

Forretningsmodel for FOTdanmark – nyt fællesoffentligt samarbejde

Af Bent Hulegaard Jensen, Aalborg Universitet

Igennem de seneste år har der været øget fokus på koordinering af den danske kort- og geodataproduktion. Resultatet heraf har været et tættere samarbejde mellem stat og kommune, i forhold til hvilket et nyt kortlægningskoncept er blevet tilvejebragt - "Fælles ObjektTyper" (FOT). Der er udfærdiget en kravspecifikation for FOT og senest en forretningsmodel for implementering af FOT. Forretningsmodellen har generelt opnået en bred opbakning og udfordringen er nu den reelle implementering af FOT i praksis, hvor også hensynet til de private aktører på kort- og geodataområdet må overvejes. FOT må betragtes som et centralt element i forhold til udvikling af "digital forvaltning" og en dansk infrastruktur for kort- og geodataområdet.

FOT – som står for Fælles ObjektTyper – er et tværoffentligt samarbejde – FOTdanmark – som har til formål at skabe et fælles opdateret administrationsgrundlag af geodata, som grundlag for en effektiv digital sagsbehandling. Målsætningen for FOTdanmark er,

- at der inden kommunalreformens ikrafttræden er etableret et fælles basis FOT-system til håndtering af de fælles geografiske data/objekter. Det skal opbygges som en del af et fælles geografisk administrationsgrundlag for den offentlige forvaltning i Danmark og skal efterfølgende drives og videreudvikles af hovedinteressenterne i et fælleskab.

FOT-forretningsmodel

Igennem de seneste år har der været arbejdet intensivt på udfærdigelse af en FOT-specifikation omfattende en entydig definition af de objekttyper, der ønskes indeholdt i det fælles administrationsgrundlag. Dette arbejde har resulteret i den nugældende FOT-specifikation version 3, der omfatter hovedparten af de geografiske objekter, der i dag indgår i kommunernes tekniske kort og i Kort- og Matrikelstyrelsens topografiske kort.

Med FOT skal der sikres etableret et fundament for et landsdækkende, homogent og geometrisk nøjagtigt geodatasæt, der kan danne grundlag for et mere ensartet kommunalt teknisk kortgrundlag samt Kort- og Matrikelstyrelsens topografiske kortlægning – bl.a. Kort10. Fundamentet søges givet en høj aktualitet – dels ved løbende sagsorien-

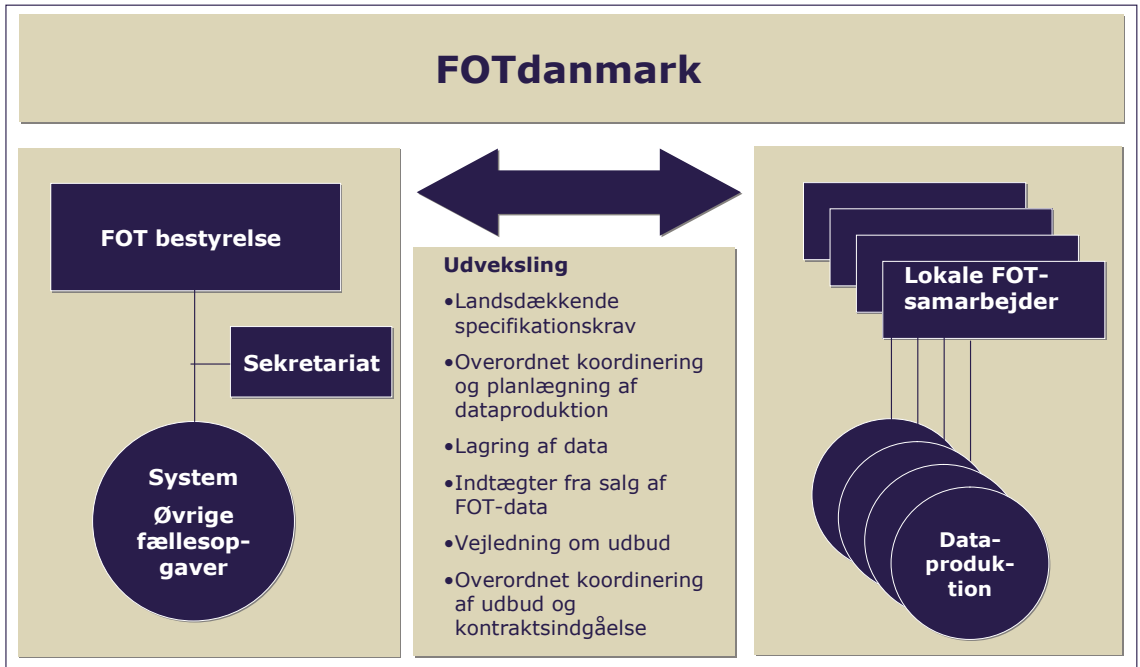
teret ajourføring og dels gennem en løbende fotogrammetrisk ajourføring minimum hvert 3. år.

Det fælles FOT-geodatafundament ønskes opbevaret i et fælles system, hvorfra parterne kan udtrække data. Systemet skal sikre en funktionel og stabil forsyning af geodata til de offentlige administrationsopgaver. Målet er, at FOT skal være landsdækkende inden udgangen af 2010. Med den seneste specifikation for FOT er geodatafundamentet udvidet med ortofoto, der produceres sammen med den fotogrammetriske kortlægning.

Det vurderes, at etablering af FOT dels vil give store fordele i forbindelse med den offentlige digitale sagsbehandling som følge af et bedre administrationsgrundlag, dels vil give betydelige besparelser ved bl.a. koordinering af dataindsamlingen.

Til at varetage implementering af FOT er etableret en ny organisation – FOTdanmark – som er et tværoffentligt samarbejde mellem staten og kommunerne.

FOT-bestyrelsen har udover det overordnede ansvar for udvikling og implementering af FOT – herunder den overordnede kvalitets sikring og koordinering af dataproduktionen – også det juridiske og økonomiske ansvar. Kommunernes Landsforening repræsenterer de kommunale interesser i FOTdanmark, mens Kort- og Matrikelstyrelsen repræsenterer statens interesser i samarbejdet. Til støtte for Kort- og Matrikelstyrelsens varetage-



se af statens interesser nedsættes et statsligt FOT-forum, med deltagelse fra relevante statslige myndigheder.

Den egentlige dataproduktion påtænkes varetaget af lokale FOT-samarbejder, hvor kommunerne i et givet område sammen med Kort- og Matrikelstyrelsen danner et konsortium, hvor parterne i fællesskab har det juridiske og økonomiske ansvar for produktionen af FOT-fundamentet. På landsplan forventes der etableret 5-10 lokale FOT-samarbejder.

Til støtte for FOT-bestyrelsen og de lokale FOT-samarbejder oprettes et sekretariat, der bl.a. skal sikre den overordnede koordinering af dataproduktionen i de lokale FOT-samarbejder.

Som led i etableringen af FOTdanmark er det tanken, at der mellem kommunerne, repræsenteret ved Kommunernes Landsforening og staten, repræsenteret ved Kort- og Matrikelstyrelsen indgås en aftale, der fastlægger de økonomiske og juridiske forpligtigelser samt

datamæssige rettigheder i forhold til implementering af FOT. Grundideen i FOT-samarbejdet er, at hver part bibringer med et datasæt som grundlag for etablering af FOT. Staten bidrager med et landsdækkende topografisk datasæt efter TOP10DK-specifikationerne, mens det kommunale bidrag består af et teknisk kortgrundlag efter TK99-specifikationerne. Inden for de enkelte FOT-samarbejder er det kommunerne og Kort- og Matrikelstyrelsen i fællesskab, der finansierer dataproduktionen.

Rettigheder til det FOT-grundlag, der produceres via samarbejdet, tilgår FOTdanmark.

Høring af FOT-forretningsmodel

I slutningen af 2006 blev der gennemført en høring vedrørende den ovennævnte beskrevne forretningsmodel for FOTdanmark. Høringen, der blev gennemført i forhold til såvel statslige, kommunale og private interessenter i forhold til kort- og geodataområdet, har resulteret i en række konkrete ændringsforslag til genovervejelse i forbindelse med

organisering af det fremtidige FOT-samarbejde.

Høringen har givet anledning til, at der via FOT-samarbejdet sker en genovervejelse af en række problemstillinger. Blandt disse kan nævnes såvel en række økonomiske problemstillinger i forbindelse med etablering og drift af FOT-konceptet, et ønske om præcisering af de organisatoriske forudsætninger for samarbejdet samt en præcisering og afklaring af en række af de tekniske principper, der ligger til grund for bl.a. løbende sagsorienteret ajourføring af en række FOT-temaer.

Økonomiske problemstillinger

Fra kommunal side ønskes en revurdering af omkostningsfordelingen mellem stat og kommune, hvor omkostningerne til etablering af minimumsniveauet deles ligeligt mellem stat og kommune. Data i forhold til minimumsniveauet ajourføres hvert 3. år. De meromkostninger, der evt. er til en højere standard i kortlægningen (øget detaljering, hyppigere ajourføring, større geometrisk nøjagtighed el.lign.) betales af den part, der ønsker dette, hvilket må forventes at være kommunerne. Ønskes fra kommunal side en hyppigere ajourføringssekvens på udvalgte temaer – eksempelvis 1-årige – bør de økonomiske forudsætninger herfor afklares.

Fra kommunal side peges ligeledes på problemerne med hensyn til finansiering af FOT-implementering, der for en række kommuners vedkommende vil betyde store anlægsudgifter. Disse ønskes via forskellige betalingsmodeller fordelt over flere år kombineret med mulighed for at opnå økonomisk støtte til anlægsomkostningerne.

Som en konsekvens af den økonomiske usikkerhed i en række kommuner ønskes en præcisering af principper for formidling og distribution FOT-data til eksterne samarbejdspartnere.

Fra Konkurrencestyrelsen og en større ledningsejer er det påpeget, at den opstillede forretningsmodel for FOT kan give udbuds-

mæssige og konkurrenceretlige problemer. Det forudsættes, at uklarheder i forbindelse hermed løses. I modsat fald kan dette resultere i, at der etableres og vedligeholdes to kortværker - FOT samt et ledningsejerkortværk - med de hermed forbundne omkostninger og manglende koordinering af den danske kort- og geodatasektor.

Organisatoriske problemstillinger

I forhold til sammensætning af FOT-bestyrelsen ønskes fra kommunal side en tydeliggørelse af forudsætningerne herfor. I forhold til FOTdanmark har udgangspunktet været, at samarbejdet skulle baseres på et ligeværdigt samarbejde mellem to parter - stat og kommune -, der ligeledes afspejler omkostningsfordelingen ved etablering af minimumsniveauet.

Herudover ønskes fra kommunal side foretaget en præcisering af de rettigheder, der knytter sig til ophør eller udtræden af FOT-samarbejdet. Udgangspunktet er, at deltagerne i fællesskabet - stat og kommune - begge har ophavsret til data for det område, der samarbejdes om, og at denne kan udøves af begge parter ved et eventuelt ophør eller udtræden af samarbejdet.

I forbindelse med høring er der ligeledes fra kommunal side fokus på, at der opnås en bred tilslutning til FOT som en forudsætning for en hurtigt og sikker implementering af konceptet. Fra en række kommuner peges på lovgivningen som et brugbart værktøj for en hurtig implementering - et værktøj, der dog skal bruges med omtanke i forhold til kommunernes økonomiske situation. Fra FOTdanmarks begyndelse har der imidlertid været fokuseret på frivillig deltagelse frem for direkte lovgivning.

Fra ledningsejernes side er der udtrykt ønske om en øget inddragelse i implementering og drift af FOT-konceptet. I forhold hertil præciseres ledningsejernes behov for et relativt simpelt kortgrundlag - men ajourførte kort - som "kulissekort" for ledningsregistrering. "Kulissekort", hvor det vil være muligt at væl-

ge og fravælge temaer i forhold til FOT-konceptet, hvilket naturligvis ligeledes forventes at få indflydelse på prissætning af FOT-data. Fra ledningsejernes side forventes en reduktion af omkostninger til kort som følge af de stordriftsfordele og faldende ajourførings-omkostninger, der opnås via FOT-konceptet.

Endelig ønsker ledningsejerne etableret et kontaktudvalg, der skal sikre en tæt dialog mellem FOT-bestyrelsen og ledningsejerne.

Tekniske problemstillinger

I forhold til løbende sagsorienteret ajourføring er der behov for, at der udvikles og tilrettelægges en række metoder, der sikrer, at der gennem den almindelige sagsbehandling sikres tilvejebragt det nødvendige informationsgrundlag til brug for ajourføring af FOT-objekterne. Det skal - eksempelvis for en byggesagsbehandler - være muligt at kunne indberette en bygnings udstrækning og relevante egenskaber hertil i FOT-databasen. Forudsætningen for løbende sagsorienteret ajourføring er, at der fastlægges faste procedurer for tilvejebringelse af ajourføringsgrundlaget, og at der på sigt foretages en tilpasning af de benyttede informationssystemer. Initiativet til udvikling af en løbende sagsorienteret ajourføring er lagt i kommunalt regi. Det forventes, at løbende sagsorienteret ajourføring kan give brugerne adgang til et tidstro administrationsgrundlag og minimere ressourcenindsatsen ved ajourføring.

Indtil et fælles FOT-systemkoncept for FOT er udfærdiget, har Kort- og Matrikelstyrelsen tilbudt kommunerne at udvikle og drive et system til opbevaring og distribution af FOT-data - benævnt FOT2007. FOT2007 omfatter

- system til modtagelse af data fra fotogrammetrisk dataproduktion, kontrol af data i forhold til FOT-specifikation, lagring og distribution af FOT-data til kommunerne
- system til opbevaring af FOT-data på landsplan,
- system baseret på FOT version 3 specifikationen.

FOT 2007 er etableret pr. 1. januar 2007 og understøttes af de eksisterende lagrings- og distributionssystemer, der er opbygget hos Kort- og Matrikelstyrelsen. FOT2007 er etableret med henblik på at kunne fungere i ca. 5 år - svarende til tidsperspektivet for at gøre FOT-konceptet landsdækkende.

Fremtiden for FOT?

Med udfærdigelse af kravspecifikationer for FOT (version 3) og senest opstilling af en forretnings-model for FOT-konceptet er der tilvejebragt et fundament, der kan indgå i etablering af et fælles offentlig administrationsgrundlag og understøtte den igangværende udvikling i retning af en øget brug af digital forvaltning indenfor den offentlige sektor. I forhold til de igangværende strukturreformer i det danske samfund er FOT-konceptet af central betydning for at kunne løfte de nye arbejdsopgaver, som overføres til kommunalt regi. Tilsvarende er FOT centralt bl.a. i forhold til de statslige initiativer omkring opbygning af en dansk infrastruktur for geoinformation, der understøtter behov for grundlæggende basisdata.

Den netop afsluttede høring af den opstillede FOT-forretningsmodel har synliggjort en række problemstillinger, der vil være behov for at få løst i den kommende tid. Specielt vil det være nødvendigt - måske i større omfang end forventet - at der mellem staten og kommunerne sker en præcisering af de retningslinier, hvorunder FOT-konceptet udvikles og implementeres. Hertil kommer, at det under alle omstændigheder vil være fornuftigt at gå efter landsdækkende kortløsninger, der også tilgodeser private aktører på området, således at der ikke etableres flere parallelle landsdækkende kortværker i henholdsvis offentlig og privat regi.

FOTsamarbejdet og herunder projektstyrgruppen for FOTdanmark står i den kommende tid overfor en række store udfordringer af såvel organisatorisk som økonomisk karakter. En løsning heraf er en forudsætning for opnåelse af ikke kun et fornuftigt landsdækkende kort- og geodatagrundlag til brug ved digital

forvaltning, men også et datagrundlag, der er altafgørende for det fremtidige udviklingsarbejde og samarbejde i forbindelse med tilvejebringelse og udviklingen i retning af en sammenhængende dansk infrastruktur for geoinformation. Håbet er, at projektstyregruppen er opmærksom på betydningen af en helhedsorienteret løsning for FOT-konceptet, og at hidtidige traditioner, forhistorier og "dårli-

ge vaner" ikke endnu en gang sætter dagsordenen for FOT-udviklingen og implementeringen. Derfor held og lykke til FOT-samarbejdet, med håb om en hurtig helhedsorienteret løsning for kortlægningen af Danmark!

Links: www.fotdanmark.dk

Om forfatteren

Bent Hulegaard, lektor ved Aalborg Universitet (bhj@land.aau.dk).