

Plandata i Danmark

Bent Hulegaard Jensen, Aalborg Universitet

Nærværende artikel omkring Plandata i Danmark bygger på det arbejde, der er udført i Plansystemgruppen, nedsat af Samordningsudvalget for Ejendomsdata (SAMBO) under det tidligere By- og Boligministerium. Kommissoriet for Plansystemgruppen var at fremskaffe et samlet overblik over mulige "rådighedsindskrænkninger" samt at fremkomme med anbefalinger for det videre arbejde med strukturering og organisering af plandata. Gruppen afsluttede sit arbejde i november 2001 med rapporten "Plandata i Danmark", der er blevet offentliggjort i april 2002 (Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2002).

Indledning

Plandataområdet har i de senere år været genstand for mange analyser og adskillige udvalgsarbejder. Den primære årsag hertil er den stigende politiske opmærksomhed om borgeres, virksomheders og landbrugets adgang til oplysninger om planlægning og forskellige former for arealregulerende bestemmelser. For den enkelte grundejer er det ofte svært at opnå et komplet billede af, hvilke reguleringer, der gælder for dennes ejendom, eller hvilke planer, der på sigt kunne få konsekvenser. For grundejeren er det endvidere problematisk, at mange plandata kun er tilgængelige for professionelle brugere.

Øget brug af ny informationsteknologi har medført krav og forventninger fra virksomheder, borger og myndigheder om bedre adgang til plandata – blandt andet i form af let adgang til fuldstændige og ajourførte plandata, præsentation af de forskelligartede plandata på en overskuelig måde og mulighed for sammen-

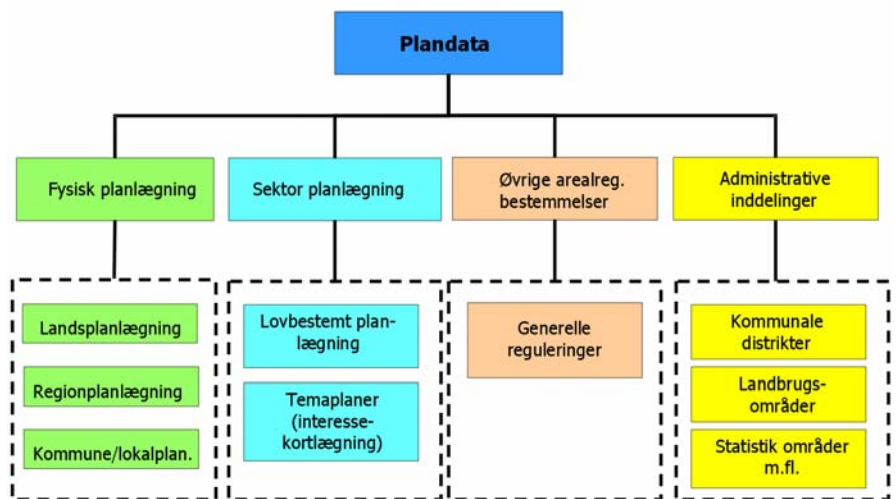
stilling af plandata på tværs af administrative grænser. På trods af at de tekniske muligheder er til stede, er det i dag ikke muligt at indfri disse forventninger.

Med disse forventninger som udgangspunkt har arbejdet i Plansystemgruppen haft fokus på dels at opnå et samlet overblik over plandataområdet og hvorledes plandata i dagens Danmark formidles og dels at afdække de problemer, der knytter sig til udveksling og integreret anvendelse af forskelligartede plandatatyper. Endelig har arbejdet i gruppen resulteret i en række konkrete anbefalinger for det videre arbejde indenfor emneområdet.

ret i en række konkrete anbefalinger for det videre arbejde indenfor emneområdet.

Plandataområdet – begrebsforståelse og overblik

En forudsætning for Plansystemgruppens behandling af plandataområdet var at opnå en præcisering og afgrænsning af emneområdet. Plandata blev derfor defineret som de data, der knytter sig til registreringer, der sker i henhold til fysisk planlægning, sektorplanlægningen, øvrige arealregulerende bestemmelser samt administrative inddelinger – jf. figur 1.



Figur 1: Plandata - begrebsforståelse

Den *fysiske planlægning* er kendetegnet ved, at planmyndigheden aktivt gennem planlovgivningens hjemmel går ind og udarbejder planer for fremtidige dispositioner. Et gennemgående princip i den danske planlovgivning er rammestyringen, dvs. at overordnede planer udstikker rammerne for underliggende planer, og ingen plan må således stride mod en plan "højere oppe" i hierarkiet. Herved er der i plansystemet opbygget et formelt konsistent hierarki af planer fra det nationale niveau til den lokale planlægning i form af lokalplaner.

Sektorplanlægningen knytter sig til udformning af handlingsorienterede dispositioner inden for et afgrænset fagligt område – i relation til emnekatalogerne i planloven for region- og kommuneplaner, samt andre planhjemler i f.eks. landbrugsloven, miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven og vandløbsloven.

"Øvrige arealregulerende bestemmelser" omfatter generel regulering på ejendomsniveau (eksempelvis fredskov og strandbeskyttelseslinier), samt bestemmelser, der giver hjemmel til at pålægge et givet areal en individuel arealregulering (eksempelvis vejudvidelsesservitutter, der tinglyses på den enkelte ejendom). De individuelle arealregulerende bestemmelser har ikke været gjort til genstand for en nærmere behandling i Plansystemgruppen.

Under kategorien *"administrative inddelinger"* henføres en lang række administrative områ-

deinddelinger: amts- og kommunegrænser, skoledistrikter, særlige tilskudsordninger – f.eks. SFL-områder m.fl. I forhold til den offentlige planlægning og administration er disse områdeinddelinger af central betydning. De administrative inddelinger binder ikke den enkelte grundejer juridisk, men grundejeren vil i mange situationer være interesseret i at få oplyst, inden for hvilke administrative områdeinddelinger ejendommen er beliggende. Arbejdet i Plansystemgruppen har primært haft fokus på de tre førstnævnte kategorier.

Registrering af Plandata

I forhold til de forskellige typer plandata er offentlige myndigheder i en lang række love pålagt at indsamle og anvende data om planer og arealreguleringer.

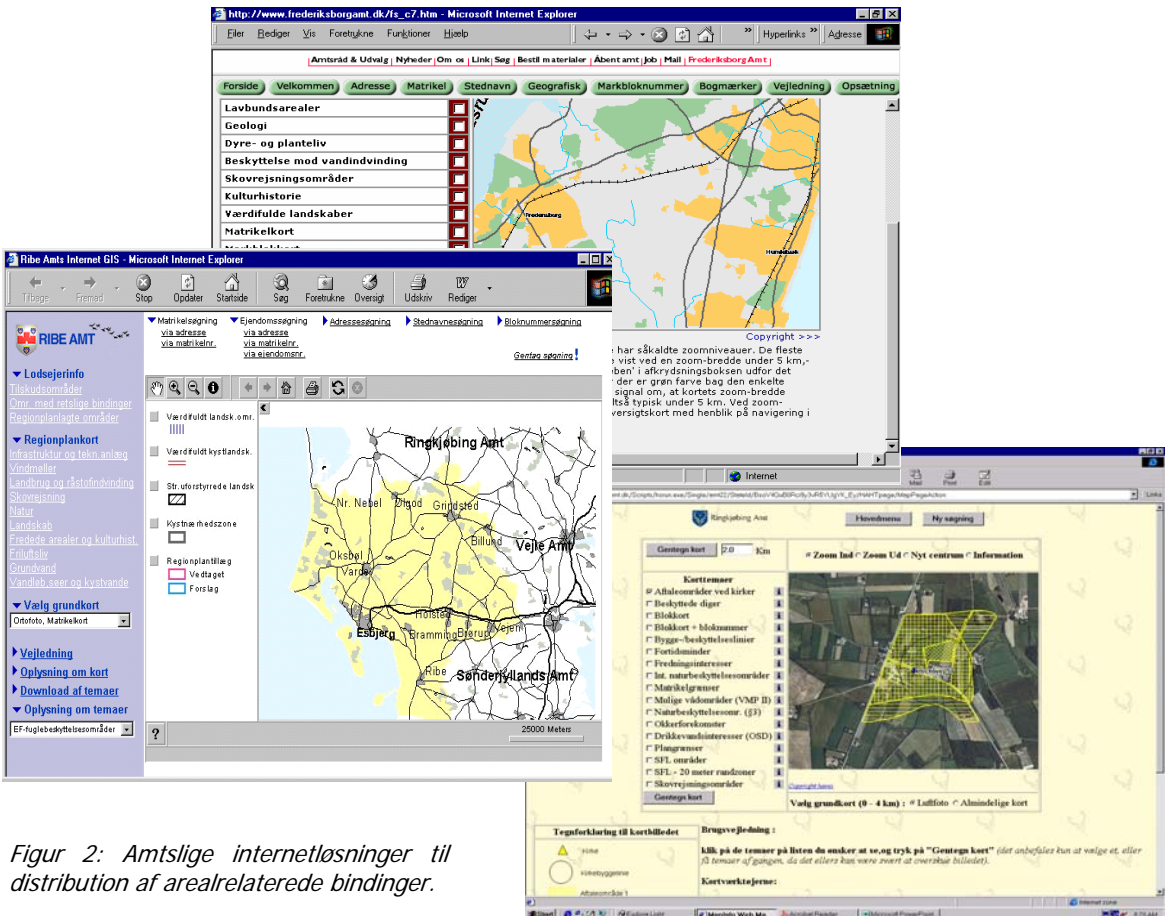
I primærkommunerne indsamles og lagres store mængder af plandata – bl.a. i forhold til kommune- og lokalplanlægning, forsyningsplaner mv. Der er meget store forskelle kommunerne imellem, når det gælder principper for lagring og distribution af plandata. Stadig flere kommuner gør brug af nye teknikker til lagring og distribution af data – bl.a. ved anvendelse af Internettet til distribution.

Kommunernes anvendelse af Planregistret til lagring af plandata sker kun i begrænset omfang. Dette begrundes i Planregistrets utidssvarende opbygning, datastruktur og organisering samt manglede fleksibilitet bl.a. i forhold en geografisk repræsentation af plandata.

Amterne producerer plandata ved regionplanudarbejdelse samt registreringer i forbindelse med bl.a. natur-, grundvands- og miljøbeskyttelse. Inden for de seneste år er store dele af disse data omlagt til digital form, hvor data i vid udstrækning er organiseret i henhold til en i regi af amterne vedtagen datamodel – "Amternes datamodel". For at opnå en bedre formidling af de amtslige plandata er der inden for de seneste år arbejdet intensivt med distribution af data via de amtslige hjemmesider – ofte benævnt lodsejerinformationssystemer – hvorved der gives den enkelte grundejer mulighed for - via eksemplvis opslag på adresse-niveau – at se de arealregulerende bindinger der er gældende for en given ejendom. Se figur 2 næste side.

I statslig regi indsamles og lagres inden for de enkelte ressortministerier en lang række forskelligartede planrelaterede data. Som eksempel herpå kan nævnes opbygning af kommunale rammeområder og zonekort i regi af Miljøministeriet samt Det Generelle Landbrugsregister og Det Central Husdyrbrugsregister under Fødevarerministeriet.

Tidligere er indsamlingen af de plandata, der indsamles på forskellige niveauer i den offentlige administration, sket uden nogen form for koordinering. Den enkelte myndighed indsamlede en bestemt type plandata til løsning af en konkret opgave inden for myndighedens ansvarsområde.



Figur 2: Amtslige internetløsninger til distribution af arealrelaterede bindinger.

Dette forhold har inden for de seneste år forandret sig, således at der i dag er større opmærksomhed omkring fælles brug af data, udveksling af forskelligartede planrelaterede data på tværs af myndighedsgrænser mv.

Dette forhold har ført til en øget opmærksomhed omkring en mere formaliseret måde for strukturering og organisering af planrelaterede data. Som eksempler herpå kan nævnes datamodelarbejdet vedrørende "amternes datamodel", "logisk datamodel for ejendomsdata"

og "PlanDK". Sidstnævnte har til formål at sikre en både teknisk og administrativt optimal etablering og udveksling af digitale plandata mellem stat, amt og kommune. Specielt sammenhængen mellem PlanDK og Planregistret bliver et centralt element i det fortsatte arbejde med plandata, idet det skal sikres, at plandata ikke lagres dobbelt, og at eksisterende data fra Planregistret skal kunne inddrages og sammenstilles med data lagret i henhold til PlanDK.

Forudsætningen for en øget integration af forskelligartede

plandata er, at der foretages en afdækning af bl.a., hvilket registreringsgrundlag de enkelte plandata knytter sig til, hvorledes plandataobjektet er defineret, og med hvilken kvalitet registreringen foretages.

For at skabe et overblik over de enkelte datasamlingers "egen-skaber" er der i regi af plansystemgruppen foretaget en nærmere undersøgelse af udvalgte planrelaterede data inden for såvel den kommunale-, amtslige- som statslige administrati-on.

Fokus i undersøgelsen kan konkretiseres til følgende emner:

- Brug af standarder ved registrering.
- Valg af registreringsgrundlag.
- Strategi for ajourføring af data.
- Datas juridiske gyldighed.
- Organisering af datalagring.
- Datas tilgængelighed og dataformat.
- Datas relation til ejendomsniveau.

Sammenfattende kan det fra undersøgelsen konkluderes, at der er markant forskel i måden, hvorpå plandata indsamles og lagres inden for den offentlige sektor, hvilket bl.a. giver sig udslag i anvendelsen af forskellige registreringsenheder, datas georelatering samt dataformat. Dette vanskeliggør integreret anvendelse af plandata såvel vertikalt som horisontalt i forvaltningerne, samt præsentationen af plandata overfor borgere/brugere. Endvidere fremgår, at det er en vanskelig og særdeles tidskrævende opgave at identificere samtlige plandata for en given ejendom, da der ikke findes en samlet registrering af disse ét sted.

Problemer ved en samlet udnyttelse af plandata

Plansystemgruppens undersøgelse har resulteret i, at der er identificeret tre hovedproblemstillinger i forhold til en integreret anvendelse af forskelligartede plandata.

1. dataregistrering og lagring
2. geografisk relatering
3. datakvalitet og metadata

Ad 1) I forhold til registrering af plandata findes der ingen formaliserede retningslinier for, hvorledes disse indsamles, eller hvorledes disse organiseres i forbindelse med lagring. Dette medfører, sammen med en manglende fastlæggelse af registreringsenhed og "nøgler", at det er umuligt eller meget vanskeligt at udveksle og udnytte plandata fra flere forskellige myndigheder i en integreret sammenhæng. Som resultat heraf sker ofte dobbeltregistrering, hvilket naturligvis er uensigtsmæssigt dels p.g.a. resourceforbruget, og dels fordi det skaber usikkerhed hos udenforstående interessenter om, hvilke plandata der er gældende.

Adgangen til plandata vanskeliggøres yderligere af, at data lagres på forskelligt medie og format, og at data ofte lagres i fagspecifikke informationssystemer hos forskellige myndigheder.

I forhold til vedligeholdelse af den enkelte plandatasamling sker dette typisk i forhold til det konkrete behov, som den pågældende registreringsmyndighed har. Der tages således ikke hensyn til eksterne brugere af en given plandatasamling.

Ad 2) Plansystemgruppens undersøgelser har vist, at der ved registrering af plandata benyttes forskelligt geografisk kortgrundlag og forskelligartede definitioner af de enkelte registreringsenheder. Dette forhold gør det ofte vanskeligt præcist at fastslå, hvilke bestemmelser, der er gældende for den enkelte

ejendom og dermed den enkelte lodsejer. Her bør det dog bemærkes, at en stor del af de af Plansystemgruppen undersøgte plandata knytter sig til en del af den matrikulære enhed. Dette afføder problemer for de databrugere, der skal håndtere administrative enheder mindre end matriklen, da der ikke findes en formaliseret metode til dette.

De manglende retningslinier for geografisk relatering af plandata har resulteret i, at stedfæstelsen af data er sket meget forskelligt – bl.a. i form af beskrivelser og kortbilag i forskelligartede plandokumenter, som registeroplysninger i landsdækkende og lokale datasamlinger og som digitaliserede afgrænsninger på et digitalt kortgrundlag. Som følge heraf varierer stedfæstelsesnøjagtigheden meget – fra cm-niveau til adskillige meter.

Ad 3) En af de store hindringer ved en samlet udnyttelse af plandata fra forskellige "kilder" ligger i en manglende dokumentation og beskrivelse af de enkelte datasamlinger. Det betyder, at indholdet af plandata i en datasamling – selvom det er velkendt for én myndighed – ofte er for ringe dokumenteret til på betryggende vis at kunne udveksles mellem forskellige parter.

Det centrale grundlag for en tværgående brug af registeroplysninger er sammenhængen mellem de grundlæggende plandatatyper – fysisk planlægning, sektorplanlægning og generelle arealregulerende bestemmelser. En afgørende for-

udsætning herfor er fælles "nøgler", dvs. entydige identifikationer af de registreringsenheder, der ønskes knyttet planinformation til, og afdækning af de "nøgler", der skal forbinde de forskellige registreringsenheder.

Da det ofte er vanskeligt at gennemskue kvaliteten af plandata i de enkelte datasamlinger som følge af manglende dokumentation, kan resultatet være, at data, der allerede er registreret, indsamles på ny. Behovet for opbygning af en metadatabeskrivelse er derfor centralt, såfremt fremtidigt dobbeltarbejde skal undgås.

Anbefalinger for det videre arbejde vedrørende plandata

Plansystemgruppens anbefalinger for det videre arbejde med plandataområdet er at der udformes strategier og tilrettelægges strukturer der understøtter en bred anvendelse af plandata på tværs af de forskellige niveauer i den offentlige sektor. I forhold hertil bør fokus rettes mod:

- Øget standardisering og samordning af plandata – bl.a. set i forhold til udarbejdelse af en egentlig datamodel for plandataområdet med udgangspunkt i "PlanDK-datamodellen".

- Modernisering og tilpasning af plandataområdet til den informationsteknologiske udvikling, hvilket forudsætter fastlæggelse af en klar ansvarsfordeling mellem de implicerede myndigheder og beskrivelse af dataformater til brug ved bl.a. udveksling og formidling af plandata. I forhold hertil bør der ske en revurdering af det nuværende Planregister.

- Producerende myndigheder af plandata må beskrive datasamlingerne på en entydig måde og gøre metadatabeskrivelser tilgængelige.

- Registreringsgrundlaget for plandata afklares og herunder de digitale datas retsgyldighed.

- Der må arbejdes med åbenhed på alle niveauer i den offentlige sektor, således at plandata frit kan udveksles mellem interesserede parter.

- Den juridiske dimension ved repræsentation af plandata på Internettet undersøges.

Ovennævnte anbefalinger synliggør, at der fortsat forestår et omfattende arbejde med bearbejdning af plandataområdet, før der er skabt et sammenhængende plankoncept i Dan-

mark. Det er Plansystemgruppens håb at rapporten "Plandata i Danmark" kan danne grundlag for iværksættelse af et videre arbejde – et arbejde, der forudsætter at alle relevante parter er åbne for nytænkning i f.t. organisering og strukturering af plandata.

Afsluttende bemærkninger

Med udgivelse af rapporten "Plandata i Danmark" er arbejdet i Plansystemgruppen afsluttet, og gruppen, der var nedsat under det tidligere By- og Boligministerium, er nedlagt. Plandatarapporten har imidlertid afdekket en lang række problemstillinger indenfor plandataområdet, som der er behov for en afklaring af. Det fortsatte arbejde vedrørende plandata er overtaget af "Servicefællesskabet for geodata", der i løbet af efteråret forventes at komme med en række udmeldinger om hvorledes arbejdet vedrørende geodata – og herunder plandata – skal organiseres og hvilke projekter der skal iværksættes indenfor emneområdet.

Referencer

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002). *Plandata i Danmark*, Plansystemgruppen april 2002

Om forfatteren

Bent Hulegaard Jensen, lektor, Aalborg Universitet, Fibigerstræde 11, 9220 Aalborg Øst
e-mail: bhj@i4.auc.dk