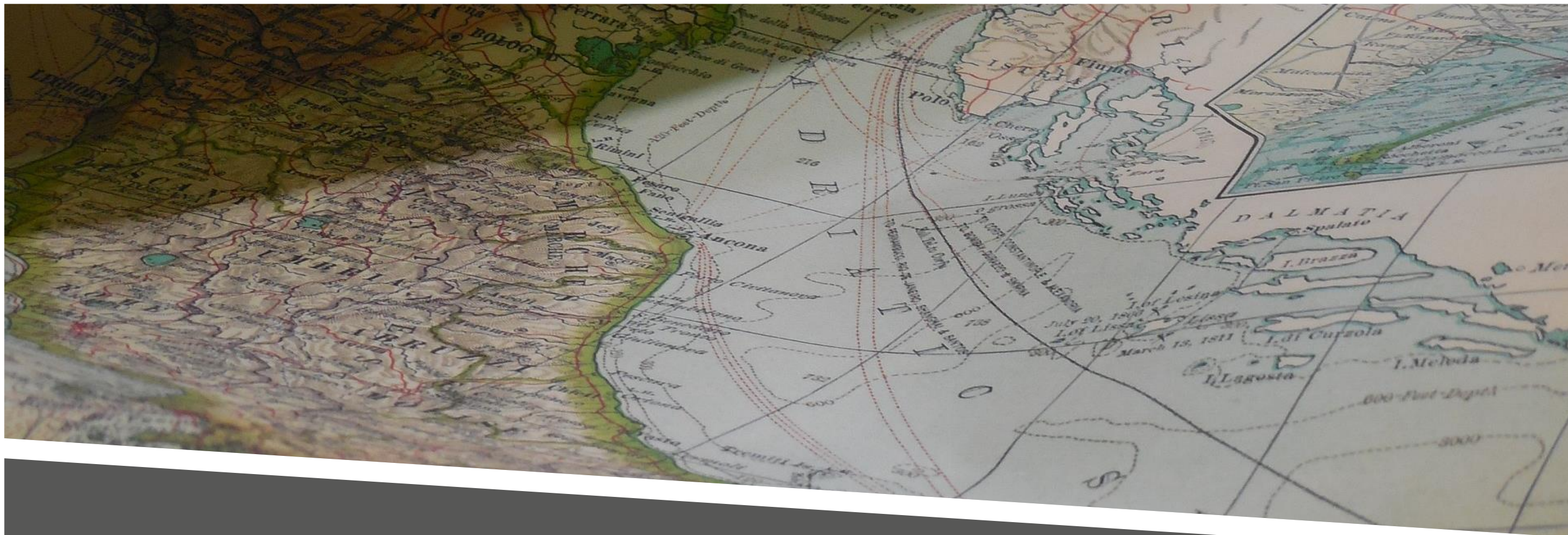




Konsekvenser av frislipp av geodata

Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 7. desember 2019

Gjermund Lanestedt og Liv O. Rossow, Agenda Kaupang AS

Innholdsfortegnelse



Problemstilling og bakgrunn



Aktuelle geodata og finansieringsmodeller



Aktørenes syn på konsekvensene av direktivet



Våre oppsummeringer og anbefalinger



Problemstilling og bakgrunn



Aktuelle geodata og finansieringsmodeller



Aktørenes syn på konsekvensene av direktivet



Våre oppsummeringer og anbefalinger

Problemstilling

- ▶ EU-forordningen om åpne data og gjenbruk av offentlige data (revisjon av PSI-direktivet fra 2003) skal etter planen implementeres i EØS-avtalen og norsk rett.
- ▶ Det vil utarbeides detaljerte regler om tilgang til og betaling for offentlige datasett som har høy verdi (for gjenbruk).
- ▶ Ulike typer geodata vil kunne omfattes av dette. Hvilke geodatasett som vil omfattes er ikke bestemt. Det er ikke klart om reglene vil omfatte flere geodatasett enn de som for Norges del allerede tilfredsstiller kravene om gratis og maskinlesbar tilgang.
- ▶ **KMD ønsker en uavhengig vurdering av konsekvensene for finansiering, tilgjengelighet og kvalitet på geodata og tjenester dersom betaling for data som det i dag betales for, bortfaller.**



EUs PSI-direktiv

- ✓ Reduce market **entry barriers**
- ✓ Increase the **availability of data**
- ✓ Minimise the risk of excessive **first-mover advantage**
- ✓ Increase **business opportunities**

Bakgrunn



Digital21



Data skal være **tilgjengelige** både for små og mellomstore virksomheter, for oppstartsbedrifter og for forskning.



Nasjonal geodatastrategi



Det er et mål at større deler av datainnholdet i **infrastrukturen blir gratis tilgjengelig**. En satsing på åpne, gratis data kan gjøre det nødvendig å **utrede alternativer til dagens finansieringsmodell**. Et eventuelt bortfall av inntekter for de detaljerte dataene vil **redusere omfanget av finansieringen** og vil også kunne svekke **samfinansieringsmodellen**.



Digitaliseringsstrategien



Offentlig sektor skal dele data når den kan og skjerme data når den må.

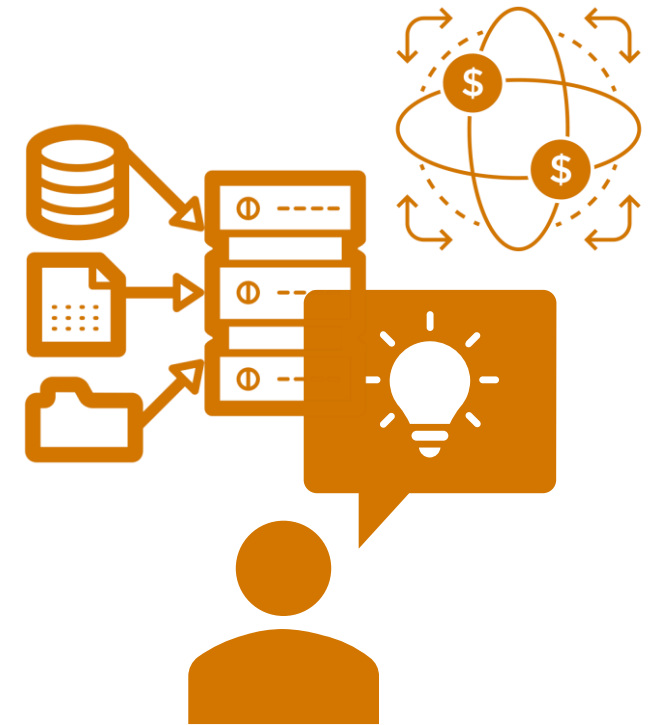
Åpne offentlige data skal gjøres tilgjengelig for viderebruk til utvikling av nye tjenester og verdiskaping i næringslivet.

Mandat og oppdrag

KMD har ønsket konsulentenes selvstendige vurdering av:

- ▶ Konsekvenser for finansiering, tilgjengelighet og kvalitet på geodata og tjenester dersom betaling for data som det i dag betales for, bortfaller (såkalt «frislipp» av data)
- ▶ Styrker og svakheter med dagens finansieringsmodeller for DOK-data (det offentlige kartgrunnlaget)

Oppdragets ramme: 60 timeverk



Utført datainnsamling

Intervjuer / samtaler



Spørreskjema



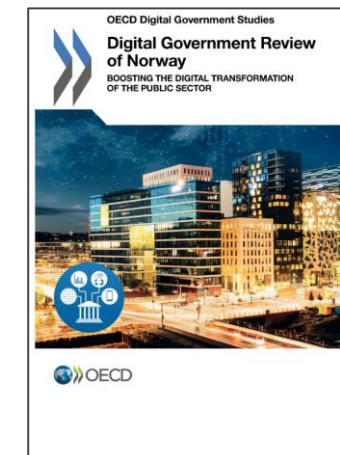
Ytterligere innsikt og bakgrunnsmateriale

Kortnotat om nytte av høydedata

Foreslått fordelingstabell spleiselag høydemodell

Geovekst jubileumshefte

Partsinnlegg i forbindelse med Miljøverndepartementets strategi for åpne kart- og eiendomsdata



Dialogmøte

- ▶ Dialogmøte 14. november med deltakere fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og representanter fra Samordningsgruppen for Norge digitalt:
 - ▶ Departementet redegjorde for status i prosessen og konteksten for oppdraget
 - ▶ Konsulentene la fram sin foreløpige oppsummering av inntrykk fra intervjuene
 - ▶ Diskusjon og innspill med utgangspunkt i konsulentenes presentasjon





Problemstilling og bakgrunn



Aktuelle geodata og finansieringsmodeller



Aktørenes syn på konsekvensene av direktivet



Våre oppsummeringer og anbefalinger

Aktuelle geodata



Høydedata



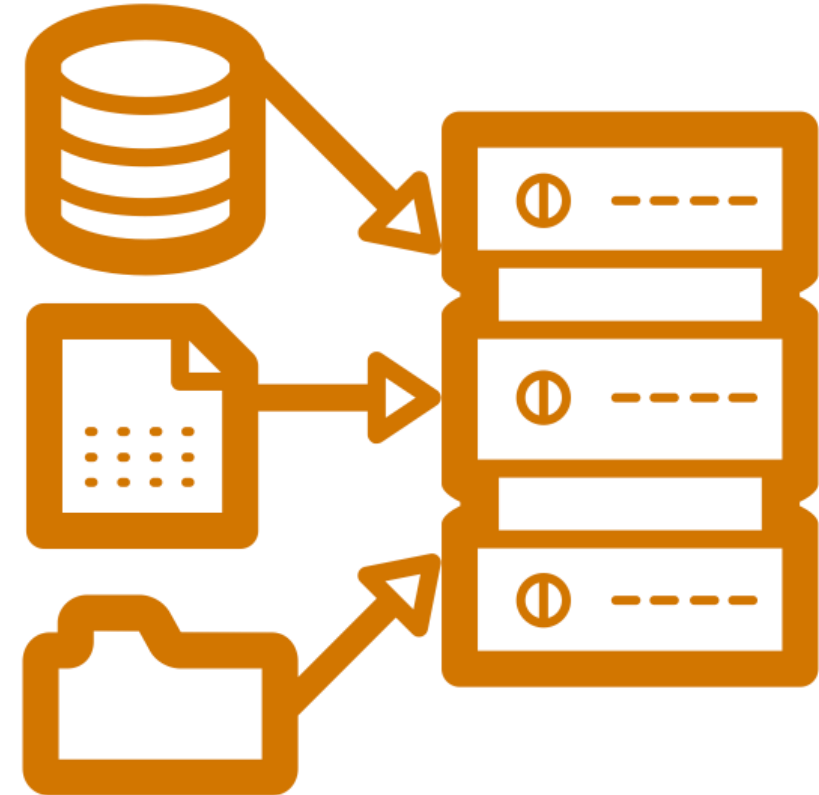
Ortofoto/omløpsfotografering



Eiendomsdata (Matrikkelen)

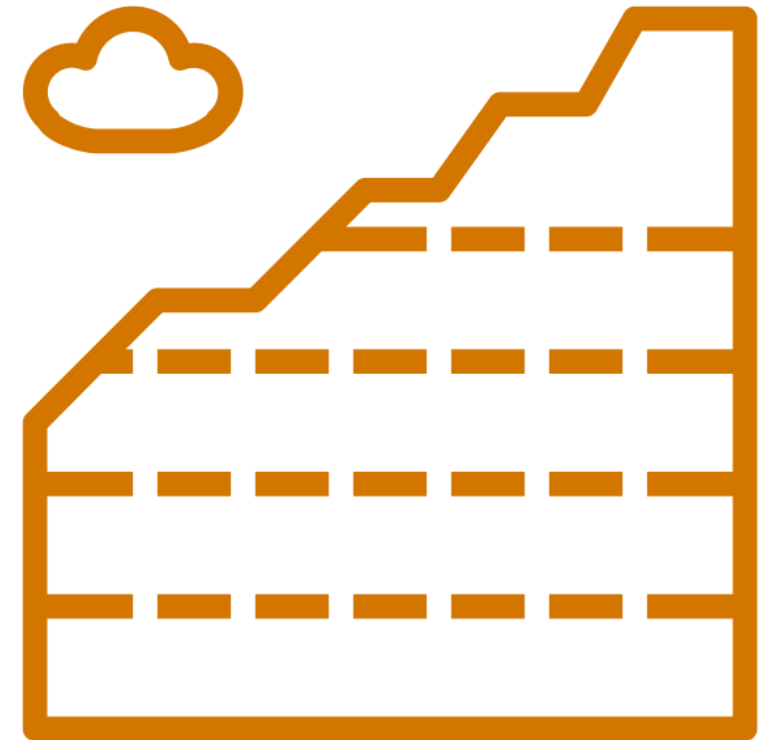


FKB-data



Høydedata

- Høydedata samles inn gjennom prosjektet Nasjonal detaljert høydemodell (2016-2022), ledet av Kartverket
- Til sammen skal 230.000 kvadratkilometer lasermåles før høydemodellen av Norge er komplett i 2022
- Data som blir skannet og samlet inn, blir fortløpende lagt ut på hoydedata.no der næringsliv, kommuner, offentlige virksomheter, utviklere og andre interesserte kan ta det i bruk gratis



Ortofoto/omløpsfotografering

- Nasjonalt program for omløpsfotografering (2006 -) har en målsetting om å fotografere hele landet i løpet av 6 år
- Fotograferingen vil gjentas i regelmessige intervaller på 5-10 år (avhengig av område)
- Det er utarbeidet en langtidsplan for de nærmeste årene. Planen blir revidert årlig
- Flyfotoene og ortofoto (georefererte og målestokkriktige flyfoto) forvaltes i www.norgeibilder.no



Eiendomsdata

- Eiendomsdata er data fra matrikkelen (eiendommens fysiske utstrekning, grenser, bygninger etc.) og grunnboken (tinglysninger)
- For å få tilgang til data fra matrikkelen eller grunnboken, må det foreligge en hjemmel for dette
- Data kan hentes fra matrikkelen og grunnboken gjennom APIer som muliggjør både enkeltoppslag og nedlastning



FKB-data

- FKB-data (Felles kartdatabase) er noen av de mest detaljerte kartdataene, lagret som vektordata og tilrettelagt for kartproduksjon og bruk i saksbehandling mv.
- Geovekst-samarbeidet står for spesifikasjoner og standarder for FKB. Det er standarder for ulike detaljeringsgrad (FKB-A til -D) for ulike typer områder
- Dataene konstrueres på grunnlag av periodisk omløpsfotografering, supplert med løpende ajourholdt gjennom kommunal og annen saksbehandling og ny datainnsamling/oppmåling i felt



Aktuelle finansieringsmodeller



Prosjekt Nasjonal detaljert høydemodell



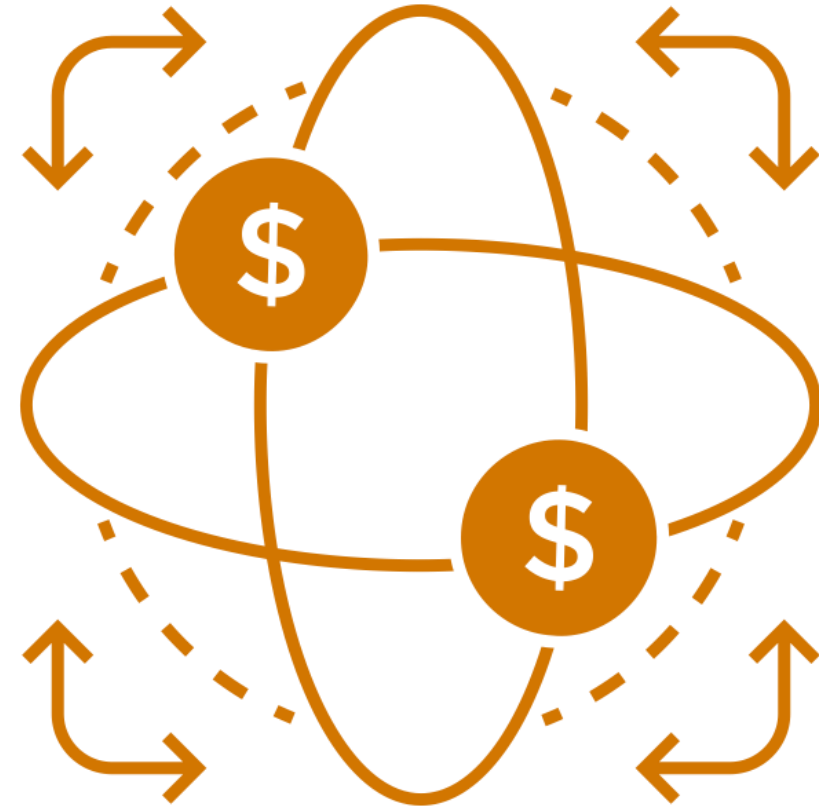
Nasjonalt program for omløpsfotografering



Geovekst og Norge digitalt

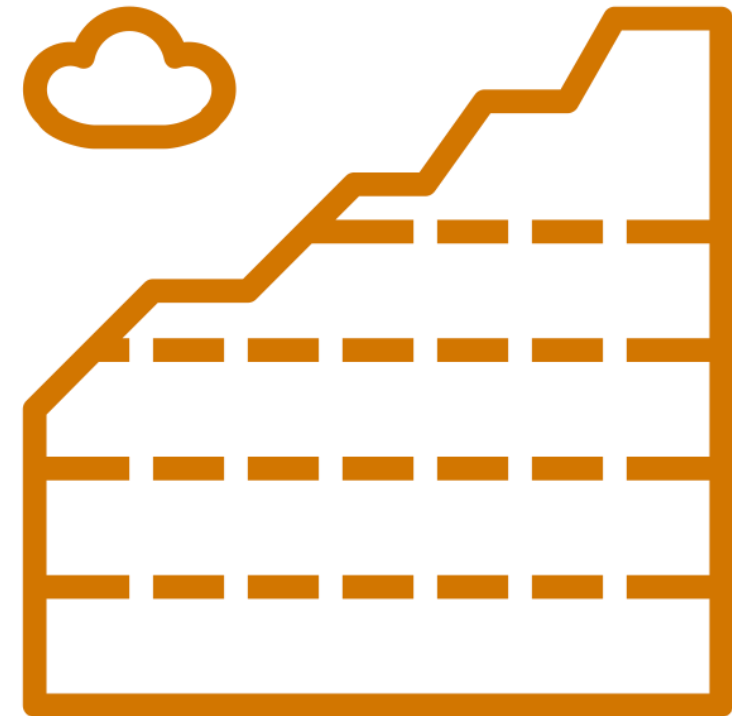


Gebyrfinansiering



Prosjekt Nasjonal detaljert høydemodell

- Spleiselag mellom 8 departementer, med en fordelingsnøkkel
- Det har vært tid- og ressurskrevende å få på plass et spleiselag så høyt opp i forvaltningen



Nasjonalt program for omløpsfotografering

- Fylkesmennenes fellesadministrasjon, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Kartverket står for grunnfinansieringen av programmet
- I tillegg finansieres datainnsamlingen gjennom Geovekst og forvaltningssamarbeidet Norge digitalt



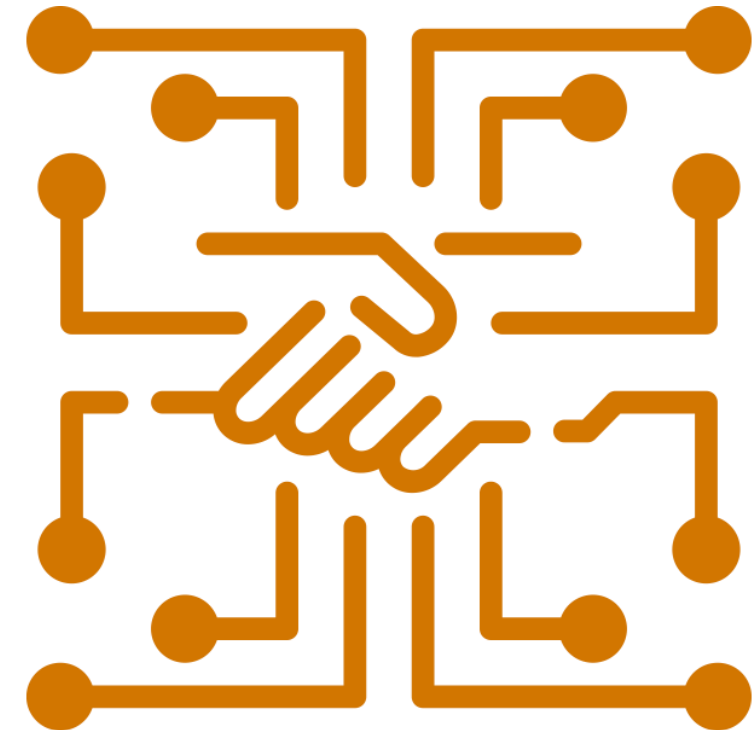
Geovekst

- Et samarbeid om etablering, ajourføring og bruk av de mest detaljerte kartdataene i Norge.
- Samarbeidet skal sørge for at geografisk informasjon samles inn en gang, etter felles standarder, ajourholdes et sted og brukes av mange.
- Samfinansieringen gir mer kartdata for pengene. Samarbeidet har et årlig samlet omfang på 130-160 mill. kr., hvorav 80-110 millioner er kjøp av tjenester fra private kartleggingsfirmaer.
- Samarbeidsmodellen består av
 - Finansiering av kartlegging
 - Prioritering av temaer og områder som skal kartlegges
 - Standardiseringsarbeid
 - Produktspesifikasjonsarbeid
 - Anskaffelser (gjennom Kartverket)



Norge digitalt

- Norge digitalt-samarbeidet er et samarbeid mellom kommuner, fylker og nasjonale etater/aktører som er leverandører og brukere av geografiske data og online-tjeneste – i alt over 600 virksomheter
- Samarbeidet bygger på at partene leverer sine egne tematiske data inn i infrastrukturen, og på at de bidrar til finansiering av enkelte basis geodata gjennom en årlig avgift
- Samlet innbetaling på drøyt 40 mill. kr. Avgiften fordeles til de aktuelle dataeiere for å sikre en god forvaltning og oppdatering av basis geodata. En stor del går til betaling for Geovekst-data.
- Det gis føringer for Norge digitalt gjennom statsbudsjettet



Gebyrfinansiering

- Kommunene kan selge data for egen kommune, og direkte få inntekter fra dette
- Det er forskjell mellom kommunene med hensyn til i hvilken grad de tar betalt for sine kommunale geodata og hvilke inntekter de har fra dette salget
- Salg av «eiendoms pakker» (tilrettelagte data i rapportformat til eiendomsmeglere) og data til entreprenører er de mest innbringende for kommunene





Problemstilling og bakgrunn



Aktuelle geodata og finansieringsmodeller



Aktørenes syn på konsekvensene av direktivet



Våre oppsummeringer og anbefalinger



Vi ønsker å frigi dataene, vi ønsker at de brukes.
Vi sitter på en skattekiste.

Informant i Kartverket

Fra intervjuene – om samarbeids- og finansieringsmodellene

- ▶ Geovekstmodellen
 - ▶ Samfunnsøkonomisk fornuftig.
 - ▶ Basert på at de som deltar er med på "hele pakken", og finansierer mer enn bare sitt eget grunnleggende behov.
 - ▶ Gir mer kartlegging for pengene, og mye utvikling av produktspesifikasjoner og standarder.
- ▶ Samarbeid har gitt Norge data som er nyttige for alle og som følger felles standarder. De detaljerte nasjonale dataene skiller oss fra andre land.
- ▶ Modellene bør bli mer åpne og fleksible, men ikke enkelt å utforme gode alternativer til dagens modeller
- ▶ Nødvendig med samarbeidsformer/avtaler mellom kommunal sektor og statlige sektoraktører. Viktig at man sikrer at kommunene oppdaterer sentrale databaser.
- ▶ Ved nasjonale spleiselag a la høydemodell; hvordan sikrer man at kommunenes behov blir hensyntatt nok?



Fra intervjuer – konsekvenser for kommunene

- ▶ Kommunene har et betydelig salg av egne data lokalt, til private aktører som meglere, arkitektkontorer og entreprenører
- ▶ Det varierer mellom kommunene hvor store inntekter det er snakk om. De store kommunene har nok ganske store inntekter særlig fra eiendomsdata, men også FKB-data.
- ▶ Eksempel Stavanger kommune: i sum 4-5 mill. kr årlig i inntekter
- ▶ Inntektene finansierer både direkte kartlegging, men også noe innovasjon – for eksempel nye systemer som legger bedre til rette for deling av data
- ▶ Dersom dataene blir gratis, peker mange på at omfanget av kartlegging/ajourhold av data vil reduseres (hvilket betyr dårligere datakvalitet) – spesielt i små kommuner



Fra intervjuer – konsekvenser for samarbeidet

- ▶ Vanskelig å spå hvordan aktørene vil reagere
- ▶ Ulike virkninger for ulike typer data. Mest komplisert for FKB-data.
- ▶ Uro for at private aktører som Telenor (som i dag betaler for ca 10 % av Geovekst) trekker seg. En direkte effekt vil være at det blir kartlagt mindre.
- ▶ Frislipp kan føre til at Geovekstsamarbeidet bryter sammen
- ▶ Overføringen av oppgaver fra Statens vegvesen til fylkeskommunene vil også endre forutsetningene for finansieringen av Geovekst
- ▶ Dersom Geovekst bryter sammen vil det innebære mindre produktspesifikasjons- og standardiseringsarbeid, bortfall av felles prioriteringer av kartlegging som bør gjøres i regionen, redusert kvalitet i anskaffelsene av kartleggingsoppdrag, og bortfall av stordriftsfordeler



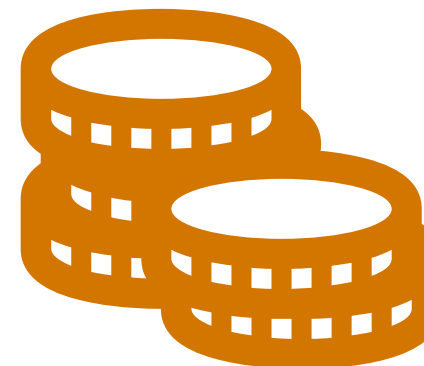
Fra intervjuer – konsekvenser for bruk

- ▶ Det kan bli mer bruk dersom data blir gratis, og dette mener alle er bra. Åpent tilgjengelige og gratis data vil kunne skape bruk på områder man i dag ikke ser for seg.
- ▶ Det er i seg selv ikke bekymringsfullt for kommunene at pågangen/ etterspørselen etter data øker. Det meste som gjøres av kjøp skjer uansett over digitale kanaler.
- ▶ Økt bruk vil imidlertid kunne kreve at det i større grad etableres selvbetjeningsportaler og at data tilrettelegges bedre for effektiv viderebruk
- ▶ Når etterspørselen øker vil det kunne bli større behov for menneskelige ressurser til tilrettelegging, for eksempel knyttet til «meglerpakker» og lignende typer sammensatte produkter
- ▶ Mange kommuner er bekymret for utsiktene om at mulighetene for å ta betalt vil forsvinne. I andre land har frislipp gått ut over datakvalitet og omfang på standardiseringsarbeid, påpekes det. Reduserte kommunale inntekter kan i følge noen også føre til at datakvaliteten «forvitrer».



Syntese av spørreundersøkelse – om betaling

- ▶ Kommunene tar i varierende grad betalt for sine data i dag, både direkte salgsinntekter, gebyrer og "samfinansieringsinntekter"
- ▶ Alle kommunene tar betalt for tilrettelagte produkter som meglerpakker etc. Inntektene gir muligheter for bedre ajourføring og datakvalitet, pekes det på.
- ▶ Statlige etater tar ikke direkte betalt for sine data, men gjennom at de bare delfinansierer datainnsamlingen gjennom Norge digitalt- og Geovekst-samarbeidene, er de med på at det tas betalt fra de som ikke deltar i samarbeidene - en betaling som går til å dekke mer datainnsamling
- ▶ Samfinansieringsmodellen kan også innebære at enkelte offentlige deltakere i samarbeidene et år får mer nytte enn det de betaler inn - dette innebærer i teorien at andre deltakere (både private og offentlige) "betaler" for disse dataene



Syntese av spørreundersøkelse – om dataene

- ▶ Hjemlene for å ta betalt for data er offentlighetsloven, geodataloven, plan- og bygningsloven, kommunale gebyrregulativ og avtalene for Norge digitalt
- ▶ Det prisdifferensieres ikke, men det opereres med rabatter. Norge digitalt-partene har andre priser enn de som står utenfor.
- ▶ Mye av DOK-dataene leveres gjennom Geonorge-portalen, men ikke alt
- ▶ Det er vanskelig for respondentene å besvare spørsmålet om hvilke datasett som er mest etterspurt
- ▶ Kommunene får dekket inn fra 20-40 til 80-100 % av sine kostnader via inntekter
- ▶ De statlige etatene får dekket inn 0-10 %
- ▶ Respondentene er utydelige på hva de mener er høyverdige datasett; flere besvarer det ikke konkret



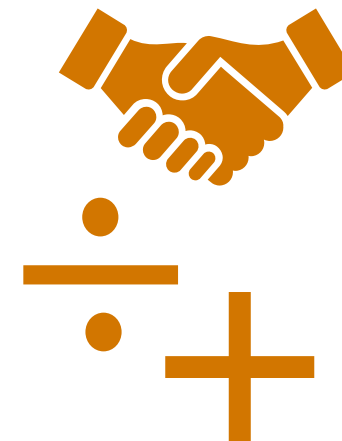
Syntese av spørreundersøkelse – effekter av samarbeidene

Norge digitalt-samarbeidet

- ▶ Positivt: effektiv tilgang/deling av data; standardisering / faglig samarbeid; mulighet for å påvirke
- ▶ Negativt: få negative effekter, men et par synspunkter om for lite ressurser i samarbeidet, uklare grenser for samarbeidet, og at samarbeidsmodellen ikke helt er tilpasset kommunenes lokale behov
- ▶ Et blandet syn på om samarbeidet er tilpasset dagens teknologi og rammebetingelser; noen peker på at det skjer mye teknologisk nå - og som samarbeidet må ta hensyn til.

Geovekst

- ▶ Positivt: stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet (mer kartlegging for pengene, etablerte rutiner for anskaffelser etc.); bedre behovsstyring av innsatsen; bedre datakvalitet (oppdateringer)
- ▶ Negativt: 1) kan ekskludere mindre leverandører av kartleggingstjenester; 2) dagens modell virker begrensende på bruk hos aktører utenfor Geovekst; 3) samarbeidet innebærer kompromisser og at de enkelte virksomhetenes egne behov blir nedprioritert
- ▶ Enighet om at Geovekst-modellen er greit tilpasset dagens teknologi og rammebetingelser, og at avtaleverket er fleksibelt



Syntese av spørreundersøkelse – virkninger av frislipp

- ▶ Kommunene: dårligere datakvalitet: det vil ikke lenger vil være mulig å stole på dataene
- ▶ Statlige etater: risiko for at samfinansieringsmekanismene bryter sammen, og at det derfor blir ulikheter mellom kommuner (mht. datakvalitet). Teknologiutviklingen bremser opp.
- ▶ Mer innovasjon og verdiskapning i privat sektor
- ▶ Små effekter på statlige data, siden disse i all hovedsak allerede er gratis tilgjengelige
- ▶ Det vises til flere nyttevirkninger av tilgjengelige data (beredskap, samfunnsplanlegging, innovasjon, næringsvirksomhet, mv. ...), men respondentene peker også på at fokus også bør være på å tilby gode tjenester (videreforedlede og tilpassede data)
- ▶ Privat sektor er viktig for forbedring av den geografiske infrastrukturen
 - ▶ ved å levere gode data (fra privat sektor selv)
 - ▶ ved å bidra til infrastrukturen gjennom god teknologiutvikling og innovasjon.



Innspill i dialogmøtet

- ▶ Kommunepakker og tilrettelegging i kommunene. Om behovet for å tilrettelegge for bruk og viderebruk. Hva er det offentliges oppgave?
- ▶ Viktigheten av å sikre at det offentlige etatene forblir i Geovekst
- ▶ Aktørbildet og oligopoler i forhandlerleddet
- ▶ Behovet for nasjonal geografisk dekning når sektorinteressene blir for sterke
- ▶ Hvilke konkurransepolitiske hensyn som bør tas, og av hvem
- ▶ Forhold mellom innsats og gevinst: viktig å synliggjøre gevinstene av gode data bedre enn i dag
- ▶ Viktigheten av et bredere finansieringsgrunnlag, også til drift og forvaltning av datainvesteringene
- ▶ Geodata er viktig som infrastruktur for annen infrastruktur
- ▶ Erfaringer bl.a. i Danmark, med sentral finansiering og justering mot øvrige departementer/sektorer som har nytte





Problemstilling og bakgrunn



Aktuelle geodata og finansieringsmodeller



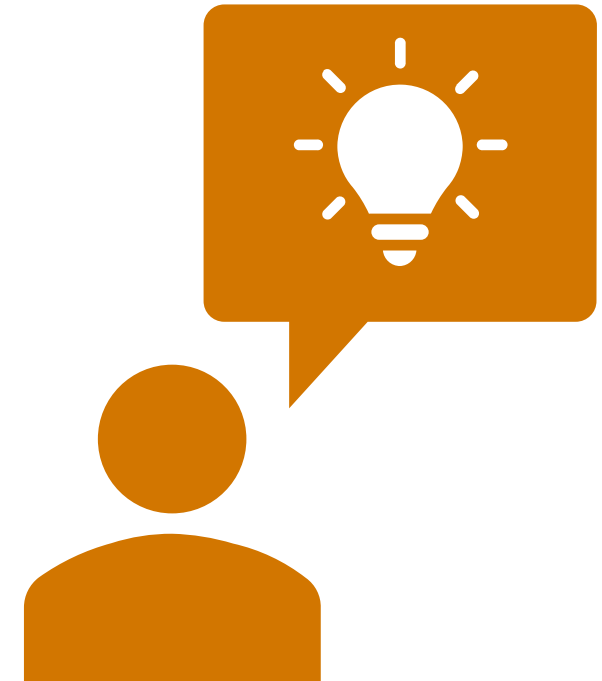
Aktørenes syn på konsekvensene av direktivet



Våre oppsummeringer og anbefalinger

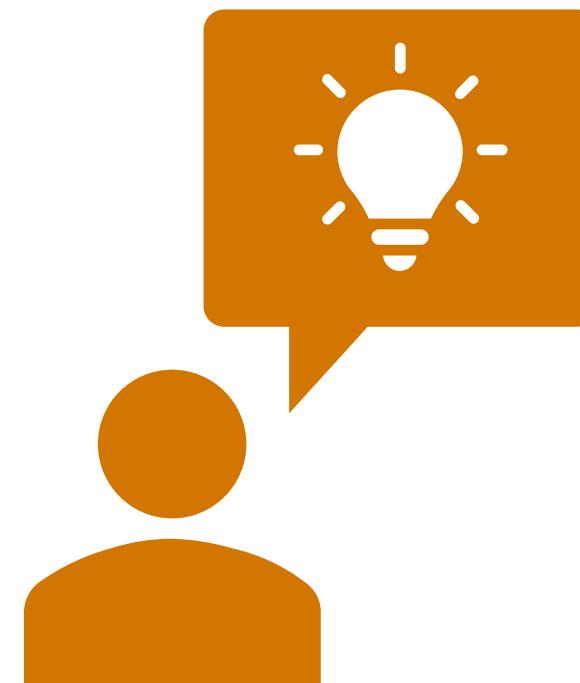
Oppsummeringer og anbefalinger (1)

- ▶ Et frislipp er ikke bare uproblematisk. Argumenter for ikke å gjøre alle FKB-data gratis er hensynet til kommunenes økonomi, og eventuelt også hensynet til Geovekst-modellen.
- ▶ Et frislipp er ikke problematisk for data som høydedata og omløpsfoto/ortofoto, og heller ikke for eiendomsdata som uansett oppdateres som del av nødvendig kommunal saksbehandling.
- ▶ Markedet og omfanget av tjenesteinnovasjon endres neppe vesentlig bare av at data blir gratis. Det aller meste av geodata er allerede gratis og tilgjengelig. Det er derfor fortsatt viktig å stimulere til økt bruk også på andre måter.
- ▶ Viderebruk kan stimuleres ved å tilrettelegge enda bedre enn i dag, med anvendelige formater og god veiledning. Manglende tilrettelegging av data vil i praksis bety en subsidiering av de som har tilstrekkelig kompetanse til å utnytte data som ikke er tilrettelagt.
- ▶ Bortfall av inntekter vil kunne stimulere til digital innovasjon og mer effektiv datainnsamling i offentlige virksomheter, slik at man oppnår samme kartlegging med mindre ressursbruk



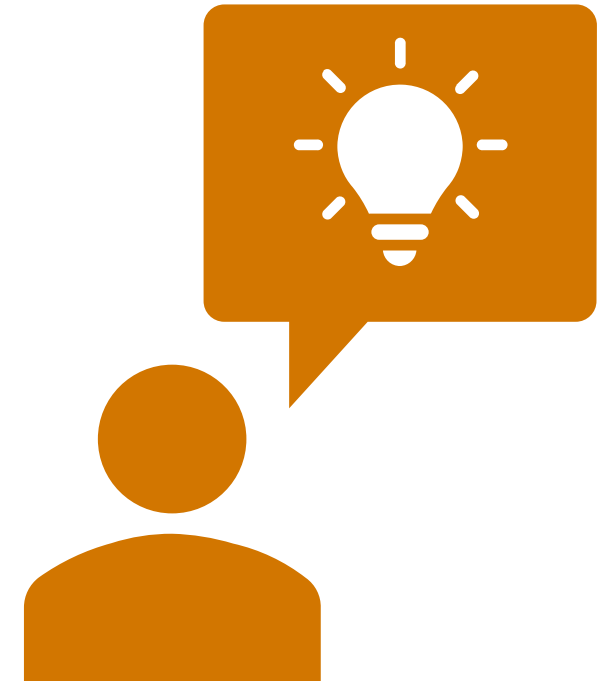
Oppsummeringer og anbefalinger (2)

- ▶ Det er usikkert om tilrettelegging for meglere og andre private aktører er en god begrunnelse for å opprettholde kommunenes inntekter, eller om slike oppgaver i større grad bør skyves over på disse aktørene selv
- ▶ Ved et frislipp er det sannsynlig at private aktører trekker seg fra dagens samfinansiering, men samarbeidene bygges neppe ned. Samarbeid vil fortsatt være viktig, av flere grunner.
- ▶ Samarbeidsmodellene bør imidlertid forankres høyere i de offentlige virksomhetene som deltar enn hva som er tilfelle i dag – for å trygge fortsatt prioritering og finansiering
- ▶ Det bør også tilstrebes et bredere finansieringsgrunnlag ved å stimulere til økt etterspørsel og ved å få med flere aktører som (sannsynligvis) har nytte av data av høy kvalitet
- ▶ Høy datakvalitet er antagelig en forutsetning for god kommunal saksbehandling. Verdsetter kommunal sektor selv nytten av gode data for lavt?



Oppsummeringer og anbefalinger (3)

- ▶ Dersom samarbeidsmodellene likevel bryter sammen vil dette hemme standardiseringsinnsatsen, teknologiutviklingen og samfunnsøkonomisk fornuftige prioriteringer mellom ulike kartleggingsbehov
- ▶ Dersom aktører forlater samarbeidene og finansieringsbasen reduseres, må staten sannsynligvis kompensere for dette slik at de viktige samarbeidsstrukturene blir videreført
- ▶ Frislipp vil dermed bety at det offentlige må finansiere en større andel av kostnadene til datainnsamling og -ajourhold, dersom samme høye datakvalitet skal opprettholdes
- ▶ Det kan bli nødvendig med mer bindende avtaler mellom kommunal sektor og statlige sektoraktører, siden det vil være avgjørende også i fremtiden at kommunene oppdaterer de nasjonale databasene
- ▶ Departementet bør bidra til at eierskapet til data som er samlet inn av offentlige og private aktører sammen avklares, slik at disse forutsetningene er avklart for fremtiden





Epost til hovedansvarlig konsulent:

gjermund.lanestedt@agendakaupang.no

AGENDA
KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.