

Vår dato	Vår referanse
27.8.2012	2012/371-1
Deres dato	Deres referanse
10.5.2012	Magnar Danielsen

Miljøverndepartementet
Avdeling for regional planlegging
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler:
Øivind Langeland

Att.: Magnar Danielsen

Høringssvar - Utredning om formidling av grunnbok- og matrikkelinformasjon fra Statens kartverk

Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Miljøverndepartementet, datert 10.5.2012, om formidling av grunnbok- og matrikkelinformasjon fra Statens kartverk.

I april 2012 presenterte statsministeren og fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren regjeringens digitaliseringsprogram *På nett med innbyggerne*¹. I programmet slås det fast at visse forutsetninger må være på plass for å realisere fremtidens digitale forvaltning. Blant annet er det behov for nasjonale felleskomponenter. Offentlige grunndataregistre som understøtter den digitale forvaltningen er eksempler på slike felleskomponenter. For at disse felleskomponentene skal tjene sin hensikt må de styres, organiseres og finansieres på en effektiv måte. I kap 3.6 i digitaliseringsprogrammet - *Felleskomponentene skal ivareta offentlig sektors samlede behov* (s. 27) - heter det:

Regjeringen vil bedre samordningen av departementenes arbeid med IKT-utvikling i forvaltningen. Altinn-komponentene, ID-porten, folkeregisteret, matrikkelen og enhetsregisteret utgjør sentrale elementer i den felles digitale infrastrukturen og er viktige for digitaliseringen av hele offentlig sektor.

I tråd med ovennevnte bør utviklingen av matrikkelen og grunnboken sees i sammenheng med de øvrige nasjonale felleskomponentene. Vi synes derfor det er positivt at utredningen i noen av sine forslag bygger på Brønnøysundregistrenes erfaringer med å forvalte grunndataregistre. Vi oppfordrer om at denne type erfaringsutveksling også gjøres i det videre arbeidet, spesielt med hensyn til de to andre grunndataregistrene; Enhetsregisteret og folkeregisteret. Blant annet bør finansiering, tilgang og prismodeller avstemmes. Vi gjør oppmerksom på at folkeregisteret for tiden er i en strategiprosess, hvor blant annet ny pris- og distribusjonsmodell utredes.

I tillegg til å være en forutsetning for effektiv oppgaveløsning i offentlig sektor, er eiendomsinformasjon også viktig i et viderebruksperspektiv. Vi forutsetter at Miljøverndepartementet og Statens kartverk støtter opp under politikken om å åpne opp offentlige data i størst mulig grad. Dette er en viktig del av å stimulere til økonomisk vekst i samfunnet, og bidra til å realisere det økonomiske potensialet som kan skapes dersom data blir åpnet opp for gjenbruk. I den grad dette også senker terskelen for å gjøre bruk av eiendomsinformasjon i forvaltningen, kan det øke etterlevelsen av plikten til å bruke matrikkelen. Økt bruk bidrar til kvalitetsøkning, som igjen øker verdien for samfunnet som helhet.

I det følgende går vi nærmere inn på enkelte deler av utredningen.

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/dan/pa-nett-med-innbyggerne.html?id=677791>

Personvern

Ivaretagelse av den enkeltes personvern er avgjørende for tilliten til offentlig sektor. Etter vårt syn er det derfor positivt at utredningen i stor grad vektlegger personvern i sine drøftinger.

Av personopplysningsloven § 1 fremgår det at formålet med loven er «(...) å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger». Som utredningen peker på, er både konfidensialitet og kvalitet viktig for å bidra til et godt personvern. På den annen side kan økt tilgjengelighet av personopplysninger også styrke personvernet. Eksempelvis ved at den registrerte lettere kan få innsyn i sine egne personopplysninger. Kombinert med muligheten for å korrigere feil, kan dette også ha en positiv effekt på opplysningenes kvalitet. Vi oppfatter at utredningen særlig fokuserer på konfidensialitet, på bekostning av personopplysningenes tilgjengelighet.

En rekke steder i utredningen vises det til personvern hensyn, særlig konfidensialitet, som begrunnelse for å begrense tilgangen til eller bruken av eiendomsinformasjon. Et alternativ til restriktiv tilgang og strenge bruksvilkår kan være ulike former for anonymisering av personopplysninger. Et annet alternativ er å legge til rette for at brukeren (når vedkommende er autentisert) selv kan styre hvem som får tilgang til opplysninger om seg selv. Dette vil først og fremst være relevant ved bruk av elektroniske tjenester (private og offentlige), der tjenesten, f.eks. «søknad om finansieringsbevis» i nettbanken, ber brukeren om tillatelse til å hente opplysninger bl.a. fra grunnboken for å kunne beregne hvor stort lån banken kan tilby. Brukeren kan velge om tillatelsen kun skal gjelde én gang, eller også for fremtidige forespørsler fra samme tjeneste. Disse alternativene, er eksempler på elementer som kan bidra til «innebygget personvern»² - både gjennom å redusere mengden personidentifiserbar informasjon og å sette de registrerte i stand til å se, bruke, forstå og kontrollere opplysninger om seg selv.

Selv om det nok vil kreve noe mer arbeid å etablere slike løsninger, kan det gi store gevinster for både den registrerte, Statens kartverk og markedsaktørene. Vi håper denne tilnærmingen kan vies større plass i det videre arbeidet.

Som det helt riktig pekes på i utredningen, skal både behandlingsansvarlig og databehandler sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet, jf. pol § 13. Bestemmelsen utdypes i kapittel to i personopplysningsforskriften. Der stilles det blant annet krav om risikovurderinger. Det er den behandlingsansvarlige som er ansvarlig for å gjennomføre slike risikovurderinger. Den enkelte markedsaktør må derfor gjøre sine egne risikovurderinger knyttet til den behandling av personopplysninger de planlegger. Etter vårt syn kunne dette kommet tydeligere frem i utredningen. Dette er særlig relevant fordi det i utredningen foreslås at den enkelte markedsaktør skal være behandlingsansvarlig. Det bidrar til klarhet om ansvarsforholdene og rollefordelingen når det foreslås at Statens kartverk skal ha en kontrollfunksjon overfor markedsaktører med hensyn til etterlevelse av bestemmelsene i personopplysningsloven³. Vi har imidlertid forståelse for at det er behov for å stille enkelte krav til markedsaktørene for å ivareta hensynet til personvern.

² Se mer om «Innebygget personvern» i Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger for 2010 (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-6-20112012/2.html?id=662396>)

³ S. 105 i utredningen

Utredningen peker på et viktig poeng når den gir uttrykk for at automatisert / maskinell tilgjengeliggjøring av personopplysninger i en del tilfeller kan representere personvernutfordringer. Vi har derfor forståelse for at det i utredningen foreslås enkelte tiltak for å avhjelpe disse utfordringene. Vi understreker viktigheten av at det er en forholdsmessighet i tiltakene. De bør være transparente, forutsigbare og ikke hindre eller vanskeliggjøre viderebruk. I tillegg er det viktig at tiltakene ikke brukes for å kontrollere andre formål, for eksempel kvaliteten på data som ikke inneholder personopplysninger.

I utkast til ny forskrift om avgivelse av eiendomsinformasjon benyttes begrepet «personinformasjon», jf. § 4. Med mindre dette er godt begrunnet, anbefaler vi at man heller bruker begrepet «personopplysninger», jf. pol § 2. Det er dette begrepet som er brukt ellers i utredningen.

Finansiering

Prising og prismodeller har betydning for hvordan eiendomsinformasjon brukes. Det er derfor viktig at det legges en tilnærming til grunn som stimulerer til elektronisk tjenesteutvikling og innovasjon, i både offentlig og privat sektor.

Utredningen foreslår at det skal være gratis tilgang til eiendomsinformasjon for offentlige myndigheter som driver myndighetsutøvelse, jf. § 7 i utkast til ny forskrift om avgivelse av eiendomsinformasjon. Dette er i tråd med digitaliseringsprogrammet og de anbefalinger Difi tidligere har gitt⁴. Vi anbefaler at det gjennomføres informasjonstiltak for å sikre at alle relevante interessenter er kjent med bestemmelsen om gratis tilgang.

Når det gjelder tilgang for markedsaktører oppfatter vi at det i utredningen er lagt som et premiss at Statens kartverk delvis skal være finansiert med inntekter fra formidling av eiendomsinformasjon. Den generelle finansieringen av Statens kartverk ligger utenfor rammene for denne høringen. I kraft av Difis rolle som pådriver for viderebruk av offentlige data, vil vi likevel påpeke at offentlige data så langt det er mulig bør være gratis tilgjengelig, også for kommersielle aktører. Dette er oppstilt som et prinsipp i foreslåtte retningslinjer for tilgjengeliggjøring av offentlige data.⁵

Dersom alternative finansieringsmodeller ikke blir implementert og Statens kartverk også i fremtiden skal være delvis finansiert med inntekter fra formidling av eiendomsinformasjon, trengs det gode prismodeller. Det tas ikke endelig stilling til prismodeller i utredningen, men enkelte sider ved problemstillingen belyses. Blant annet hvorvidt statens behov for kostnadsdekning skal gå foran nytteverdien for samfunnet. Fra et viderebruksperspektiv er det Difis synspunkt at nytteverdien for samfunnet og maksimering av gevinstpotensial skal gå foran statens kostnadsdekning, i denne saken. Pris og prismodell bør innrettes på en måte som ikke begrenser viderebruken unødige.

Etter vårt syn vil dette bli best ivare tatt ved en form for fastprismodell. Så langt det er praktisk mulig bør denne modellen være forutsigbar, stimulere til bruk og ikke favorisere virksomheter av bestemte størrelser. I tillegg bør prismodellen være utformet slik at den krever minimalt med administrasjon og rapportering, både med hensyn til Statens kartverk og markedsaktørene. Det må være enkelt for avtalepartene å sette seg inn i sine rettigheter og plikter. Avtaletekster og lisensbestemmelser bør derfor ikke være for kompliserte. Det er også mulig at det kan være

⁴ Difi-rapport 2010:17: Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor. Se kap. 5.3 – Et målrettet finansieringsprinsipp (<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf-.pdf>)

⁵ Retningslinjene er fortsatt under utarbeidelse. Arbeidet ledes av FAD - <http://data.norge.no/blogg/2012/04/retningslinjer-ved-tilgjengeliggi%C3%B8ring-av-offentlige-data>

hensiktsmessig med ulike prismodeller for matrikkelen og grunnboken, dersom det er vesentlige forskjeller i markedsinteressen og bruksmønstrene.

Hva markedsaktørene bruker dataene til, bør være uvesentlig med hensyn til prismodell, med mindre det har betydning for kostnadene. Videre mener vi at fastprismodellene bør dekke standardtjenester, mens tilleggstjenester utviklet spesielt for én eller noen få virksomheter må behandles separat. Ut fra et viderebruks- og markedsperspektiv er det uansett å foretrekke om markedsaktører i hovedsak tar ansvaret for å utvikle tilleggstjenester, basert på rådata de henter via standardiserte tjenester. Hvordan disse tilleggstjenestene prises blir det opp til markedet å vurdere.

Vi er enig i at publikumsrettede tjenester i utgangspunktet bør være gratis, slik det foreslås i utredningen. Statens kartverk må være bevisst sin posisjon i markedet når de tilbyr slike tjenester og være varsomme med ikke å opptre som en aktør i et konkurransemarked. Som en del av dette er det viktig at kostnadsbelagte tjenester ikke benyttes for å finansiere gratis tjenester. Innsyn etter innsynsretten i personopplysningsloven skal uansett være gratis (personopplysningslovens § 17).

Grensesnitt

Grensesnittene for tilgang til data fra Matrikkelen og Grunnboken må ivareta mange hensyn og tilfredsstillende mange krav. De skal være egnet for å utvikle publikumstjenester, offentlig sektors bruk og profesjonelle brukeres muligheter for å lage verdikjende tjenester. Grensesnittene må tilfredsstillende de tekniske kravene som finnes i referanse katalogen for IT-standarder i offentlig sektor og arkitekturprinsippene for offentlig sektor.

Tilgang til data fra registrene bør skje gjennom veldefinerte grensesnitt. Dette gjelder for all bruk av data fra registrene, enten det er til utvikling av enkle publikumstjenester, overføring til profesjonelle aktører, eller viderebruk hos offentlige virksomheter.

Data fra registrene bør gjøres tilgjengelig på flere måter og gjennom bruk av ulike teknologier. I tillegg bør dataene være tilgjengelig i en form og struktur som gjør at de kan benyttes uten for stor geografisk kompetanse. Siden dette er offentlige data som benyttes for saksbehandling i offentlig og privat sektor forutsetter vi at det skjer en kvalitetssikring av dataene før de gjøres tilgjengelig. Samfunnet må kunne stole på data fra disse registrene. Å ivareta dataenes kvalitet og gjøre dem brukbare for virksomheter uten stor geografisk kompetanse, må balanseres mot hensynet om ikke å begrense muligheten for å viderebruke dataene.

Den tekniske infrastrukturen og datastrukturene som skal benyttes for å håndtere dataene må også utformes slik at den er fleksibel, sikker, godt dokumentert og egnet til å håndtere offentlig sektors behov. Difi understreker betydningen av at dataene som skal avgis er godt dokumentert, både på begrepsnivå og teknisk nivå. Dokumentasjonen må være lett tilgjengelig. Dataene må være basert på datamodeller som er oversiktlige og veldokumenterte. De må være på et nivå som er forståelig for både mennesker og maskiner, utvidbare og på en måte som gir mulighet for avgivelse på forskjellige tekniske måter.

Grunndata og rådata

Vi har forståelse for at det kan være utfordrende å definere et generisk rådatabegrep. Samtidig mener vi at koblingen som opprettes mellom grunndata og rådata i rapporten er uheldig. Grunndatabegrepet er veletablert og brukes i flere andre sammenhenger i offentlig sektor. I mandatet til arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten «Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet»⁶ (grunndatarapporten), fremgår det at man med grunndata sikter

⁶ <http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Rapporter/Persondatarapport%20-%202015%2006%202007.pdf>

til dataelementer som er særlig viktig for utveksling og bruk i offentlig sektor. Etter vårt syn er det ikke noen forutsetning at det er tale om rådata. Gjenbruksdelen er imidlertid sentral.

Nye synsvinkler og koblinger med annen informasjon og kompetanse er noe av det viktigste for å utløse innovasjonspotensialet og er en viktig forutsetning for viderebruk. Derfor bør ikke den offentlige etaten som framskaffer dataene legge begrensninger i form av å bearbeide dataene før tilgjengeliggjøring. Dette kan oppfattes som en «produktifisering» som kan medføre at etaten kommer i konkurranseforhold til andre aktører som ønsker å utvikle og selge løsninger basert på dataene.

At Statens kartverk selv definerer hva som er rådata kan medføre skepsis i markedet med hensyn til graden av åpenhet og mulig produktifisering. Viderebruksmiljøet trenger data i sin råeste form for å ha størst mulig fleksibilitet og potensiale for å utvikle innovative produkter. I tråd med viderebrukspolitikken bør data være tilgjengelig for markedsaktører i de samme formater og gjennom de samme grensesnitt som Statens kartverk selv bruker når de lager sine tjenester. En bør også unngå ressurskrevende foredlingsprosesser dersom dataene kan brukes slik de er i utgangspunktet.

Det blir i utredningen gitt uttrykk for bekymring knyttet til kompetansen i viderebruksmiljøet. Det er dels en bekymring at de aktørene som kjenner dataene fra før vil ha en så stor fordel av dette at det kan være konkurransevridende. Dels er det en bekymring at lav kompetanse fører til utvikling av tjenester med for lav kvalitet. Statens kartverk synes å ønske et system med forhåndskontroll for å motvirke dette.

Etter vårt syn er det ikke ønskelig med en slik forhåndskontroll. Vi antar at en slik forhåndskontroll fort kan bli ressurskrevende for både Statens kartverk og virksomhetene som søker tilgang. Uansett vil eventuelle useriøse aktører neppe nå fram i et framtidig marked for eiendomsinformasjon. Statens kartverk burde heller fokusere på god dokumentasjon og veiledning i hvordan dataene kan brukes. Dokumentasjon og veiledning vil også bidra til å utjevne ulikheten i kunnskap om registrene mellom aktørene som kjenner dataene fra før og nye aktører. Det vil på sikt styrke konkurransen i viderebruksmarkedet.

Immaterielle rettigheter

Selv om en offentlig virksomhet kan ha immaterielle rettigheter, behøver ikke dette begrense muligheten for viderebruk av data. Vi viser til intensjonen bak viderebruksdirektivet⁷, som utfordrer offentlige virksomheter til å sette til side immaterielle rettigheter for å øke mulighetene for viderebruk av offentlig informasjon. Gjennom vårt arbeid med åpne data har vi kommet i kontakt med flere som uttrykker sin bekymring over at immaterielle rettigheter kan hindre viderebruk av offentlige data.

Formålet med immaterielle rettigheter er å gi et tidsbegrenset monopol til eier for å belønne og stimulere til innovasjon som kan gi økonomisk vekst i samfunnet. Studier har vist at ved å åpne opp kartdata for gjenbruk, vil det økonomiske potensialet for samfunnet langt på vei oppveie det inntektsgivende potensialet for organisasjonen det gjelder – i dette tilfellet Statens kartverk⁸.

⁷ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/economic_analysis/index_en.htm

Eiendomsinformasjon til publikum

I regjeringens digitaliseringsprogram fremheves viktigheten av at offentlige tjenester digitaliseres. Det skal bidra til bedre tjenester til innbyggere og næringsliv og en mer effektiv ressursbruk. Det er positivt at utredningen følger opp dette ved å vektlegge utviklingen av digitale publikumsrettede tjenester for formidling av eiendomsinformasjon. I tillegg er det positivt at utredningen har som målsetning at disse digitale tjenestene skal være døgnåpne.

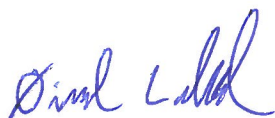
Tinglysning er en av de offentlige tjenestene med størst volum, som fortsatt ikke er fullt ut digitalisert⁹. Av utredningen fremgår det at det er et strategisk mål for Statens kartverk at det innen 2015 skal være innført en ny løsning for elektronisk tinglysning. Vi slutter oss til utredningens vurderinger om at det arbeidet som gjøres nå i forbindelse med avgivergrensesnittene, sees i sammenheng med et slikt strategisk mål.

I kraft av Difis rolle som pådriver for viderebruk av offentlige data bidrar vi gjerne i det videre arbeidet med denne utredningen.

Vennlig hilsen
for Difi



Tone Bringedal
Avdelingsdirektør



Øivind Langeland
Rådgiver

⁹ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Digitalt_forstevalg_status.pdf