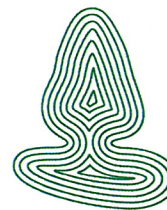


Det kongelige Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement

Akersgata 59
Postboks 8004 Dep
N-0030 Oslo



skog+
landskap

NORSK INSTITUTT FOR
SKOG OG LANDSKAP

Høring NOU 2013:2. «Hindre for digital verdiskapning»

Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) viser til høringsbrev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet av 07.01.2013 om NOU 2013:2 «Hindre for digital verdiskapning». Utredningen legger frem utvalgets vurdering av muligheter og hindringer for digital verdiskapning. Vi vil med dette gi Skog og landskaps høringsuttalelse.

Dato: 16.04.2013

Deres ref:
Katarina de Brisis

Vår ref: 13/25/hin/008

Skog og landskap har noen generelle kommentarer til rapporten og henviser til kapittelnummereringen. Vi har videre sett spesielt på kapitlet om deling av data og virkemidler for deling, beskrevet i del VII. Utvalgets vurderinger knyttet til kart og geodata er et sentralt tema i vår høringsuttalelse.

Hovedpunktene i vår høringsuttalelse er at Skog og landskap mener

- det er mulig og ønskelig med økt verdiskaping basert på offentlige kart og geodata
- det ikke er formålstjenlig å fjerne unntaket fra Offentlighetsloven som muliggjør at det kan tas betalt for kartdata.
- det tverrsektorielle samarbeidet om etablering drift og vedlikehold av detaljerte data gjennom Geovvekst må videreføres. Betalingsordninger av disse dataene må sikres slik at tilgang, kvalitet og vedlikehold opprettholdes og videreutvikles.
- kart og geodata som i sin helhet er statlig finansiert kan gjøres gratis tilgjengelig, men med det må sikres finansiering til vedlikehold av Matrikkelen.
- privat sektor bør få tilgang til betalingsbelagte kart og geodata via enklere avtaler og til mer forutsigbare priser enn hva tilfellet er i dag.

Rapporten fremstiller etter vårt syn ikke den reelle situasjonen med hensyn på kart- og geodata i Norge. En rekke kart- og geodatasett fra ulike statlige etater er allerede fritt og gratis tilgjengelig for både offentlig og privat sektor. Data som det tas betalt for er i all vesentlig grad data som krever et kontinuerlig ajourhold med høyt krav til nøyaktighet, og som skal etableres på samme form og med samme kvalitet for alle landets kommuner. Dette omfatter data etablert innenfor rammene av Geovvekst samarbeidet, samt noen andre data som etableres og vedlikeholdes av kommunene.

Norsk institutt for
skog og landskap

Pb 115, 1431 Ås
T 64 94 80 00
F 64 94 80 01
Org. nr.: 970 167 641
Bankkonto: 7694 05 12081

Regionkontor
Nord-Norge – Bardufoss
Midt-Norge – Steinkjer
Vest-Norge – Bergen

Norsk genressurssenter

www.skogoglandskap.no

Skog og landskap mener det ikke er formålstjenlig å fjerne unntaket fra Offentlighetsloven som muliggjør at det kan tas betalt for kartdata. Hvis unntaket fjernes vil det etter vår vurdering få negative konsekvenser både for privat og offentlig sektor i form av dårligere kvalitet for de mest detaljerte kartdataene.

Skog og landskap vil understreke at ved siden av kvalitet på dataene er også tilgjengelighet avgjørende for økt verdiskapning. Dette gjelder både for offentlig og privat sektor. Det er derfor avgjørende med systemer som sikrer at kvaliteten på data og tjenester opprettholdes gjennom et kontinuerlig og faglig kvalifisert ajourhold for alle landets kommuner. Geovekst- samarbeidet bidrar til at data etableres på samme form og med samme kvalitet og gjøre tilgjengelig for mer enn 98% av landets kommuner.

Prismekanismene og avtalene som benyttes for å gi privat sektor adgang til offentlige kartdata kan etter vår mening forenkles og forbedres. Det bør være et mål å gi privat sektor enklere avtaler og mer forutsigbare priser enn hva tilfellet er i dag. Dette må imidlertid skje innenfor et betalingsregime for data som krever stor grad av nøyaktighet og ajourhold, slik at en sikrer finansieringen av dette arbeidet. Spesielt gjelder det finansieringen av data etablert gjennom Geovekst samarbeidet. Samtidig ser vi ingen prinsipielle betenkeligheter ved å frigi kart og geodata som i sin helhet er finansiert med statlige midler, men vi er av den oppfatning at dette allerede i stor utstrekning er gjennomført.

7.1

... manglende samordning og koordinering av digitaliseringsinnsatsen er at hver sektor fortsatt velger løsninger som ikke er kompatible. Etter Digitaliseringsutvalgets oppfatning bidrar mangelen på sentral styring til at utbredelsen av digitale løsninger går tregere enn ønsket. innenfor

Innenfor kart- og geodatavirksomheten har det pågått et omfattende standardiseringsarbeid i mange år. Dette samarbeidet omfatter også etablering drift og vedlikehold av kart og geodata på tvers av offentlig sektor. Spesielt etablerer Geovekst –samarbeidet (**Vegvesenet, Enegrisektoren, Kommunene, Statens kartverk, Telenor og Landbruket : GeoVEKST**) detaljerte data som bl.a. er nødvendige for saksbehandling etter Plan og bygningsloven.. Dette samarbeidet har pågått i mer enn 20 år, og har bidratt til at data og tjenester er etablert gjennom standardiserte fellesløsninger for de aller fleste av landets kommuner. Videre omfatter Norge digitalt–samarbeidet, som ble etablert med bakgrunn i St.mld 30 (2002-2003), mer enn 600 parter som har tilgang til digitale kart- og geodata med tilhørende tjenester innenfor en nasjonal geografisk infrastruktur. Kartverket har en sentral koordineringsrolle for dette arbeidet. Utvalgets beskrivelse av status i kap. 7.1 stemmer derfor ikke innenfor kart- og geodatasektoren.

7.2

Digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kommunikasjon med forvaltningen og innbyggere...

Gjennom den nasjonale geografiske infrastrukturen legges det til rette for at kommunene i tillegg til sine egne data har tilgang til data og tjenester fra andre dataleverandører. En rekke kommunale og statlige løs-



ninger benytter kartdata i sin kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Dette lar seg realisere nettopp fordi vi har den nasjonale samordningen på plass som bidrar til en åpen og moderne offentlig sektor.

7.4

I et velfungerende demokrati er åpenhet og innsynsrett noe av de sentrale grunnverdiene...

Det er i dag en stor grad av digital samhandling med digitale kart- og geodata innenfor det offentlige Norge. Gjennom kartløsninger på internett er det full åpenhet om og innsyn i offentlige digitale kartdatabaser og registre. Et eksempel på det er Skog og landskaps kartløsning «Gårdskart på Internett» der de næringsdrivende benytter samme kartløsning som det offentlige. Det offentlige bruker løsningen blant annet til kontroll av utbetaling av tilskudd. De private næringsdrivende i jord- og skogbruk bruker løsningen til å utvikle og dokumentere sin virksomhet. Dette fungerer som følge av den geografiske infrastrukturen og fordi data har god kvalitet (stor nøyaktighet og oppdaterte data). Tilsvarende gir Kartverkets internett-tjeneste seeiendom.no publikum innsyn i Matrikkelen og anledning til å følge opp eventuell uenighet om bygg og eiendomsregistreringene. Det finnes mange slike eksempler.

7.4.1

Verdiskaping basert på bruk av offentlige kartdata er fullt ut realiserbart uten at alle data trenger å være gratis.

Skog og landskap mener at det er tre grunnleggende premisser for digital verdiskaping

- 1 at nødvendige data faktisk finnes digitalt
- 2 at data har tilstrekkelig kvalitet og er oppdatert
- 3 at data er enkelt tilgjengelig på en standardisert form gjennom gode forvaltningssystemer for distribusjon og dokumentasjon

Disse tre forutsetningene er viktigere enn at dataene er gratis. Gratis data gir dårlig grunnlag for digital verdiskaping hvis data ikke finnes på digitalt format, har dårlig kvalitet, er utdaterte eller er vanskelig tilgjengelige grunnet dårlige forvaltnings-, dokumentasjons- eller distribusjonssystemer. Utvalgets vektlegging av pris er derfor etter vår mening både uheldig og uriktig.

7.4.2

Praksis for deling av data. Etaten skal gjøre egnede og eksisterende rådata tilgjengelige i maskinlesbare formater...

Geodataloven setter allerede krav til en rekke offentlige aktører om deling av stedfestede data. Den pålegger hva og hvordan informasjonen skal inngå i den nasjonale geografiske infrastrukturen. I tillegg leverer en rekke andre etater data inn i den nasjonale geografiske infrastrukturen – Norge digitalt. Stat, fylke og kommunale aktører deler data. Partene i Norge digitalt betaler en årlig avgift for å få tilgang til disse dataene.

Aktører som ikke er en del av Norge digitalt kan bruke tjenester og laste ned geodata, inkludert rådata, fra en rekke statlige aktører. Mye av dette er gratis.

7.5

Norge har en sterk tradisjon for sektorielt ansvar og lokal styring....

Utvalget peker på at sektoriell styring og lokal selvråderett kan være et hinder for samordning.

Skog og landskap peker igjen på den nasjonale samordningen som Geovekst og Norge digitalt bidrar til.

Opprettelsen av *digitaliseringsdirektørembete* for å skape tilsvarende samordninger på tvers av sektorer som det vises til i rapporten vil vi ikke ta stilling til. Vi mener imidlertid at alle fagområder som har behov for større samordning på tvers av sektorer vil ha mye å lære av Geovekst-samarbeidet og Norge digitalt.

7.6

I lys av mandatet mener utvalget at offentlige virksomheter i for liten grad deler maskinlesbare data....

Skog og landskap er av den oppfatning at dette ikke gjelder for kart- og geodatabransjen. Det finnes et stort utvalg av data som kan lastes ned, og ulike tjenester(wms, webservices etc) som kan kalles opp i ulike fag-systemer og applikasjoner.

Hvilke data og tjenester som skal deles kommuniseres årlig med Statens kartverk og partene, og beskrives i et eget skjema og inngår i den nasjonale geoportalen. Samfinansierte data fra Geovekst har et forvaltningsregime som sikrer tilgang til data for nesten alle landets kommuner. Årsaken til mangel på deling slik det beskrives i rapporten gjelder i få tilfeller geodata.

For felleskapet er det også et poeng at tilgang til alle, eller de fleste, datasett bør være samlet på ett sted. Dette fordrer da en styrking av eksisterende data-hotell-løsning eller en omlegging slik at alle offentlige datasett som hovedregel er tilgjengelig gjennom samme løsning eller på samme nettsted....

Det som er viktig å merke seg er at deling og fellesløsninger koster å etablere og å drifte. Ved å sikre at data samfinansieres kan man også inngå avtaler om gode og robuste løsninger for deling og tilgjengeliggjøring av dataene. Innen geodatabransjen utvikles det nå en geosynkroniseringsløsning som skal hente data fra kommunene og fra andre offentlige etater til en nasjonal base. Et felles datahotell for de innsamlede data, som er nevnt i rapporten, kan være aktuelt men er ikke nødvendigvis den beste løsningen. En felles inngang til distribuerte databaser vil iblant være nødvendig for å sikre tilgang til originaldata. Incentivordninger, som det også vises til, kan uansett fremme og påskynde den utviklingen man ønsker.

Hovedregelen for offentlighetsloven med forskrifter er at offentlig informasjon skal være offentlig og gratis. Likevel inneholder forskrift til off.loven et særlig unntak som muliggjør at det kan tas betalt for kartdata og eiendomsinformasjon. Digitutvalget ber regjeringen fjerne dette særinntaket, begrunnet med at kartdata og eiendomsinformasjon er offentlig informasjon med særlig betydning for utvikling av digitale tjenester....

Skog og landskap mener det ikke er formålstjenlig å fjerne unntaket fra Offentlighetsloven som muliggjør at det kan tas betalt for kartdata. Hvis

unntaket fjernes vil det etter vår vurdering få negative konsekvenser både for privat og offentlig sektor i form av dårligere kvalitet og lavere tilgjengelighet for de mest detaljerte kartdataene. Dette er vårt viktigste budskap i høringen. Kart og geodata skal ligge til grunn en rekke lovpålagte oppgaver som ulike sektorer har ansvar for å følge. Her er kommunene i en særstilling.

I offentlig sektor er kostnadene for å få tilgang til offentlige data om lag den samme etter innføringen av Norge digitalt som den var før Norge digitalt ble etablert. Likevel oppleves Norge digitalt som en vesentlig forbedring, fordi det nå er langt enklere å inngå avtalene om rettigheter, tilgang og bruk av geodata. Vi trenger bare én avtale – den årlige Norge digitalt avtalen.

Vi tror ikke at det er pris som er det virkelige problemet når privat sektor ønsker fri tilgang til offentlige geodata.

- For det første er en god del offentlige geodata allerede fritt tilgjengelige, også for private sektor. Her er det et stort uutnyttet potensiale.
- For det andre er det stor sannsynlighet for at et frislipp av resterende geodata (les: Geovekst-data) fører til en reduksjon i datatilfang, -kvalitet og ajourhold. Ved å gi privat sektor fri tilgang til data vil man dermed samtidig, på noe lengre sikt, redusere verdien av denne tilgangen. Det er sannsynlig at privat sektor verdsetter at data har høy kvalitet og faktisk er villig til å bidra ved å betale noe for offentlige geodata.
- For det tredje er det mulig at det private sektor først og fremst ønsker er tilgang til offentlige oppdaterte data gjennom hensiktsmessige tekniske systemer, basert på enkle og samordnede avtaleverk og til en fornuftig og forutsigbar pris.

Det argumenteres gjerne med at geodata i stor grad er fritt tilgjengelige i andre europeiske land. Det foreligger imidlertid ingen grundig undersøkelse av dette. Det har vært en bevegelse fra svært lukkede regimer til en mer åpen geodatapolitikk i Vest-Europa, men det er fortsatt ulike typer lisensieringsordninger og restriksjoner på kommersiell bruk. Det burde derfor gjennomføres en systematisk gjennomgang av rettighets- og delingsregimene i Europa slik at man kan diskutere dette basert på fakta, ikke som i dag på rykter.

For Norge digitalt vil frislipp av geodata innebære at det ikke er noen rimelig grunn for andre parter enn de som er pålagt dette ved lov (Geodataloven) å delta i Norge digitalt. Det er ingen grunn til å betale for data man likevel får tilgang til gratis. Den budsjettoverføringen som skjer fra geodatabrukere til geodataprodusenter innenfor Norge digitalt vil dermed bortfalle. I dag føres midlene fra Norge digitalt tilbake til rettighetshaverne. For Geovekst går 100% av beløpet tilbake for vedlikehold av dataene i kommunene. Det vil derfor bli behov for høyere bevilgninger til geodataproduserende etater, spesielt i kommunene, om volumet i kartlegging og ajourhold skal opprettholdes. Alternativt blir resultatet mindre kartlegging og dårligere data.

For Geovekst vil frislipp av data bety at årlige inntekter fra salg (5 mNOK), Norge digitalt parter (15 mNOK) og private deltagere i samarbeidet (25 mNOK) kan bortfalle. For å opprettholde volumet blir det der-

for nødvendig å tilføre om lag 45 mNOK per år. Dette kan få store konsekvenser for kommunene, og manglende finansiering vil resultere i betydelig mindre kartlegging og dårligere data. Privat næringsliv vil ikke være tilfredsstilt med en slik løsning, datakvaliteten er helt avgjørende for å utvikle gode kommersielle tjenester basert på kartdata.

For en del kommuner er også salg av eiendoms- og kartdata et viktig tilskudd til finansiering av vedlikeholdet av kartdataene. Denne inntekten bortfaller ved frislipp. For å opprettholde et oppdatert detaljert kartgrunnlag i kommunene må bortfallet av samfinansiering og salgsinntekter skaffes på annen måte.

Kommunene er ihht Plan og bygningsloven ansvarlige for at nødvendig kartgrunnlag for forhold som omfattes av loven er på plass. En god del av dette håndteres i dag gjennom Geovekst. Gjennom Geovekst får i tillegg de kommunene som har faglig sett svake kart og oppmålingsmiljøer faglig støtte fra nasjonale etater til gjennomføring av kartleggingen. Hvis den tverrsektorielle samfinansieringen gjennom Geovekst svekkes alvorlig eller faller bort vil kommunene stå alene om ansvaret for kartgrunnlaget under blant annet PBL, med et svekket økonomisk grunnlag for å utføre oppgavene.

Vi stiller oss gjerne til rådighet dersom det er behov for ytterligere utdyping og begrunnelse for våre uttalelser.

Med vennlig hilsen

Hildegunn Norheim
for Arne Bardalen
Direktør

Hildegunn Norheim
Hildegunn Norheim
Avd. direktør