

PLANDATA FOR LOKALPLANER - ET AUTORITATIVT DATASÆT? NYE PERSPEKTIVER PÅ AREALLOVGIVNING - OG GEODATA OG DIGITALISERING



Line Hvingel
AAU/COWI
hvingel@plan.aau.dk

Plandata er på en rejse. Vi er kommet langt i Danmark. Alle kommune- og lokalplaner har længe været tilgængelige gennem nationale offentlige systemer. Sidste år blev plandata beriget med mange detaljer og flere geografiske niveauer end tidligere som følge af et behov ift. fremtidige ejendomsvurderinger. Ud fra en teknisk vinkel kan data-modellen stort set ikke forfines mere, og ift. de data-mæssige beregninger, der er nødvendige ift. ejendomsvurderingen, vurderes plandata nu også at være velfungerende.

Alligevel har udviklingen af den seneste generation af plandata vist, at der stadig er udfordringer i datasættet. Udfordringerne udspringer overordnet af ønsket om at få planerne (.pdf) og plandata til at smelte bedre sammen. I øjeblikket virker plandata stadig som en afbildning af planerne og ikke som en egentligt repræsentation af planers indhold. Dermed kan plandata ikke bruges fuldt ud til digitale forvaltningsløsninger. Udfordringerne bunder især i juridiske, organisatoriske og procesuelle hensyn, som ikke har været adresseret i den hidtil meget tekniske tilgang til udvikling af datamodeller for plandata. Problemstillingen lader til at opstå generelt jo længere vi kommer med at digitalisere eksisterende forvaltningsområder, idet mange forvaltningsobjekter (datasæt) har et ophæng i en bagvedliggende lovgivning. Diskussion af juridiske, organisatoriske, procesuelle og lignende hensyn er derfor nødvendige for at kunne nå et højere niveau af modenhed indenfor digital forvaltning.

I artiklen analyseres plandata, og resultaterne kan bruges som input til udvikling af næste generation plandata, men kan også indgå som generelt input til diskussion af forhold mellem *regulering* og kort. Regulering udtrykt gennem geodata, f. eks. udpegning af beskyttede områder, kan kaldes retlige geodata. Udvikling af en begrebsverden for denne type data vil sikre, at de kan indgå i digitale løsninger. Artiklen er skrevet i sammenhæng med oplæg afholdt dels på Aalborg Universitet den 27.9.2018, dels på Kortdage 2018, Aalborg.

Keywords: Fysisk planlægning, geodata, digital forvaltning

INTRODUKTION TIL PROBLEMSTILLING

Fysiske planer, især kommune- og lokalplaner, medfører muligheder og begrænsninger for ejendomme, og planoplysningerne har derfor altid været meget relevante at have en let adgang til, for forvaltning såvel som borgere. For at sikre koblingen mellem planerne og ejendommen er planerne traditionelt blevet tinglyst, og planerne har altså været synlige ved opslag i tingbogen på pågældende ejendomme.

For 30 år siden så det første offentlige Planregister dagens lys.

"Medens tinglysningsystemet i kraft af dens basale karakter i forhold til fast ejendom giver stor sikkerhed for indhold og fuldstændighed, indgår de offentligtretlige rådighedsindskrænkninger så hyppigt i den offentlige forvaltning, ved ejendomsomsætning, bebyggelse mv., at en parallel registrering til tinglysningsystemet hos forskellige af de involverede parter har været iværksat".

(Trollegaard, 1989)

Med den stigende anvendelse af planinformationer var det altså ikke nok med muligheden for enkeltopslag. Der var brug for en mere operationel, samlet adgang til data, så det var muligt hurtigt at få overblik over selve planerne og deres overordnede indhold (angivelse af bebyggelsesprocent, minimal grundstørrelse etc.) samt over hvilke ejendomme, de var gældende for. Planregisteret blev ført af kommunerne efter retningslinjer fra Boligministeriet. Registret indeholdt links til digitale pdf. udgaver af planerne, men registret havde ikke

noget digitalt kort tilknyttet. Med den fremvoksende anvendelse af Geografiske Informations Systemer (GIS) blev dette behov baggrunden for den næste udviklingsfase af registret:

Systemmæssigt er Planregistret et traditionelt tekstbaseret register – der er altså ikke mulighed for at registrere og vise grafiske data, der viser placering af byggefelter, linieføringer osv. på et kortbilag, der f.eks. for en lokalplan er en vigtig del af planen.

(Trollegaard, 1989)

Behovet førte til udviklingen af plansystem.dk, der trådte i drift 2006. Plansystemet var en fælles indgang til alle kommune- og lokalplaner, der kunne tilgås via link til .pdf. Ved upload af planer skulle man vælge et emneord, der repræsenterer anvendelse og dermed planernes indhold på mest dækkende vis. Der kunne ikke indskrives fritekst, men anvendelsesbestemmelser skulle vælges fra givet liste. Samlet set var plansystem.dk dermed en repræsentation af planerne og deres indhold og ikke udtryk for selve planen. Det var altså originalfilerne, der var de retligt bindende – dvs. ved uoverensstemmelser mellem .pdf og oplysninger i plansystem.dk, vil selve planen være det rette lovgrundlag. Det er dermed også selve planen, som skal bruges og lægges til grund for afgørelser.

I en digital kontekst og med den øgede anvendelse af digitale (geo)data og implementering af digital forvaltning i den offentlige sektor kræver denne type registre særlig opmærksomhed. Det er fristende at bruge de digitale data om planerne

– deres indhold og især geometri – sammen med andre data. Det går også fint i mange sammenhænge, men idet plandata juridisk kun kan betegnes som vejledende, skal data bruges og udstilles varsomt, når det drejer sig om ”hvad gælder for min ejendom”.

I 2017 var det behovet for datadreven ejendomsvurderinger, der førte til næste skridt på rejsen. SKAT har faktisk haft et planregister til støtte for ejendomsvurderingen siden 1970’erne. Men ønsket om et nyt datadrevnet ejendomsvurderingssystem medfører behov for en mere systematisk registrering af anvendelses- og udnyttelsesmuligheder, så alle relevante bebyggelsesregulerende bestemmelser kan henføres til ejendomsniveau (faktisk til de enkelte jordstykker (matr.nr.)). Plandata for lokalplaner er dermed i langt højere grad blevet et mere reelt udtryk for byggeretten.

Sammen med udviklingen af en ny plandata-model blev planloven også ændret, således at lokalplaner nu skal indmeldes til plandata.dk for at have retsvirkning. Ligeledes er det indskærpet i loven, at kommunerne skal indberette oplysninger om anvendelses- og udnyttelsesmuligheder, hvis det er reguleret i den pågældende plan.

(Erhvervsministeriet, 2018)

Kan man dermed sige, at plandata nu er autoritative? Og kan de lægges til grund for afgørelser?

ANALYSE, DE NYE PLANDATA

PlanDK2+ datamodellen

Lokalplaner reguleres gennem den nye data-model, PlanDK2+, med flere niveauer og flere bestemmelser end tidligere (Forfatter 4 et al, Årstal). Datamodellen rummer tre geografiske

niveauer: lokalplan, delområde, byggefelt. På delområder og byggefelter er det muligt at registrere følgende sæt anvendelses- og udnyttelsesbestemmelser, jf. Tabel 1 på næste side.

Som det ses af datamodellen kan rigtig mange detaljer angående planregulering registreres, eksempelvis

- Der kan skelnes mellem omfang i m², procent eller i rumfang (m³/m²)
- Det kan angives konkret om et angivet omfang knytter sig til en ejendom (flere samnoterede matrikelnumre), en grund (samnoterede matrikelnumre, der ligger ved siden af hinanden), jordstykker (matrikelnumre) eller for området som helhed. Nogle lokalplaner regulerer ikke hele matrikelnumre. Dette er der også taget højde for, idet det er muligt at regulere for deljordstykker i plandata.dk (Forfatter, Årstal)
- Der kan angives højde, som sammenholdt med byggefelter også kan bruges til beregning af byggeretten

Samlet set er der tale om en meget detaljeret datamodel, der kan rumme rigtig meget af en lokalplans indhold og dermed i høj grad afspejle det reguleringsmæssige indhold.

DE NYE PLANDATA I PRAKSIS

Objektorienteret planlægning?

Den nye datamodeller rummer mange registreringsmuligheder på tre geometriske niveauer. Det giver kommunerne en stor metodefrihed, og resultatet vil en stor forskellighed i, hvordan lokalplaner udarbejdes og registreres i plandata.dk.

Som eksempel kan ses de to lokalplaner fra København vist øverst på denne og næste side. De er vedtaget inden for en forholdsvis kort tidsramme;

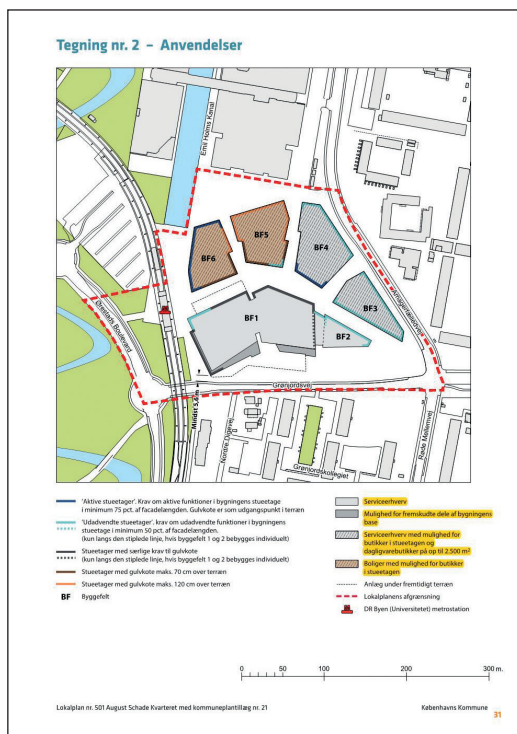
Registreringspligt i Plandata.dk

§ 3. Kommunalbestyrelsen skal indberette de i § 2, stk. 1, nr. 1-7, nævnte planer, afgørelser og beslutninger m.v. digitalt i Plandata.dk. Ved indberetningen skal kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med de i § 1, stk. 2, nævnte datamodeller registrere oplysninger om identifikation, egenskabsdata og den geografiske udstrækning m.v. og vedlægge én samlet OCR-læsar pdf-fil. Registreringen skal herunder omfatte oplysninger om anvendelses- og udnyttelsesmuligheder, i det omfang dette er reguleret i den pågældende plan, afgørelse eller beslutning m.v.

Metadata	
PLANID, KOMNR, LOKALPLAN_ID, OBJEKTkode, DELNR (for delområder), PLANTYPE	
DATOFORSL, DATOVEDT, DATOAFLYST, DATOGSTART, SAFLYSDATO	
VERSIONSNR, PSTATUS	
DATAPROD, DIGIGRUNDL, DIGIGRUNDD	
Registrering af anvendelse og udnyttelsesbestemmelser	
iANVREG	Markering af at planen IKKE regulerer anvendelse
ANVGEN	Planens generelle anvendelseskode (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
ANVKONKRET	Planens konkrete anvendelseskode
MEGAWATT, VINDBESKRIV	Angivelse af hvor mange MW (MegaWatt) der er planlagt for indenfor et vindmølleområde (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
iZONEREG	Markering af at zonestatus for det samlede delområde IKKE reguleres entydigt som enten "byzone" eller "sommerhusområde".
ZONE	Kode for zonestatus (byzone, landzone, sommerhusområde) (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
iOMFANGREG	Markering af at delområdet IKKE regulerer bebyggelsesomfang
BEBYGPCT	Maksimal bebyggelsesprocent. Angivet generelt for hele planen. (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
BEBYGPCTAF	Definition af om BEBYGPCT beregnes af: 1. Området som helhed 2. Den enkelte ejendom 3. Den enkelte grund 4. Det enkelte jordstykke (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
BEBYGPCTAR	Højeste andel (%) af grundarealet, der må bebygges. Angivet generelt for hele planen. OBS! Dette er et synonym for BEBYGGRAD (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
M3_M2	Rumfangsbestemmelse (bygningernes max. rumfang (m3) ift. grundarealet (m2)). Angivet generelt for hele planen. (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
M3_M2H	Definition af om M3_M2 beregnes af: 1. Området som helhed 2. Den enkelte ejendom 3. Den enkelte grund 4. Det enkelte jordstykke (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
EAREAL	Det maksimale etageareal, der må opføres. Angivet generelt for hele planen
EAREALH	Definition af om M3_M2 beregnes af: 1. Området som helhed 2. Den enkelte ejendom 3. Den enkelte grund 4. Det enkelte jordstykke
MAXETAGER	Maximale antal etager f.eks. 3.5. Angivet generelt for hele planen.
MAXBYGNHJD	Maksimal højde i meter f.eks. 8.5. Angivet generelt for hele planen
MINMILJO	Mindst tilladte miljøklasse. Talværdi 1-7 (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
MAXMILJO	Maksimalt tilladte miljøklasse. Talværdi 1-7 (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
BEVARBEST	Bygningsbevaringsbestemmelse. Kort beskrivelse af evt. bygningsbevaringsbestemmelser for det område, som planen omfatter. (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)

BEBYGGRAD	Maks. bebyggelsesgrad. (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
MINGRUND	Minimum andel af grundstørrelse (Må ikke angives, hvis delområdets plantype er 30.4 byggefelter)
UDSTYKREG	Markering af at delområdet IKKE regulerer Udstykning
MINUDS	Minimums udstykningsstørrelse m ²
UDSTYKNINGSFORBUD	Angiver at et område ikke må udstykkes
KOMPLEKS, KBESKRIV	Markering af at planens opbygning og/eller anvendelses- og omfangsbestemmelser er for komplekse til at registrere i felter vedrørende anvendelse, omfang og udstykning
SFORHOLD	Beskrivelse af særlige forhold, som ikke er dækket ind ved hjælp af de øvrige markeringer.
ANVTYPE	Nyt element, vedrørende Anvendelsestype. Her kan der (i en GML-fil !) angives en til flere Specifikke Anvendelser (AVNSPEC), hvortil er der knyttet én til flere specifikke bebyggelsesregulerende bestemmelser (SBYGOMFAG)
SBYGOMFAG	Nyt element, vedrørende Specifikke Anvendelser. Her kan der (i en GML-fil !) angives én til flere specifikke bebyggelsesregulerende bestemmelser
ANVSPEC1(-10)	Det er muligt at angive flere (optil 10 forskellige) specifikke anvendelser med dertilhørende bebyggelsesregulerende bestemmelser. Disse har løbende nummerering 1 til 10, hvilket er vist med eksemplet ANSPEC1 med tilhørende EAREAL1, EAREALH1, MAXBHJD1, MAXETAGE1 osv, de efterfølgende specifikke anvendelser vil blive nummeret fortløbende
BYGPCT1	Maksimal bebyggelsesprocent. Knyttet til ANVSPEC1.
BYGPCTH1(-10)	Definition af om BEBYGPCT1 beregnes af: 1. Området som helhed 2. Den enkelte ejendom 3. Den enkelte grund 4. Det enkelte jordstykke
EAREAL1(-10)	Det maksimale etageareal, der må opføres. Knyttet til ANVSPEC1.
EAREALH1(-10)	Definition af om EAREAL1 beregnes af: 1. Området som helhed 2. Den enkelte ejendom 3. Den enkelte grund 4. Det enkelte jordstykke
BYGPCTAR1(-10)	Højeste andel (%) af grundarealet, der må bebygges. Angivet generelt for hele planen.
M3_M21(-10)	Rumfangsbestemmelse (bygningernes max. rumfang (m3) ift. grundarealet (m2)). Knyttet til ANVSPEC1.
M3_M2H1(-10)	Definition af om M3_M2 beregnes af: 1. Området som helhed 2. Den enkelte ejendom 3. Den enkelte grund 4. Det enkelte jordstykke
MAXBHJD1(-10)	Maksimal tilladt bygningshøjde. Knyttet til ANVSPEC1.
MAXETAGE1(-10)	Maximale antal etager. Knyttet til ANVSPEC1.
GEOMETRI	Planen geografiske udstrækning.
BYGGEFELTTYPE	Såfremt byggefelt er type 1: 'Byggefelt med begrænsende byggeret' kan der IKKE angives et etageareal. Såfremt byggefelt er type 2: 'Byggefelt med delvist begrænsende byggeret' SKAL der angives et etageareal. Såfremt byggefelt er type 3: 'Vejledende byggefelt' eller type 4: 'Særligt udpegede byggefelt' er det frivilligt at angive etageareal, antal etage eller max højde. Såfremt byggefelt er type 4: 'Særligt udpegede byggefelt' skal der være angivet anvendelse

Tabel 1. Datamodellen for lokalplan og byggefelter (Erhvervsstyrelsen, 2019).



Lokalplan for August Schade Kvarteret (nr. 501) fra 19. december 2013 og Lokalplan for Ørestad Nord (nr. 301 med tillæg nr. 1, 2, 3, 4 og 5) fra 30. maj 2012.

Som vist i Figur 1. er der i selve lokalplanerne ikke en entydig forståelse og anvendelse af hverken geografi eller betegnelser.

I lokalplanen øverst på denne side kan der af lokalplanens bestemmelser læses, at "Fordelingen af erhverv og boliger fastlægges for de enkelte byggefelter som vist på tegning nr. 2", og det tilhørende kortbilag viser i overensstemmelse med teksten fem byggefelter med forskellige farver og tilhørende anvendelser. Senere i lokalplanen findes bestemmelsen "Det samlede bruttoetageareal til butiksførmål skal etableres inden for de på tegning nr. 2 viste zoner til detailhandel". Det vil sige, der findes følgende niveauer i lokalplanen: Lokalplanens afgrænsning, Byggefelter og Zoner. Plandata.dk opererer med Lokalplan, Delområde og Byggefelter, så hvis man ved indberetning vil være tro mod lokalplanens ordlyd indberettes Lokalplan og Byggefelt, og Zonerne vil ikke kunne indberettes.

Den anden lokalplanplan regulerer anvendelser

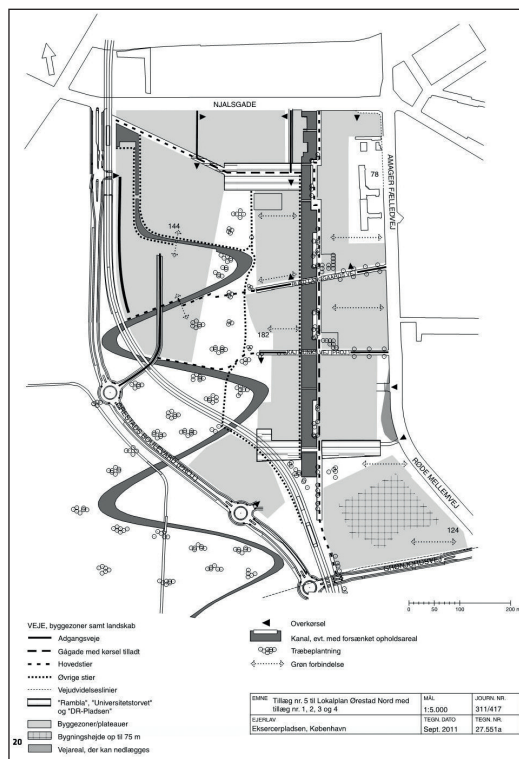
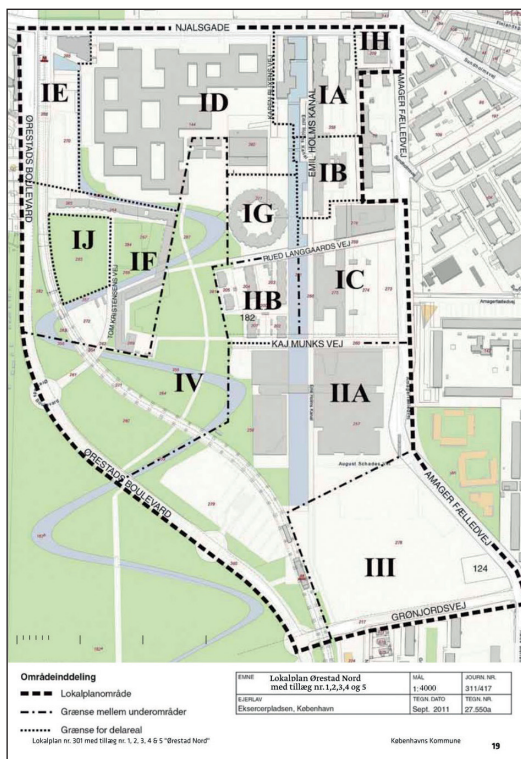
på tilsvarende vis men med henvisning til Delområder. Byggefelter regulerer alene placering (og særlige højdeangivelser). Dog er der sproglige variationer i henvisningerne; "Inden for byggefeltet", "Inden for byggezoner" og "Inden for det krydskraverede felt".

Eksemplet viser for det første en meget varieret og ikke-stringent planpraksis. Man kan sige, at dette ikke hidtil har været et problem, idet det ud fra en sproglig fortolkning var til at forstå, hvad meningen var. Problemet opstår ved oversættelse til den digitale verden. Her er der brug for entydighed, så data kan præsenteres på en ensartet og korrekt måde.

Der findes allerede en definition fra planverdenen af de tre niveauer. Den stammer fra Byhåndbogen, som Arne Post udgav første gang i 2009 og i en revideret udgave sidste år. Se tabel 2.

Af definitionerne i Byplanhåndbogen kan udledes, at byggeretten (anvendelse og omfang mv.) hovedsageligt skal reguleres ved hjælp af delområder, og at byggefelter alene tjener til at foretage selve placeringen af byggeretten.

Eksempelvis; en lokalplan indeholder tre del-



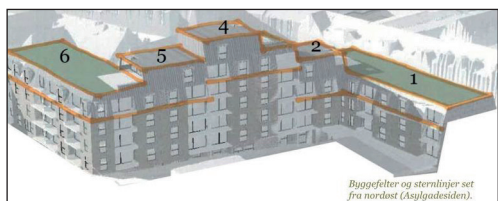
Figur 1. To lokalplaner fra København. Den øverste benytter sig af byggefelter til at regulere forskellige anvendelser, den nederste bruger delområder til at regulere anvendelserne og byggefelterne regulerer alene placering og særlige højdeangivelser.

områder – et til boliger, et til en børnehave og et til grønt friareal. Hvert *delområde* har en tilhørende anvendelse og et tilhørende omfang, herunder fælles friarealer med en bebyggelsesprocent på nul. Er der ønske om at styre, hvor børnehaven og boligene skal placeres indenfor delområderne kan dette gøres ved hjælp af *byggefelter*.

I praksis viser gennemgang af lokalplaner, at der ofte i forbindelse med byggefelter vil være brug for at regulere en særlig højde for netop dette byggefelt. F.eks. i tætbyområder, hvor der udlægges delområder til forskellige anvendelser (evt. blandede anvendelser), men hvor området ønskes planlagt i varierende højder for at skabe "liv i bebyggel-

Delområde	Område afgrænset i kommuneplanen eller del af en lokalplans geografiske område, med henblik på fastsættelse af specifikke bestemmelser om anvendelse, bebyggelsens udformning mv. Lokalplaner som indeholder bestemmelser, der er knyttet til en bestemt geografi, skal indberettes som digital afgrænsning i plandata.dk
Byggefelt	Et afgrænset areal inden for hvilket bebyggelsen skal placeres, fastsat i en lokalplan eller byplanvedtægt og vist på kortbilag. Byggefeltets afgrænsning skal indberettes til plandata.dk

Tabel 2. Definitioner af henholdsvis Delområde og Byggefelt ifølge (Post, 2018)



Figur 2. Illustration fra Lokalplan nr. 1133, Adelgade 44-46, Skanderborg. Vedtaget i januar 2019

sen”, f.eks. nedenstående illustration fra en nyere lokalplan fra Skanderborg, jf. Figur 2.

Eksemplet fra August Schade Kvartet, København, bør ud fra definitionerne fra Byplanhåndbogen benytte delområder til at regulere de forskellige anvendelser med. Det, der taler for valget af den anvendte registreringssystematik, er, at der er samme omfangsbestemmelser for hele område. Derfor er det fristende at se det hele som ét delområde, men med forskellige anvendelser. Følges systematikken fra Byplanhåndbogen, skal der på hvert delområde registreres en anvendelse og et omfang (som i dette tilfælde vil være det samme for alle delområderne, og skal gentages for hvert delområde).

Friheden i datamodellen for plandata betyder altså, at der i praksis vil være utrolig mange variationer i anvendelse af geometrier og udfyldelse af de byggeretslige bestemmelser, og på denne måde vil en meget varieret planpraksis også betyde et meget varieret sæt af plandata.

Ved opslag på plandata vil det derfor være meget uens, hvor bebyggelsesregulerende bestemmelser findes, jf. nedenstående eksempel, Figur 3.

Der kan gøres to observationer ved opslaget.

For det første, at det kan virke lettere uoverskueligt at udlede, hvad der er reguleret i planen. Der er valgt en model, hvor alle reguleringsmuligheder vises, og så er der ud fra hver oplysning registreret om oplysningen er angivet i planen eller ej. Det giver god mening, at der f.eks. fremgår ”Max. etageareal: IKKE reguleret”. Men det er ikke helt indlysende, hvad ”Kompleks plan: Ikke angivet” betyder. Faktisk er angivelsen af ”Kompleks plan” en mulighed, der kan benyttes, hvis det vurderes, at lokalplanen har så mange komplekse geometrier og bygge-

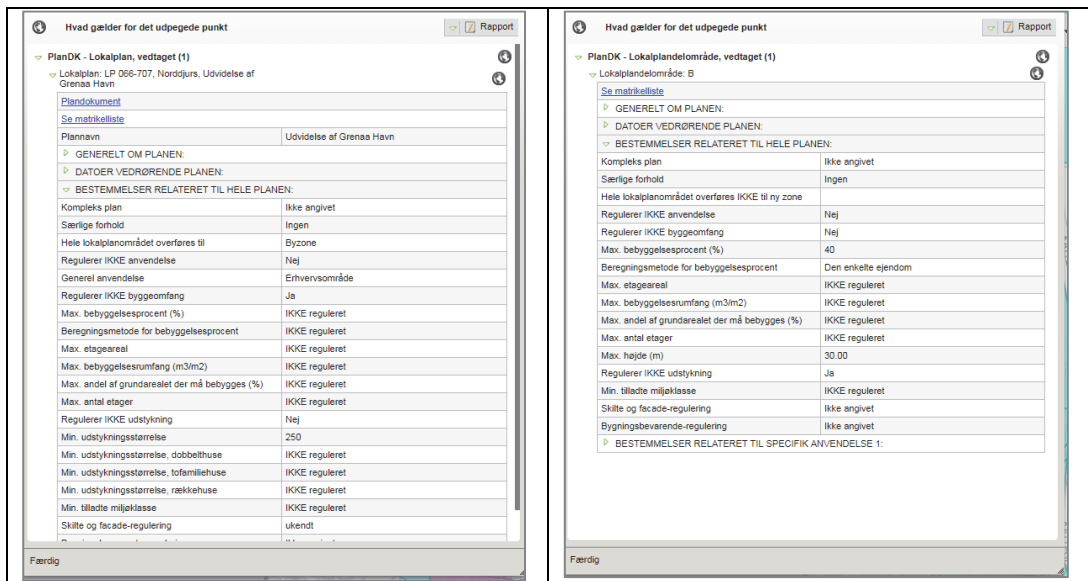
retsrlige reguleringer (f.eks. angivelse af forskellige alternative udformninger), at det ikke er muligt entydigt at indberette det til plandata.dk. Derfor er ”Kompleks plan” undtagelsen fra reglen, og det virker ikke korrekt at gengive, at det ikke er angivet netop i ovenstående eksempel. For her er det muligt at indberette oplysninger og derfor er planen pr. default IKKE en kompleks plan. En anden vanskelig forståelig oplysning opstår ved brugen af dobbeltnegationer, f.eks. ”Regulerer IKKE byggeomfang: Ja”. Faktisk regulerer lokalplanen byggeomfang, så svaret burde være Nej. Eller endnu bedre oplysningen burde hedde ”Regulerer byggeomfang: Ja”.

Den anden overordnede observation, der kan gøres ved opslaget, er, at der ligesom ved Københavner-lokalplanerne er indberettet byggeretslige bestemmelser på flere niveauer. På delområde-niveau er indberettet bebyggelsesprocent, højde mm. Der gælder også en bestemmelse om ”Maks. udstykningsstørrelse” på 250 m², men denne fremgår alene af lokalplan-niveauet.

Man kan sige, at i forhold til skattemyndighedens behov for at udlede, hvilke byggeretslige bestemmelser, der gælder for hvilke ejendomme, er det ikke et problem, at oplysningerne fremgår af forskellige planniveauer. En GIS-analyse vil kunne nedbryde oplysningerne til de ønskede niveauer.

Men for forvaltning i bred forstand, der enten slår op på plandata.dk eller bruger data direkte fra registret, er der en potentiel risiko for at overse oplysninger og dermed give forkerte svar på spørgsmål om byggeret. For borgere og andre eksterne brugere (herunder også professionelle brugere, som ejendomsmæglere, developere mm.) vurderes registret i dag at være svært forståeligt.

Diskussionen af samspillet mellem planpraksis og den nye digitale udgave af planerne er en vigtig del af ovenstående diskussion. Der behøver ikke ske en ændring af datamodellen for at forberede de ovenstående uhensigtsmæssigheder. Kommunerne har allerede i dag mulighed for at arbejde mere stringent med planer og indberetningen. Et eksempel på en god lokalplan, der dog ikke fungerer så godt i den digitale verden ses på næste side.



Figur 3. Opslag i plandata.dk, hvor opslaget til venstre viser oplysninger på lokalplanniveau og til højre vises oplysninger for et delområde i samme lokalplan.

Lokalplanen regulerer et sommerhusområde og for at sikre udsigten til havet, ønskes i planen at placere bebyggelsen hensigtsmæssigt. Derfor gælder der forskellige bestemmelser (Figur 4.), der tilsammen udgør et billede svarende til kortbilaget gengivet i samme figur; ejendommene nr. 10-15 er reguleret med byggefelter, hvor indenfor sommerhusene skal placeres. Ejendommene nr. 16-22 indeholder som udgangspunkt ikke byggefelter, idet sommerhuse her må placere sig frit ift. de foranliggende sommerhuse, så de kan få den optimale udsigt. Dog vil der i praksis være et byggefelt på grundene, idet bebyggelsen for det første skal holdes minimum 5 meter fra skel (svarende til Bygningsreglementets generelle regler for sommerhuse). Men der gælder en anden regulering for ejendommene; nemlig at der skal være en 10 meter beplantning langs det sydlige skel, hvor der ikke må bygges indenfor. Og derfor vil der i praksis være et byggefelt på ejendomme. Det kunne i andre sammenhænge være *byggelinjer* og ikke byggefelter, der i praksis udlægger et byggefelt. Ud fra en ordlydsfortolkning af lokalplanen, især kortbilaget, vil der kun findes *Byggefelter* på ejendommene nr. 10-15, og kommunen har også kun indberettet disse seks

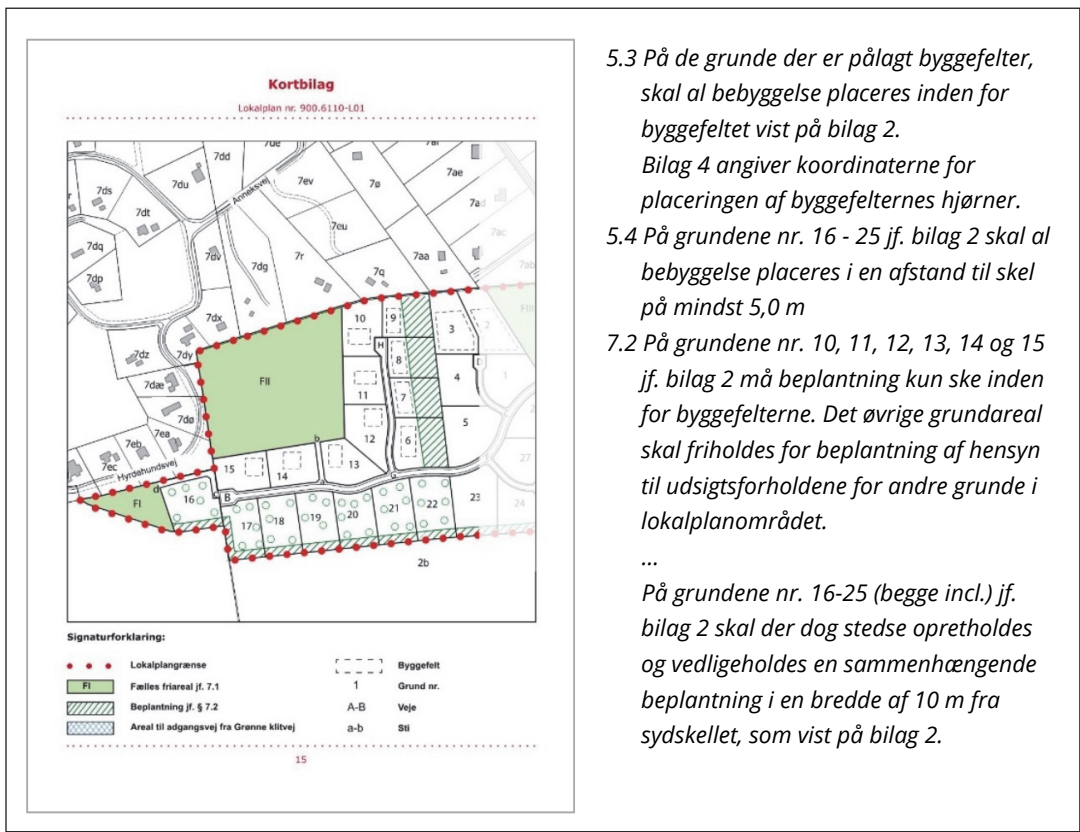
byggefelter til plandata.dk. Men reelt vil resten af grundene også indeholde byggefelter. Dette vil ikke fremgå af opslag i plandata.dk, hvilket kan betyde, at borgere, forvaltning og andre professionelle brugere misforstår planens indhold.

BINDENDE, PRINCIPIELLE ELLER ILLUSTRATIVE BESTEMMELSER?

Diskussion af forholdet mellem planlægning og plandata åbner også for et nyt behov. Hvor en mere stringent anvendelse af datamodellen kan hjælpe på indholdet og kvaliteten af plandata, så vil en bedre kobling mellem planlægningen og plandata kalde på flere registreringsmuligheder, når det kommer til bestemmelsernes og geografiernes retlige værdi, som udfoldet herunder.

I en lokalplan opereres traditionelt med tre typer af reguleringer: bindende, principielle (eller retningsgivende) og illustrative (Planstyrelsen, 1989). Kategorierne anvendes både i forbindelse med tekst og kort.

Umiddelbart kan denne skelnen mellem bindende, principiel og illustrativ ikke genfindes i afbildningen af områder i plandata.dk. Og så alligevel lidt. For på byggefelt-niveau har man mulighed for at angive om byggefeltet er:



Figur 4. Regulering for dels "Bybyggelsens placering og omfang" samt "Ubebyggede arealer" for Lokalplan nr. 900.6110-L01 for Sommerhusområde ved Grønne Klitvej, Skallerup. Til venstre ses kortbilag, og til højre den tilhørende tekst fra lokalplanen.

5.3 På de grunde der er pålagt byggefelter, skal al bebyggelse placeres inden for byggefeltet vist på bilag 2.

Bilag 4 angiver koordinaterne for placeringen af byggefelternes hjørner.

5.4 På grundene nr. 16 - 25 jf. bilag 2 skal al bebyggelse placeres i en afstand til skel på mindst 5,0 m

7.2 På grundene nr. 10, 11, 12, 13, 14 og 15 jf. bilag 2 må beplantning kun ske inden for byggefelterne. Det øvrige grundareal skal friholdes for beplantning af hensyn til udsigtsforholdene for andre grunde i lokalplanområdet.

...
 På grundene nr. 16-25 (begge incl.) jf. bilag 2 skal der dog stedse opretholdes og vedligeholdes en sammenhængende beplantning i en bredde af 10 m fra sydskellet, som vist på bilag 2.

- Såfremt byggefelt er type 1: 'Byggefelt med begrænsende byggeret' kan der IKKE angives et etageareal.
- Såfremt byggefelt er type 2: 'Byggefelt med delvist begrænsende byggeret' SKAL der angives et etageareal.
- Såfremt byggefelt er type 3: 'Vejledende byggefelt' eller type 4: 'Særligt udpegede byggefelt' er det frivilligt at angive etageareal, antal etage eller max højde.
- Såfremt byggefelt er type 4: 'Særligt udpegede byggefelt' skal der være angivet anvendelse (Erhvervsstyrelsen, 2019)

Kategoriseringen ligger ikke helt op ad forståelsen og anvendelsen fra planpraksis, men idet PlanDK2+ datamodellen i dag allerede indeholder muligheden for at kategorisere, vil en lille juste-

ring skabe mulighed for at få planpraksis og plan-data til at passe bedre sammen.

DET TEMPORARE PERSPEKTIV

Den sidste betragtning, der kan gøres om forholdet mellem lokalplaner og plandata er det skisma, der står mellem at registrere en (lokal)plans indhold, og så hvorvidt denne registrering af planindhold er udtryk for den reelle/realiserede byggeret i et område.

Plandata vedrører pr. definition *planlægning*. Det vil sige, at der er tale om et billede af en fremtidig situation eller vision for et område. Der har i forbindelse med indberetning af allerede vedtagne planer (den såkaldte Førstegangsregistrering foretaget af Erhvervsstyrelsen) været mange situationer, der har kaldt på en retlig afklaring.

Bindende	4.2 Der må udstykkes maks. 28 sommerhusgrunde.
Principielle	4.1 Udstykning skal i princippet ske som vist på bilag 2. Ejendomme må ikke udstykkes i parceller mindre end 2.500 m ² . Ejendommene må ikke ved arealoverførsel o.lign. nedbringes til en størrelse på under 2.500 m ² .
Illustrative	<p>I lokalplanen bruges tekst i kursiv til uddybe og på denne måde illustrere de gældende bestemmelser, f.eks.</p> <p>7.6 "I lokalplanområdet må der ikke udplantes invasive plantearter som f.eks. rynket rose, kæmpe pileurt, japansk pileurt, gyvel, bjergfyr, glansbladet hæg, rød hestehov, kanadisk gyldenris, sildig gyldenris".</p> <p>Med tilhørende illustrative tekst</p> <p><i>" Ved invasive arter forstås planter, som er indslæbt eller indført til Danmark og som kan sprede sig voldsomt og derved udkonkurrere den hjemmehørende flora".</i></p> <p>I en af lokalplanerne fra København er et andet fint og repræsentativt eksempel:</p> <p>"Stk. 16. Parkering</p> <p>a) Parkeringsdækningen skal være af størrelsesordenen og må ikke overstige 1 parkeringsplads pr. 150 m² bolig- og erhvervsetageareal og ikke overstige 1 parkeringsplads pr. 100 m² detailhandelsareal. Parkering skal etableres i konstruktion i underjordiske anlæg, jf dog stk. b.</p> <p>b) Der kan etableres op til 20 P-pladser for biler på terrænen under forudsætning af, at de indrettes til personer med handicap og som korttidsparkering.</p> <p><i>På illustrationsplanen side 8 er foreslået placeret 16 P-pladser på terrænen. På den baggrund er det vurderet, at de skitserede byrum maksimalt kan rumme 20 P-pladser på terrænen uden at det går ud over bylivet."</i></p> <p>(Lokalplan for August Schade Kvarteret (nr. 501) fra 19. december 2013)</p>

Tabel 3. Lokalplan for August Schade Kvarteret (nr. 501) fra 19. december 2013 samt Lokalplan nr. 900.6110-L01 for Sommerhusområde ved Grønne Klitvej, Skallerup

Situationen er, at plandata egentligt er korrekte sammenlignet med planens indhold, men ikke korrekte sammenlignet med virkeligheden, det vil sige den efterfølgende realisering. Et par eksempler ses herunder.

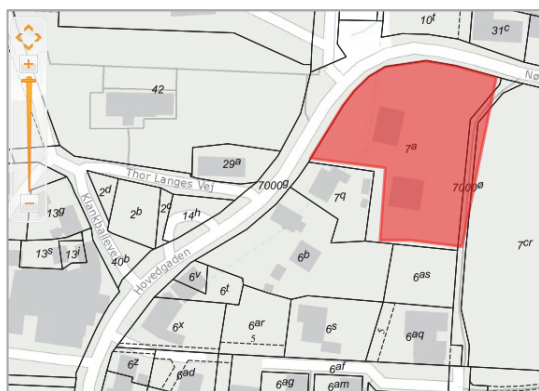
Problematikken opstår, idet det er lokalplanen (.pdf), der er det juridisk gældende dokument. I forhold til at vurdere lovligheden af en bestemmelse i en lokalplan, vil der desuden gælde, at lokalplanens tekst trumfer lokalplanens kort ved uoverensstemmelse.

Det første af de to eksempler (Figur 5) er et ofte forekommet eksempel på, at der er indtegnet et planområde på kortbilag i en lokalplan, som ved den efterfølgende udstykning er tilpasset lidt. Måske siger lokalplanen, at "Lokalplanen

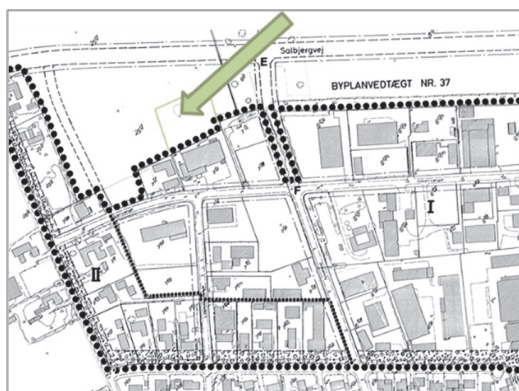
omfatter matr. nr. 7a", og så vil man ud fra en fortolkning af teksten, kunne acceptere en tilpasning af plangrænsen. Men det efterlader en situation, hvor planområdets geometriske udtryk (udstrækningen og faconen af området) ikke vil ligne lokalplankortet. Til gengæld vil en tilpasning sikre, at de byggeretslige bestemmelser fra lokalplanen vil lande på de korrekte ejendomme, f.eks. ved ejendomsvurderingen.

Ofte vil lokalplaner laves for at regulere nye udstykninger, og derfor vil lokalplanen ofte sige "Lokalplanen omfatter matr.nr. XX og efterfølgende udstykninger", og så vil der slet ingen indikation være ift. den rette beliggenhed af lokalplanen.

I praksis vil denne tilpasning ved efterfølgende realisering ofte slet ikke blive opdaget, idet plan-



Figur 5. Kortbilag for en lokalplan georefereret ind på baggrundskort (GeoDanmark). Den planlagte afgrænsning af lokalplanen passer ikke geometrisk med den faktiske beliggenhed.



Figur 6. Kortbilag visende afgrænsning af en lokalplan. En af ejendommene er efter lokalplanens vedtagelse ændret.

data indberettes sammen med planen og udstykningen sker først efterfølgende, og ofte lang tid efter planens vedtagelse.

Det andet eksempel er juridisk udfordrende, idet lokalplaner ofte beskriver områdets afgrænsning i stil med følgende bestemmelse; "Lokalplanen afgrænses som vist på kort nr. 1 og omfatter (med angivelse af matr.nr.) samt alle parceller, der efter den (Dato) udstykkes fra de nævnte ejendomme". Alternativt kunne formuleringen være "... der efter den (dato) udstykkes/sammenlægges/ arealoverføres fra nævnte ejendomme inden for lokalplanens område".

Ud fra en fortolkning af ordlyden af ovenstående formuleringen vil tilkøb til ejendommen 7fa (markeret med pil på Figur 6) kunne betyde, at udvidelsen af ejendommen også er omfattet af lokalplanen, og planområdet bør derfor tilpasses (udvides). Mange kommuner vælger at argumentere for fastholdelse af plangrænsen, idet de ikke gennem tilkøb ønsker at åbne mulighed for at en given bebyggelsesprocent i et område, kan forøges gennem arealoverførsel til en given ejendom.

Begge eksempler illustrerer, at der bør tages en diskussion af, hvorvidt processen omhandlende planlægning – udstykning – realisering bør afspejles i plandata, så plandata gennem løbende tilretning vil repræsentere et mere reelt og brugbart billede af

byggeretten. Ved at gøre det vil anvendelsen af plandata optimeres. Det gælder både ift. ejendomsvurderingen men også andre løsninger, der understøtter digital forvaltning i bred forstand. Det kunne være løsninger indenfor digital byggesagsbehandling.

DISKUSSION OG KONKLUSION

Analysen og sammenligningen af plandata med dels selve det at planlægge gennem lokalplaner, men også det faktum, at planlægning sigter mod en fremtidig endnu ikke realiseret situation kalder på en diskussion af kvaliteten og den mulige anvendelse af plandata. I artiklens overskrift vælges "autoritative data" som ramme for diskussionen.

Er plandata autoritative data?

Der er ikke nogen klar definition af, hvad det sige, at et datasæt er autoritativt.

Ifølge Gyldendals Store Danske ordbog betyder autoritativ: *anset, vederhæftig, som har myndighed.*

Det vil sige, at autoritative data

- er agtet og velestimeret samt
- pålidelig og troværdig,
- og at der er en institutionel retssikkerhed ift. data, dvs. at de er udgivet og vedligeholdt af en myndighed, der har kompetencen hertil.

Plandata.dk er et offentligt register drevet og

vedligeholdt af offentlige myndigheder, som er givet kompetencen hertil gennem planloven og tilhørende bekendtgørelser (Erhvervsstyrelsen og kommunerne). Det er pålideligt og troværdigt ud fra en betragtning om, at registret er rummer alle forslag, vedtagne og aflyste lokalplaner i Danmark (fuldstændighed). Alligevel rummer plandata.dk udfordringer, der kan resultere i underminering af registrets troværdighed, hvis man vurderer data ud fra andre brugeres synsvinkel.

Forskellige brugere vil have forskellige behov. Derfor vil der være forskellige syn på, hvorvidt plandata for en given brugergruppe er *autoritativ* (forstået som pålidelig og dermed anvendelig for dem).

Skat/ejendomsvurderingen

De nye plandata er skabt ud fra et behov fra Skattemyndigheden, som resultatet af ønsket om at opbygge af et nyt datadrevet ejendomsvurderingssystem.

Den nye datamodel rummer mange detaljer og muligheder for registrering af planoplysninger på tre geografiske niveauer (lokalplan, delområde, byggefelt) mod tidligere kun to niveauer, jf. afsnit 0.

Den reviderede planlov (Erhvervsministeriet, 2018) stiller krav om, at alle byggeretlige bestemmelser indberettes til plandata.dk med tilhørende geometrier, så derfor burde Skats behov være dækket af de nye plandata. Plandata kan derfor i Skats optik betegnes som autoritative.

Der har tidligere været kritik fremme af plandatas anvendelse som grundlag for ejendomsvurdering (Gregor, 2017 - 2).

Kritikken gik på:

- at mange områder ikke er lokalplanlagte, og derfor vil beregningen fejle pga. fuldstændigheden. Dette er imødegået, idet ejendomsvurderingen i første omgang anvender data fra lokalplaner, dernæst kommuneplanrammer og i sidste ende de generelle byggeretlige bestemmelser fra Bygningsreglementet. I kritikken fremføres, at kommuneplanen både indeholder såkaldte generelle og områdespecifikke rammebestemmelser. Dette er imødegået i førstegangsregistreringen af plandata, foretaget af Erhvervsstyrelsen, hvor data fra begge dele er registreret, men fremover er det et område, der skal sikres opmærksomhed ifm. udarbejdelse og indberetning af plandata.
- at der ofte opereres med en samlet bebyggelsesprocent for planområdet, og at mulighederne på den enkelte grund derfor afhænger af, hvad der er bygget på nabogrundene, ligesom det er forskelligt fra plan til plan om der henvises til samlede ejendomme eller grunde ifm. angivelse af bebyggelsesprocenter. Der er af det tidligere Naturklagenævnet (det nuværende Planklagenævnet) truffet afgørelse om, at en samlet bebyggelsesprocent for et lokalplanområde kan fortolkes som gældende for hver ejendom i området (Natur-Miljøklagenævnet, 2007). Så dette er en mulig vej at gå. En anden er, at der faktisk i forbindelse med restrummelighedsberegning tages højde for det reelle byggeri på hver grund, når (den resterende) byggeret beregnes. I dag kan der, modsat tidligere, specifikt angives om en bebyggelsesprocent vedrører et lokalplan (del) område, en ejendom, en grund eller et jordstykke, jf. afsnit 0, hvilket også sikrer mere korrekte beregninger.
- at der kan være andre begrænsninger – byggeplaner, byggefelter, SAVE, ledninger, vejretigheder, fredninger, risikovirkomheder m.m. – som gør, at byggemulighederne ikke kan udnyttes fuldt ud. Disse begrænsninger kommer fra andre registre/datasæt, og Skat har allerede i dag adgang til flere af disse, som derfor med fordel kan indgå i ejendomsvurderingen. I forhold til byggeplaner og byggefelter vil det være hensigtsmæssigt at fintune datamodellen, så den bedre afspejler planlægningens behov for regulering (herunder byggefelter kontra byggeplaner) samt behovet for bindende, principielle samt illustrative bestemmelser og de tilhørende ”streger”, jf. afsnit 0 samt 0.

Borgerne, herunder andre professionelle brugere

Borgere, der går ind på plandata.dk, vil klikke rundt og orientere sig i dét, de ser herinde. Der er umiddelbart to faldgruber: 1) De kan have svært ved at gennemskue, at de byggeretlige bestemmelser kan gemme sig på flere niveauer (lokalplan, delområde, byggefelt), og 2) de vil kunne tro, at de bestemmelser og geometrier, de læser og ser, er et udtryk for "Hvad gælder for mig" – uden at læse selve lokalplanen, jf. afsnit 0.

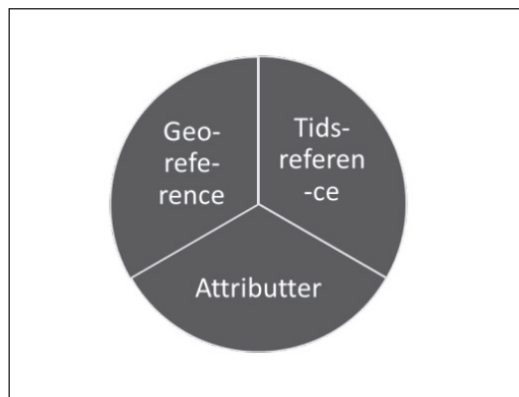
Planlæggere (som arbejder med lokalplanlægning)

PlanDK2+ modellen rummer rigtig mange detaljer, men planlæggere giver generelt stadig udtryk for, at plandata ikke er udtryk for planlægning, og ligefrem er svært foreneligt. Planlægning er netop planlægning – og dermed udtryk for en fremtid, der måske kommer til at se ud som i planen. Derfor vil der være et behov for at se plandata i en proces sammenhæng, for at sikre at der er overensstemmelse mellem plandata og stedets byggeret. Hertil kommer et behov for en justeret datamodel for at sikre en mere ensartet sprog, forståelse og anvendelse af planlægning og regulering gennem lokalplan kontra plandata. F.eks. muligheden for at arbejde med bindende, principielle og illustrative bestemmelser og kort.

Digital forvaltning i bred forstand

Forvaltningen vil fejlagtigt kunne komme til at træffe afgørelser på baggrund af de data, der vises i systemet. Det kan både være ud fra de bestemmelser, de kan læse online, ud fra de afgrænsninger, der vises på kortdelen, og endeligt i digitale systemer, der bygger på plandata 1:1.

For det første vil det juridisk være fejlagtigt, idet retsgyldigheden stadig er selve lokalplanen (.pdf). I praksis vil plandata og lokalplan i de fleste tilfælde være en afspejling af hinanden, men især behovet for 1) en mere systematik og entydig datamodel, 2) behovet for at kunne skelne imellem bindende, principiel-



Figur 7. Geodata kan traditionelt karakteriseres som selve georeference med tilhørende attributter og evt. en tidsreference (digitaliseringsdato, gyldighedsperiode eller lignende).

le og illustrative bestemmelser og kortbilag, vil være nødvendigt at overveje i datamodellen. Endeligt vil processen i lokalplanen/lokalplanens efterliv ifm. realisering af planen også skulle håndteres, for at data reelt kan indgå i digitale forvaltningssystemer.

Diskussionen af "pålidelighed" har indenfor offentlige digitalisering en IT-mæssig tilgang til forståelsen; Autoritative grunddata som begreb kommer til i 2011 i Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og er defineret som data:

- der er nemme at tage i anvendelse
- der er veldefinerede/veldokumenterede
- som har klare kvalitetsmål
- der har en effektiv og pålidelig distribution (Regeringen, KL og Danske Regioner, 2011)

I og med at data skal være veldokumenterede, vil brugerne være i stand til at vurdere, om data kan lægges til grund for en ønsket anvendelse. Ellers tager denne definition ikke direkte højde for datas egentlige anvendelse i digitale løsninger.

Men rigtig mange forvaltningsmæssige data vil være koblet op på en bagvedliggende lovgivning, og disse vil alle rumme udfordringer i stil med de fundne problematikker gældende for plandata. Hvis der ikke tages stilling til udfordringerne ved anvendelse af disse data i digitale løsninger, og gerne findes en løsning herpå, så vil data ikke kunne bruges. Det vil

udgøre en barriere for udviklingen af digital forvaltning, og sætte et loft på de mange forventninger, der i dag eksisterer ift. frigivelse og vækst på baggrund af offentlige grunddata.

Denne undergruppe af geodata kan karakteriseres som retlige geodata, det vil sige, hvis attributter har et retligt indhold, dvs. at de stedfæstede attributter er rettigheder, pligter, kompetencenormer eller afvejningsregler (Lasse Baaner, Helle Tegner Anker, Line Hvingel, 2016).

Illustreret ved et eksempel, så vil beskyttede vandløb være de udpegede vandløb (geodata) med tilhørende attributter (beskyttelsen og dets vilkår, udtrykt gennem naturbeskyttelsesloven) og evt. en tidsreference (i dette tilfælde hvornår beskyttelsen er indtrådt).

Diskussionen af retlige geodata er fraværende i den igangværende implementering af Grunddataprogrammet. Diskussion af retlige geodata og deres rolle i forvaltning i dag og fremover, vil flytte fokus i den igangværende udvikling og implementering af Grunddataprogrammet fra et teknisk fokus til et retligt og forvaltningsmæssigt fokus. Dette skift i fokus vil være nødvendigt for at implementere digital forvaltning i bred forstand. Denne diskussion vil ikke blive forfulgt yderligere i nærværende artikel, men vil danne grundlag for fremtidig forskning indenfor digital forvaltning baseret på retlige geodata. Se også (Lasse Baaner, Helle Tegner Anker, Line Hvingel, 2016) (Line Hvingel og Lasse Baaner, 2015) (Line Hvingel, Lasse Baaner og Lise Schrøder, 2014)

Analysen, der er foretaget i forbindelse med denne artikel, har identificeret en del, især retlige, problematikker. Løsning af disse vil medføre en langt bedre og mere kvalificeret anvendelse af plandata i digitale løsninger generelt. Løsning af de retlige problematikker vil også på sigt anvise konkrete løsninger på, hvordan der kan arbejdes med retlige geodata (her plandata) i konteksten af digital forvaltning. I forhold til plandata bør de konkrete anbefalinger i artiklen diskuteres, men overordnet handler det om at skabe en bed-

re forståelse for plandata i arbejdet med lokalplaner, herunder indskærpe en mere systematisk brug af begreber og reguleringsrutiner, samt at PlanDK2+ modellen justeres en smule, så den stemmer bedre overens med planpraksis ift. lokalplanudarbejdelse. Sidst men ikke mindst bør der tages stilling til plandatas funktion som data for planlægning, hvorfor det diskuteres om der skal lægges en proces ind, der sikrer løbende tilretning af plandata ifm. realisering. Det kunne være oplagt at lægge det ind som en del af ejendomsdannelseprocessen.

REFERENCES

- Erhvervsministeriet. (16. 04 2018). Bekendtgørelse om lov om planlægning. LBK nr 287 af 16/04/2018. København, Danmark.
- Erhvervsstyrelsen. (21. 01 2019). PlanDK2+ datamodel. Hentet fra Planregler: <https://soap.plandata.dk/PdkWs/Planregler.html#scroll-bookmark-2>
- Gregor, O. (2017 - 2). Stor ståhej for ingenting? Landinspektøren, s. 8-11.
- Lasse Baaner, Helle Tegner Anker, Line Hvingel. (3/ 2016). Nye perspektiver på dansk areallovgivning - om geodata og digitalisering. Nordisk Administrativ Tidsskrift, s. 81-98.
- Line Hvingel og Lasse Baaner. (2015). e-Ready Legislation - the Spatial Dimension. FIG working week, s. 1-15.
- Line Hvingel, Lasse Baaner og Lise Schrøder. (Vol. 9 2014). Mature e-Government based on spatial data - legal implications. International Journal of Spatial Data Infrastructures Research, s. 131-149.
- Natur-Miljøklagenævnet. (2007). Afgørelse 403.
- Planstyrelsen. (1989). Lokalplanvejledning, Information nr. 2. København: Planstyrelsen.
- Post, A. (2018). Byplanhåndbogen.
- Regeringen, KL og Danske Regioner. (2011). Den digitale vej til fremtidens velfærd - Den fælles-offentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015. København: Økonomistyrelsen.
- Trollegaard, S. G. (Oktober 1989). Planregistret. Landinspektøren, s. 602-610.