunen. När detaljplanen har antagits har berörda sakägare m.fl. som senast under utställningstiden skriftligen inkommit med synpunkter rätt att överklaga kommunens antagandebeslut. Länsstyrelsen är därvid första överklagandeinstans.

- *Våra motparter i planeringsfrågor är nästan uteslutande kommuner eller andra statliga myndigheter. Andra delar av Länsstyrelsens verksamhet har mer direkt kontakt med enskilda medborgare, exempelvis EU-stöd för lantbrukare.*

3)

Hur ofta sker detta?

- Dagligen om vi ser till hela kontoret, annars sker det ju alltid i planprocessen.
- Planprogram – plansamråd – utställning.
- En omfattande kommunikation pågår varje dag per telefon, e-post och brev.
- Detta sker vid alla planer kontoret får i uppdrag att göra samt i vissa fall när utredningar görs.
- Det sker regelbundet. Pliktsk: 2 – 3 gånger/månad (=grov skattning). Önskv: 10 – 15 gånger/arbetsdag (=en ännu grövre skattning – grundad på erfarenhet).
- *Det händer rätt ofta att allmänheten ringer och talar om för oss på Länsstyrelsen vad de tycker, men vi kan bara lyssna och informera allmänt om planprocessen och får sedan hänvisa dem till resp. kommun.*

4)

Hur får ni allmänhetens synpunkter till er, och vilka sätt är vanligast förekommande? Besök, brev, telefonsamtal, via medarbetare, e-post eller annat?

- Synpunkter på planer lämnas vanligen skriftligen men en hel del kommer via telefon, öppna möten, mail. Vanligast är nog brev men samlad statistik saknas om hela kontorets verksamhet ska bedömas.
- I princip på alla vägar. Formellt tyngst väger dock de skriftliga synpunkterna från berörda i specifika planärenden.
- Vanligast är brev eftersom skriftliga synpunkter krävs för att få rätt att överklaga (gäller detaljplan och områdesbestämmelser. Besök, telefonsamtal och e-post förekommer.
- Alla ovanstående samt även vid officiellt påkallade möten med allmänheten.
- Pliktsk: Samrådsmöten och/eller brev. Önskv: Alla sätt – varav telefoni troligen är vanligast.
- De du nämner är de vanliga sätten.
- Mestadels som skriftliga yttrande, men även som mail och telefonsamtal. Ibland i direktkontakt vid besök eller möten.
- *Telefon i de flesta fall, därefter kan det i enstaka fall bli ett besök, ett mail eller så. Eventuella mail rör vanligen frågor om handlingar och då hänvisar vi normalt till kommunen.*

5)

Har ni en uppfattning om allmänhetens vilja/intresse av att påverka *mer* än vad som sker idag?

- Ja, i enskilda ärenden och i vissa detaljplanefrågor skulle ibland allmänhet vilja påverka mer. Det finns ju emellertid begränsningar i regelverket för hur den demokratiska processen ska gå till.
- Jag tror tyvärr att många inte tror att de kan påverka. Möjligen beror det på vår oförmåga att tydliggöra konsekvenserna av våra planer eller att formulera alternativen.
- Viljan ökar när ett ärende direkt påverkar det enskilda intresset.
- Min uppfattning är att de yngre (under 40 år) medborgarna skulle ge sina åsikter mycket mer frekvent om kommunens hemsida gav ett IT-stöd för denna hantering.
- Vissa grupper kan vara intresserade som t ex ungdomsråd, äldreåd mm, men det kan vara nödvändigt att ha flera träffar med samma grupp för att det skall leda till konstruktiva diskussioner. I ett yttrande vi fått hade de skrivande kompletterat ett perspektiv med ett fotomontage...det finns kunniga medborgare.
- Allmänhetens intresse av att påverka ökar om en planerad åtgärd har konkret betydelse för den enskilde. Det är svårare att få intresse kring översiktliga framtidsfrågor.
- Egentligen inte, men en samstämmig uppfattning i branschen är, att det är svårt att fånga in synpunkter på översiktliga planer – och lättare ju närmare byggande och anläggande man kommer.
- *De som berörs eller på annat sätt är engagerade i frågan / området vill påverka. Om de är sakägare och har detaljsynpunkter på förslaget så bör de lämpligen vända sig till kommunens planhandläggare. Om de har mer allmänna synpunkter på kommunens utveckling och vad som är bäst för kommunen så bör de lämpligen även vända sig till de förtroendevalda.*

6)

Finns det idag planer och/eller behov hos er av en Internetportal där en användare skall ha möjlighet att i en kartapplikation kunna rita eller på annat sätt åskådliggöra egna förslag?

(Om behovet finns, beskriv gärna i vilket/vilka sammanhang det skulle vara aktuellt, t.ex. vid omdragning av väg, cykelväg, utformning av bostadsområde el. dyl. Om nej, motivera avsaknaden av behovet)

- Vi har inte sådana planer på gång f.n. Däremot utnyttjas tekniken för att ge spridning åt de förslag som finns hos kommunen, och insyn. Det är ytterst sällan som allmänheten lämnar egna skissförslag, jag tror främst det är viktigt att så många som möjligt kan delges och ges möjlighet att reagera. Förslag ges ibland på ändrade sträckningar etc av exv en väg eller cykelbana. I dessa fall har inte tekniken varit ett hinder, det har oftast gått bra att beskriva verbalt. Jag är lite tveksam till tanken att bjuda in till egna ritningar med vägdragningsförslag t ex, vi har ju professioner som prövar olika alternativ. Jag tror emellertid att tekniken kan användas bättre för medborgarkommunikation än idag, försök har gjorts i detaljplaneprocessen. Det kräver aktiva medborgare och att det finns resurser att ta hand om det som följer av en utvecklad dialog.
- Jag tror inte vi är där riktigt ännu. Datorverktygen är ännu ej var mans egendom. Jag ser en viss fara i att låta de datorvana via sådana system få någon sorts större inflytande än andra grupper.
- Tanken är god men några konkreta planer finns inte idag.
- Jag kan se det som ett sätt att istället för skriftligen mer visuellt föra fram sina synpunkter. Detta skulle kunna användas för våra planer som är utlagda på nätet, vid samråd och utställning.
- Behovet är större i mer konkreta och i tiden näraliggande planeringsfrågor. Lokala kunskaper under en planeringsprocess är viktigt för oss att ta del av. Ju tidigare i processen dessa kommer in ju större betydelse kan de få i planarbetet.
- Vid samråd kring en ÖP eller en fördjupad ÖP kan det vara ett bra komplement till traditionella informations- och samrådsmöten. När det däremot är fråga om juridiskt bindande ärenden (DP, OB, FP m.fl.).
- krävs någon som kan förklara och svara på frågor. Möjligen kan portalen vara en bra kommunikationskanal efter ett samrådsmöte.
- Ja absolut. Arbete pågår inom kommunen kring uppbyggnaden av 24-timmarmyndigheten (E-service, E-demokrati). I de inledande mötena har vi (politiker och tjänstemän) kommit överens om att de prioriterade områdena i starten är:

1: E-service i den egna organisationen (för att få flödet av information att fungera inom kommunen).

2. Förskola/skola – Föräldrar/elever
interaktiv föräldrakontakt
Info om verksamheten
Se utbudet
Geografisk presentation
Blanketter

Räknesnurra avgifter
Kontaktpersoner
Info om egna barnet (närvaro, portfolio)
Data på karta
Interaktiv gymnasieintagning
Hur söker jag olika alternativ
Kommunikation skola/föräldrar

3. Vård och omsorg på samma vis som ovan

4. Bo och Bygga

förenkla ärendehantering
tycka till kanal, samråd, remisser osv.
interaktiva tjänster för de som flyttar in och ut från kommunen
Data på karta

5. Näringsliv

Info till nyföretagande
Logistik mm

- *Vi har idag en webbplats där allmänhet, kommuner och andra kan hämta kartor och annat planeringsunderlag, blanketter, rapporter etc.*

7)

Om Ja vid ovanstående fråga,

Bör det finnas ytterligare val eller funktioner vid sidan av kartapplikationen? I så fall vilka?

T.ex. överblick över tidigare lämnade idéer, befintliga planer eller möjlighet att komma åt olika typer av data etc.

- Svårt att bedöma, förslagen ovan verkar bra. Det måste finnas resurser att lägga in och ajourhålla information. Det tror jag är den stora stötstenen idag.
- Helt klart underlätta. Att beskriva ett läge och/eller en företeelse är ofta mycket enklare och tillförlitligare i det geografiska gränssnittet än med ord!
- Ja, ovanstående exempel kan vara lämpliga.
- Att man kopplar en anteckningsfunktion till kartapplikationen, så att man kan skriva ner synpunkterna. Dessutom bör man kunna göra markeringar på kartbilden som skickas tillbaka. Kartapplikationen bör även ha sökfunktioner: adresser, offentliga byggnader m.m.

8)

Tror ni att det skulle underlätta eller försvåra ert arbete om allmänheten enklare kunde lämna detaljerade geografiska förslag och synpunkter vid utformning av översikts- eller detaljplaner eller andra typer av planer? (Motivera gärna.)

- Jag tror än så länge att det är via den muntliga dialogen som man bäst kommunicerar komplexa frågor.
- Det är kanske lättare än att försöka tolka skriftliga synpunkter. Men, ju fler synpunkter ju mer komplicerat ärende.

- Det kan underlätta förståelsen av vad den som yttrar sig menar. Däremot kommer det att förändra våra samrådsredogörelser, som idag är skriftliga.
- Demokratifrågor, medborgarinflytande, är ett viktigt inte bara lagbundet krav i PBL. Vid utformningen av kommunens framtid är det viktigt att ta del av kommuninvånarnas synpunkter. Att få del av deras synpunkter i ett tidigt skedeagnar planarbetet.
- Möjligen försvåra (eftersom det – åtminstone på lång sikt – kan förväntas komma betydligt fler synpunkter än i nuläget). Samtidigt gör tidiga synpunkter det lättare att utforma exempelvis en DP, så att den kan antas utan att den belastas av besvär.
- *Länsstyrelsen arbetar inte fram detalj- eller översiktsplaner. Därför kan det inte anses vara motiverat för Länsstyrelsen att skapa Internetrutiner för att ta emot synpunkter från allmänheten. Våra yttranden till kommunerna kan vi givetvis lägga ut på Internet.*

9)

Känner ni till några aktuella projekt i Sverige som har en sida/portal på Internet där användare kan lämna synpunkter - geografiskt detaljerade eller inte - på givna planer/förslag eller komma med egna nya förslag?

- Det är vanligt att synpunkter kan lämnas via kommunernas hemsidor men jag vet inte om det finns någon avancerad möjlighet (att t ex rita i planen eller visa på kartan).
- Nej, inte att det går att ”rita” in sina synpunkter.
- Nej
- Nej
- Känner inte till att det finns möjlighet att grafiskt rita i sina yttranden, däremot att ha sidor där frågor ställs till politiker om planer och alla svar finns synliga, Gävles demokratiportal.
- Många kommuner som reviderar sina ÖP kopplar förslagen till kommunens hemsida.
- Sedan ÖP antagits, läggs den åter ut på hemsidan – fast inte längre för påverkan.
- *Många kommuner lägger ut sina planförslag på Internet. Många har säkert en ”kontakta oss” möjlighet. Men av formella skäl – för att få rätt att överklaga en detaljplan måste man ju ha inkommit med skriftliga synpunkter senast under utställningstiden (PBL 13:5) – är det bästa att få in en skrivelse med namnunderskrift så att man har ”svart på vitt” på att man lämnat skriftliga synpunkter.*
- *Kristianstads kommun hade en webbplats under programsamrådet för en fördjupning av deras översiktsplan över Åhus samhälle. De hade bl.a. något slags diskussionsforum tillsammans med en kartfunktion (har jag för mig).*

10)

Har ni hört talas om begreppet ”e-demokrati” och dess innebörd?

- Ja, är emellertid inte helt klar över innebörden
- Inte direkt, men förstår det som digital dialog via hemsida med medborgarna och politiker och tjänstemän.
- Ja, se ovan
- Ja, nu.
- Nej
- Ja
- Nej
- *Det finns en risk för att vi får övergångsvis ett samhälle där stora grupper – som inte har Internet /behärskar Internet – ställs utanför. Det tar kanske en generation innan så stor andel av landets medborgare har tillgång till / kan använda Internet, att vi kan bygga heltäckande system som mer eller mindre förutsätter att man behärskar Internet. Jag upplever att stora grupper redan ställs utanför service och information därför att de inte har / behärskar Internet. Så tillsvidare: gärna ökad information och delaktighet och medborgarinflytande via Internet, men de gamla manuella systemen får inte tas bort för tidigt. De som inte har Internet får inte ställas utanför.*
- *Jag har hört begreppet , men är inte helt på det klara med innebörd.*

Bilaga 2 – Svar från företag

Under varje fråga i enkäten följer svaren. Varje svar är ordagrant återgiva och eftersom samtliga svar till en fråga redovisas samlade skiljs de åt med punktmarkering.

1)

Beskriv kort vilken typ av företag ni arbetar i och vilka era arbetsuppgifter är.

- Vi producerar kartor och underhåller kartdatabaser.
 - Vi utvecklar och säljer programvaror för kartproduktion (CPS), samt driver kartbaserade webbtjänster (karthotellet).
-

2)

Känner ni till begreppen 24-timmarsmyndighet och e-demokrati och om, i vilka sammanhang gör ni det?

- Ja, har bl a medverkat i framtagning av it-årsböcker
 - Nej
-

3)

Känner ni till några aktuella projekt i Sverige som har en sida/portal på Internet där användare kan lämna synpunkter - geografiskt detaljerade eller inte - på givna planer/förslag eller komma med egna nya förslag?

- Nej
 - Nej, inte inom detta område. Vissa av karthotellets användare utnyttjar dock liknande "inrättnings-interaktivitet" (i huvudsak punktobjekt) mot kartbakgrund men för andra syften än planförslag. Känner även till "runoway" under "alternativet.nu" där orienterare kan rita in och jämföra sina vägval med konkurrenterna från tidigare orienteringstävlingar!
-

4)

Skulle ni personligen önska att möjligheten fanns att lämna personliga synpunkter genom att bl.a. kunna rita i en kartapplikation på en portal där ett planförslag finns att beskåda?

- Möjligen
 - Inte personligen men jag är positivt inställd till dessa möjligheter och vi arbetar för det
-

5)

Finns det idag planer och/eller idéer hos er att utveckla en Internetportal där en användare skall ha möjlighet att i en kartapplikation kunna rita eller på annat sätt åskådliggöra egna förslag i samband med en planprocess av något slag?

- Nej ligger inte i linje med vad vi håller på med. Däremot skulle våra kunder . Vi har försök sälja en sådan applikation utan framgång.
- Nej, inte för närvarande. (utöver befintliga besläktade möjligheter inom karthotellet)

6)

Ser ni fler användningsområden än vid diskussion kring detalj och översiktsplaner? Några andra typer av planer/förslag?

- Uppdatering/underhåll av information, och informations insamling överhuvudtaget. Tveksam till portalformen dock.

7)

Om Ja vid ovanstående fråga,

Tycker ni det bör finnas ytterligare val eller funktioner vid sidan av kartapplikationen? I så fall vilka?

T.ex. överblick över tidigare lämnade idéer, befintliga planer eller möjlighet att komma åt olika typer av data etc.

- Tycker inte att det går att besvara frågan generellt. Varje tillämpning bör innehålla de funktioner tillämpningen har behov för.

8)

Har ni hört talas om begreppet ”e-demokrati” och dess innebörd?

- Ja
- Nej

9)

Övriga synpunkter