

DIGITALISERINGS- KLAR KOMMUNAL FORVALTNING

*Stedbestemmelse af lov-
regler*

2020



1. MARTS 2021

KL OG SDFE

Udarbejdet af:

KL: Berit Mathiesen
Line Hvingel

SDFE: Henrik Ørum Svendsen
Peter Poulier

**Version 1.1 udgivet 1. marts 2021 – indeholder
en lettere revision af det korte projektresumé i
starten af rapporten**

Stedbestemmelse i lovgivning

Projektresumé

Digitalisering af den offentlige sektor er nået langt. Mange fællesoffentlige initiativer har ryddet op i dobbeltregistreringer, skabt sammenhæng mellem relevante data og i det hele taget øget kvaliteten og aktualiteten af data. I dag bygger store dele af den kommunale forvaltning på gode og digitalt tilgængelige data, men der knytter sig nogle særlige udfordringer til stedbestemmelse i lovgivningen.

Stedbestemmelse finder sted i en stor del af dansk lovgivning og har til formål konkret at fastslå, hvor hele eller dele af lovgivning er gældende. Stedbestemmelse kan f.eks. udtrykke "hvor" må jeg bygge? Eller "hvor" gælder en fredning?

Lovgivningens stedbestemmelser, her kaldet retlige geodata, har ikke undergået samme oprydning og kvalitets sikring som gælder for andre data, som forvaltningen baseres på. Når en lovgivning alene gælder bestemte steder, udtrykkes dette ofte usystematisk, og mindst lige så væsentligt udtrykkes "sted" analogt.

Det analoge format medfører, at det er op til kommunerne at etablere et digitalt forvaltningsgrundlag. Ofte må sagsbehandlere skønne, om et digitalt datasæt, som findes et andet sted i den offentlige sektor, modsvarer lovgivningens analoge stedbestemmelse. I andre tilfælde må sagsbehandlere foretage skøn, når lovgivningens kortbilag skal tolkes. Der kan ikke zoomes ind på detaljer eller "klikkes" for at opnå ekstra information, ligesom der ikke kan ses sammenhænge til anden relevant lovgivning.

Digitaliseringsklar lovgivning handler ifølge Folketingets politiske aftale herom, at **ressourcerne anvendes der, hvor det giver størst værdi for borgerne og bidrager til en mere brugervenlig, lettilgængelig og transparent offentlig sektor, som understøtter den enkeltes retssikkerhed.**

Set i lyset af Folketingets hensigt, er det en udfordring for den kommunale sagsbehandling, at lovgivningen ikke kundgøres med tilhørende digitale stedbestemmelser. Kommunerne anvender mange resurser på at etablere et administrationsgrundlag, og skøn foretaget i denne sammenhæng medfører, selv med de bedste intentioner, usikkerhed ift. transparens og retssikkerhed.

Med den aktuelle ambition om at digitalisere geografi i lovgivningen er der taget et stort skridt henimod at bringe både lovteksten og tilhørende data i spil. Det vil forenkle og løfte kvaliteten af forvaltningen af lovgivningen og medføre bedre brugerrejser samt øget transparens og retssikkerhed for borger og erhverv.

Digital forvaltning forudsætter, at vi står på to ben. Det ene ben sikrer en fællesoffentlig infrastruktur for retslig geografi, så datagrundlaget for forvaltning af lovgivningen kommer på plads. Det andet ben handler om at kortlægge og diskutere alle de processer, kompetencer og behov, som sikrer, at indsatsen har den ønskede effekt. Digitalisering af forvaltningsprocessen/retligheden/lovprocesserne er et udviklingshop, som adskiller sig fra den hidtidige udvikling. Hvis det skal lykkes, er der brug for en stærk faglighed samt en tværgående og helhedsorienteret tilgang. Løsningerne er ikke alene tekniske, men består også i lovgivningsmæssige, kompetencemæssige og lignende løsninger. Står vi solidt på begge ben vurderes grundlaget for et stort udviklingshop inden for rækkevidde.

De gennemførte kommune-interviews kommer med mange værdifulde input ift. de udfordringer, der identificeres i alle foranalysens inddelinger af forvaltningsprocessen: 1) læse loven, herunder lovreglernes stedbestemmelse, 2) oplyse sagen og træffe afgørelsen, 3) oplyse om afgørelsen til borgeren, 4) anvendelse af data i nye løsninger og sammenhænge.

Udviklingen af den digitaliseringsklare kommunale forvaltning er en kompleks udfordring med mange iboende modsætningsfyldte problematikker. Foranalysen peger på, at bredere og smartere digitalt kommunalt brug af geografi i lovgivningen, forudsætter håndtering af følgende fire udfordringer, idet kommunerne oplever:

- 1) Mangel på information og vejledning om stedsbestemmelser i lovgivningen. F.eks. utilstrækkelig og uklar stedsbestemmelse i lovgivningen eller manglende digitalt tilgængelige data til administrationen af loven
- 2) Uvished om retlige geodatas oprindelse og datas betydning. F.eks. manglende viden om, hvornår data er lavet og af hvem, dvs. at data ofte ikke er "deklarerede" (metadata), samt manglende fælles sprog og begreber
- 3) Begrænset adgang og kendskab til retlige geodata, der er relevante for den kommunale opgaveløsning. F.eks. at kommunerne ikke altid har adgang til de data, der er forudsætningen for at løse en opgave. Eller at de kommunale sagsbehandlere ikke ved, hvor de skal finde data, og dermed bringes data ikke i spil. Det handler også om, at borgerne ligeledes har begrænset adgang til de data, der er lagt til grund for en myndighedsafgørelse.
- 4) Kvaliteten af geografiske data er svingende, og for mange data anvendes kun én gang. Det handler om datas overensstemmelse med den faktisk virkelighed, altså datas korrekthed og aktualitet. Det handler også om data-spild, idet mange data, som indsamles til en konkret opgave, ikke registreres, vedligeholdes og genbruges

De ovenfor beskrevne udfordringer har allerede i dag en række konsekvenser for kommunernes sagsbehandling. Én af konsekvenserne er, at der i dag er et højt ressourceforbrug i kommunerne ifbm. brugen af geografiske data. Det gælder både kommunens egen arbejdstid men også udgifter til eksterne konsulenter, der får rolle som dataeksperter. En anden vigtig konsekvens er, at der er stor risiko for, at statens lovgivning implementeres forkert eller for langsomt, fordi der mangler klarhed om, og adgang til, det geografiske grundlag for opgaverne. En tredje alvorlig konsekvens er, at de kommunale myndighedsafgørelser bliver udfordret på deres legitimitet, f.eks. fordi de viser sig at være baseret på et fejlagtigt datagrundlag, eller fordi der ikke er tilstrækkelig transparens omkring det anvendte datagrundlag.

Opsummerende identificerer foranalysen tre indsatsområder:

- Da præcise stedsbestemmelser i et tilgængeligt digitalt format er meget vigtigt for den kommunale opgaveløsning, vil en styrket indsats på dette område bidrage til en større ensartethed i forvaltningen samt sikre et langt mere effektivt ressourceforbrug for både kommune og borger/erhvervsliv. Foranalysen peger derfor indirekte på vigtigheden af, at den fællesoffentlige infrastruktur udvikles, så datagrundlaget direkte og konsistent landsdækkende anvendelse af kundgjorte retslige geodata i kommunernes digitale forvaltningssystemer kommer på plads.
- Måden, hvorpå vi bruger de tilgængelige data, er også vigtig. Hvordan får kommunerne f.eks. bedre adgang til eksisterende data, og hvordan kan bedre arbejdsgange samt et løft af medarbejderkompetencer effektivisere og professionalisere kommunernes brug af geografiske data? Spørgsmålene lægger op til yderligere analyser.
- Vilkår for samarbejdet med borger og virksomheder skal undersøges. En "samarbejdede" offentlige sektor er væsentlig for borgere og virksomheders oplevede transparens og legitimitet i den offentlige forvaltning. Her er løsningen ikke blot flere eller mere data, men der må også ses på, hvor der kan udvikles nye rammer og praksisser for samskabelse i en databaseret forvaltning.

Det videre arbejde med rapportens indsatsområder skal basere sig på såvel den fælleskommunale rammearkitetur som den fællesoffentlige arkitektur, der indeholder fælles udviklede og aftalte elementer, som imødekommer en række af de nedslag som analysen fremhæver. Med de identificerede udfordringer samt indsatsområder til mulige løsninger og/eller videre afdækning er bolden hermed givet op til de kommende års indsats på området.

1. Stedbestemmelse af lovgivning

En foranalyse af kommunale udfordringer, konsekvenser og forretningsbehov ift. anvendelse af kort/GIS som forvaltningsgrundlag

Digitaliseringsniveauet i Danmark er højt. Mange data og processer er digitaliseret og giver derfor mulighed for anvendelse i den statslige, regionale og kommunale myndighedssagsbehandling. Med den aktuelle ambition om *digitaliseringsklar lovgivning* er der taget et stort skridt henimod at bringe både selve lovgivningsteksten samt tilhørende data i spil ift. at lette og løfte kvaliteten af forvaltningen af lovene. Det stiller samtidig nye krav til lovgivningens udformning, herunder lovens angivelse af det geografiske grundlag, der skal lægges til grund for forvaltningen af samme. I forlængelse heraf har Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering (SDFE) i sommeren 2020 udgivet en vejledning til samtlige statslige myndigheder om *Geografi i lovgivningen* (Vejl. nr. 9428 af 06/07/2020), som indeholder faglige metoder og systematik i forhold til at understøtte en mere ensartet og præcis, men fortsat overvejende analoge anvendelse af geografiske referencer i lovgivningen.

FAKTABOKS

Et samlet Folketing indgik i januar 2018 en aftale om, at ny lovgivning fra den 1. juli 2018 skal være digitaliseringsklar.

Det betyder, at ny lovgivning så vidt muligt skal udformes, så den understøtter en hel eller delvis digital administration. Der skal desuden anvendes ny teknologi, som kan understøtte en bedre og mere effektiv offentlig opgaveløsning. Kravene gælder for lovforslag, som fremsættes fra og med folketingsåret 2018/19.

Lovgivningen er digitaliseringsklar, hvis den følger de syv principper fra den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning. Principperne omhandler blandt andet enkelhed, klarhed og entydighed, både for at understøtte den brede forståelse af lovens regler samt den konkrete forvaltning. Et af målene med den digitaliseringsklare lovgivning er, at administrationen af lovgivningen fremadrettet kan ske helt eller delvis digitalt og under hensyntagen til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed.

FAKTABOKS

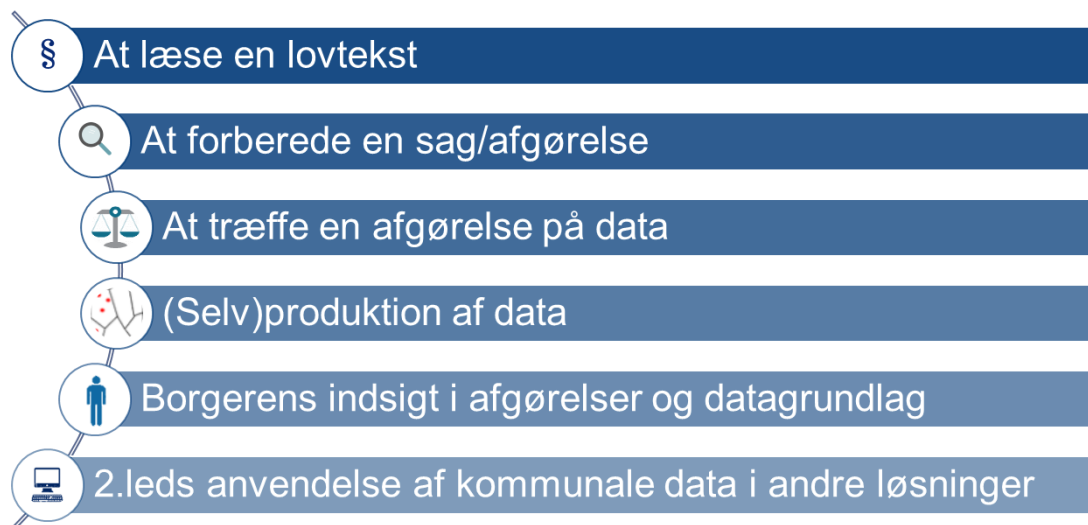
Stedbestemmelse i lovgivningen ('geodata') ses som et område, hvor der er gode muligheder for på en gang at styrke retssikkerheden og understøtte effektiv og brugervenlig digital offentlig forvaltning. En stor del af de eksisterende lovregler har en geografisk dimension, og disse geodata giver gode muligheder for anvendelse og genbrug, som grundlag for den efterfølgende administration, jf. vejledning nr. 9428 af 06/07/2020.

Vejledningen arbejder med en systematisk tilgang til de metoder, der kan anvendes i arbejdet med at stedfæste retsregler, under det nuværende analoge kundgørelsessystem; 1) Sproglig stedbestemmelse, 2) Visualisering, indtegnning på kort, 3) Angivelse af koordinater, 4) Henvi-
sning til geografiske objekter som findes i offentlige dataregistre.

I kommunerne er love, bekendtgørelser og vejledninger en vigtig del af forvaltningskomplekset, idet effektiv og brugervenlig lovgivning er afgørende for kommunernes forståelse af loven og dermed for kommunens mulighed for at administrere loven bedst muligt. *Udover klar og præcis lovgivning* indgår der dog også en række andre væsentlige elementer i den kommunale sagsbehandling; for eksempel *sagens konkrete oplysninger, høringsprocesser, selve afgørelsen* og endeligt *udstilling af afgørelse og de dertilhørende data*, der skabes og/eller anvendes i sagsbehandlingen.

Set fra et *forvaltnings-perspektiv* er det alle disse elementer, der tilsammen og på forskellige vis, skal understøttes bedst muligt via brug af data. Se dette udfoldet på figuren på næste side.

I forhold til at være digitaliseringsklar bør udviklingen af den kommunale forvaltning have fokus på følgende elementer;



Lovgivningen er grundlaget for den kommunale sagsbehandling. Derfor er det naturligvis vigtigt at fokusere på, om denne også understøtter effektiviteten og kvaliteten i de digitale elementer af den kommunale proces.

Det er dog ligeså vigtigt at undersøge, hvorvidt kommunerne også har det nødvendige digitale **grundlag til at oplyse en sag på** og endeligt at **træffe en afgørelse på**.

Hvis afgørelsen betyder produktion af nye data, er det også vigtigt at undersøge, hvorvidt det giver mening at **stille disse nye retlige data til rådighed**. Det kan både være selve afgørelsen, men det kan også være data, der revideres eller skabes som del af sagsbehandlingen.

Endeligt vil det skulle undersøges, hvordan afgørelsen **præsenteres for borgere og grundejere**.

Det ses i dag, at offentlige myndigheders data i højere og højere grad anvendes i private løsninger, for eksempel boligportaler eller guides til for eksempel rekreative ruter. Det er derfor også vigtigt, at der fokuseres på, hvad der sker, når **kommunale data skabt med ét formål anvendes i nye løsninger til nye formål**.

Hvor digitaliseringsklar er den kommunale forvaltning i dag?

Kommunerne er i dag storforbrugere af digitale, geografiske data. Mange fagdata er offentligt tilgængelige data, som kommunerne enten tilgår via forskellige statslige portaler og udstillingssteder eller via lokale GIS-systemer. Det kan for eksempel være miljødata, plandata, ejendomsdata m.v. Derudover bruger kommunerne en række andre geografiske data, som ikke nødvendigvis er systematiserede eller offentligt tilgængelige, men som indgår i den kommunale sagsbehandling med større eller mindre vægt.

Der kendes dog allerede til eksempler, hvor den kommunale forvaltning i dag ikke understøttes men faktisk gøres mere ineffektiv i det nuværende digitale setup.

Eksempel

En kommune har retableret et beskyttet vandløb. Åen var tidligere udrettet, nu er åen genetableret med et slynget forløb. Kommunen ønsker at tilrette kortlægningen. Kommunen kan dog kun opdatere data på Danmarks Miljøportal, hvis kommunen kan sige god for, at samtlige beskyttede vandløb i kommunen nu er korrekt kortlagt. Eftersom det omfangsmæssigt er en stor



opgave, vælger kommunen ikke at tilrette kortlægningen af det genslyngede forløb, som dermed nu er *fejlagtig* – og det ved tredje part ikke.

Eksempel

En kommune er blevet bedt om at følge op på ulovlig helårsbeboelse i sommerhusområder, jf. planlovens bestemmelser herom. Det er ifølge Planloven tilladt for pensionister (herunder personer tilkendt førtidspension, fleks-ydelse og lignende) at bo hele året i et sommerhus, hvis de har ejet huset minimum et år. Kommunen kan via CPR-registret tjekke, hvem der bor hvor. De kan også forholdsvis let finde pensionisterne (om ikke andet, så ud fra fødselsåret). Kommunen tilkender selv førtidspension, fleks-ydelser m.v., men oplysningerne opbevares i et statsligt register, hvor kommunerne ikke er givet adgang. Derfor ender kommunen med at sende en meddelelse om fraflytning til personer med begrundelse om manglende opfyldelse af kriterierne for helårsbeboelse – selvom de selv har tilkendt personen denne rettighed. *Det skaber forvirring og måske utryghed hos borgerne og får kommunen til at fremstå uprofessionel.*



Eksemplerne understreger, at der i den fremtidige udvikling skal være fokus på, og skabes en forståelse for, alle led af forvaltningsprocessen. Eksemplerne indikerer også, at løsninger ikke altid vil være af en teknisk karakter, men i ligeså høj grad kan dreje som om lovgivningsmæssige, faglige eller forståelsesmæssige løsninger.

For at kunne snakke om, at vi har opnået en reel digitaliseringsklar forvaltning, er det derfor vigtigt, at alle de følgende aspekter af den kommunale sagsbehandling undersøges og diskuteres.

Med voksende mængde af digitale (geo-)data samt den stigende kompleksitet i data er der på den ene side skabt et stadig bedre og mere detaljeret grundlag for kommunernes arbejde. Samtidig kan der opstå nye udfordringer i forhold til for eksempel at sikre, at data forstås og anvendes korrekt, at kunne navigere i stadig større mængder data, at sikre validitet i datagrundlaget, og at det er de rigtige versioner, som anvendes, etc. Set i lyset af denne generelle udvikling er det i dag vigtige end nogensinde, at den lovgivning, der ligger til grund for kommunernes arbejde, er klar og entydig, både når det gælder det geografiske datagrundlag og de anvendte begreber i loven.

Eftersom karakteren af de eksisterende udfordringer er mangfoldige, vil det heller ikke være entydigt hvem, der vil være ansvarlige for løsningen. I praksis må man formode, at det ikke vil være en særskilt kommunal, statslig eller privat opgave, men at fremtidige løsninger skal findes mellem forskellige aktører i et fællesoffentligt samarbejde.

Initieret af den igangsatte udvikling inden for stedbestedelse af lovgivning undersøger dette projekt, hvilke udfordringer kommunerne står overfor i den daglige administration af lovregler ifm. den praktiske sagsbehandling. Det er første skridt ift. at skabe en forståelse af, hvilke muligheder og udfordringer det rummer at skabe en digitaliseringsklar kommunal forvaltning. Det vil altså være de første spadestik, der tages med denne undersøgelse, men det vil være behov for at følge op på undersøgelsen med uddybende eksempler og arbejdsangangsbeskrivelser, men projektet sætter en god ramme for fremtidig diskussion af området.

Læsevejledning

I rapporten finder du følgende indhold:

Projektresumé

Essensen af digitaliseringsklar lovgivning er, at det handler om, at ressourcerne anvendes der, hvor det giver størst værdi for borgerne og bidrager til en mere brugervenlig, lettilgængelig og transparent offentlig sektor, som understøtter den enkeltes retssikkerhed. Hovedkonklusionen i dette projekt er, at hvor vi udover tekniske løsninger, også har brug for at kigge på en bredere række af virkemidler for at modne den digitale kommunale forvaltning yderligere.

Hvis du har brug for et kort resumé af projektet – evt. til brug for beslutningstagere med mere – kan du finde det på side 3 og 4.

Formålet med analysen

Projektet er blevet til på baggrund af en ansøgning til og bevilling fra Styregruppe for Teknologi og Data, under Digitaliseringsstyrelsen med henblik på at undersøge kommunernes generelle brug af geografiske data i myndighedssagsbehandlingen og samspillet med stedbestemt lovgivning.

Du kan læse om formålet med analysen – herunder rammen for bevillingen fra Styregruppe for Teknologi og Data – på side 9.

Metode

Der er valgt en problemorienteret og kvalitativ tilgang til analysen.

Projektet er gennemført over en forholdsvis kort tidsperiode, men det er lykket at skabe en bred faglig deltagelse og med repræsentation af kommuner med forskellig størrelse og fra forskellige dele af landet.

Analysen har formålet at rammesætte problemfeltet og giver en god oversigtlig forståelse for de fremtidige muligheder og begrænsninger for stedbestemmelse af lovgivning samt udvikling af den digitale kommunale forvaltning. Bredden bør suppleres af mere fokuserede analyser for at opnå en dybere indsigt i de enkelte dele af problemfeltet, f.eks. arbejdsgangsanalyser eller andet

Du kan læse om den valgte analysetilgang – herunder muligheder og begrænsninger – fra side 10 og frem.

Identificerede udfordringer (ift. stedbestemmelse af lovgivning)

Der er identificeret fire hovedudfordringer, som relaterer sig til stedbestemmelse af lovgivning og dermed anvendelsen af geodata i forvaltningen.

Overordnet drejer det sig om udfordringer, der opstår som følge af selve lovens henvisninger, manglende metadata, manglende adgang til data og endelige svingende datakvalitet.

Du kan læse om de fire hovedudfordringer fra side 13 og frem.

Perspektivering

(ift. digitaliseringsklar kommunal forvaltning)

Analysen klarlagde nogle ret overraskende, men fundamentale diskussioner/udfordringer, som rækker ud over de fire overstående, forholdsvis tekniske hovedudfordringer. Hvis digitaliseringen for alvor skal komme videre i retning mod digital forvaltning, så er det nødvendigt, at vi sammen diskuterer disse øvrige udfordringer.

Du kan læse mere om disse øvrige, perspektiverende udfordringer fra side 24 og frem.

Anbefalinger

Hvis du alene er interesseret i projektets overordnede konklusion, kan du læse fra side 27.

Formålet med analysen

Med henblik på at undersøge kommunernes generelle brug af geografiske data i myndighedssagsbehandlingen og samspillet med stedbestemt lovgivning, har Styregruppe for Teknologi og Data bevilliget digitaliseringsmidler til en *eksplorativ foranalyse* af området. Projektets undersøgelsesfelt relaterer sig til det generelle strategiske sigte om *Sammenhængende digital service, Bedre brug af data og hurtigere sagsbehandling* og generelt *Bedre og mere sammenhængende velfærd* (Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020).

Analysen der har KL som udførende part - har undersøgt de kommunale forretningspotentialer og mulige barrierer ved øget brug af digitale stedbestemmelser af lovgivningen og den efterfølgende administration af reglerne og stedbestemmelsen i den kommunale sagsbehandling.

Der er tale om kommunal sagsbehandling i bred betydning men med fokus på de myndighedsområder, hvor stedbestemmelser i dag er identificeret til at spille en umiddelbar rolle, f.eks. natur og miljø, byggesager mv. Med et stærkt kommune-syn er analysen især interessant for KL og andre kommunale interessenter. For at sikre vidensdeling og synergi, hvor der er potentiale for samarbejde med staten om fremtidige løsninger, er analysen skabt i samarbejde med SDFE.

I forlængelse af arbejdet med *vejledning om geografi i lovgivningen* samt generelt stigende brug af geografiske data i den kommunale sagsbehandling, er målet med denne analyse at undersøge hvilke forretningspotentialer og mulige barrierer, der er for øget brug af digitalt tilgængelige stedbestemte data ved forvaltning af lovgivningen.

Projektet har fokus på at afdække følgende spørgsmål:

- Hvilke udfordringer og konsekvenser er der i kommunerne i dag ved den overvejende analoge stedbestemmelse af regler?
- Hvilke overordnede forretningsbehov og potentialer er der for kommunerne i øget anvendelse af digitalt tilgængelige stedbestemte lovregler?
- Hvilke barrierer er der for øget anvendelse af digitalt stedbestemte lovregler?
- Hvilke fremtidige forudsætninger og rammer er der brug for ift. digitale stedbestemte data i den kommunale sagsbehandling?

Som det beskrives i rapportens metode-afsnit, er der tale om en eksplorativ analyse med en åben og undersøgende tilgang til forståelsen af arbejdet med stedbestemmelser af lovgivningen i den kommunale forvaltning.

Målet med analysen er at lave en første indledende undersøgelse af emnet, herunder identificere en række udfordringer og mulighedsrum inden for temaet. Analysen har ikke til formål at anvise konkrete løsninger på disse udfordringer, men det er ambitionen at perspektivere og diskutere de dilemmaer og muligheder, som er kommet frem, samt - så vidt det er muligt - at give en række anbefalinger til mulige næste skridt.

Metode

Analysens resultater er baseret på en *involverende metodetilgang*. Det betyder, at der på baggrund af workshops med kommunale fagfolk 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 den digitale stedbestedelse af lovregler, der kan identificeres ud fra følgende aktiviteter:

1. Dialogmøder med kommunale fagfolk (4 runder med 2-3 personer): *Identificere* nuværende udfordringer og forretningsmæssige behov ift. at forvalte på digitalt, stedbestedte lovregler i dag.
2. Workshop med kommunale fagfolk (23 deltagere): *Kvalificere* nuværende udfordringer og forretningsmæssige behov ift. at forvalte på digitalt, stedbestedte lovregler i dag.
3. Workshop med øvrige fagfolk (private systemleverandører, statslige myndigheder, brancheorganisationer mm., i alt 14 deltagere): *Kvalificere* nuværende udfordringer og forretningsmæssige behov ift. at forvalte på digitalt, stedbestedte lovregler i dag.
4. Fremlæggelse og diskussion af analysen og de tilhørende resultater (75 personer).
5. Udsendelse af rapport med analyse-resultater (via KL-hjemmeside, LinkedIn mm.).

Foranalysens resultater er således baseret på en række mindre, kvalitative dialogmøder samt to workshops.

I de indledende dialogmøder, som foregik online, deltog udvalgte fagfolk fra otte kommuner. Formålet med dialogmøderne var at skabe et indledende indblik i arbejdet i forvaltningerne inden for henholdsvis natur og vandløb, byggesag og fysisk planlægning, drikkevand- og spildevand og endelig GIS. Dialogmøderne forgik ud fra en forholdsvis fri dialog, men alle input blev løbende indsamlet ift. en meget styret ramme, som dannede baggrund for de to workshops.

Den første workshop (online) med kommunerne var struktureret i to runder. Første runde var en bred identificering af udfordringer ved retlige data i dag samt forretningsmæssige behov til en fremtidig brug af geografiske data i forvaltningen. Herefter blev de identificerede udfordringer og forretningsmæssige behov grupperet.

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.

Anden workshop (online) havde til hensigt at få kvalificeret og verificeret de fundne udfordringer nærmere. På denne workshop deltog private systemudviklere, brancheorganisationer og styrelsen. Resultater fra dialogmøder og workshop med kommuner blev fremlagt og diskuteret.

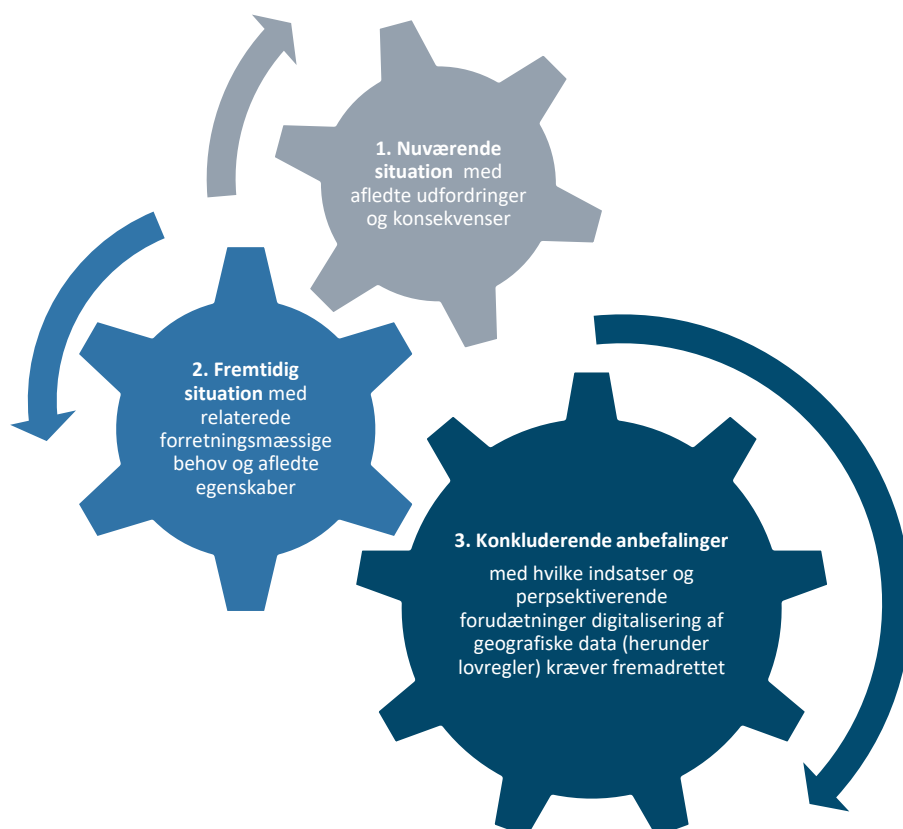
Foranalysen er således funderet på en bred faglig deltagelse og med repræsentation af kommuner med forskellig størrelse og fra forskellige dele af landet.

Analysetilgang

Analysens tilgang er *problemorienteret*. Med dette menes, at analysens fokus er på de oplevede udfordringer og barrierer, som sagsbehandlere og andre har tilkendegivet som problematiske i deres daglige arbejde med digitale geografiske data. 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 opgaveløsningen i 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 læses som en række ønsker til en forandring på udvalgte områder inden for forvaltningen, hvor digitalisering spiller en rolle.

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



Som rammesætning for analysen bruges også figuren side 6 – med de seks aspekter af digital kommunale forvaltning: 1) at læse en lovtekst, 2) at forberede en sag/afgørelse, 3) at træffe en afgørelse på data, 4) (selv)produktion af data, 5) borgernes indsigt i afgørelser og datagrundlag, 6) 3. parts anvendelse af kommunale data i andre (eksterne løsninger). De klarlagte udfordringer vil via grafik (ikoner) relatere sig til disse seks aspekter.

Metodens og analysens begrænsninger

Målet med analysen er at lave en *første indledende undersøgelse* af emnet. Der er derfor brug for supplerende analyser, f.eks. arbejdsgangsanalyser eller andet, for at få en mere dybdegående indsigt i enkelte dele af de forskellige hovedudfordringer.

Analysen baserer sig alene på kvalitative inputs fra workshops og dialogmøder. Der er ikke lavet undersøgelser til belysning af "rigtigheden" af de konkrete udsagn. Eksempelvis om data-tilgængelighed, lovgivningsmæssige muligheder og henvisninger mv. Analysemetoden baserer sig i stedet på den grundlæggende præmis, at oplevede

udfordringer i praksis udgør en konkret barriere eller forhindring for øget brug af geografiske data i den kommunale sagsbehandling. Og at den oplevede udfordring derfor bør tillægges betydning, selvom løsningen kan ligge et andet sted, end udfordringen umiddelbart tilsiger.

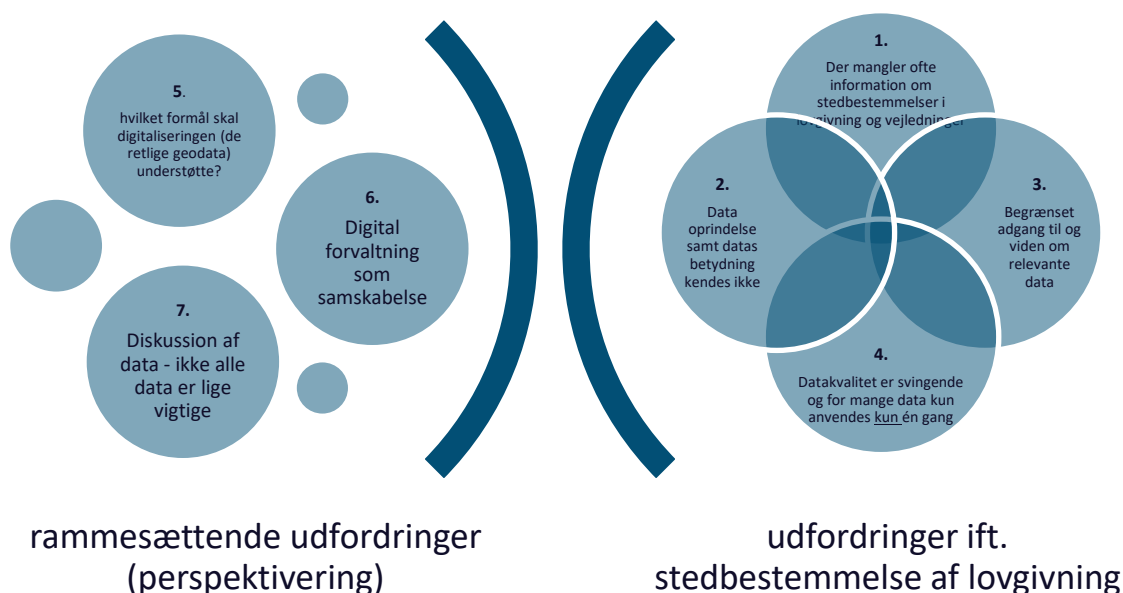
Dét at arbejde problemorienteret kan have den naturlige konsekvens, at der fokuseres mest på, hvad der går skidt og ikke så meget på, hvor det går godt. Det kan give et skævt billede af, hvor langt vi allerede er kommet ift. at understøtte vores sagsbehandling med digitale geo-data, ligesom der er en risiko for, at det der allerede fungerer tabes i forsøget på at løse andre/nye udfordringer.

Vi synes, vi har overkommet dette ved at være meget opmærksomme på både muligheder såvel begrænsninger. Generelt synes vi, at dialogen med personer gennem analysen viser, at vi allerede i dag er kommet meget langt med digitaliseringen af den offentlige forvaltning, herunder stedbestedelsen af lovregler. Så man kunne med rette kalde *udfordringer* for *opmærksomhedspunkter*, *mulighedsrum* og/eller lignende.

De identificerede udfordringer

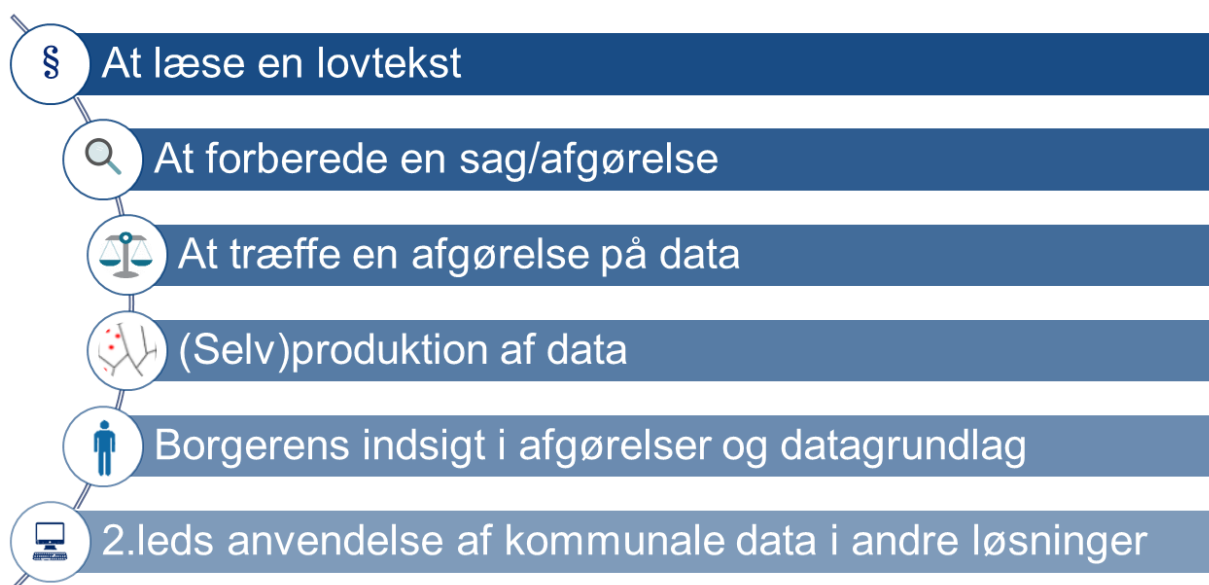
ift. stedbestemmelse af lovgivning

Samlet set er der gennem analysen identificeret og kortlagt en række udfordringer;



I dette kapitel diskuteres de fire udfordringer (til højre i figuren), der knytter sig direkte til dét at stedbestemme lovgivning. I det næste kapitel medtages de rammesættende udfordringer i en mere diskussionspræget form.

Hver udfordring har en række piktogrammer, der viser, hvilke dele af sagsbehandlingen udfordringen vedrører, jf. figuren herunder, der tidligere er præsenteret på side 6.

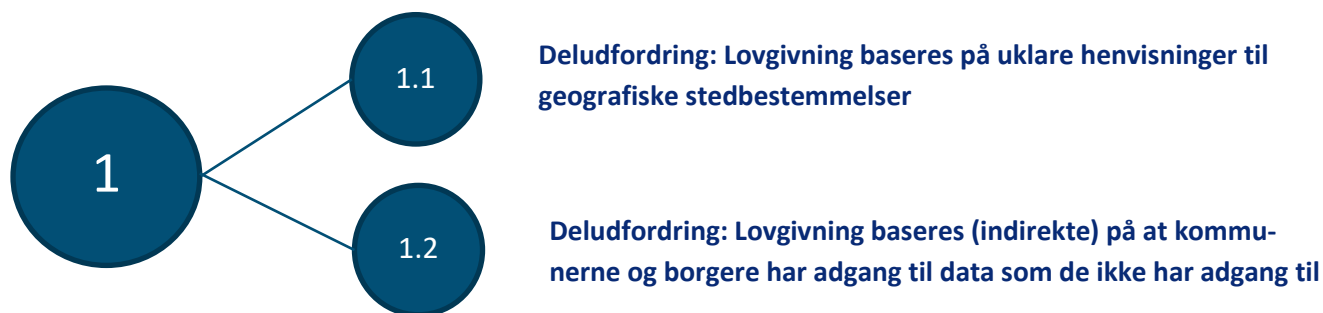


1. udfordring: Der mangler ofte information om stedbestemmelser i lovgivning og vejledninger



Denne udfordring handler om, at meget lovgivning enten ikke indeholder henvisninger til lovens geografiske stedbestemmelse, eller at henvisningerne eksisterer men henviser til uklare eller utydelige, ofte analoge, geografiske stedbestemmelser for lovens virkeområder.

En del af udfordringen er også, at de geografiske data, som lovgivningen lægger op til bruges, enten ikke findes eller er svære for kommunerne at komme til at anvende. Det kan skyldes enten, at data i forbindelse med kundegørelse er blevet til "døde" .pdf'er, som kommunerne selv skal oversætte til en digital virkelighed, eller at der anvendes begreber, der ikke er entydige eller endeligt. Det viser sig, at det også forholdsvis ofte forekommer, at lovgivningen lægger op til en slags "formel" (for f.eks. tilskud), som helt klart lægger op til at bygge på eksisterende datasæt, men hvor et eller flere af datasættene er vanskelige at anvende til formålet eller at få adgang til.



Deludfordring 1.1: Lovgivning baseres på uklare henvisninger til geografiske stedbestemmelser

Gennem tiden er der i forskellige love og bekendtgørelser med en geografisk reference, ofte sammen med lovteksten, udstedt et analogt kortbilag. Bilaget har til formål at angive lovens geografiske referencer eller geografiske grundlag. Disse kortbilag er udarbejdet med varierende præcision og kvalitet, ligesom de sjældent indeholder koordinater eller lignende oplysninger, der kan præcisere stedfastsættelsen. Det gælder også helt ny lovgivning. Konsekvensen er, at kortbilag til lovgivningen kan være svære at orientere sig i og ressourcekrævende at overføre til de digitale kommunale forvaltningssystemer.

Bilagene kundgøres ofte i PDF-format, hvilket betyder, at det autoritative retsgrundlag forbliver det analogt kundgjorte – uanset det efterfølgende er blevet digitaliseret til brug i de kommunale sagsbehandlingssystemer. De begrænsede muligheder for fuld digital adgang til kortbilagenes autoritative data er også en betydelig barriere for, at data ikke kan samkøres med andre data f.eks. i kommunens eget GIS, og dermed ikke kan indgå i digitale konfliktsøgninger mv. Også for helt nyt lovmateriale gør problemstillingen sig gældende. Denne i praksis nødvendige bearbejdning af det autoritative retsgrundlag udgør et retssikkerhedsproblem for borgere og virksomheder, f.eks. når data ikke kan gemmes og skal genereres igen. Dette gælder også på tværs af kommunerne, da data-transformationen ofte vil foregå forskelligt fra kommune til kommune - og endda med forskelligheder inden for samme kommune.

Deludfordring 1.2: Lovgivning baseres (indirekte) på at kommunerne og borgere har adgang til data, som de ikke har adgang til

På teknik og miljøområdet har kommunerne ofte behov for at basere deres myndighedsarbejde på en bred vifte af data, der hver især bidrager med viden om den konkrete sag/situation. Det gælder også data om forhold, som ikke nødvendigvis er beskrevet direkte i en bekendtgørelse, men som alligevel forudsættes tilvejebragt, hvis kommunen skal kunne løse den lovbundne opgave. Udfordringen opstår, hvis der ikke i det lovforberedende arbejdes (også) tages stilling til de indirekte data, som kommunerne skal basere deres opgaveløsning på. Særligt hvis disse data bagefter viser sig at være enten vanskelige og omkostningstunge at skaffe, at data slet ikke findes eller at data ikke besidder de nødvendige egenskaber (dataspecifikation) i forhold til opgaven.

Et eksempel er husdyrbrugslovens krav om maksimal ammoniakdeposition til kategori 1-natur, når der skal meddeles miljøgodkendelser til husdyrbrug. Kravene fremgår af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 26 (bek. nr. 2256 af 29-12-2020). I sagsbehandlingen indgår *afstandskrav, landbrug med husdyr, tilladt ammoniakemission*. Alle data kan understøttes via georefererede datasæt, men kræver i dag tidskrævende og gentagne undersøgelser, ud fra ortofoto, antagelser, tidligere tilladelser etc.

Ift. borgerne, så kan det være en udfordring, hvis borgere og forvaltning ikke har adgang til samme (relevante) oplysninger. Et eksempel er Byg og Miljø, hvor data i systemet ikke svarer til kommunernes GIS-oplysninger.

Konsekvenser

- Kommuner skal bruge tid på at finde det rigtige/relevante kortgrundlag for opgaven, hvorfor sagsbehandlingstiden øges og servicen over for borgerne nedsættes
- Data kan ikke eller kun i begrænset omfang bringes i spil i den kommunale sagsbehandling
- Kommunerne skal bruge penge på at købe data hos rådgivere, som styrelsen ellers kunne have givet adgang til
- Der er risiko for fejl i sagsbehandlingen, f.eks. at væsentlige forhold, der burde være omfattet af indsatsen, overses
- Der er risiko for uensartethed i sagsbehandling i sager, hvor det materielle indhold er sammenlignelig

Forretningsmæssige behov

Undersøgelsen af kommunernes brug af stedsbestemmelser i lovgivningen viser, at præcise stedsbestemmelser i et tilgængeligt digitalt format er meget vigtigt for den kommunale opgaveløsning. En styrket indsats på dette område vil kunne bidrage til en større ensartethed i opgaveløsninger samt sikre et langt mere effektivt ressourceforbrug for både kommune og borger/erhvervsliv.

Der er allerede fra statens side taget vigtige skridt ift. at imødekomme de beskrevne udfordringer. Først og fremmest med beslutningen om at arbejde med digitaliseringsklar lovgivning samt den opfølgende vejledning til de statslige ministeriet mv., der mere konkret anviser, hvordan lovgivningen fremadrettet kan gøres mere nøjagtig. Herunder dels hvordan der tilvejebringes præcise henvisninger til de geografiske data, der lægges til grund for lovens administration, i de tilfælde hvor disse findes digitalt, dels anvendelse af eksisterende fællesoffentligt standardiserede data og kortværk som referencedata på alle myndighedsniveauer. Indsatsen kan styrkes gennem beskrivelse af brugerrejser, der kan tydeliggøre, hvor tvivl og usikkerhed opstår.

Der udstår fortsat et arbejde med at få implementeret og integreret vejledningens budskaber i de forskellige sektorministerier. Én vigtig forudsætning for, at det lykkes er desuden, at der tidligt i lovprocessen er fokus på, hvilket geografisk datagrundlag, der er nødvendig, for at løse en konkret lovbunden opgave. Herunder at det

afdækkes, hvorvidt datagrundlaget allerede findes i forvejen, og om kommunerne har adgang til data. Eller om der er behov for at lovgive om tilvejebringelsen af de data, som vurderes nødvendige for at løse en sag. Redegørelser for til- og fravalg af data bør gøres offentlige tilgængelige.

Endelig vil realiseringen af digital kundgørelse af retlige geografiske data muliggøre direkte og konsistent landsdækkende anvendelse af kundgjorte retslige geodata i kommunernes digitale forvaltningssystemer.

2. udfordring: Data oprindelse samt datas betydning kendes ikke



Denne udfordring handler om forhold omkring data, såsom viden om hvornår data er lavet, til hvilket formål samt af hvem og med hvilken kvalitet – også kaldet metadata. Det handler også om betydningen af, at der etableres et fælles sprog eller begrebsafklaring af de centrale begreber, der anvendes.



Deludfordring 2.1: Nogle data mangler metadata

Denne deludfordring handler om, at data ofte ikke er "deklarerede" særligt tydeligt, og at det derfor er svært at kende karakteren – eller validiteten - af de data, man sidder med. Væsentlige informationer, der bør indgå i deklarationen, er bl.a. med hvilken præcision data er etableret, tidspunkt for udarbejdelse af data (evt. ikrafttræden) samt den seneste opdatering, i hvilken anledning og til hvilket formål data er skabt, hvilken institution der har skabt dem, om data er helt eller delvist baseret på andre register-data etc.

Derudover vil det også være relevant at angive, om data er autoritative, altså om data udgør den bedst tilgængelige viden om et givent forhold, og/eller om der er andre data, der indeholder relevante oplysninger om samme objekt. På samme måde er der behov for at kunne se historik på opdatering af data. Hvordan så forholdene ud på det tidspunkt, loven blev vedtaget, og/eller på det tidspunkt hvor forholdet som sagsbehandles indtræf.

Mangel på flere og mere præcise metadata har også betydning for lovgivers henvisning til og brug af registerdata som grundlag for udmøntning af den konkrete lovgivning. Metadata vil synliggøre den løbende udvikling, der sker i datagrundlaget og derigennem sikre et opdateret faktuel administrationsgrundlag, også i situationer hvor der går lang tid mellem, at selve loven, inklusiv bilag, revideres.

Deludfordring 2.2: Der mangler fælles terminologi/begrebsafklaring/standardisering

Denne deludfordring handler om de ulemper, der er forbundet med, at det ofte ikke er entydigt, hvad de forskellige faglige udtryk og begreber indeholder. Uklarhed i henvisninger kommer til udtryk ved, at der i lov eller bekendtgørelsesteksten refereres til et bestemt begreb, der har en særlig geografisk implikation. Men hvis loven ikke klart definerer begrebet eller henviser til en konkret begrebsforståelse, giver lovteksten mulighed for at bestemmelser, der ellers har en faktuel karakter, bliver administreret meget forskelligt i kommunerne.

I de fleste lovgivninger er der ikke fastlagt konkrete definitioner af, hvordan et begreb eller udtryk defineres. Det samme gælder for begreber og terminologier i de forskellige registre og portaler. At samme ord tillægges forskellig betydning fra kommune til kommune og fra sagsbehandler til sagsbehandler behøver ikke altid være et (stort) problem. Andre gange kan det imidlertid være anledning til store forskelle i sagsbehandlingen, som ikke kan henvises til forskelle i sagens indhold.

I takt med at digitale data, herunder geodata, får en stadig større plads i den kommunale sagsbehandling, bliver det vigtigere, at der på flere områder igangsættes et arbejde med at sikre fælles faglige begreber, som går på tværs af lovgivning, registre, kommunale afgørelser og dialogen med borgerne.

Arbejdet med fælles begreber er ud over en teknisk øvelse i ligeså høj grad en faglig øvelse. Hvis ikke begreberne til fulde afspejler ens egen faglighed, vil man føle, at man er presset sin faglighed ned i nogle kasser, som ikke opleves som retvisende. Det har f.eks. været en del af diskussionen omkring Plandata.dk, hvor det ikke ses at være entydigt defineret, hvad f.eks. et delområde og et byggefelt er. Og hvor de kommunale planlæggerne derfor kan have svært ved at håndtere kategorierne på sammenlignelig vis.

Når begreber defineres, vil det også være muligt at kortlægge dem og dermed skabe et digitalt datafundament til forvaltning af forskrifter, sådan som det kendes fra andre forvaltningsområder, f.eks. socialområdet https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/begrebsbasen/om_begrebsbasen

Konsekvenser

- Kommunerne skal vurdere, om de tilgængelige data udtrykker grundlaget på tidspunktet for lovens vedtagelse, eller om datasættet i den mellemliggende tid har undergået forandringer. Kommunernes forudsætning for en sådan vurdering er ofte begrænsede og tidskrævende.
- Data bruges ofte til formål, som de ikke er skabt til, hvilket kan give anledning til fejl
- Inkonsistens på tværs af landet, da det er op til kommunerne selv at beslutte datagrundlaget
- Risiko for uensartet sagsbehandling på sammenlignelige sager
- Ukoordineret tilpasning af sagsbehandlingssystemer

Forretningsmæssige behov

Analysen viser, at gode metadata samt etablering af fælles sprog og fælles begreber på tværs, har en væsentlig betydning for kommunerne muligheder for at anvende data korrekt i den kommunale opgaveløsning. Indsatsen, der imødekommer disse udfordringer, vil styrke kommunernes brug af rette data til rette sag.

Forbedring af deklarationen af data (metadata) vil også betyde, at grundlaget for at arbejde med integration af geografiske stedbestemmelse i selve lovprocessen vil blive markant forbedret. Det vil med andre ord blive nemmere for lovgiver at vurdere de konkrete data-sæt og deres anvendelighed som grundlag for administration af en given lovændring. Der kan også være behov for at se på, hvordan der kan ske en standardisering af metadata på tværs af offentlige myndigheder.

Det er vigtigt i en digital verden, at arbejdet med digital lovgivning og retlige geografiske data gøres mere forpligtigende; det kan i første omgang være i form af at ophøje den eksisterende vejledning om geografi i lovgivningen til en bekendtgørelse, men det kunne også i forlængelse heraf være at sikre, at der med et lov kvalitetskontor, findes instanser, som udover at sikre tekstens kvalitet, også sikrer datas kvalitet og anvendelighed.

På samme måde vil udarbejdelse af fælles begreber og sprog kunne forebygge nogle af de udfordringer, som der er set i f.eks. implementeringen af Plandata.dk, hvor den manglende enighed om – og vejledning i – begrebernes

betydning både medfører usikkerhed ift. korrekt registrering, men også betyder at data bliver meget sværere at sammenligne på tværs af kommuner. Dette har igen en væsentlig betydning for andre myndigheder, for eksempel vurderingsmyndighedens mulighed for at sikre en ensartet sagsbehandling ifm. de nye ejendomsvurderinger.

På socialområdet har man gennem flere år arbejdet med at etablere et fælles sprog for forskellige ydelser og sociale indsatser. Arbejdet er sket i et tæt samarbejde mellem kommuner, KL og sektorministeriet. Processen er startet med en afdækning af begreber, der anvendes i praksis, systematisering og udarbejdelse af en bruttoliste af begreber, hvorefter der er lavet et større definitions- og klassifikationsarbejde i tæt samarbejde med faggrupperne. I dag er de fælles begreber fuldt integreret i indsatskataloget i den gældende lovgivning på området. Da begreber er en dynamisk størrelse, arbejdes der pt. på at finde en model for løbende opdatering af begreberne. Projektet viser, at det på den ene side er en stor og relativ ressourcetung opgave at arbejde med standardisering af et stort fagområde. På den anden side kan det godt lade sig gøre og gevinstene er mange, for eksempel kvalitet og effektivitet. Tanken om standardisering af begreber er på ingen måde ny på teknik og miljøområdet; GeoDanmark startede netop med målet om Fælles Objekt Typer (FOT). Så tankesættet og et indledende begrebsarbejde til videre bearbejdning er allerede etableret.

3. udfordring: Begrænset adgang til og viden om relevante data



Denne udfordring handler om udfordringer, der opstår, når kommunerne ikke har adgang til data eller har tilstrækkelig viden om, hvor data findes, og hvordan de kan tilgås. Det handler også om, at borgerne har begrænset adgang til data og dermed indsigt i og viden om, hvilke data der ligger til grund for en kommunal sagsbehandling.



Deludfordring 3.1: Der mangler adgang til data

Det er gennemgående i de kommunale udsagn, at kommunerne på flere områder oplever, at de ikke har eller kan få adgang til de data, som de har brug for til deres opgaveløsning. Den manglende adgang kan have forskellige årsager. Én væsentlig årsag er, at data simpelthen ikke er gjort digitalt tilgængelige i de fællesoffentlige registre og portaler. Det gælder f.eks. data fra tinglysningen samt data om kommuneplanerne, for eksempel de generelle rammer, fra Plandata.dk samt data fra undersøgelser i forbindelse med miljøvurderinger, der tabes, da man ikke kan lagre og dele dem.

Når det gælder de fælles-offentlige portaler, er ustabil drift også en faktor, der skaber frustration, og når data fra flere portaler skal sammenstilles, bliver følsomheden ved den fragmenterede udstilling stor.

Det kan også handle om, at data, der ligger til grund for statslige initiativer og indsatser – eksempelvis det bagvedliggende datagrundlag for udpegning til ghettolisten – ikke gøres tilgængeligt udenfor ressortministeriet.

Men også de kommunale fagsystemer kan være en barriere for at få adgang til data på tværs af forvaltningsgrene i en kommune. Mange data indtastes i egne, kommunale fagsystemer, som det ofte ikke er let at lave data-udstræk fra for den enkelte sagsbehandler.

Deludfordring 3.2: Der mangler viden om, hvordan data tilgås

Den voksende datamængde og den stigende kompleksitet i data betyder, at det kan være svært at finde frem til de rigtige data, samt at data nogle gange ikke udnyttes 100%, fordi der er vanskeligt at finde ud af, hvad data betyder, og hvordan de kan anvendes.

Der handler med andre ord om, at data dels er under-formidlet eller usynlige på en måde, så anvenderne ikke ved, hvor data er, og hvad data kan bruges til. Det foranstående arbejde med DIGST's datasæt-katalog afhjælper forhåbentligt dette manglende overblik, ligesom en fremadrettet indsats ift. konsolidering af antallet af statens distributionskanaler vil fremme overskueligheden.

Det handler også om, at data er udarbejdet med en detaljeringsgrad og kompleksitet, så det (utilsigtet) bliver en ekspert-opgave at læse og anvende data – frem for et redskab for generalisten. Kombineret med deludfordring 1.2, som handler om, at det er svært at finde de data, man har brug for i den konkrete forvaltning af en given lovregel. Det bør overvejes, om data og brug af data bør få en fast obligatorisk plads i de faglige vejledninger, hvor data spiller en rolle, i dette tilfælde hvor geografiske stedbestemmelser spiller en rolle.

Allerede i dag ses en større og større specialisering i kommunerne i forhold til geodata og håndtering af kommunens GIS-funktion. I dialogen med kommunerne er det for eksempel blevet tydeligt, at flere fagmedarbejdere ikke altid har 100% kendskab til kommunens geodata inden for fagområdet eller indsigt i, hvordan givne data generes og opdateres i kommunens eget GIS. Når flere kommunale fagmedarbejdere i analysen har siddet samme på tværs af kommuner, er det også blevet tydeligt, at der er en stor bredde i kvaliteten i og mængden af tilgængelige data i kommunernes egne GIS-systemer.

I forlængelse heraf er det også en pointe, at den øgede faglige kompleksitet også har den betydning, at GIS-medarbejderen som generalist i stigende grad udfordres ift. forudsætninger for at tilvejebringe relevante datasæt og/eller reagere hurtigt på informationer, som tilgår GIS-medarbejderen via dennes kanaler. GIS som understøttende fagsystem er blevet vanskeligere at "holde i luften" og forudsætter heraf en øget interaktion med fagmedarbejderen.

Deludfordring 3.3: Borgerne har ikke samme adgang til data som kommunen

Borgerne har i dag adgang til at se mange data på digitale kort gennem offentlige løsninger. Det kan f.eks. være Miljøportalen eller digitale kortudsnit ifm. OIS eller lignende borgerrettede løsninger. Der er også eksempler på, at borgerne ikke ser de samme data, som sagsbehandleren gør, f.eks. i Byg- og Miljø-systemet. Når borgerne ikke har adgang til at se det datagrundlag, som lægges til grund for en myndighedsafgørelse, skaber det en asymmetri i dialogen med borgeren. Dette kan igen skabe generel mistillid til rigtigheden og rimeligheden i den offentlige forvaltning. Se også beskrivelsen af udfordring 1.2.

Konsekvenser

- Der opstår forsinkelser i sagsbehandlingen

- Data anvendes ikke, selv om de findes
- Der anvendes forkerte data
- Der skabes asymmetri i dialogen med borgeren

Forretningsmæssige behov

Analysen viser, at udfordringer omkring adgang til data er to-delt. I nogle situationer er der reelt mangel på adgang til data. I andre situationer findes data, men det er uklart for den enkelte sagsbehandlinger hvordan vedkommende finder frem til data. Den første problemstilling kalder på en nærmere kortlægning af på hvilke områder og i hvilke sammenhænge kommunerne oplever, at de ikke får adgang til eksisterende data. Dernæst kan der konkret tages stilling om og hvordan denne adgang kan sikres.

Den anden problemstilling (manglende kendskab til hvordan data tilgås) kræver ligeledes en nærmere afdækning, før der kan peges på konkrete løsninger. En måde at opnå mere viden er f.eks. ved beskrivelse af brugerrejser, der kan tydeliggøre, hvor tvivl og usikkerhed opstår. En strategi fra KTC, KL og FOSAKO fra 2019 peger bl.a. på, at dataproduktion i højere grad bør tilrettelægges på en måde, så brugerne får det mest effektive arbejdsgange. Dette forudsætter netop, at man har indsigt i de arbejdsgange, som data skal understøtte, og her er brugerrejser og arbejdsgangsanalyser vigtige redskaber. http://fosako.dk/wp-content/uploads/formidable/13/KTC_datastrategi_2019.pdf

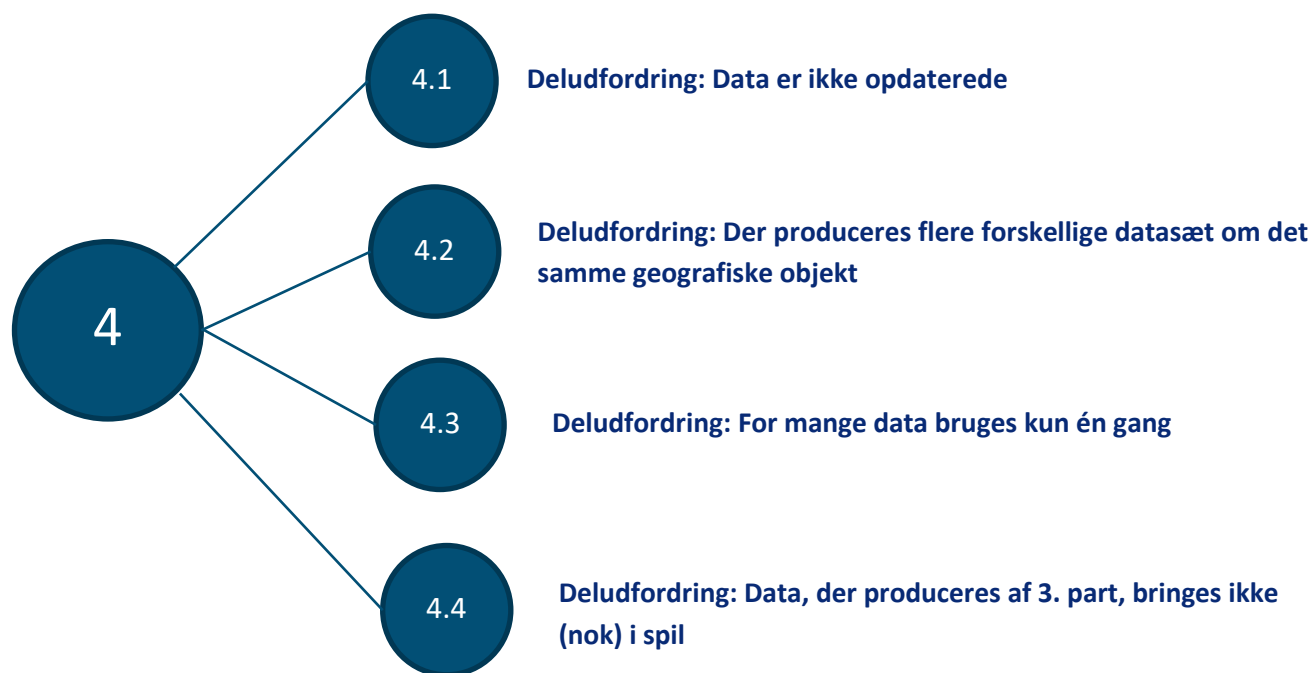
Endelig bør det nærmere afdækkes, hvad der ligger til grund for, at borgere og andre eksterne interessenter ikke har adgang til visse data. Ligger der konkrete overvejelser til grund for afskæringen, GDPR eller andet, eller er det blot fordi, man på et givent tidspunkt ikke har taget aktivt stilling til hvorvidt data skulle gøres tilgængelige. Den generelle tendens går imod flere åbne data og et samfundsmæssigt ønske om at sikre gennemsigtighed og transparens i den offentlige forvaltning. Set i det lys bør begrænsninger i borgernes adgang til data være konkret og sagligt begrundende.

4. udfordring: Datakvaliteten er svingende og for mange data anvendes kun én gang.



Dette emne handler om data-kvalitet forstået som, at data er aktuelle samt så tæt på virkeligheden, som formålet kræver – dvs. så ”korrekte” - som muligt.

Det handler også om, at der på data-området, lokalt i kommunerne, indsamles mange data, som kun anvendes én gang, ofte ifm. med en konkret sag eller en konkret opgave. Analysen har vist, at det opleves som en udfordring, at nogle af disse data ikke registreres i et fælles register eller database som løbende ajourføringer med mulighed for at genbruge data. Dermed bliver det også vanskeligt at finde tilbage til de data, der udgjorde grundlaget for en given sag eller beslutning. Temaet har en vis sammenhæng med udfordringen vedr. manglende metadata, som dog behandles separat.



Deludfordring 4.1: Data er ikke opdaterede

Der er i dag en del data, som ikke er opdaterede. Enten fordi den nyeste viden ikke er blevet integreret i kommunens eget GIS eller i et fællesoffentligt register. Eller fordi man ikke aktivt har opsøgt nyeste viden om, hvorvidt data er blevet forældede, for eksempel fordi data ikke aktivt er blevet opdateret i forbindelse med tilsyn eller andre aktiviteter. Der er også data, som forsøges opdateret, men som systemmæssigt opdateres forkert, så gamle og nye data blandes sammen, eller hvor nye data ikke slår tilstrækkeligt godt igennem i systemet. Det kan også skyldes, at der ikke er en fornuftig sammenhæng mellem datasæt; så hvis ét datasæt ændrer sig, slår det ikke igennem til data, der baserer sig på dette datasæt (f.eks. at plangrænser ikke flytter med, hvis en matrikelgrænse teknisk flyttes lidt). En problemstilling, der risikerer at blive større og større, jo flere data vi laver, jf. den indledende beskrivelse af de udfordringer, der opstår, når datamængden og datakompleksiteten øges.

Årsagerne til at data ikke er opdaterede er flere. Manglende ressourcer til dedikerede data-opgaver er en vigtig grund. Manglende systemkendskab kan være en anden, idet det ikke altid er klart for den enkelte medarbejder, hvor og hvordan vedkommende opdaterer et givent data-sæt med nyeste viden. En tredje vigtig årsag er, at det på nogle områder ikke er muligt/tilladt for kommunen at opdatere data i de store fællesoffentlige registre, eller at de indberetninger, som kommunerne laver, tager år at slå igennem i systemet, hvilket igen betyder, at kommunerne kan føle sig nødsaget til at have skyggeregistre i egen kommune med deraf følgende generel mistillid til de fællesoffentlige portaler.

Forældede og ikke-opdaterede data er – uanset grunden – en rigtig stor udfordring for den kommunale opgaveløsning, men også for lovgivers mulighed for at basere sin lovgivning på valide data. Der er gennem de senere år set flere eksempler på, at manglen på valide data kan betyde, at en ønsket lovregulering må opgives (f.eks. randzonerne) eller at der ikke er et opdateret datagrundlag for sagsbehandlingen på VVM for vindmølle projekter (f.eks. habitat-arter), spildevandsrensning i det åbne land (kloakering) etc.

Deludfordring 4.2: Der produceres flere forskellige datasæt om det samme geografiske objekt

Som følge af at der produceres flere og flere data – fordi der er mange forskellige data-aktører – ses en udvikling, hvor der er stigende overlap mellem de forskellige data-sæt. Deludfordringen hænger tæt sammen med, at der kun i meget begrænset omfang er etableret en fælles begrebsafklaring af centrale begreber, jf. den separate

beskrivelse heraf (deludfordring2.2). I grunddatatankegangen ligger der et princip om, at grunddata er en form for masterdata-sæt, som andre data kan tage udgangspunkt i deres opbygning. Derfor kommer der forhåbentligt også løbende en bedre koordination af de grundlæggende data-objekter. Indenfor teknik og miljø-områder vil især GeoDanmark, Geografiske fagdata i GeoDanmark (GeoFA) samt data i miljøportalen være gode grundlæggende data-objekter.

Deludfordring 4.3: For mange data bruges kun én gang

Dialogen med kommunerne har vist, at der i dag opstår mange forskellige data i forbindelse med den konkrete opgaveløsning, som ikke indsamles systematiseret. Det kan være data, som kommunens selv indsamler/producerer til brug for en konkret opgave, men som ikke registreres digitalt i kommunens eget GIS eller på anden måde gøres digital tilgængelig i kommunes forvaltning. Det kan også være data, som borgeren eller virksomheden eller andre leverer ind til kommunen ift. med en konkret sag eller en opgave. Kendetegnende for disse data er, at de kun anvendes 1-2 gange, hvorefter de slettes eller "glemmes".

Kommunerne beskriver det som spild af data, og at det for eksempel kan være et problem, at data, der ligger til grund for en konkret afgørelse, ikke kan genfindes med deraf følgende usikkerhed om det oprindelige besluthedsgrundlag. Dertil kommer, at kommunen kan risikere at skulle bruge meget tid på at lave nye data næste gang, kommunen skal løse en lignende opgave. Der kan være flere grunde til, at der skabes mange engangsdata i den kommunale forvaltning. For eksempel manglende stillingtagen til, hvilke data der har en mere langsigtet værdi for kommune og stat, samt at der ikke er etableret mulighed for, at den enkelte sagsbehandler kan aflevere data nemt og hurtigt.

Deludfordring 4.4: Data, der produceres af 3. part, bringes ikke (nok) i spil

Borgere og virksomheder (f.eks. rådgivningsfirmaer) bidrager i stigende grad til den kommunale opgaveløsning med forskellige oplysninger og data. Det kan både være i forbindelse med en konkret sagsbehandling – f.eks. en ansøgning, en miljøgodkendelse eller en VVM-redegørelse. Men det ses også i forbindelse med forenings- og fritidslivet, hvor grupper af borgere påtager sig at indmelde forhold omkring natur, fugle mv. Udfordringen hænger sammen med temaet vedr. engangsdata, men der er dog særlige udfordringer til data, der produceres af tredjepart. Det handler blandt andet om, at der kan være langt større usikkerhed om validiteten af de data, som borgerne producerer, da der er tale om lægmands-data, der tilmed nogle gange tilvejebringes ifm. med en ansøgning, hvor borgeren har et konkret udviklingsønske. Ét af de steder, hvor borgerne allerede i dag kan og skal indberette data, er i BBR-registret. Netop kvaliteten af de data, der ligger i BBR er mangelfuld, hvad angår datas rigtighed, og derfor kan sporerne skræmme ift. at indhente og systematisere data fra borgerne.

Når det gælder data fra borgerne – frem for kommunens egne data – kan det være en ekstra udfordring at få lavet en systematisk registrering udover, hvad der ligger af eksisterende muligheder. Ligesom i deludfordringen vedr. manglende opdatering af data, hvor det blev beskrevet, hvordan kommunerne nogle gange ikke har mulighed for at opdaterer data i fælles offentlige registre, så gør det samme sig gældende for borgerne i langt de fleste fællesoffentlige registre, samt i endnu højere grad når det gælder borgernes adgang til kommunens eget GIS.

Uanset overstående udfordringer og forbehold, så peger dialogen med kommunen meget klart på, at der er et uudnyttet potentiale eller en ressource ift. fremover at kunne systematisere og bringe borgernes data i spil via de digitale geodata løsninger, der findes.

Konsekvenser

- Der træffes beslutninger på forkert grundlag
- Kommuner og stat bruger meget tid på at finde og tjekke data
- Der opstår behov for dobbelt-bogholderi i kommunerne
- Kommunerne pålægger borgerne forkerte restriktioner eller udgifter
- Det kan have konsekvenser for miljø og natur
- Manglende legitimitet i beslutningerne der medfører kritik af kommunens faglige vurderinger, risiko for dårligt arbejdsmiljø, rekrutteringsudfordringer mv.
- Vigtige ressourcer ift. indsamling og berigtigelse af data går tabt

Forretningsbehov

De oplevede konsekvenser, der følger af dårligt geografisk datagrundlag i de kommunale beslutninger, er set fra et forvaltningsperspektiv ganske alvorlige. I takt med, at der skal ske en yderligere udvikling af den digitale forvaltning, herunder en lettere sagsadministration og større retssikkerhed, er der et stort behov for at gå nye veje ift. at sikre et mere validt datagrundlag.

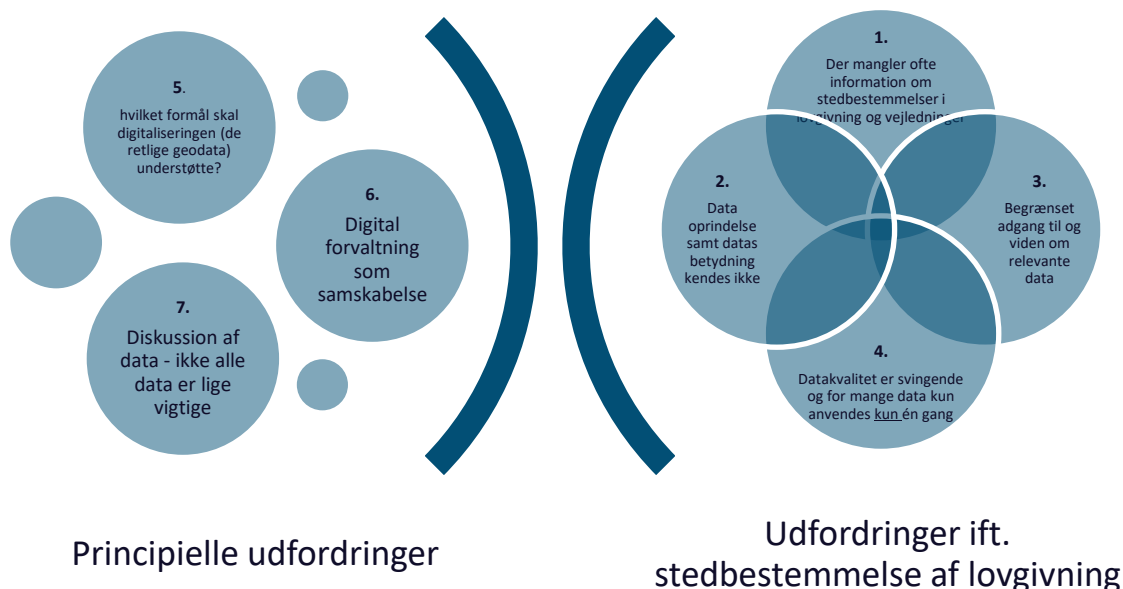
Analysen peger på flere muligheder, når det handler om at forbedre de løbende muligheder for at opdatere data i f.eks. fællesregistre. F.eks. kan de enkelte sektorministerier fjerne eventuelle lovgivningsmæssige barrierer for, at kommunerne kan opdatere fælles data på området. Også de – måske utilsigtede – barrierer, der findes i de forskellige registre og portaler ift. at sikre hurtig og effektiv indberetning af data.

Et andet identificeret behov eller opmærksomhedspunkt er tiltag, der kan fremme en prioriteret indsats i både stat og kommuner ift. opdatering af data. Med prioritering menes ikke, at flest muligt data skal opdateres så tit som muligt. Snarere peger analysen på, at der er brug for at prioritere ift. hvilke data, der er forretningskritiske at vedligeholde, og hvilke data har relativt mindre betydning for den kommunale opgaveløsning. Også her er der behov for at anlægge et bredt blik, der går på tværs af sektorer samt stat og kommune, da der i analysen ses en tydelig gensidig data-afhængighed på tværs, hvor dét, der er kritiske data hos data-brugeren, ikke altid er kritiske data hos data-ejeren eller data-producenten.

Når det gælder data, der produceres af tredjepart, er der i første omgang behov for at træffe nogle principielle beslutninger, om og hvordan borgernes data kan anvendes i den offentlige forvaltning. Herunder også hvilke procedurer og krav der bør være for registrering af sådanne data.

Perspektivering

Ift. digitaliseringsklar kommunal forvaltning



Gennem analysen af udfordringer ift. stedbestemmelse af lovgivning har der vist sig et tilbagevendende behov for at diskutere de mere overordnede som principielle hensyn, som bør lægges til grund for de kommende års indsats for at udvikling *stedbestemt lovgivning, retlige geodata* men også *digitaliseringsklar forvaltning* - i bred forstand.

Disse hensyn kan sammenfattes i følgende tre overskrifter:

- Der skal være (bedre) sammenhæng mellem formål og indsatser
- Effektiv digital forvaltning handler (også) om samskabelse
- Der er behov for prioritering af data, der skaber værdi

Og nærmest endnu mere overordnet var der gennem analysen en tydelig fornemmelse af, at den del af deltagerne, der ofte var i løsnings-mode, kom med tekniske løsninger, hvorimod løsningen ligeså godt kunne være en ikke-teknisk løsning, f.eks. at en vejledning til en bekendtgørelse giver retningslinjer for, hvilke data der kan bruges til løsning af opgaven.

Med inspiration fra it-udviklingsverdenen kan dette skyldes, at vi med digitaliseringsklar lovgivning og digitaliseringsklar forvaltning ikke bare foretager en lille teknisk tilføjelse til den eksisterende digitale udvikling, men faktisk foretager en markant ændring af den måde, vi er vant til at arbejde med forvaltning og sagsbehandling på. F.eks. associerer en del digital forvaltning med automatiserede -/ straks-afgørelser, men hvis udviklingen handler om at gøre forvaltningen mere digital, så handler det i ligeså høj grad om at få lovtekst og lovobjekter til at smelte sammen og at tænke lovprocessen understøttet f.eks. af frembringelse af data og ikke mindst vejledning i brug af data.

Med inspiration fra it-verdenen taler man om komplicerede versus komplekse projekter;

KOMPLICERET PROJEKT

I projektet er der ikke en åbenlys sammenhæng mellem årsag og virkning, når udfordringer opstår.

Men du har analytisk en mulighed for at finde frem til det via eksperter og analyser.

KOMPLEKST PROJEKT

I projektet er det ikke muligt for dig at bruge eksisterende viden til at forudsige, hvad der er årsag til virkning. Mange faktorer er i spil. Når én faktor påvirkes, kan det skabe uforudsigelige påvirkninger på andre.

I komplekse projekter bliver man nødt til at arbejde anderledes agilt for at nå en god løsning; der er brug for afprøvning af ideer og tæt dialog med fagligheden for at finde de bedste løsninger.

Der skal være (bedre) sammenhæng mellem formål og indsatser

Foranalysen har vist, at jo flere udfordringer og løsningsforslag, der formuleres, jo mere er der brug for at vende tilbage til spørgsmålet om det/de oprindelige formål med digitaliseringen. Løsningsforslagene giver med andre ord kun mening, hvis de viser tilbage til og er svaret på de oprindelige mål med at digitalisere og bruge digitale data.

Ifølge den politiske aftale (<https://www.regeringen.dk/media/4690/digitaliseringsklar-lovgivning.pdf>) handler Digitaliseringsklar lovgivning om, at *"ressourcerne anvendes der, hvor det giver størst værdi for borgerne og bidrager til en mere brugervenlig, lettilgængelig og transparent offentlig sektor, som understøtter den enkeltes retssikkerhed."*

Opsat i punkter kan man med inspiration herfra pege på en række selvstændige formål, der kan være med digitaliseringsklar forvaltning (og digitaliseringsklar lovgivning):

- Ressourceoptimering
- Åben data-tankegangen
- Let aktindsigt, herunder i det retslige grundlag
- Lettere sagsadministration
- Lettere og bedre at opnå formålet med lovbestemmelsen/ reguleringsformålet
- Bedre retssikkerhed
- Et mål om, at borgere, virksomheder og myndigheder let kan se, hvad der gælder på en ejendom (inklusiv de konkrete afgørelser)
- At data sømløst kan ses på tværs af alle systemer og at man umiddelbart kan se hvem der er myndighed

I det videre arbejde med at udvikle digital forvaltning, er der behov for en mere grundlæggende fælles offentlig drøftelse af, hvad vi gerne vil med den digitale forvaltning. Og mere konkret; hvad det betyder for den optik, hvormed vi ser på de forskellige udfordringer samt – ikke mindst – hvilke udfordringer, der er vigtigst at få løst først.

En væsentlig del af diskussionen handler om at få **skabt bedre forståelse for værdien af data og potentialerne ved digitalisering**. Heri ligger også vigtige principielle diskussioner f.eks. om, hvorvidt vi ønsker øget brug af automatiserede afgørelsesprocesser i den offentlige forvaltning.

Effektiv digital forvaltning handler (også) om samskabelse

Igennem foranalysen har borgernes rolle flere gange været oppe at vende; som en mere aktiv medspiller, evt. som dataproducent. I andre sammenhænge arbejder mange kommuner på forskellige forvaltningsområder med *samskabelse*. Hvis fremtidig **digital forvaltning baseres på principperne bag samskabelse, så vil det være en gamechanger ift. det nuværende meget tekniske fokus på digital forvaltning.**

Samskabelse er en metode/ en forståelsesramme, som handler om at udvikle og producere velfærd *sammen med* fremfor *for* borgerne – og derved potentielt skabe forskellige former for værdi for begge parter (se evt. mere i <https://www.coi.dk/viden-og-vaerktoejer/innovationstilgange/samskabelse/>).

Mange diskussioner, der generelt tages ift. digital forvaltning, og som også er taget i dette projekt, baseres på en forståelse af, at 'borgeren søger om noget' og 'myndigheden kontrollerer og tillader'.

I samskabelse har alle en rolle at spille ift. at oplyse sagen og sikre overholdelse af lovgivning og planlægning. Det betyder konkret, at en borger f.eks. i forbindelse med en byggesagsansøgning også selv må stå på mål for, at de sagsoplysninger, der kan findes frem, er korrekte. Borgeren kan f.eks. også selv ved egen opmåling være med til at sikre afstandskrav til skel eller lignende. Denne måde at betragte digital forvaltning på skubber pludselig til diskussionen om behovet for nøjagtige data, der i stedet for erstattes af en mere aktiv rolle fra borgeren – evt. endda som dataproducent. Tidsmæssigt vil der bestemt være noget at hente, så det er et reelt alternativ til f.eks. automatiserede afgørelser.

Der er behov for prioritering af data der skaber værdi

Analysen har vist, at der er brug for en **essentiell diskussion af, hvor vigtige data er**. Der er en tendens til at snakke om nøjagtighed, adgang, metadata og så videre for alle data over en kam. Men det er ikke lige vigtigt for alle data.

Det må bero på forskellige kriterier; hvor ofte de bruges, om de indgår/bruges som grundlag for andre data, hvem der producerer dem med videre. Spørgsmålet er, hvordan de forskellige niveauer/behov sikres? Det kunne være ud fra en diskussion af om data alene anvendes i en sektor til enkelte opgaver, eller i den anden ekstrem, anvendes på tværs af mange sektorer og i mange forskellige opgaver. Det kunne også være ud fra en diskussion af, om data er udtryk for en kortlægning, eller en udpegning, eller planlægning i en bredere forstand. Begreber som allerede i den kommunale forvaltning i dag medfører forskellige krav ift. sagsbehandling.

En anden essentiel diskussion, der er vigtig at tage ifm. data er, hvordan der sikres konsekvensrettelse af data, der er afhængige af hinanden. Der kan allerede i dag observeres problemer med unøjagtigheder, der opstår, fordi der ikke er en relation mellem data. En plangrænse, der er defineret ud fra forløbet af en ejendomsgrænse, vil for eksempel ikke flytte med, hvis ejendomsgrænsen ændres som følge af en teknisk tilpasning af matrikelkortet. Løsningen kan være af teknisk karakter, men det kan også være, at der er tale om en processuel løsning, idet vi allerede i dag i mange afgørelser undersøger "forholdet til anden regulering og planlægning" – her kunne man inddrage forholdet til andre data og tilrette ad hoc.

De perspektiverende udfordringer, der er behandlet i dette kapitel, rækker ud over de mere direkte udfordringer affødt af arbejdet med stedbestemmelse af lovgivning. Men hvis vi for alvor skal tale om digital lovgivning og digital forvaltning kræver denne udvikling et reelt udviklingsspring, hvor disse og andre betragtningen vil være en del af diskussionen.

Stedbestemmelse af lovgivning

Anbefalinger

Digitaliseringsniveauet i Danmark er højt. Mange data og processer er digitaliseret og giver derfor mulighed for bred anvendelse i den statslige, regionale og kommunale sagsbehandling. Med den aktuelle ambition om geografi i lovgivningen er der taget et stort skridt henimod at bringe både selve lovgivningsteksten samt tilhørende data i spil ift. at forenkle samt løfte kvaliteten af forvaltningen af lovene.

Nærværende foranalyse viser, at hvis der skal sikres bredere og smartere digitalt kommunalt brug af geografi i lovgivningen, er der behov for at belyse og løfte følgende fire udfordringer:

- 1) Mangel på information og vejledning om stedbestemmelser i lovgivningen i form af f.eks. utilstrækkelig og uklar stedbestemmelse i lovgivningen eller manglende digitalt tilgængelige data til administrationen af loven
- 2) Uvished om datas oprindelse og datas betydning som f.eks. manglende viden om, hvornår data er lavet og af hvem, dvs. at data ofte ikke er "deklarerede" (metadata), samt manglende fælles sprog og begreber
- 3) Begrænset adgang og kendskab til data, der er relevante for den kommunale opgaveløsning, som f.eks. at kommunerne ikke altid har adgang til de data, der er forudsætningen for at løse en opgave. Eller at de kommunale sagsbehandlere ikke ved, hvor de skal finde data, og dermed bringes data ikke i spil. Det handler også om, at borgerne ligeledes har begrænset adgang til de data, der er lagt til grund for en myndighedsafgørelse.
- 4) Kvaliteten af geografiske data er svingende, og for mange data anvendes kun én gang. Det handler om datas overensstemmelse med den faktisk virkelighed, altså datas korrekthed og aktualitet. Det handler også om data-spild, idet mange data, som indsamles til en konkret opgave, ikke registreres, vedligeholdes og genbruges

De ovenfor beskrevne udfordringer har allerede i dag en række konsekvenser for kommunernes sagsbehandling. Én af konsekvenserne er, at der i dag er et højt ressourceforbrug i kommunerne ifbm. brugen af geografiske data. Det gælder både kommunens egen arbejdstid men også udgifter til eksterne konsulenter, der får rolle som data-eksperter. En anden vigtig konsekvens er, at der er stor risiko for, at statens lovgivning implementeres forkert eller for langsomt, fordi der mangler klarhed om og adgang til det geografiske grundlag for opgaverne. En tredje alvorlig konsekvens er, at de kommunale myndighedsafgørelser bliver udfordret på deres legitimitet, f.eks. fordi de viser at være baseret på et fejlagtigt datagrundlag, eller fordi der ikke tilstrækkelig transparens omkring det anvendte datagrundlag.

I Danmark er vi nået rigtig langt når det gælder digital forvaltning. Derfor er der også et meget solidt grundlag at bygge videre på, når vi skal løfte digital forvaltning til et nyt niveau. I denne foranalyse peges på behovet for at sikre en fællesoffentlig infrastruktur for retlig geografi, så datagrundlaget for forvaltning af lovgivningen kommer på plads. Men foranalysen peger også på, at det med et højt digitaliseringsniveau er åbenbart, at de fremadrettede løsninger ikke kun handler om flere og bedre data - selvom dette også er vigtigt. En del af løsningen må derfor nødvendigvis også gå på, hvordan vi bruger de data, vi har, hvordan vi får bedre adgang til eksisterende gode data og hvordan vi gennem bedre arbejdsgange og et løft af medarbejderkompetencer får effektiviseret og professionaliseret vores brug af geografiske data. Et andet væsentligt tema er samarbejdet med borgerne, herunder transparens og legitimitet i den offentlige forvaltning. Her er løsningen ikke blot flere eller mere data, men der må også ses på, hvor der kan udvikles nye rammer og praksisser for samskabelse i en databaseret forvaltning. Det videre arbejde med rapportens anbefalinger skal basere sig på såvel den fælleskommunale rammearkitektur som den fællesoffentlige arkitektur, der indeholder fælles udviklede og aftalte elementer, som imødekommer en række af rapportens anbefalinger.

Med de identificerede udfordringer samt anbefalinger til mulige løsninger og/eller videre afdækning, er bolden hermed givet op til de kommende års indsats på området.