



# PÅ VEJ MOD BEDRE DIGITALISERING AF PLANDATA

En foranalyse af udfordringer, konsekvenser og forretningsbehov

# Indholdsfortegnelse

<b>1. INDLEDNING .....</b>	<b>3</b>
1.1 Fornyet statslig interesse for digitalisering af kommunale plandata i 2016 .....	3
1.2 Formål med analysen .....	4
<b>2. METODE .....</b>	<b>5</b>
2.1 Analysetilgang .....	6
<b>3. INTERESSEENTER, OPGAVER OG ROLLER.....</b>	<b>7</b>
3.1 Kommunerne som kerneinteressent .....	8
<b>4. DE FIRE UDFORDRINGER OG DERES KONSEKVENSER.....</b>	<b>10</b>
4.1 Flexibilitet i planlægningen.....	10
U1: Der er begrænset adgang, overblik og brugervenlighed i fremsøgningen af specifikke plandata og bestemmelser .....	12
U2: Data udarbejdet til planlægningsformål bliver brugt til beskatningsformål ....	18
U3: Der produceres flere forskellige datasæt om det samme geografiske objekt	21
U4: Manglende fællessprog og struktur i lokalplanerne kan gøre det vanskeligt at forstå og udmønte bestemmelsernes indhold .....	23
<b>5. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>26</b>
<b>6. PERSPEKTIVERENDE FORUDSÆTNINGER .....</b>	<b>30</b>

# 1. Indledning

Gennem de sidste 6-7 år har der været et ønske hos kommuner, ministerier og erhvervsliv om at *forbedre* den digitale adgang til de data, der frembringes i forbindelse med kommunernes planlægning. Ønsket om forbedring skal ses på baggrund af, at der allerede i dag findes en fælles registrering af planer via Plansystem.dk. Systemet blev etableret i 2006 med staten som varetager af drift og vedligeholdelse og kommunerne som primær indberetter af planer. Med det nuværende system er der imidlertid tale om en relativt grovmasket registrering af data. Som et eksempel herpå sker registreringen af lokalplaner via upload af en pdf-fil. Ved siden af Plansystem.dk har flere kommuner oprettet og vedligeholdt deres eget system til visning af kommunens planer.

Den nuværende registrering i Plansystem.dk har en række u hensigtsmæssige konsekvenser for adgangen til og brugen af plandata. Et af formålene med denne foranalyse er at beskrive disse udfordringer nærmere og pege på hvilke overordnede forudsætninger og hensyn, der set med kommunale øjne, bør sikres i en eventuel ny digital løsning på området.

Allerede i 2011 igangsatte KL og det daværende Miljøministeriet v/Naturstyrelsen et fælles pilotprojekt, der skulle udvikle en ny metode til digitalisering af lokalplaner. Formålet var, at tilvejebringe en mere fintmasket registrering af lokalplandata, der blandt andet skulle muliggøre fremsøgning af enkeltbestemmelser i planerne. Projektet indebar en geografisk registrering af de enkelte lokalplanbestemmelser og et forslag om indførelse af én fælles skabelon til udformning af lokalplaner. Pilotprojektet kom frem til en brugbar datamodel, men arbejdet medførte ikke, at der blev implementeret nye digitale løsninger til registrering af plandata i Plansystem.dk.

## 1.1 Fornyet statslig interesse for digitalisering af kommunale plandata i 2016

Som følge af Skatteministeriets opgave med at etablere et nyt og forbedret system til ejendomsvurdering og beskatning, er bedre digitale plandata blevet omdrejningspunkt for fornyet statslig opmærksomhed i 2016. Den aktuelle statslige interesse for datahøst på planområdet går imidlertid videre end blot at sikre bedre digital adgang til eksisterende plandata.

Med igangsættelse af programmet "Plandata 2020" ønsker Skatteministeriet og Erhvervsministeriet, at systematisere/standardisere eksisterende plandata på tværs af kommuner, samt at "omregne" eksisterende plandata gældende for større planområder til data, der gælder for det enkelte jordstykke. Derudover ønsker man også at registrere en række andre data, der opstår i udmøntningen af planerne, men som ikke indgår i selve planen og dermed ikke indfanges, hvis det blot er planen, der digitaliseres.

Den statslige interesse i plandata hænger sammen med det beskatningsprincip i vurderingsloven, der tilsiger *"at grundskyld skal beskattes af værdien af grunden i ubebygget stand under en forudsætning om, at grunden anvendes til det bedste formål i økonomisk henseende"* – også kaldet potentialebeskatning.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Potentialebeskatning betyder kort sagt, at beskatningen af grundene ikke tager udgangspunkt i, hvordan grunden rent faktisk er bebygget og anvendt, men i hvordan den kunne have været bebygget og anvendt, hvis grunden blev maksimalt udnyttet, enten jævnfør en gældende lokalplan, en kommuneplanramme og/eller bygningsreglementet. Potentialebeskatning findes allerede i skattesystemet i dag, selvom det ikke i alle tilfælde er formidlet tydeligt til borgere og virksomheder.

Præcist hvilke ønsker til kommunernes registrering af plandata og planrelaterede data, der vil følge af arbejdet med et nyt vurderingssystem, kendes ikke ved afslutningen af denne foranalyse.

I lyset af disse markant nye statslige ønsker til registrering af plandata formulerede KL's bestyrelse i april 2016 en række overordnede principper, der set med kommunale øjne, bør lægges til grund for en evt. ny digital løsning på området:

- Den nuværende klare opgavedeling mellem stat og kommuner skal fastholdes, således at kommunerne står for planlægningen og SKAT står for ejendomsværdisætningen
- Kommunernes nuværende muligheder for, gennem planloven, at skabe gode rammer for vækst og udvikling skal bevares intakte
- Planlægningen må ikke bureaukratiseres yderligere

## 1.2 Formål med analysen

Behovet for at formulere ovenstående principper skal ses i lyset af de potentielt modsatrettede hensyn, der kan opstå i forhold til Skatteministeriets ønske om *meget præcist at kunne aflæse rammerne* for udviklingsmulighederne indenfor et givent jordstykke, og det kommunale og samfundsmæssige *ønske om via planlægningen at sikre dynamik, fleksibilitet og hurtig sagsbehandling* for borgere, investorer og erhvervsliv.

Principperne skal ligeledes ses i sammenhæng med den aktuelle revision af planloven. Denne er igangsat ud fra et mål om, at loven, i højere grad end i dag, skal være et redskab til at understøtte potentialer og forbedre mulighederne for vækst og udvikling i hele Danmark, hvilket er mest tydeligt i en ændring af lovens formålsbestemmelse. Det er set med kommunale øjne helt centralt, at dette formål ikke efterfølgende undermineres af registreringskrav der – direkte eller indirekte - presser den kommunale planlægning i en retning, hvor der fastlægges rigide rammer for de fremtidige investeringer. Udover at lægge unødvendige bånd på investeringsmuligheder vil dette tillige medføre øget sagsbehandlingstid for virksomheder og borgere gennem behov for flere dispensationsafgørelser, ændringer af eksisterende planer mv.

Nærværende foranalyse har til formål at beskrive de aktuelle kommunale udfordringer med digital adgang til plandata og give nogle bud på, hvordan de kan løses inden for rammerne af de principper, der blev vedtaget af KL's bestyrelse i april 2016.

Analysen tager udgangspunkt i den registreringspraksis, der findes i dag (ultimo 2016). Analysen afgrænses til at fokusere på bedre digitaladgang til de eksisterende data, som i dag produceres i medfør af planloven. I denne sammenhæng kan plandata forstås som den samlede mængde af juridiske dokumenter, der produceres i medfør af planloven eller som på anden måde er resultater af den offentlige planlægning. Analysen beskæftiger sig imidlertid først og fremmest med lokalplaner, da denne gruppe af planer både er den mest omfattende og samtidig den, som har direkte retsvirkning for borgere og erhvervsliv.

## 2. Metode

Analysens resultater er baseret på en involverende metodetilgang. Det betyder, at der på baggrund af workshops med kommunale planlæggere og planchefer er identificeret hvilke udfordringer, de oplever i dag samt hvilke konkrete forretningsbehov og forbedringer, de kunne have brug for i hverdagen.

Analysens fokus er derfor en kortlægning af den nuværende situation samt hvilke forretningsmæssige behov og ønsker til forbedringer i forhold til plandata, der kan identificeres ud fra følgende aktiviteter:

1. Workshop med kommunale planlæggere: Identificere nuværende udfordringer og forretningsmæssige behov med plandata i dag.
2. Workshop med kommunale planchefer: Kvalificere nuværende udfordringer og forretningsmæssige behov med plandata i dag.
3. Høringsproces med i alt 26 kommuner: Kvalificere foranalysens udfordringer og anbefalinger.

Foranalysens resultater er således baseret på to mindre workshops samt en skriftlig høring af et analyseudkast.

På den første workshop, som foregik i København, deltog planlæggere fra fire udvalgte kommuner. Workshoppen var struktureret i to runder. Første runde var en bred *identificering* af udfordringer ved plandata i dag samt forretningsmæssige behov til en fremtidig brug af plandata. Herefter blev de identificerede udfordringer og forretningsmæssige behov grupperet til i alt 10 hovedudfordringer.

I anden runde *kvalificerede* deltagerne hovedudfordringerne ved at uddybe dem yderligere samt beskrive flere konsekvenser og give et bud på de forretningsmæssige behov og forbedringer. På baggrund af den første workshop blev de 10 hovedudfordringer samlet til 7 hovedudfordringer, som efterfølgende blev nærmere analyseret.

Anden workshop foregik i Odense og havde til hensigt at få kvalificeret og verificeret de 7 udfordringer nærmere. På denne workshop deltog planchefer, planlæggere og teamledere fra udvalgte kommuner, der forinden havde modtaget et foreløbigt udkast til foranalysen.

Anden workshop var også opdelt i to runder. Deltagerne blev inddelt i fire grupper, som, i hver af de to runder, behandlede to hovedudfordringer hver. Hver gruppe præsenterede udfordringerne i plenum, hvor de resterende grupper kunne kommentere og verificere problemstillingen og behovene.

Efter de to workshops blev et revideret udkast af foranalysen udarbejdet, og sendt i skriftlig høring hos 26 kommuner. Herefter blev de modtagne kommentarer indarbejdet i analysen. I alt har følgende 17 kommuner bidraget med deres faglige input ved besvarelse af høringen og/eller ved deltagelse i de to workshops:

- Esbjerg Kommune
- Favrskov Kommune
- Frederikshavn Kommune
- Gladsaxe Kommune
- Hjørring Kommune
- Københavns Kommune
- Køge Kommune
- Lyngby-Taarbæk Kommune
- Mariagerfjord Kommune
- Randers Kommune
- Svendborg Kommune
- Varde Kommune

- Vejle Kommune
- Viborg Kommune
- Aalborg Kommune
- Aarhus Kommune
- Silkeborg Kommune

Foranalysen er således funderet på en bred faglig deltagelse og med repræsentation af kommuner med forskellig størrelse og fra forskellige dele af landet.

## 2.1 Analysetilgang

Analysens tilgang er problemorienteret. Med dette menes, at analysens fokus er på de oplevede udfordringer og barrierer, som planlæggere og planchefer har tilkendegivet som problematiske i deres daglige arbejde med plandata. Tilgangen har været åbent at identificere, kvalificere og verificere udfordringernes indhold samt hvilke forretningsmæssige behov, der er tilknyttet de forskellige udfordringer.

Forretningsmæssige behov skal her forstås som beskrivelser af, hvordan en fremtidig opgaveløsning for kommunerne ideelt set tager sig ud, og hvor beskrivelser af en fremtidig opgaveløsning tager afsæt i de områder, hvor kommunerne i dag oplever de største udfordringer. De forretningsmæssige behov skal i denne sammenhæng kunne læses som en række ønsker til en forandring på udvalgte områder inden for planlægningen, hvor digitalisering spiller en rolle.

Udfordringer kan her defineres som de barrierer, der opleves i dag med produktionen og brugen af plandata i nuværende form, hvorimod de forretningsmæssige behov defineres som de løsninger, herunder nye metoder og arbejdsformer, der er brug for fremover.



### 3. Interessenter, opgaver og roller

For at afdække forskellige forretningsmæssige behov i forbindelse med bedre digitalisering af plandata, er det relevant indledningsvist at identificere de væsentligste aktører på området.

Kommunerne er de primære producenter af plandata, da langt de fleste opgaver efter planloven udføres af kommunerne. Foruden lokalplaner udarbejder kommunerne blandt andet kommuneplaner og landzonetilladelser. Staten udarbejder data efter planloven, primært i form af landsplandirektiver, men kan også undtagelsesvist udarbejde lokalplaner.

Når det gælder brugere af plandata, er der imidlertid tale om en mere bred gruppe af interessenter og aktører, herunder også kommunerne, der med forskellige udgangspunkter, opgaver og beføjelser har en interesse i plandata.

*Borgere og virksomheder* forventes at have en interesse i at kunne tilgå og forstå plandata i mange forskellige sammenhænge. Det gælder f.eks. i forbindelse med køb og salg af fast ejendom, hvor ejendomsmægler og huskøber samt dennes advokat har brug for informationer om, hvilke regler og bestemmelser den enkelte ejendom er omfattet af. Det gælder også grundejere, der ønsker at bygge om eller foretage andre ændringer på deres ejendom.

Både små og store erhvervsdrivende der enten ønsker at bruge ejendommens eksisterende bygninger til en ny anvendelse, eller som ønsker at nedrive og genopbygge området med eksempelvis butikker, liberalt erhverv eller andre virksomhedsformer, forventes også at have et behov for at kunne tilgå plandata nemt og smidigt. Det samme gælder for developere og investorer som opkøber grunde med det formål at udvikle og bebygge disse for senere at kunne videresælge til 3. part, herunder også de rådgivere, arkitekter og håndværkere der er involverede i konkrete projekter.

For både borgere, virksomheder og developere gælder det, at udover behovet for at kunne tilgå planoplysninger, der knytter sig til en bestemt grund, er der også behov for at kende planregulering og bestemmelser for de tilstødende grunde og områder.

Borgernes 'ret til' adgang til offentlige data med betydning for borgerens liv og muligheder er formuleret i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020. Konkret fremgår det af strategien, at digitalisering skal gøre hverdagen lettere, gøre borgerne mere selvhjulpne og give mere kvalitet i den offentlige service. Desuden skal erhvervslivet have adgang til flere offentlige data, som kan danne grundlag for nye muligheder og innovation.

Dette grundhensyn går igen i hele foranalysen og flere steder kobles de kommunale (interne) forretningsbehov med et kommunalt behov for at borgere, investorer og virksomheder får bedre indsigt i og nemmere adgang til den regulering, der sætter rammerne for deres handlemuligheder. Dette *udvidede* kommunale forretningsbehov kan både gå på de affødte effekter på potentielle ressourcebesparelser og effektivisering af de kommunale arbejdsgange, på effekter der handler om at løfte kvaliteten af den service, der leveres overfor borgere og virksomheder samt på effekter, der handler om at sikre fortsat legitimitet og tillid til den kommunale planlægning.

Samtidig skal det pointeres, at borgernes og virksomhedernes specifikke ønsker og behov i forbindelse med adgang til og indsigt i planbestemmelser ikke er nærmere undersøgt i denne analyse.

*Statslige institutioner og myndigheder* har med afsæt i forskellige lovbundne opgaver også behov for at kunne tilgå og aflæse plandata.

Blandt andet i forbindelse med det statslige tilsyn med den kommunale planlægning er der behov for at kunne tilgå plandata. Det gælder for Erhvervsstyrelsen, der jf. planloven har tilsynsforpligtigelsen, men også en række andre styrelser og ministerier har, via Erhvervsstyrelsen, mulighed for at gøre indsigelser mod den kommunale planlægning på områder indenfor deres respektive ressort. Det gælder for eksempel Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning, Slots- og Kulturstyrelsen, Kirkeministeriet mv.

Erhvervsstyrelsen får også med den reviderede planlov, som ventes vedtaget i foråret 2017, en ny opgave med at monitorere den kommunale planlægning og udarbejde årlige redegørelser til forligskredsen bag en moderniseret planlov. Denne ændring forventer Erhvervsstyrelsen, jævnfør den igangværende økonomiske høring på lovudkastet, afføder behov for en række endnu ubekendte (plan)dataleverancer fra kommunerne.

Plandata indgår også i forbindelse med fastsættelse af ejendoms- og grundværdibeskatningen for den enkelte ejer, jf. vurderingsloven. Her har SKAT en opgave med at fastsætte en værdi for den enkelte grund og ejendom på baggrund af blandt andet planernes regulering af anvendelses- og udnyttelsesmulighederne.

Der kan endvidere findes andre statslige styrelser og institutioner, der har konkrete opgaver, som kræver tilgang til kommunale plandata.

*Interesseorganisationer, foreninger* og andre med interesse for og/eller beføjelser til at påklage myndighedsafgørelser efter planloven har også behov for at kunne tilgå plandata.

### **3.1 Kommunerne som kerneinteressent**

Da denne foranalyse har fokus på de kommunale udfordringer og forretningsbehov, skal kommunernes forskellige roller og opgaver med relevans for plandata, beskrives her. En beskrivelse af disse roller er væsentlig for forståelsen af de kommunale interesser.

For det første er kommunen *'producent'* af plandata i forbindelse med udarbejdelsen af planerne. Her drejer den kommunale interesse sig om, at planerne på indholdssiden skal kunne rumme lige præcis den regulering og de bestemmelser i den form, som der er et politisk ønske om skal gælde for et bestemt afgrænset geografisk område. En digital løsning skal kunne bidrage til at fremme effektive arbejdsgange i forbindelse med udarbejdelse af planerne, men uden at systemkrav begrænser mulighederne for at planlægge efter de lokale politiske prioriteringer og ønsker.

For det andet er kommunen *'bruger'* af planer og plandata i forbindelse med administrationen af planerne dvs. i byggesagsbehandlingen, dispensationer fra lokalplaner, landzonetilladelser samt som grundlag for sagsbehandling efter en række andre myndighedsområder såsom f.eks. veje, natur, miljø mv.



Her kan den kommunale interesse f.eks. være at sikre, at planerne, herunder de enkelte bestemmelser i planen, hurtigt kan tilgås og forstås af medarbejdere, uanset om disse selv har været med til at udarbejde planen. Den kommunale interesse kan også handle om, at eventuelle tidligere afgørelser efter planen, i form af f.eks. dispensationer fra planen, er systematisk registreret digitalt i sammenhæng med planen.

For det tredje er kommunen bruger af plandata i forbindelse med tilvejebringelsen af et *'strategisk overblik'* over de aktuelle arealdispositioner i kommunen. Her kan den kommunale interesse handle om, at kunne trække sammenlignelige kommuneplandata vedr. hvor mange etagemeter kommunen har udlagt til liberale erhverv, eller hvor mange udpegninger til ferie/fritidsanlæg der findes i kommunen. Det kan også dreje sig om, hvor mange kvadratmeter uudnyttet lokalplanlagt detailhandel eller hvor mange ubebyggede lokalplanlagte boliggrunde til åben-lav der findes i kommunen. Også "mindre" data-træk f.eks. vedr. antallet af dispensationer til bebyggelsesprocent, kan være relevant.

For det fjerde er kommunen *'formidler'* af planlægningen overfor borgere, virksomheder, developere etc. Det sker blandt andet gennem løbende dialog med og inddragelse af borgere i planlægningen og de efterfølgende myndighedsafgørelser efter planen.

I forbindelse med formidling kan en kommunal interesse handle om mere brugervenlige selvbetjeningsløsninger samt mere ensartet sproglig formidling af planen. Udover at fremme forståelsen af den specifikke plan i en konkret sagsbehandling, kan det sikre større legitimitet og anerkendelse af kommunens arbejde og formål med planlægningen.

## 4. De fire udfordringer og deres konsekvenser

I foranalysen er der identificeret og kortlagt en række udfordringer, der er kategoriseret i form af fire hovedudfordringer.

De fire identificerede hovedudfordringer er følgende:



**U1: Der er begrænset adgang, overblik og brugervenlighed i fremsøgningen af specifikke plandata og bestemmelser**



**U2: Data udarbejdet til planlægningsformål bliver brugt til beskatningsformål**



**U3: Der produceres flere forskellige datasæt om det samme geografiske objekt**



**U4: Manglende fællesprog og struktur i lokalplanerne kan gøre det vanskeligt at forstå og udmønte bestemmelsernes indhold**

De fire hovedudfordringer udfoldes mere konkret nedenfor i form af deludfordringer og disses konsekvenser. Hovedudfordringer og disses afledte deludfordringer kan kobles til hinanden på tværs. De er med andre ord ikke gensidigt udelukkende udfordringer.

### 4.1 Fleksibilitet i planlægningen

Før en systematiseret beskrivelse af kommunale udfordringer og forretningsbehov i forbindelse med bedre digitale plandata påbegyndes, er det nødvendigt at dvæle ved et overordnet forretningsbehov, der udgør en grundlæggende forudsætning for vellykket digitalisering af området.

Det handler om planloven, og de muligheder loven i dag giver for lokalt at sikre en fleksibilitet i planlægningen. Denne fleksibilitet er en væsentlig forudsætning for, at kommunerne kan tilvejebringe en planlægning, der er både dynamisk, langsigtet og udviklingsorienteret, og som tilgodeser bl.a. developere og virksomheders ønsker om rummelige rammer for udvikling og investering på både kort og langt sigt.

Fastholdelse af denne fortsatte fleksibilitet er et grundlæggende succeskriterium for en vellykket digitalisering af området. Forholdet har på forskellig vis relevans for hver af de identificerede udfordringer og indgår derfor som en grundpræmis i samtlige anbefalinger i foranalysen.

I det følgende uddybes nærmere, hvad der menes med *sikring af fleksibilitet i planlægningen*.

En lokalplan kan betragtes som en lokal 'lov', som kommunalbestyrelsen kan vedtage for et bestemt geografisk område. Planloven styrer, hvad der kan

fastlægges bestemmelser for i en lokalplan, men der er ikke i planloven fastlagt regler for de enkelte bestemmelseres udformning eller formulering.

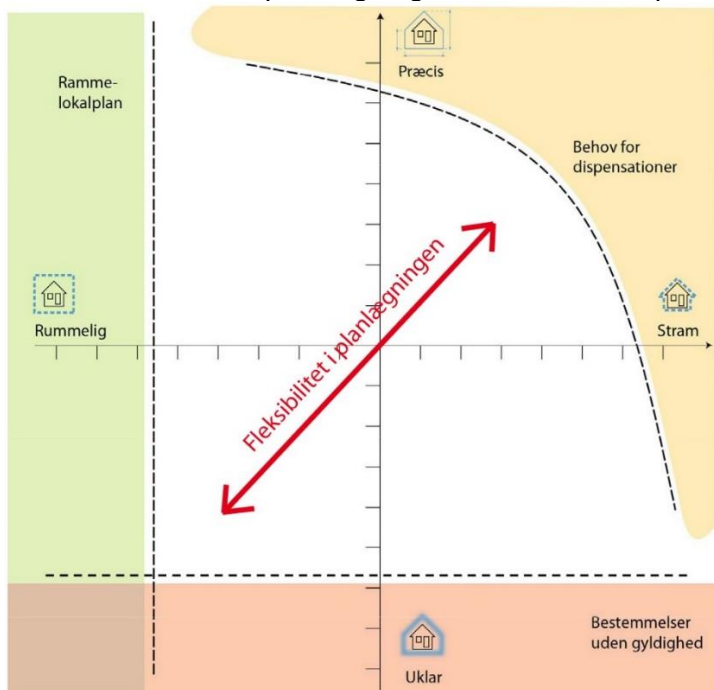
En lokalplans bestemmelser skal som udgangspunkt være tilstrækkeligt entydige og præcise, til at borgerne kan aflæse, hvad man må og ikke må. Der er dog grænser for, hvor detaljeret en plan kan og bør være.

Det fremgår af Miljøministeriets vejledning om lokalplanlægning (2009), at lokalplanen skal have netop den detaljeringsgrad, der er nødvendig for at tilgodese planens formål. Denne balance, mellem en *meget styrende* og en *mere rummelig* planlægning, har stor betydning i praksis, idet kommunalbestyrelsen bruger lokalplanens fleksibilitet som et politisk redskab til at fremme investering og udvikling. En lokalplan som ikke er juridisk klar og entydig, vil i dag kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

Lokalplaners fleksibilitet består også i, at der kan varieres i hvilken geografisk udstrækning, der planlægges for. Langt de fleste lokalplaner planlægger ud fra områdeniveau, og det vil kun sjældent være relevant at planlægge præcist for den enkelte grund. Når en lokalplan er udarbejdet på områdeniveau, vil det være ganske vanskeligt at oversætte den til grundniveau på en retvisende måde.

For at illustrere problemstillingen, så skal kommunen i den enkelte byggesag vurdere, om *et konkret* byggeønske er i overensstemmelse med plangrundlaget. Det er så at sige ikke muligt at vende processen om og på forhånd 'sagsbehandle' alle tænkelige byggeønsker. Dels vil opgaven være uendeligt stor, og dels vil en betragtelig del af de mulige byggeønsker i praksis være urealiserbare.<sup>2</sup>

Fleksibiliteten i lokalplanlægningen kan illustreres på følgende måde:



<sup>2</sup> En lokalplans detaljeringsniveau vil ofte afhænge af områdets beliggenhed og karakter. En lokalplan for en karrébebyggelse i en bymidte kan således omfatte mange ejendomme, der skal fungere i en sammenhæng, og der kan være en vis variation i anvendelsen. F.eks. kan der være mulighed for både butikker, restaurationer og liberale erhverv i stueetagen og både kontorer, uddannelse og boliger ovenpå.

De fire hovedudfordringer udfoldes mere konkret nedenfor i form af deludfordringer og disses konsekvenser.

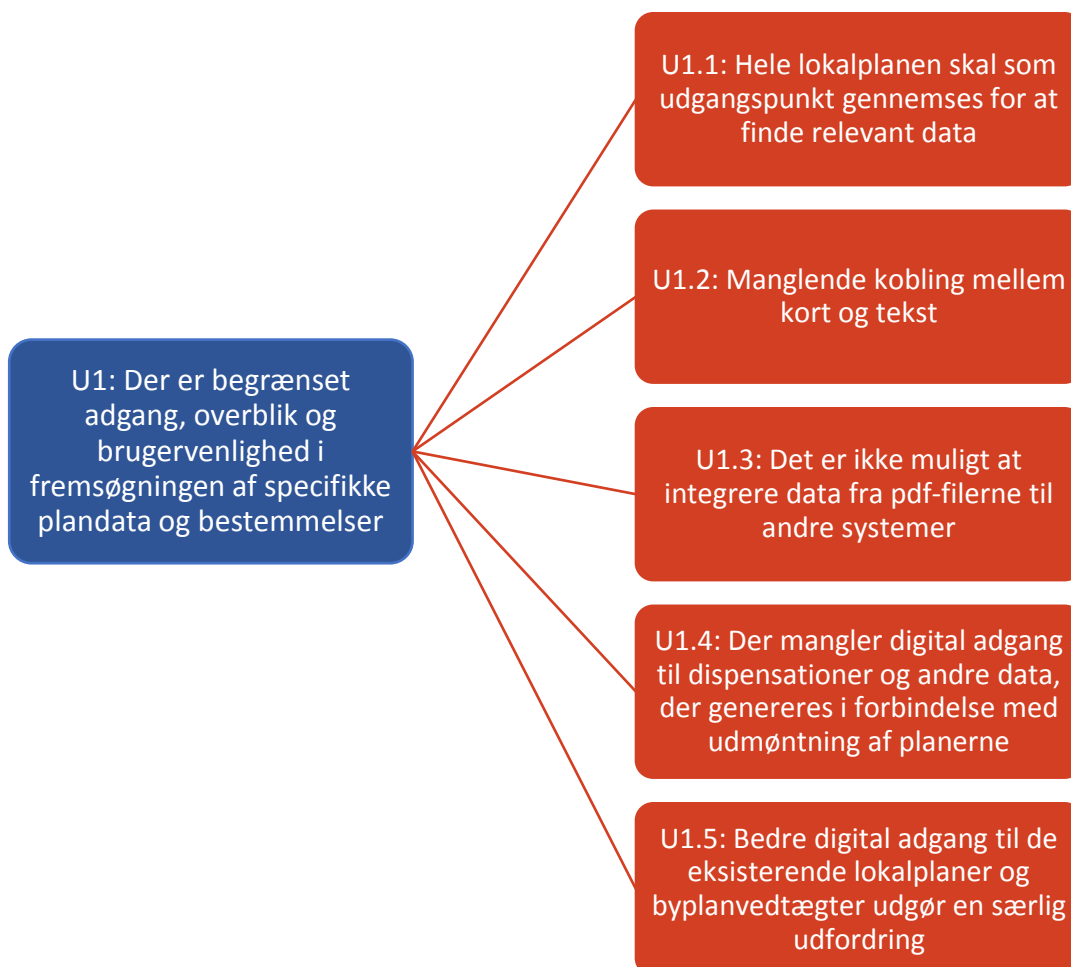
### U1: Der er begrænset adgang, overblik og brugervenlighed i fremsøgningen af specifikke plandata og bestemmelser

Denne udfordring handler om de ulemper, der er forbundet med at lokalplanerne alene er tilgængelige via ét retsgyldigt pdf-dokument med begrænsede søgemuligheder i selve dokumentet. Den handler også om de ulemper, der kan være forbundet med den begrænsede digitalisering af data fra udmøntningen af planerne.

'Ulemper' skal i denne sammenhæng forstås som, at pdf-formatet til en vis grad kan fungere udmærket til produktion af plandata, altså når man laver selve planen, omend at bl.a. fælles struktur for lokalplanens opbygning, vil kunne bidrage både til en effektivisering af - og et kvalitetsløft i - udarbejdelsen af planerne. Men ulemperne opstår først og fremmest, når der efterfølgende skal administreres efter planene, migreres data mellem systemer, udarbejdes analyser af planlægningen, sikres nem og hurtig adgang for borgere og virksomheder mv.

#### Deludfordringer

Udfordringen kan yderligere præciseres ved følgende overblik:



De fem deludfordringer og de konsekvenser som deludfordringerne medfører, hvis ikke de bliver løst, er beskrevet nærmere nedenfor:

### U1.1 Hele lokalplanen skal som udgangspunkt gennemses for at finde relevant data

Med pdf-formatet i Plansystem.dk er det som udgangspunkt ikke muligt fra systemet at fremsøge specifikke bestemmelser i pdf'en, uden at skulle åbne og orientere sig i hele filen. De enkelte pdf'er er dog genereret forskelligt fra kommune til kommune, og i nogle pdf'er er der f.eks. bogmærker som letter tilgangen til de forskellige kapitler i planen. Ligeledes er der, afhængig af hvilken pdf-viser der benyttes, mulighed for at søge på enkelte ord. Dette ændrer dog ikke ved, at de eksisterende søgefunktioner, når de findes, er meget begrænsede.

De begrænsede muligheder for at fremsøge specifikke data er en udfordring i de situationer, hvor en kommunal medarbejder, en investor eller en virksomhed har behov for en hurtig orientering i planens centrale bestemmelser. Eller når samme personer løbende genbesøger planen i forbindelse med et konkret byggeri. For kommunen kan det være særligt relevant for de medarbejdere, der ikke selv har lavet planen, men som skal træffe myndighedsafgørelser i henhold til bl.a. en lokalplan.

At skabe bedre mulighed for nemt at fremsøge enkeltbestemmelser i planen er ikke det samme, som at myndigheden eller en bygherre alene kan administrere et byggeri ved kun at fokusere på udvalgte planbestemmelser. Der vil være mange situationer, hvor man har behov for at læse planen fra ende til anden, før man kan vurdere en given projekt-idé, ansøgning mv. Men pointen er her, at den måde planen opbevares digitalt, skal kunne varetage begge behov.<sup>3</sup>

Opbevaring af planoplysningerne i en pdf-fil gør det som nævnt også svært for borgere og virksomheder, at finde frem til den specifikke viden om enkelte bestemmelser i et planområde. Dette reducerer så at sige planen til et (internt) juridisk dokument, som kun et begrænset antal personer kan finde rundt i. Dermed begrænses muligheden for, at planen også kan fungere som et værktøj, der skaber yderligere værdi for borgere og virksomheder.

### U1.2 Manglende kobling mellem kort og tekst

I den nuværende løsning i Plansystem.dk vises lokalplanens bilag oftest bagerst i pdf-filen. En lokalplans kortbilag vil oftest være tæt knyttet til specifikke bestemmelser i planen, og det vil derfor tit være relevant, at se dem i sammenhæng. Dette er ikke muligt i den nuværende løsning, da bilag og bestemmelser ofte er placeret forskellige steder i pdf-filen. For at danne sig et overblik skal man derfor bladere frem og tilbage mellem bestemmelser og bilag, eller vælge at printe planen for at kunne se på de to dele af planen samtidigt. Dette kan skabe usikkerhed om, hvordan kortbilag og bestemmelser hænger sammen.

Kortbilag til en lokalplan kan, alt efter lokalplanens karakter, være mere eller mindre komplekse. I komplekse planer kan der ofte være mange informationer i de enkelte kortbiler, for at holde lokalplanens omfang nede. Det kan derfor være vanskeligt at aflæse de enkelte kortbiler, uden at de bliver sammenstillet med lokalplanens bestemmelser. Det ville lette forståelsen af lokalplanens bestemmelser, hvis de tilknyttede bilag kunne vises samtidig.

I den nuværende løsning er det heller ikke muligt at få vist indholdet fra lokalplanernes kortbilag direkte i kortet, da kortbilagene kun er tilgængelige som en

---

<sup>3</sup> En særlig problemstilling handler i denne forbindelse om, hvordan man sikrer løbende overblik over planens fulde databillede, samtidig med at enkeltbestemmelser kan fremsøges. Eksisterende dataløsninger indikerer dog, at der findes tekniske løsninger på dette, f.eks. ved at redegørelsesteksten vises parallelt med enkeltbestemmelserne i planen.

del af pdf-filen. Man kan derfor ikke fremsøge eller få vist bestemmelser og/eller f.eks. byggefeltet i en kortvisning, men kun ved at åbne og gennemse den samlede pdf. Ved at digitalisere både korbilag og bestemmelser med geografisk tilknytning vil det være muligt for kommunale medarbejdere, borger og virksomheder at få direkte adgang til lokalplaners bilag og bestemmelser via en søgning på en bestemt ejendom i et digitalt kort.

#### U1.3 Det er ikke muligt at integrere data fra pdf-filerne til andre systemer

Denne del-udfordring handler om to forhold. Dels det forhold, at pdf-formatet – udover de tidligere nævnte udfordringer – også generelt forhindrer deling af data i en større skala. Dels det forhold, at lokalplaner i dag ikke opbygges efter én fast struktur, hvilket vanskeliggør mulighederne for data-delning yderligere.

Det er ikke muligt at trække specifik data ud af pdf'erne i systemet, som så kan integreres med andre systemer. Når man ikke automatisk kan integrere plandata med andre systemer som f.eks. BBR, ESR og Byg og Miljø skal plandata hentes manuelt af den enkelte sagsbehandler. Derudover er det ikke muligt at anvende data ressourceeffektivt til formål, der går udover den umiddelbare myndighedssagsbehandling, eksempelvis i forbindelse med analyser af planlægningen i den enkelte kommune.

Samtidig er planerne ikke i dag opbygget eller struktureret på samme måde fra plan til plan og fra kommune til kommune. Det betyder, at forskellige bestemmelsestyper som f.eks. anvendelses- og bebyggelsesregulerende bestemmelser kan være placeret forskellige steder i planen. Når data er struktureret på forskellige måder, kan de ikke udveksles digitalt og bruges effektivt i alle de relevante sammenhænge, hvilket igen betyder, at de samme data nogle gange vil skulle indsamles og behandles flere gange.

Det er et selvstændigt mål i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 at fremme mere effektiv datadeling, hvor alle relevante data – inden for lovgivningens rammer – deles mellem de forskellige it-systemer og forskellige organisatoriske enheder. Dette skal sikre en mere effektiv sagsbehandling og styrke indsatsen, der virker bedre for borgerne.

#### U1.4 Der mangler digital adgang til dispensationer og andre data, der genereres i forbindelse med udmøntning af planerne

Denne del-udfordring handler om de øvrige lokale data, som i dag opstår i forbindelse med udmøntningen af et planområde, og om behovet for eventuelt at omfatte disse data i fælles digitale løsninger.

Der findes i dag en række data, der produceres i medfør af planloven, men som dels ikke registreres i de eksisterende fælles digitale systemer, og dels ikke er omfattet af regler om løbende opdatering efterhånden som data ændrer sig i forbindelse med udmøntningen af en plan.

F.eks. er der i det nuværende Plansystem.dk ikke mulighed for at registrere dispensationsafgørelser efter den enkelte plan. Digital sammenkobling mellem planen og efterfølgende dispensationer vil være relevant for både den kommunale sagsbehandler samt for borgere og virksomheder, der ønsker et overblik over, hvordan en plan hidtil er blevet administreret.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Et fælles og offentligt tilgængeligt overblik over dispensationer efter planloven bliver ekstra relevant, når frikommuneforsøget vedr. kommunernes mulighed for at vælge at gøre en

For så vidt angår den løbende opdatering, kan der være behov for også fællesdigitalt at holde regnskab med f.eks. restrummeligheden, dvs. hvilke bygge- og anvendelsesmuligheder der resterer indenfor et område, efterhånden som området løbende realiseres, om-matrikuleres mv.

Hvor der blandt kommunerne er et ønske om at få etableret en digital kobling mellem dispensationer og planer, er der dog større usikkerhed om det forretningsmæssige behov, når det gælder en fællesdigital registrering af forskellige andre data, der genereres i forbindelse med udmøntning af planen f.eks. et regnskab over restrummelighed.

Det skyldes bl.a., at kommunen i forbindelse med en konkret ansøgning alligevel vil have behov for at lave en her-og-nu status vedr. udmøntningen af planområdet, og at ressourceforbruget, ved en tilstrækkeligt præcis og løbende digitalisering af sådanne data, forventes at være ganske betydeligt set i forhold til gevinsterne herved.

Hvorvidt en manglende fællesdigital løsning, der omfatter data fra udmøntningen af planerne, såsom et restrummelighedsregnskab, opleves som en egentlig udfordring for kommunen som myndighed, vil derfor i høj grad afhænge af, i hvilken grad man lokalt allerede har etableret effektive, digitale datakoblinger, og hvor meget tid der kan spares i den konkrete sagsbehandling som følge af løbende digitalisering af yderligere data.

Samtidig er det dog væsentligt at påpege, at nogle af disse (interne) data må forventes at have offentlighedens interesse. For eksempel kan det være yderst relevant for en investor eller erhvervsvirksomhed at have en umiddelbar, digital adgang til information om resterende bygge- og anvendelsesmuligheder, inden man går videre i en dialog om eventuelt grundkøb.

Under alle omstændigheder er der et behov for en nærmere analyse af både de kommunale og de samfundsmæssige gevinster i forbindelse med en digitalisering af sådanne data. I den forbindelse er det i særdeleshed nødvendigt at have et skarpt fokus på, hvornår og hvordan det i givet fald kan skabe reel forretningsmæssig værdi for kommunerne.

#### U1.5 Bedre digital adgang til de eksisterende lokalplaner og byplanvedtægter udgør en særlig udfordring

Hvis der skal sikres bedre adgang til relevante plandata og bestemmelser, er det også nødvendigt at digitalisere de eksisterende planer. Der findes i dag ca. 33.000 lokalplaner og byplanvedtægter i Plansystem.dk, og flere af disse er op til 30 år gamle. Netop på grund af planernes relativt lange levetid er der behov for at digitalisere bagudrettet, hvis kommunerne inden for en overskuelig årrække skal høste de forventede gevinster af en bedre digital adgang til plandata.

Digitalisering af allerede udarbejdede og vedtagne lokalplaner præsenterer dog nogle særlige udfordringer, som kort skal beskrives her.

Mange – formentlig de fleste – lokalplaner og byplanvedtægter vil ikke uden en vis redaktionel ombrydning kunne passe ind i en fremtidig fælles struktur for opbygning af lokalplaner. Selv om de gamle planer måske indeholder samtlige af de

---

dispensation generel for et helt planområde, udbredes til hele landet, som varslet af regeringen i november 2016.

bestemmelser, der naturligt vil findes i en moderne lokalplan, vil kapitelinddelingen og bestemmelsernes rækkefølge næppe følge normen for en fremtidig digital plan. Bestemmelserne kan desuden være formuleret i et meget anderledes sprog og plantradition end i dag. Dette behøver imidlertid ikke i sig selv at være et problem, når blot en fremtidig struktur begrænser sig til at standardisere planernes formmæssige opbygning.

I en ny digital løsning er det væsentligt, at man grundigt undersøger, hvordan man kan digitalisere de eksisterende planer på en måde, hvor det indholdsmæssigt er den samme plan, og hvor planerne alene bibringes en ny struktur eller form.

Behovet for at omstrukturere planerne kan imidlertid medføre en juridisk udfordring. Det er i dag ikke muligt at lave selv små ændringer i planerne, uden at den ændrede plan skal gendtages i byrådet efter fornyet høring. Det er dog uvist, om en ren redaktionel omstrukturering af teksten i en eksisterende plan vil blive betragtet som en ændring af planen, eller om det vil være sammenligneligt med det mediemæssige skift fra papir til pdf, som indførtes med Plansystem.dk i 2006. Krav om gendtagelse af de ca. 33.000 eksisterende lokalplaner og byplanvedtægter vil uanset være både politisk og ressourcemæssigt uspiseligt for kommunerne.

I forbindelse med digitalisering af de eksisterende planer vil der derfor, for at undgå tvivlsspørgsmål om planernes gyldighed eller lange gendtagelsesprocesser, være behov for at tilvejebringe særlige lovgivningsmæssige rammer, der tillader f.eks. formmæssige tilpasninger af planerne.

#### *Konsekvenser*

Det har en række konsekvenser, når lokalplanerne alene er tilgængelige via ét retsgyldigt pdf-dokument samt når data fra udmøntningen af planerne kun er meget sparsomt digitaliseret eller slet ikke. Der er også konsekvenser, såfremt de eksisterende lokalplaner og byplanvedtægter ikke omfattes af en indsats for at skabe bedre digital adgang til plandata.

Konsekvenserne ses umiddelbart at være størst, når det gælder administrationen af planerne samt den øvrige brug af plandata. Dog kan der også være konsekvenser ved at fastholde pdf-filen for selve udarbejdelsen af planerne, idet potentialer for effektiviserings- og kvalitetsforbedringer – f.eks. via en fælles struktur for lokalplaner – i lokalplanlægningen forbliver uforløste.

Men for det første har det konsekvenser for administrationen af planerne. Det gør det vanskeligt at fremsøge udvalgte data hurtigt og nemt, ligesom der mangler digitale koblinger mellem de forskellige datasæt, der ofte skal forenes i den konkrete sagsbehandling. Det kan igen medføre længere sagsbehandlingstid for borgere og virksomheder og øge ressourcetilbruget i kommunen, set i forhold til en situation hvor alle nødvendige data kan hentes i én digital arbejdsgang.

Når det gælder administrationen af planerne har digitalisering af f.eks. dispensationer og restrummelighedsdata også betydning – altså om der er digital adgang til de data, der er behov for i den konkrete sagsbehandling. Konsekvenserne af en begrænset digitalisering af disse data skal dog som beskrevet altid vurderes i forhold til den kvalitet og præcision, der forventes at kunne tilvejebringes, samt det ressourceforbrug der er forbundet hermed. Eller sagt med andre ord: Det er ikke alle data i udmøntningen af planerne, der må forventes at kunne digitaliseres på en meningsfuld eller ressourcemæssigt forsvarlig måde.



Ét af de områder hvor der imidlertid må forventes at kunne skabes merværdi er dispensationer til lokalplaner. Den manglende digitalisering af disse kan i dag have konsekvenser i form af uens dispensationspraksis<sup>5</sup> inden for samme planområde, alene fordi man ikke er opmærksom på eksisterende dispensationer.

For det andet har det konsekvenser for offentlighedens adgang til plandata, både når det handler om *nem* adgang til data, og når det handler om *hvor mange* data, der er digital adgang til. Konsekvenserne er blandt andet manglende legitimitet og indsigt i den kommunale planlægning. En anden konsekvens kan være, at kommunen skal bruge ressourcer på at besvare flere henvendelser fra borgere og virksomheder vedr. selv simple planoplysninger.

For det tredje har den manglende adgang til plandata konsekvenser for anvendelse af data til analysebehov i den enkelte kommune. Det vanskeliggør muligheden for nemt og hurtigt at sammenstille data på tværs af planer og derigennem muliggøre mere databaserede strategiske og overordnede drøftelser af planlægningen i den enkelte kommune.

Når det gælder konsekvenser i relation til manglende bagudrettet digitalisering, vil der først og fremmest gå alt for lang tid, inden kommunerne kan høste de fulde effekter af en ny digitaliseringsindsats, idet mange planer har en lang levetid, og derfor vil skulle administreres via en pdf-fil mange år fremover. Data fra de eksisterende planer vil i så fald heller ikke kunne indgå i strategiske analyser af planlægningen (uden en arbejdstung indsats), hvilket også vil begrænse de nye muligheder ganske betydeligt.

En vigtig forudsætning for en bagudrettet digitalisering er, at de nødvendige juridiske rammer for en mere fintmasket genregistrering af de eksisterende lokalplaner og byplanvedtægter tilvejebringes. Konsekvenserne af ikke at tilvejebringe disse rammer vil være stor politisk og administrativ usikkerhed om gyldigheden af de eksisterende planer, hvilket vil virke stærkt hæmmende for incitamentet til at igangsætte en bagudrettet digitalisering.

#### *Forretningsmæssige behov*

På baggrund af de beskrevne udfordringer og konsekvenser, kan der identificeres følgende overordnede forretningsbehov med relation til temaet.

Analysen viser først og fremmest et betydeligt kommunalt behov for at få moderniseret den digitale adgang til plandata. Dette forventes at kunne bidrage til en mere effektiv administration samt til et kvalitetsløft af området i form af bl.a. mere sammenhængende digitale arbejdsgange, mere kvalificerede beslutningsgrundlag, bedre visning og formidling af plandata overfor borgere og virksomheder etc.

En væsentlig forudsætning for at høste de ventede gevinster er dog, at det er de retsgyldige plandata der digitaliseres, hvilket også uddybes i beskrivelsen af de forretningsmæssige behov under U3.

Analysen peger desuden på, at der bør være særlig opmærksomhed på at sikre sammenhæng mellem den ressourcemæssige investering og den forventede værdiskabelse i forbindelse med digitalisering af data fra udmøntningen af planerne. Det anbefales, at i det omfang de efterfølgende analyser viser, at værdiskabelsen

---

<sup>5</sup> Underforstået den slags uens administrationspraksis der ikke kan begrundes sagligt i den konkrete sag.

alene ligger andre steder end hos kommunerne, bør dette tydeliggøres og afspejles i den valgte finansieringsmodel.

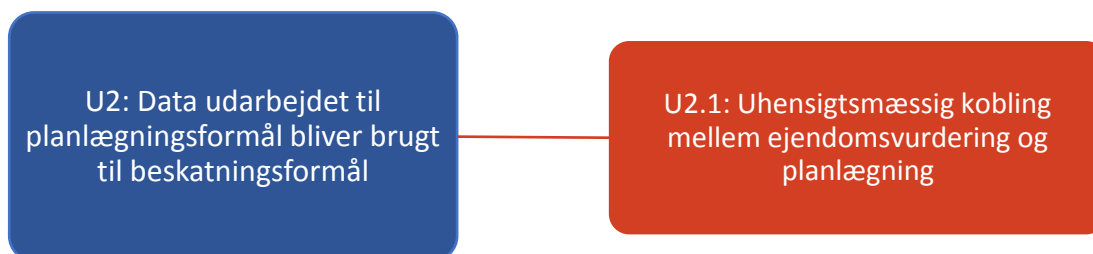
Endelig peger analysen på, at en digitalisering af de *eksisterende* planer er en forudsætning for at høste de forventede kommunale gevinster inden for en overskuelig årrække. Den bagudrettede digitalisering bør dog foregå på særlige vilkår, både hvad angår omfanget af digitaliseringen samt hvad angår de nødvendige juridiske rammer for digitaliseringen.

## U2: Data udarbejdet til planlægningsformål bliver brugt til beskatningsformål

Denne udfordring handler om de problemer der opstår, når data, der er lavet i medfør af én lovgivning, anvendes til formål, der er fastlagt efter andre lovgivninger.

### *Deludfordringer*

Udfordringen kan yderligere præciseres ved følgende overblik:



Deludfordringen og de konsekvenser den medfører, hvis ikke den bliver løst, er beskrevet nærmere nedenfor:

### U2.1 U hensigtsmæssig kobling mellem ejendomsvurdering og planlægning

Som det er i dag, trækker SKAT en række udvalgte oplysninger fra kommunernes planer, bl.a. via Plansystem.dk, og anvender disse til at værdifastsætte grunde til brug for beskatningen. På baggrund af en række allerede offentligt beskrevne sager står det imidlertid klart, at når SKAT udvælger enkeltbestemmelser fra en plan og anvender disse i en konkret grundvurdering, er der stor risiko for, at der opstår et fejlagtigt billede af, hvilke faktiske anvendelses- og bebyggelsesmuligheder der findes på grunden.

Dette skyldes, at når bestemmelser tages ud af deres kontekst, giver de ikke længere det fulde - eller retvisende – billede af et områdes eller et jordstykkets anvendelsesmuligheder. I nogle tilfælde kan de give et direkte misvisende indtryk af hvilke muligheder, der findes på grunden, og data bliver i SKAT's anvendelse så at sige taget "til indtægt" for et potentiale, der ikke findes i virkeligheden.

Den konkrete værdisætning bliver yderligere misvisende, når man udover at fravælge data fra selve planen også undlader at inddrage data uden for planen. Det gælder f.eks. beskyttelseslinjer og trafikale forhold mv., der kan have betydning for den faktiske udmøntning af anvendelses- og udnyttelsesmuligheder på den enkelte grund i en konkret byggesag.

Lokalplaner skal tilgodese de lokalpolitiske ønsker om på sigt at fremme en bestemt udvikling. Lokalplaner samler og udtrykker derfor en sammenhængende, langsigtet

vision for et område og har ofte en udviklingshorisont på 5-10-15-20 år frem i tiden, hvor området, i takt med konkrete investeringsinteresser og faktiske byggeansøgninger, udbygges. Af denne grund søges planerne udformet så tilpas rummeligt, at de projekter, der er interesse i og behov for at placere i området, over tid kan indpasses inden for den vedtagne lokalplan, som beskrevet i det indledende afsnit om fleksibilitet i planlægningen.

Investeringsinteresser skifter over tid og afhænger blandt andet af efterspørgslen på hhv. bolig og erhvervsbyggeri, businesscasen for det konkrete byggeri, aktuelle lånemuligheder mv. De samfundsmæssige behov skifter også over tid og afhænger blandt andet af befolkningsudviklingen, behovet for offentlige investeringer, udviklingen i detailhandelsstrukturen mv.

SKAT har opgaven med at udskrive skatter her og nu, og jf. vurderingsloven skal dette ske på baggrund af det aktuelle bebyggelses- og anvendelsespotentiale, der er fastlagt i planerne. På trods af fastfrysningen af vurderinger siden 2011/12, foretager SKAT fortsat omvurderinger, sådan at eksempelvis en vurderet øget bebyggelsesmulighed i dag afspejles i ejendomsbeskatningen. Dette sker uagtet om byggemuligheden er udnyttet i et konkret byggeri. Med den kommende ændring af vurderingsloven vil SKAT fra 2018 beskatte ændrede planforhold i grundskyld og dækningsafgifter senest 15 måneder efter, at de ændrede planforhold er registreret i SKAT.<sup>6</sup>

#### *Konsekvens*

Det har i dag en række konsekvenser, når plandata, der er lavet i henhold til planloven, bliver brugt til beskatningsformål i henhold til vurderingsloven.

For det første medfører brugen af plandata mange faktuelle – og alvorlige - fejl i ejendomsvurderingerne. Dette skyldes angiveligt, at de begrænsede data der lægges til grund for vurderingerne ikke er de samme som de mere komplette datasæt, der indgår i behandlingen af en byggeansøgning. Kombineret med en upræcis læsning af planens bestemmelser, kan dette have betydelige konsekvenser jf. nedenstående eksempel.

Det bør i den forbindelse bemærkes, at der, i forbindelse med statens aktuelle arbejde med flere og bedre plandata til brug for ejendomsvurderingerne, ikke overfor KL er præsenteret en nærmere analyse af de konkrete årsager til, at SKAT har anvendt de kommunale plandata forkert. Dette kan på sigt gøre det endog meget vanskeligt at vurdere, hvorvidt et kommende løsningsforslag til et nyt planregister løser de eksisterende problemer i SKAT.

For det andet udfordrer den manglende sammenhæng, mellem den konkrete beskatning og de faktiske bebyggelses- og anvendelsesmuligheder, borgernes og virksomhedernes retssikkerhed. Det er simpelthen vanskeligt at forklare og forsvare, at man beskatter på baggrund af nogle fiktive muligheder på den enkelte grund.

---

<sup>6</sup> I november 2016 har skatteministeren fremsat lovforslag om bl.a. at fremrykke beskatningsgrundlaget for de kommunale ejendomsskatter med et år fra og med 2019. Såfremt lovforslaget vedtages, vil SKAT's nye ejendomsvurderinger pr. oktober 2018 få skattemæssig virkning i 2019. Det betyder samtidig, at fra 2018 vil ændrede planforhold blive beskattet til grundskyld og dækningsafgifter senest 15 måneder efter, at de ændrede planforhold er registreret i SKAT. Dette sker fortsat uagtet om byggemuligheden er udnyttet i et konkret byggeri.

I denne sammenhæng skal blot nævnes ét enkelt af flere eksempler på, hvad der sker, når data taget ud af den kontekst og det formål, hvormed de er lavet, anvendes til et andet formål:

På Amagerbrogade vedtog Københavns Kommune i 2005 en ny lokalplan, der skulle give mulighed for at bygge nye boliger på en grund med udtjent erhverv. For de øvrige bygninger (som primært bestod af karrébebyggelse) i lokalplanområdet blev der ikke givet nævneværdige muligheder for nybyggeri. Den eksisterende boligbebyggelse i lokalplanen blev endvidere udpeget som bevaringsværdig, da en del af formålet med lokalplanen også var at sikre bevaring af arkitektonisk værdifulde karrébebyggelser.

På baggrund af lokalplanen og dens ændring af udnyttelses- og anvendelsesmuligheder inden for et i planen afgrænset delområde (området med det udtjente erhverv) steg ejendomsvurderingen for samtlige af de eksisterende karrébebyggelser, der var omfattet af lokalplanen, til 14.970 kr. pr m<sup>2</sup>. På den anden side af vejen – som ikke var omfattet af lokalplanen - blev et tilsvarende byggeri af SKAT vurderet til 4.950 kr. pr m<sup>2</sup>.

I dette tilfælde fik et specifikt lokalt behov for at finde ny anvendelse for et afgrænset areal, samt sikre et bevaringsværdigt karrébyggeri, nogle betydelig økonomiske konsekvenser for beboerne, dog uden at beboernes faktiske bygge- og anvendelsesmuligheder forandredes. Bebyggelsesmulighederne er formentlig med lokalplanens vedtagelse yderligere begrænsede, da karréen med lokalplanen nu omfattes af bestemmelser om bygningsbevaring.

Fra andre myndighedsområder har kommunerne oplevet, at (statslig) genanvendelse af data, der er tilvejebragt med et andet formål, kan få en række u hensigtsmæssige effekter. Det gælder for eksempel randzonenloven fra 2011, hvor man på baggrund af data lavet i medfør af vandløbsloven, ville fastlægge randzoner efter den nye randzonenlov. Blot fandtes de nødvendige data ikke, hverken i det nødvendige omfang eller på et tilstrækkeligt detaljeringsniveau. Til anledningen fik man derfor lavet en række nye kort, der skulle bruges til etablering af de nye randzoner. Kortene viste sig imidlertid i meget ringe grad at afspejle de faktiske forhold i det åbne land og medførte derfor en meget stor mængde indsigelser fra de berørte lodsejere. Forenklet sagt blev det meget vanskeligt for lodserejen at forstå, hvorfor han blev pålagt at etablere randzoner omkring et vandløb, der ikke fandtes i virkeligheden. Randzonenloven blev endeligt opgivet i 2016.

En tredje konsekvens når plandata, der er lavet i henhold til planloven, bliver brugt til beskatningsformål i henhold til vurderingsloven, er at den stigende bevidsthed hos borgere og virksomheder om sammenhængen mellem beskatning og lokalplanplanlægning medfører et pres på kommunerne for at ændre planerne alene med det formål at ændre beskatningen. Dette ses der allerede eksempler på rundt omkring i kommunerne. Det betyder, at der indirekte indføres et beskatningshensyn i kommunens planlægning. Dette hensyn står i en del tilfælde i modsætning til planlovens formålsparagraf om at sikre en samfundsmæssig hensigtsmæssig arealanvendelse og bedre mulighed for at skabe vækst og udvikling. Det er ikke i dag et planlægningsmæssigt hensyn at sikre en offentlige ejendomsbeskatning.

For det fjerde betyder det, at grundejeren får en de facto handlepligt, dvs. presses til at bebygge sin grund umiddelbart i forlængelse af planens vedtagelse – eller at acceptere en væsentlig højere beskatning på baggrund af et uindfriet potentiale/indtjening. Fravær af handlepligt i forbindelse med en kommunal planlægning er en af hjørnestenene i planloven. Forholdet bidrager til at sikre, at der

kan planlægges på langt sigt, også i områder hvor udviklingen går knapt så hurtigt. Konsekvenserne af en indirekte handlepligt kan derfor være, at kommunerne presses til at lave planer til realisering af her-og-nu projekter fremfor at tilvejebringe en mere helhedsorienteret og sammenhængende planlægning, der kan realiseres i etaper og over en længere årrække. Planlægning for de korte her-og-nu projekter vil desuden medføre øget sagsbehandlingstid for virksomheder og investorer, da den byggeretsgivende plan så at sige skal laves "fra bunden" hver gang, fremfor at der ligger en lokalplan klar, som der kan gives en byggetilladelse efter.

#### *Forretningsmæssige behov*

På baggrund af de beskrevne udfordringer og konsekvenser, kan der identificeres følgende overordnede forretningsbehov med relation til temaet.

Erfaringerne viser, at det er forbundet med væsentlige udfordringer, når man tager data lavet med ét formål og ukritisk anvender dem til helt andre formål. Det medfører først og fremmest en betydelig risiko for, at der træffes afgørelser på et fejlagtigt grundlag i den konkrete myndigheds sagsbehandling.

Det er derfor også helt centralt, at der i en eventuel ny digital løsning på planområdet sikres en tydelig og skarp adskillelse af data lavet med henblik på at fremme en bestemt planlægning i medfør af planloven, og data der er lavet med henblik på at værdisætte grunde efter vurderingsloven. Herunder at karakteren af de specifikke data – rådata eller behandlede data – tydeligt fremgår for både data-leverandør og data-brugere, herunder borgere og virksomheder.

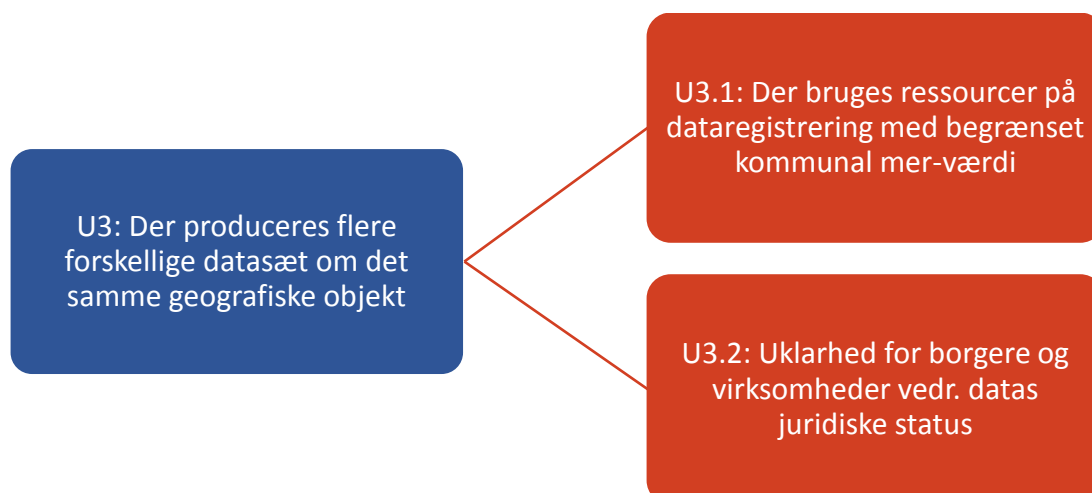
Endvidere bør der i udviklingsfasen af en ny løsning foretages de nødvendige konsekvensanalyser af genanvendelse af plandata til beskatningsformål, således at eventuelle utilsigtede effekter for både de lokale planlægnings- og udviklingsmuligheder samt for SKAT's værdiansættelse identificeres og håndteres i udviklingen af et nyt system.

### **U3: Der produceres flere forskellige datasæt om det samme geografiske objekt**

Denne udfordring handler om de ulemper der er forbundet med, at der i dag sker en dobbelt registrering af de samme datasæt i Plansystem.dk.

#### *Deludfordringer*

Udfordringen kan yderligere præciseres ved følgende overblik:



### U3.1 Der bruges ressourcer på dataregistrering med begrænset kommunal merværdi

I henhold til planloven skal kommunerne i dag indberette lokalplaner i det statslige Plansystem.dk. Indberetningen sker dels ved upload af den juridisk gældende pdf-fil, dels ved registrering af i alt 6 forskellige obligatoriske attributter. Til eksempel skal der i forhold til planens anvendelsesbestemmelser ske en registrering af disse ud fra to udtømmende lister. Udover de obligatoriske attributter er der endvidere mulighed for at kommunerne frivilligt kan tilføje flere attributter i foruddefinerede felter, f.eks. bebyggelsesprocent, antal etager og maksimal højde på bebyggelse.

Oplysningerne er så at sige en genregistrering af de juridisk gældende oplysninger, der ligger i pdf'en. Der er endvidere en række begrænsninger i denne genregistrering, blandt andet grundet kravet om brug af udtømmende lister, som bevirker, at der ofte er stor indholdsmæssig forskel på data i de registrerede attributter og data i den juridisk gældende pdf-fil. Oplysningerne i attributterne har således også kun vejledende karakter, mens det er den juridisk gældende pdf-fil, der har retsvirkning i forbindelse med den konkrete myndighedsbehandling i kommunerne.

At oplysningerne kun har vejledende karakter betyder til gengæld også, at de kun i begrænset omfang skaber merværdi for kommunerne. Under beskrivelsen af U1 vedr. *begrænset adgang, overblik og brugervenlighed i fremsøgning af specifikke plandata og bestemmelser* er det beskrevet, at bedre adgang til plandata forventes at have en række positive gevinster for kommunerne. Mere specifikt nævnes særligt to situationer hvor bedre og nemmere adgang til data forventes at have en positiv effekt: I den daglige administration af planerne samt i situationer med behov for strategiske analyser og overblik over planlægningen i den enkelte kommune.

Forudsætningen for at skabe merværdi i forhold til *administrationen af planerne* er dog, at data er retsgyldige, og at man derfor kan træffe myndighedsafgørelser på baggrund af dem. Parallelle registreringer af data, der kun har vejledende status, kan med andre ord ikke anvendes i den kommunale myndighedssagsbehandling. Til gengæld kan parallelle registreringer til en vis grad anvendes til *analyseformål*, hvor der ikke skal træffes myndighedsafgørelser, men alene skal tilvejebringes et overordnet overblik over planernes indhold mv.

### U3.2 Uklarhed for borgere og virksomheder vedr. datas juridiske status

Når borgere, virksomheder og investorer i dag fremsøger planer via Plansystem.dk fremgår de vejledende attributter i forbindelse med visningen af planen.

Det kan imidlertid skabe forvirring med visning af flere parallelle datasæt for det samme geografisk afgrænsede område, idet det næppe er klart for de eksterne brugere, hvilke data der er juridiske gældende, og hvilke data der blot er vejledende. Det fremgår ikke i dag af Plansystem.dk, hvilke data der er vejledende, og hvilke der er juridiske gældende.

#### *Konsekvenser*

Det har en række konsekvenser, at der i dag sker en dobbelt registrering af de samme datasæt i Plansystem.dk.

For det første så betyder det, at kommunerne bruger ressourcer på ekstra registreringer, som kun tilfører begrænset kommunal merværdi. Dette skal ikke mindst ses i forhold til en situation, hvor samme ressourcer kunne anvendes til en bedre digitalisering af de juridisk gældende planbestemmelser, med de potentialer for dataanvendelse der vil være forbundet hermed.

For det andet så betyder dobbeltregistreringen, at der kan opstå forvirring omkring, hvilke data der er de juridisk gældende. Denne konsekvens forstærkes af, at det i datavisningen på Plansystem.dk ikke fremgår, hvilke data der er vejledende, og hvilke data der er retsgyldige. På sigt kan dobbeltregistreringer uden tydelig 'varedeklaration' medføre manglende tillid til offentlige data generelt.

#### *Forretningsmæssige behov*

På baggrund af de beskrevne udfordringer og konsekvenser, kan der identificeres følgende overordnede forretningsbehov med relation til temaet.

Analysen fastslår, at der kun i et relativt begrænset omfang skabes kommunal merværdi af den nuværende parallelle registrering af plandata i Plansystem.dk. Såfremt en ny digital løsning på planområdet skal imødekomme de kommunale forretningsbehov, bør der i stedet fokuseres på at skabe bedre digital adgang til retsgyldige plandata.

Selvom de nuværende parallel-registreringer godt kan anvendes til analyse og strategisk overblik, vil digitalisering af de retsgyldige plandata også til dette formål være at foretrække, fremfor at kommunerne som nu anvender disse, med de indbyggede begrænsninger og risici for fejl der ligger heri.

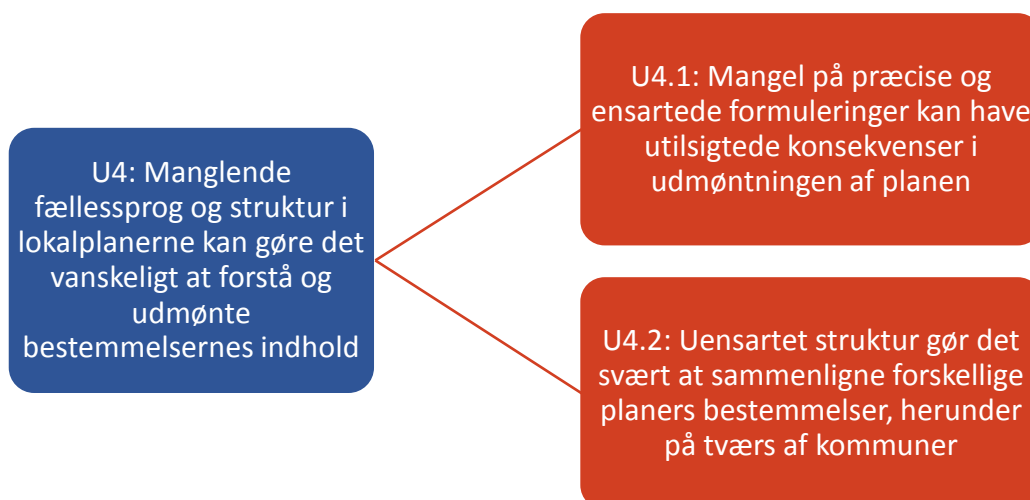
Et andet væsentligt kommunalt forretningsbehov i denne sammenhæng er at sikre, at det for borgere og virksomheder er klart og entydigt, hvilke data der anvendes i myndighedens regulering af et område. Det er helt centralt, at borgere og virksomheder kan have tillid til data, der udstilles af det offentlige.

#### **U4: Manglende fællessprog og struktur i lokalplanerne kan gøre det vanskeligt at forstå og udmønte bestemmelsernes indhold**

Denne udfordring handler om de ulemper, der er forbundet med, at der i dag ikke findes et fælles sprog for formulering af lokalplanbestemmelser, ej heller en fælles struktur for opbygning af lokalplaner.

#### *Deludfordringer*

Udfordringen kan yderligere præciseres ved følgende overblik:



#### U4.1 Mangel på præcise og ensartede formuleringer kan have utilsigtede konsekvenser i udmøntningen af planen

I planloven er der ikke nogle faste regler for, hvordan de enkelte bestemmelser i en lokalplan formuleres. Derfor formuleres planbestemmelser ofte meget forskelligt, på trods af at den planlægningsmæssige intention med bestemmelsen er det samme. Til eksempel anvendes begreber som 'kontorerhverv' og 'liberalt erhverv' ofte vilkårligt, på trods af at de politiske ønsker til anvendelsen af et område kan være den samme. Andre gange skelnes der helt bevidst mellem begreber, som ligner hinanden, for at fremme en bestemt udvikling.

I nogle tilfælde vil det være uden egentlig konsekvens for udmøntningen af planen om det fremgår at *"Der må ikke etableres bygninger over 5 etager"* eller om bestemmelsen i stedet er formuleret som *"Bygninger må højst opføres i 5 etager"*. Samtidig ses det dog ikke at give nogen planlægningsmæssig mer-værdi at kunne formulere sætningerne forskelligt.

I andre tilfælde kan det umiddelbart se ud som om, at betydningen er den samme, men hvor formuleringerne danner utilsigtede meningsforskelle. Det gælder for eksempel en formulering om bebyggelsesprocent, som behandles i en afgørelse fra NKO i januar 2007. Formuleringen *"bebyggelsesprocenten inden for området må ikke overstige 120 %"* viste sig at medføre en bebyggelsesprocent på 120 for den enkelte ejendom. Hensigten med bestemmelsen havde været at *"bebyggelsesprocenten må ikke overstige 120 % for området som helhed"*.<sup>7</sup>

En del kommuner har oplevet, at en eller flere lokalplanbestemmelser, grundet deres formulering, har vist sig at have sådanne utilsigtede konsekvenser i den efterfølgende udmøntning af planen.

#### U4.2 Uensartet struktur gør det svært at sammenligne forskellige planers bestemmelser, herunder på tværs af kommuner

Selv om der ikke lovmæssigt er fastlagt en bestemt måde, hvorpå lokalplaner skal opbygges, er der på landsplan en relativt stor genkendelighed i planernes struktur. Bestemmelserne er typisk inddelt i omtrent de samme kapitler fra plan til plan og fra kommune til kommune. Men kun omtrent. Lokale hensyn og traditioner medfører, at to lokalplaner alligevel sjældent er helt ens opbygget.

Dette er ikke et problem for den sagsbehandler, der kender planerne og kan gennemskue logikken i den enkelte plan. Det er heller ikke et problem for de borgere, som blot skal orientere sig i en enkelt plan. Dette kan være en udfordring, men den bliver næppe sværere af at planen er struktureret på en særlig måde, som adskiller sig fra andre kommuners planer.

Problemet opstår, når der er behov for at kunne arbejde effektivt og ensartet med flere planer. I kommunernes byggesagsbehandling kan det således være en udfordring, hvis sagsbehandleren skal sætte sig ind i en ny lokalplanstruktur for hver ny byggesag. Hvor finder jeg bestemmelserne om parkering i denne plan?

For myndigheder og organisationer, som benytter planerne på landsplan er udfordringen endnu mere udtalt, idet også den grafiske opsætning fra kommune til kommune udgør en udfordring. Også developere som projektudvikler flere steder i landet og større virksomheder med flere afdelinger vil have gavn af, at lokalplanerne

---

<sup>7</sup> <http://nmkn.dk/afgoerelser/naturklagenaevnets-tidligere-afgoerelser-nko/naturklagenaevnet-orienterer-nko/2007/nko-403/>



fra kommune til kommune er opbygget ens, da det vil lette deres mulighed for at forstå og sammenligne mulighederne på tværs af planer og kommuner.

I et moderne og mobilt arbejdsmarked er det ikke ualmindeligt, at man fra tid til anden skifter stilling fra en kommune til en anden. Planernes uens opbygning og struktur kan i denne sammenhæng være med til at forlænge en medarbejders oplæringsperiode i et nyt job.

#### *Konsekvenser*

Det har en række konsekvenser, at der i dag mangler et fællessprog og struktur i lokalplanerne.

For det første betyder det, at kommunerne kan komme til at skulle give tilladelse til konkrete byggerier/projekter, der ikke har været et politisk ønske om at muliggøre. Eller kommunen kan blive forhindret i at give tilladelse til projekter, som der faktisk er et politisk ønske om at muliggøre. Alternativt at kommunen efterfølgende skal ændre en plan eller dispensere fra planen for at sikre, at planens formuleringer kan administreres i overensstemmelse med de politiske intentioner. Derudover kan sådanne fejl bidrage til at skabe mistillid til den kommunale planlægning generelt.

For det andet har det konsekvenser for gennemsigtigheden på tværs af planer i kommunernes egen administration af planerne, for andre myndigheder samt ikke mindst for virksomheder og developere, der har behov for at forstå og sammenligne planer på tværs. Det betyder, at der i disse arbejdsgange må forventes at være et øget ressourceforbrug i forbindelse med læsningen af planerne, samt en potentiel risiko for at planernes indhold kan misforstås og medføre usikre konklusioner vedr. mulighederne i et givent område – ikke mindst for eksterne interessenter og brugere.

#### *Forretningsmæssige behov*

På baggrund af de beskrevne udfordringer og konsekvenser, kan der identificeres følgende overordnede forretningsbehov med relation til temaet.

Analysen har vist, at der er behov for nærmere at undersøge hvordan der kan tilvejebringes en fælles struktur for opbygning af lokalplaner, samt hvordan der kan etableres et fælles sprog for de mest gængse lokalplanbestemmelser. Særligt sidstnævnte vil – gjort på den rigtige måde – styrke den juridiske holdbarhed af lokalplanbestemmelserne.

Dog er det væsentligt at påpege, at selv om der forretningsmæssigt er behov for en fælles struktur samt et fælles sprog, så må det ikke skabe barrierer for fleksibiliteten i at kunne udarbejde og tilvejebringe planer, som kan forfølge lokale og nationale strategier for bl.a. vækst og udvikling. En fremtidig standardisering skal f.eks. løbende kunne tage højde for nye begreber som de opstår, eller specifikke lokale behov for at afvige fra normen.

Det foreslås derfor, at der i det videre arbejde med at afdække potentialerne i et øget fælles sprog samt en fælles struktur for lokalplanerne findes nogle modeller, hvor der dels løbende kan ske en dynamisk udvikling/opdatering af f.eks. et fælles sprog, dels er mulighed for at kommunerne på udvalgte niveauer/områder selv kan bestemme indholdet. Der kan i den forbindelse skeles til det igangværende udviklingsarbejde med fælles sprog på social- og sundhedsområdet.

## 5. Konklusioner og anbefalinger

Nærværende foranalyse har haft som formål at beskrive de aktuelle kommunale udfordringer med digital adgang til plandata og give nogle bud på, hvordan de kan løses indenfor rammerne af de principper, der blev vedtaget af KL's bestyrelse i april 2016. Disse principper er:

- Den nuværende klare opgavedeling mellem stat og kommuner skal fastholdes, således at kommunerne står for planlægningen og SKAT står for ejendomsværdisætningen
- Kommunernes nuværende muligheder for gennem planloven at skabe gode rammer for vækst og udvikling skal bevares intakte
- Planlægningen må ikke bureaukratiseres yderligere

Analysen har taget udgangspunkt i den registreringspraksis, der findes i dag (ultimo 2016). Analysen har været afgrænset til bedre digital adgang til de eksisterende data, som i dag produceres i medfør af planloven. I alt har 17 kommuner givet input til analysen.

Foranalysen har først og fremmest haft fokus på de kommunale udfordringer og forretningsbehov, med udgangspunkt i de forskellige roller og opgaver kommunerne har på planområdet. Det vil sige kommunerne som *producenter* af plandata, kommunerne som *brugere* af plandata samt kommunerne som *formidlere* af plandata overfor borgere og virksomheder.

### De fire hovedudfordringer

I analysen er der identificeret fire hovedudfordringer, som kommunerne oplever dem i dag. Derudover er der beskrevet et grundlæggende hensyn til bevarelse af fleksibiliteten i planlægningen som forudsætning for en succesfuld digitalisering.

De fire aktuelle hovedudfordringer er:

- Der er begrænset adgang, overblik og brugervenlighed i fremsøgning af specifikke plandata og bestemmelser
- Data udarbejdet til planlægningsformål bliver brugt til beskatningsformål
- Der produceres flere forskellige datasæt om det samme geografiske objekt
- Manglende fællessprog og struktur i lokalplanerne kan gøre det vanskeligt at forstå og udmønte bestemmelsernes indhold

*Begrænset adgang, overblik og brugervenlighed i fremsøgning af specifikke plandata og bestemmelser* handler om de ulemper, der er forbundet med, at lokalplanerne alene er tilgængelige via ét retsgyldigt pdf-dokument med begrænsede søgemuligheder i selve dokumentet. Det handler også om de ulemper, der kan være forbundet med den begrænsede digitalisering af data fra udmøntningen af planerne.

Dette har en række konsekvenser. Det gør det vanskeligt i administrationen af planerne at fremsøge udvalgte data hurtigt og nemt, ligesom det vanskeliggør digital genanvendelse af data i systemer som Byg og Miljø, BBR etc. Det begrænser også

offentlighedens adgang til plandata og kan betyde manglende legitimitet og indsigt i den kommunale planlægning.

*Data udarbejdet til planlægningsformål bliver brugt til beskatningsformål* handler om de problemer, der opstår når data, der er lavet i medfør af planlovgivningen, anvendes til formål, der er fastlagt efter vurderingsloven. Dette har en række konsekvenser. Det medfører mange faktuelle – og alvorlige - fejl i ejendomsvurderingerne, ligesom det er vanskeligt at forklare overfor borgere og virksomheder, at de beskattes på baggrund af nogle fiktive muligheder på den enkelte grund. Det medfører også et pres på kommunerne for at ændre planerne alene med det formål at ændre beskatningen, samt at grundejerne får en de facto handlepligt, dvs. presses til at bebygge sin grund umiddelbart i forlængelse af planens vedtagelse – eller at acceptere en væsentlig højere beskatning på baggrund af et uindfriet potentiale/indtjening.

Det bør i den forbindelse bemærkes, at der i forbindelse med statens aktuelle arbejde med flere og bedre plandata til brug for ejendomsvurderingerne, ikke overfor KL er præsenteret en nærmere analyse af de forskellige årsager til, at SKAT aktuelt anvender de kommunale plandata forkert. Dette kan på sigt gøre det meget vanskeligt at vurdere, hvorvidt et kommende løsningsforslag til et nyt planregister vil løse de eksisterende problemer i SKAT.

*Der produceres flere forskellige datasæt om det samme geografiske objekt* handler om de ulemper, der er forbundet med, at der i dag sker en dobbelt registrering af de samme datasæt i Plansystem.dk. Det har den konsekvens, at kommunerne i dag bruger ressourcer på ekstra registreringer, som kun tilfører begrænset kommunal mer-værdi. Det betyder også, at det for borgere og virksomheder er uklart, hvilke data der er de juridisk gældende.

*Manglende fællessprog og struktur i lokalplanerne kan gøre det vanskeligt at forstå og udmønte bestemmelsernes indhold.* Denne udfordring handler om de ulemper, der er forbundet med, at der i dag ikke findes et fælles sprog for formulering af lokalplanbestemmelser, ej heller en fælles struktur for opbygning af lokalplaner. Dette har en række konsekvenser. Det betyder f.eks. at kommunerne giver byggetilladelser på et grundlag, der ikke er i overensstemmelse med de politiske ønsker for området. Sådanne fejl kan også bidrage til at skabe mistillid til den kommunale planlægning generelt. Den manglende fælles struktur har konsekvenser for gennemsigtigheden på tværs af planer for både kommunen selv, for andre myndigheder samt for virksomheder og developere, der har behov for at forstå og sammenligne planer på tværs.

### **Anbefalinger til en kommende digital løsning**

På baggrund af de fire ovenstående hovedudfordringer og deres afledte konsekvenser, peges der i det følgende på fem anbefalinger til, hvad der bør være fokus på i arbejdet omkring digitalisering af plandata fremover.

*Det anbefales, at der tilvejebringes en mere moderne digital adgang til retsgyldige plandata og data fra udmøntning af planerne. Ligeledes bør de eksisterende planer gøres til en del af digitaliseringen, og der bør tilvejebringes de nødvendige juridiske rammer herfor.*

Analysen viser et betydeligt kommunalt behov for at få moderniseret den digitale adgang til plandata. Dette forventes at kunne bidrage til en mere effektiv administration samt til et kvalitetsløft af området i form af bl.a. mere

sammenhængende digitale arbejdsgange, mere kvalificerede beslutningsgrundlag etc.

Analysen peger også på, at der bør være særlig opmærksomhed på at sikre sammenhæng mellem den ressourcemæssige investering og den forventede værdiskabelse i forbindelse med digitalisering af data fra udmøntningen af planerne, til eksempel data om restrummeligheden i en plan. I det omfang de efterfølgende analyser viser, at værdiskabelsen alene ligger andre steder end hos kommunerne, anbefales det, at dette tydeliggøres og afspejler sig i den valgte finansieringsmodel.

Endelig peger analysen på, at en digitalisering af de eksisterende planer er en forudsætning for at høste de forventede kommunale gevinster inden for en overskuelig årrække. Den bagudrettede digitalisering bør dog foregå på særlige vilkår, både hvad angår den konkrete metode for digitaliseringen, samt hvad angår de nødvendige juridiske rammer for digitaliseringen.

*Det anbefales at der fremadrettet sikres en skarp adskillelse af plandata og vurderingsdata, samt at der som minimum foretages de nødvendige konsekvensanalyser af den fremtidige anvendelse af plandata til beskatningsformål i et nyt planregister.*

Erfaringerne viser, at det er forbundet med væsentlige udfordringer, når man tager data lavet med ét formål og ukritisk anvender dem til helt andre formål. Det medfører først og fremmest en betydelig risiko for, at der træffes afgørelser på et fejlagtigt grundlag i den konkrete myndighedsbehandling.

Det er derfor også helt centralt, at der i en eventuel ny digital løsning på planområdet sikres en tydelig og skarp adskillelse af data lavet med henblik på at fremme en bestemt planlægning i medfør af planloven, og data der er lavet med henblik på at værdifastsætte grunde efter vurderingsloven. Herunder at karakteren af de specifikke data – rådata eller behandlede data – tydeligt fremgår for både data-leverandør og data-bruger, herunder borgere og virksomheder.

Endvidere bør der i udviklingsfasen af en ny løsning, foretages de nødvendige konsekvensanalyser af anvendelsen af plandata til beskatningsformål, således at eventuelle utilsigtede effekter for både de lokale planlægnings- og udviklingsmuligheder samt for SKAT's værdiansættelse identificeres og håndteres i det nye system.

*Det anbefales, at der fremadrettet fokuseres på at digitalisere retsgyldige plandata, fremfor på parallel-registreringer. Kun retsgyldige data vurderes at skabe reel merværdi for kommunerne ligesom de bidrager til en mere klar regulering overfor borgere og virksomheder.*

Analysen viser, at der kun i et relativt begrænset omfang skabes kommunal merværdi af den nuværende parallelle registrering af plandata i plansystem.dk, og at der i stedet er behov for at fokusere på bedre digital adgang til retsgyldige plandata.

I forlængelse heraf bør det påpeges, at det nuværende kommunale ressourcforbrug i forbindelse med parallel-registreringer skal vurderes i forhold til den konkrete merværdi for kommunerne. Ligeledes skal det ses i forhold til en situation, hvor samme ressourcer kunne anvendes til at digitalisere de juridisk gældende planbestemmelser, med de potentialer for dataanvendelse der vil være forbundet hermed.

Selvom de nuværende parallelle registreringer kan anvendes til analyse og overblik, vil digitalisering af de retsgyldige plandata til dette formål også være at foretrække, fremfor at kommunernes som nu anvender disse, med de indbyggede begrænsninger og risici for fejl der ligger heri.

Et andet væsentligt kommunalt forretningsbehov i denne sammenhæng er at sikre, at det for borgere og virksomheder er klart og entydigt hvilke data, der anvendes i myndighedens regulering af et område.

*Det anbefales, at det nærmere analyseres, hvordan der kan tilvejebringes en fælles struktur for opbygning af lokalplaner, samt etableres et fælles sprog for de mest gængse lokalplanbestemmelser, under forudsætning af at de nuværende reguleringsmuligheder i planlægningen bevares.*

Analysen har vist, at der behov for nærmere at undersøge, hvordan der kan tilvejebringes en fælles struktur for opbygning for lokalplaner, samt etableres et fælles sprog for de mest gængse lokalplanbestemmelser. Særligt sidstnævnte vil – gjort på den rigtige måde – styrke den juridiske holdbarhed af lokalplanbestemmelserne.

Dog er det væsentligt at påpege, at selv om der forretningsmæssigt er behov for en fælles struktur samt et fælles sprog, så må det ikke skabe barrierer for fleksibiliteten i at kunne udarbejde og tilvejebringe planer, som kan forfølge lokale og nationale strategier for bl.a. vækst og udvikling. En fremtidig standardisering skal f.eks. løbende kunne tage højde for nye begreber efterhånden som de opstår, eller specifikke lokale behov for at afvige fra normen.

Det foreslås derfor, at der i det videre arbejde med at afdække potentialerne i et øget fælles sprog samt en fælles struktur for lokalplanerne findes nogle modeller, hvor der dels løbende kan ske en dynamisk udvikling/opdatering af f.eks. et fælles sprog, dels er mulighed for at kommunerne på udvalgte niveauer/områder selv kan bestemme indholdet. Der kan i den forbindelse skeles til det igangværende udviklingsarbejde med fælles sprog indenfor social- og sundhedsområdet.

## 6. Perspektiverende forudsætninger

I analysen ovenfor har kommunerne identificeret nogle centrale forretningsbehov, som er vigtige at have for øje, når udfordringerne skal løses og lokalplanerne digitaliseres. KL anbefaler, at det videre arbejde bygger på en metode, der systematisk afdækker, hvorledes de forretningsmæssige behov/udfordringer adresseres i de enkelte løsningselementer.

Denne metode skal sikre transparens i forhold til sammenhæng mellem konkrete løsningsvalg og relaterede forretningsmæssige behov. Endvidere er det nødvendigt, at de forretningsmæssige behov bliver nedbrudt yderligere således, at disse kan oversættes til målbare mål, der kan anvendes til at angive, hvordan et forretningsbehov er indfriet og en udfordring er adresseret.

Foruden afdækning af konkrete forretningsmæssige behov til en fremtidig systemunderstøttelse, har kommunerne en række fælles strategiske spilleregler for, hvordan de generelt stiller krav til og bygger digitale løsninger.

I udvikling af digitale løsninger, der omfatter kommunale data, ønsker KL og kommunerne at digitalisere på en måde, hvor vi bevarer nærheden til borgeren gennem en decentral løsning af opgaverne og samtidigt både effektiviserer ved brug af smarte digitale løsninger og øger det kommunalpolitiske råde- og handlerum.

Måden, hvorpå der digitaliseres, har afledte konsekvenser for kommunernes frihedsgrader samt sammenhængskraften i hele den tværoffentlige opgavevaretagelse. I den sammenhæng adresserer de fælles spilleregler et fælles anliggende om, at det enkelte projekt digitaliserer med ansvar for helheden og sammenhængen på tværs.

I regi af Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategis initiativ 8.1 sættes der fokus på, at it- og digitaliseringsprojekter, på tværs af det offentlige, anvender fælles arkitekturrammer og retningslinjer for at understøtte sammenhænge på tværs. Det er hensigten, at de rammer og retningslinjer, der her skabes i form af en hvidbog om it-arkitektur, skal anvendes bredt i projekter i den offentlige sektor. KL anbefaler, at et fremtidigt it- og digitaliseringsprojekt af plandata underkastes review i henhold til hvidbogen på linje med andre fællesoffentlige initiativer.

Fleksibilitet har været en gennemgående prioritet i foranalysen. Flexibilitet har dog været knyttet til fleksibilitet i planlægningen. Men et andet aspekt af fleksibilitet knytter sig til det nuværende kommunale ejerskab til data og løsninger for plandata. I dag er det kommunerne, der har fleksibiliteten til at ændre måden hvorpå de planlægger, herunder hvordan de systemunderstøtter deres opgaver og arbejds gange. Flexibilitet er derved også vigtigt at opretholde ved at sikre:

1. Leverandøruafhængighed, således at det er muligt at skifte leverandør i et konkurrencedygtigt marked
2. Ejerskab, så der er et entydigt ejerskab til data, herunder hvordan data struktureres og udvikles
3. Flexibilitet i forhold til at bygge til forandring
4. Flexibilitet i forhold til at understøtte andre kommunale opgaver
5. Flexibilitet i forhold til at undgå driftsmæssige afhængigheder

På den baggrund anbefaler KL også, at kommunernes fælles spilleregler for digitalisering – de fem arkitekturmål, it-arkitekturprincipper samt standarder – skal supplere de konkrete forretningsmæssige behov i det videre arbejde.

Den fælleskommunale rammearkitektur omfatter såvel konkrete standarder som it-arkitekturstyringsmekanismer, hvor sidstnævnte er relevant at inddrage i projektet på nuværende tidspunkt.

Med den fælleskommunale digitaliseringsstrategi 2011-2015 blev der fastsat fem overordnede arkitekturmål. Arkitekturmålene understøtter strategiens målsætning om en attraktiv og effektiv kommunal sektor og skaber en retning for kommunernes fælles digitaliserings- og arkitekturarbejde.

Arkitekturmålene har stor praktisk betydning. På baggrund af målene er der formuleret en række arkitekturprincipper, der fungerer som beslutningsstøtte for arkitekturvalg i de enkelte projekter.

De fem arkitekturmål lyder:

1. Kommunerne vil have sammenhængende it. Det er grundlaget for attraktive brugeroplevelser for borgere og medarbejdere og for effektive arbejdsgange.
2. Kommunerne vil udvikle ressourcebevidst med mulighed for at genbruge funktioner og data på tværs.
3. Kommunerne vil bygge til forandring. Løsningerne skal være bygget, så de er lette og billige at tilpasse.
4. Kommunerne vil have flere leverandører for at skabe konkurrencedygtige priser og innovation.
5. Kommunerne vil have driftsstabile, pålidelige og sikre løsninger, så borgere og medarbejdere kan have tillid til den digitale opgaveløsning.

Med udgangspunkt i de fem arkitekturmål er 17 it-arkitekturprincipper udarbejdet. Principperne har forskellig karakter og går på tværs af strategi (A), forretning (B) og teknik (C). Principperne hjælper med til at styre den endelige løsning mod de fælleskommunale arkitekturmål og bør derfor anvendes løbende som styrende element under hele udviklingsforløbet.

For digitalisering af plandata har samtlige 17 principper relevans. Der vil dog være principper, som har større betydning end andre, for hvorvidt de overordnede mål indfries. Det er vigtigt at understrege vigtigheden af, at principperne bringes i anvendelse ved vurdering af konkrete løsningselementer. Det er her, at det enkelte princip kan hjælpe til at vælge de løsningselementer, der understøtter strategiske mål. I de fælleskommunale digitaliseringsprojekter, der drives i regi af KOMBIT, afrapporteres der til it-arkitekturrådet, hvordan den konkrete løsning understøtter den fælleskommunale rammearkitektur.