

Høringssvar vedr. rapporten

"Basisdata - forståelsesramme og analysemodel til kategorisering af basisdata" November 2004

Servicefællesskabet har i Geoforum nr 64, marts 2005, inviteret til en åben høring om tre hovedemner i rapporten: a) forståelsesrammen, b) analysemodellen og c) rapportens liste over referencedata.

- a) Forståelsesrammen indeholder en hensigtsmæssig kategorisering af datasæt med geografisk indhold.
- b) Analysemodellen er værdifuld, fordi den angiver kriterier for, om et datasæt klassificeres som geodata, sektordata, multisektordata, eller referencedata. Kriterierne vedrørende geodata og referencedata er rimeligt operationelle. Sondringen mellem sektordata og multisektordata, og dermed også afgrænsningen af basisdata, er mindre skarpt formuleret. Dette problem behandles i høringssvarets hovedafsnit nedenfor.
- c) Listen over referencedata beskrives lidt forskelligt i rapporten. Det giver anledning til nogle kommentarer, herunder at 'delområder i kommuner' savnes omtalt, samt om sproglig formulering i rapporten.

Analysemodellens kriterier og de økonomiske aspekter ved koordination af geodata

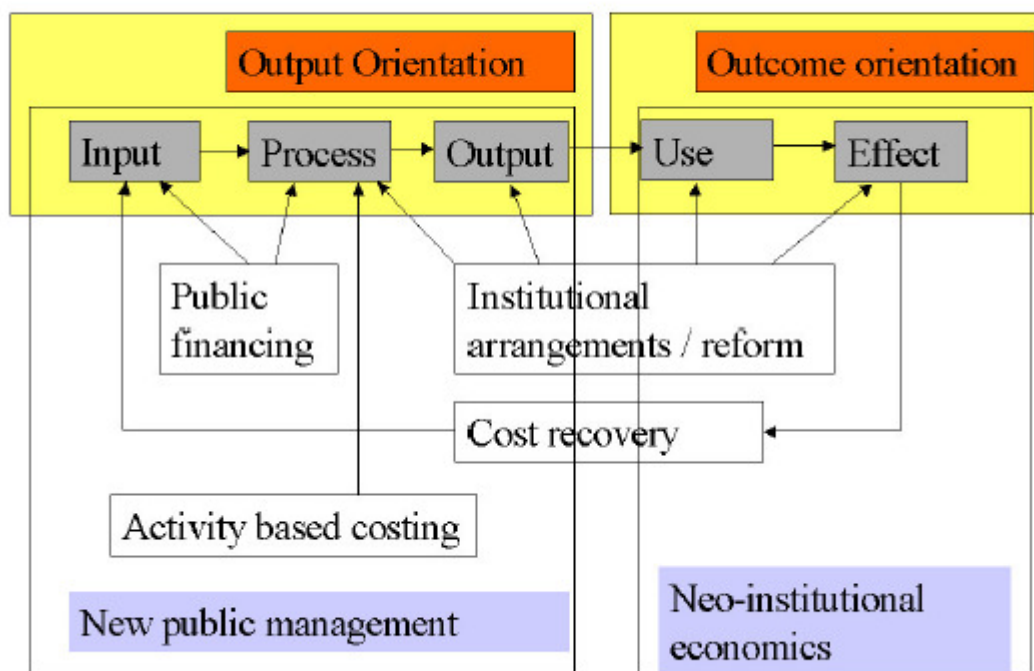
Multisektor-data karakteriseres indledningsvist som "georelaterede data, der tilvejebringes og vedligeholdes indenfor en sektor, og som samtidig er vigtig for udførelsen af væsentlige aktiviteter, forretningsprocesser mv i andre sektorer" (s 13). Side 19 indeholder fem grupper af kriterier, som hver for sig er vigtige, men som ikke er indbyrdes vægtede. Særligt to af grupperne: Omfanget af anvendelsen og Samfundsøkonomiske hensyn, omfatter kriterier, der lægger op til en eller anden form for kvantificering af dataanvendelse og omkostninger.

På nuværende tidspunkt er det næppe muligt at fastsætte bedre kriterier for afgrænsningen af multisektordata og dermed af basisdata. Det følgende tager sigte på evt. fremtidige aktiviteter, der kan tydeliggøre de økonomiske aspekter ved koordination af geodata. Herved får vi tendentielt mere skarpe kriterier, men måske vigtigere er, at vi får underbygget de antagelser vi har om at "Dagens sektorsyn .. giver problemer og unødige udgifter" (Tekst til Figur 1) og at "Rationalet [for en fælles geografisk infrastruktur] er, at det som hovedregel for alle parter er bedre og billigere at være fælles om at indsamle basisdata fordi vi undgår dobbeltarbejde og pengespild, og får højere kvalitet for færre penge." (Tekst til Figur 2).

Problemstillingen er ikke ny. Ordnance Survey fik for nogle år siden udarbejdet en redegørelse for "de økonomiske faktorer, der gør sig gældende ved indsamling, formidling og integration af offentlige, stedefæstede data" (Coopers, 1996). Redegørelsen indeholder bl a en præsentation af 'welfare economics' og tilhørende begreber. Konklusionen forholder sig primært til spørgsmål om prisdannelse og betaling ('funding'), samt om en privatisering af den offentlige tilvejebringelse af geodata. Løst sagt var konklusionen, at markedet for geodata er så lille, f eks i forhold til andre forsyningsområder, og så kompliceret, på grund af lovgivning som påvirker dataindsamling mv, at forfatterne på det foreliggende grundlag ikke fandt basis for en eventuel privatisering. Spørgsmålet om privatisering er jo kun et af de mange spørgsmål, som knytter sig til økonomien i geodata-strukturen, men disse ses ikke uddybet.

Ved en international konference i 2004 gav Walter T. de Vries fra ITC en kritisk oversigt over litteratur om økonomien i Spatial Data Infrastructures. Med henvisning til tilsvarende brede problemstillinger som økonomien i sundhedssektoren eller på miljøområdet mener han, at en kombination af forskellige økonomiske tilgange er nødvendig. Konkret peger han i afsnittet 'Towards a process-based appraisal' (s 9/14) på en kombination af 'New public management' og 'Neo-institutional economics', som det illustreres af Figur 1.

Choice of economic theory to evaluate



Figur 1: Teorigrundlag for analyse af økonomien i en geodata infrastruktur. Kilde: De Vries, 2004

New Public Management (NPM) er ikke en entydig teori, men en samlet betegnelse for en organisations-/ledelsesmodel, hvor der internationalt er enighed om de involverede elementer samt de opstillede mål. Modellen er baseret på markedsprincipper, og forudsætter således import af organisations- og ledelsesmodeller fra den private til den offentlige sektor. Om dette er en god idé kan jo diskuteres. Formanden for Overlægeföreningen, Erik Kristensen, har således i et debatindlæg i Ugeskrift for Læger kraftigt kritiseret denne styringsmodel (Kristensen, 2004). Det kan vel ikke afvises, at principperne i NPM kan bruges alene til analyseformål, men det kræver så en solid forskningsbevilling til indsamling af det nødvendige (empiriske) datagrundlag.

Nyinstitutionel økonomiske teori er også kendt som teorien om transaktionsomkostninger. Transaktionsomkostninger er - forenklet sagt - de følgeomkostninger, der knytter sig til en handel i bred forstand, f.eks. indsamling af informationer om leverandører og produkter. Teoriene anvendes dels ved analyse af forholdene i en virksomhed, dels mere bredt ved analyser af samspillet mellem flere organisatoriske enheder, f.eks. om udveksling af geodata.

Den brede tolkning af nyøkonomisk teori er anvendt i projektet 'Modelling Real Property Transactions', der gennemføres 2001-2005 inden for rammerne af ESF/COST (COST G9). Her er 'transaktionerne' salg af fast ejendom, samt udstykning og realkreditlånning. Vi beskriver disse processer i forskellige lande på en sammenlignelig måde (UML-inspireret), med henblik på at vurdere forskelle i omkostninger, og andre fordele og ulemper. Vi har haft en vis succes ved at bruge et skema, der er foreslået af Alistair Cockburn og tillempet som det fremgår af <http://costg9.plan.auc.dk/UseCases/UseCasesSubdivision.html>

Mit forslag er, at Geoforum/ Servicefællesskabet for Geodata vurderer, om et tilsvarende skema kunne bruges til at beskrive de datastrømme, der indgår i geodata infrastrukturen. Sagt mere ambitiøst: At beskrive geodata infrastrukturen i Unified Modelling Language, med henblik på en efterfølgende opgørelse af datamængder, omkostninger og værditilvækster. Rapporten nævner selv de "væsentlige aktiviteter, forretningsprocesser mv i andre sektorer", som udgør et af kriterierne for,

om geodata er multisektordata. Det er disse aktiviteter og forretningsprocesser med tilhørende datastrømme, som jeg foreslår systematisk beskrevet. Også de Vries peger på relevansen af at beskrive processerne.

Mit forslag er måske ikke så originalt som det umiddelbart ser ud. Rapport nævner i Ordlisten (bilag B) under Basisdata: "I forhold til basisdata skal der være opbygget formaliserede rutiner for indsamling og vedligeholdelse af data, samt entydig placering af ansvarsforholdet vedrørende data". Måske er meningen hermed at stille krav om, at basisdata fremgår af og vedligeholdes i KMS's geodata-info. Måske er meningen (også?), at basisdata 'ude i virkeligheden' skal indgå i formaliserede rutiner. Det gør de jo, og det er disse rutiner, jeg foreslår beskrevet.

Hvem gør det? Hvorfra kommer resurser til opgaven? Gode spørgsmål, som jeg ikke besvarer. Mit anliggende er at kommentere principper og metoder i den fremlagte analysemodel, og mit forslag er altså på sigt at udbygge analysemodellen på basis af en (meta?-) beskrivelse af geodata infrastrukturen.

Rapportens liste over referencedata

Jeg synes generelt, rapportens strukturering af referencedata er overbevisende, men på enkelte punkter er der nogen usikkerhed, fordi data er beskrevet lidt forskelligt.

I Skema 6.1 er Vejreferencer medtaget i gruppen Andre referencesystemer. Det virker logisk. I Skema 6.2 og i bilag D er Adresser og Transportnet/Vejnet alene placeret i gruppen Geografiske objekter. Måske er det med dagens vejidentifikationsstruktur svært at skelne, hvornår (vej)net-aspektet bliver markant nok til at indgå i Andre referencesystemer. Her savnes nærmere redegørelse for rapportudvalgets overvejelser, også vedr angivelse af vejansvarlige i Skema 6.2 (Indenrigsministeriet-CPR for Transportnet-veje, og ikke for Adresser; Amtsrådsforeningen ikke omtalt i Transportnet-Veje)

Tilsvarende gælder placeringen af Postnumre og postdistriktnavne. I Skema 6.2 er Postdistrikter placeret under Administrative inddelinger, og det forekommer logisk. I Skema 6.1 og bilag D er Postnumre mv placeret under Adresser. Ganske vist kan Postdistrikter afgrænses v hj a CPR's vejregister og husnummerintervaller, som det nævnes i bilag D, men det kan jo andre Administrative inddelinger også.

Dette får mig i øvrigt til at undre mig over, at delområder af kommuner ikke er nævnt blandt 'Andre referencesystemer'. KÅS-systemet har stået sin prøve nu gennem mange år, og strukturreformens større kommuner kan kun øge behovet for brug af delområder. Et svar kunne være, at det nye 'danske kvadratnet' er beregnet på at dække dette behov, men hvor står det? Og er det brugernes ønske? Og er det Danmarks Statistik's prioritering?

Til slut en bemærkning af sproglig art. Et af kriterierne i Analysemodellen er formuleret således: "Er dataene et geodata?" Jeg mener, der hellere burde stå: Kan datasættet klassificeres som geodata? og for næste gruppe: Kan datasættet klassificeres som multisektordata? Data er flertal af datum, noget der er givet. (Datum i geodæsi er noget andet). Derfor burde 'dataene' konsekvent være erstattet af '(geo)datasæt', som så fint defineres i ordlisten.

Hvorfor dog bruge tid på den slags detaljer? Fordi jeg er forpligtet på følgende krav:

§ 4. Ved bedømmelsen af afgangprojekt, afhandling, hovedopgave, speciale, afsluttende eksamensprojekt eller ... skal der ud over det faglige indhold også lægges vægt på den studerendes stave- og formuleringsevne, hvis eksamenspræstationen er affattet på dansk.

og så er det trøls at de studerende lærer unoder fra centrale afsnit i offentlige rapporter. For substansen *er* central og vigtig for det fremtidige arbejde.

Aalborg, den 12. april 2005

Erik Stubkjær
est@land.aau.dk

Litteraturreferencer

Cockburn, Alistair (1998) Basic Use Case Template. Web posting, available at
<http://members.aol.com/acockburn/papers/uctempla.htm>

Coopers (1996) Economic aspects of the collection, dissemination and integration of government's geospatial information. A report arising from work carried out for Ordnance Survey by Coopers and Lybrand. May 1996 ISBN 0319 008835

<http://www.ordnancesurvey.co.uk/oswebsite/aboutus/reports/coopers/index.html>

COST G9 (1999) Modelling Real Property Transactions

<http://costg9.plan.aau.dk/> http://cost.cordis.lu/src/action_detail.cfm?action=g9

Kristensen, Erik (2004) New Public Management-strategiens fiasko i hospitalssektoren *Ugeskrift for Læger* · 12. januar 2004, nr. 3

<http://www.dadlnet.dk/uf1/2004/0304/LS-html/LS44126.html>

de Vries, W.T. (2004) Towards new methodologies of measuring cost efficiency and cost effectiveness of geospatial data infrastructures. In: Proceedings of the 7th International conference : Global Spatial Data Infrastructure GSDI, February 2-6, 2004, Bangalore India. 19 p.

http://www.itc.nl/library/Papers_2004/peer_conf/devries_towards.pdf