



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1994:17

Til informasjonens pris

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig
resolusjon av 12. november 1993

Avgitt til Administrasjonsdepartementet
2. november 1994

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1994

Til Administrasjonsdepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. november 1993 for å utrede
prising av offentlig informasjon, leverer med dette sin innstilling.

Oslo, 2. november 1994

Petter Gottschalk Leder

Hanne Bjurstrøm

Elisabeth Enger

Asbjørn Langeland

Magne Nedregård

Irene Solberg

Eli Telhaug

Roald Tørrissen

Oddvar Aasen

Tor Evensen

Ottar Evensen

KAPITTEL 1

Bakgrunn**1.1 HVORFOR UTREDE PRISING AV OFFENTLIG INFORMASJON?**

Utvalget som utredet statlig informasjon mot år 2000, foreslo i sin utredning «Ikke bare ord...» NOU 1992:21, at det skulle foretas en samlet gjennomgang av spørsmålet om prising av statlig informasjon. I flere av høringsuttalelsene til utredningen ble dette forslaget støttet.

Informasjonsutvalget pekte på at det ser ut til å være en tendens til at flere og flere etater priser sin informasjon. Det er også vanlig at informasjon som stilles til rådighet ad elektronisk vei, blir prislagt. Utvalget så dette som et problem, dersom mulighetene for å skaffe seg den samme informasjonen gratis, fjernes som resultat av overgang til databaser.

Utvalget pekte på at den prisingen som skjer er tilfeldig, fordi staten mangler en samlet politikk for prising av informasjon. Man pekte også på rettslige sider ved prisingsspørsmålet. Når informasjon prises, kan publikums rolle endres fra vanlig borger eller rettighetshaver til kunde.

Utvalget oppsummerte sine synspunkter med et forslag til mandat for et nytt utvalg (prisingsutvalg) i åtte punkter.

Hovedtrekkene i disse punktene finner en igjen i mandatet for PRISINGSUTVALGET som ble opprettet ved kgl.res. 12. november 1993. Men i Prisingsutvalgets mandat er flere sider trukket inn, bl.a. skal en legge vekt på medvirkning og demokrati, og STATLIG INFORMASJON er skiftet ut med OFFENTLIG INFORMASJON. Dette innebærer at Prisingsutvalget har hatt en større del av informasjonssektoren å arbeide med enn det forrige utvalget hadde.

1.1.1 Generelt om informasjon og særtrekk ved offentlig informasjon

Informasjon benyttes, og ny informasjon skapes som en integrert del av virksomheten i all næringsvirksomhet og forvaltning enten virksomheten er offentlig eller privat. Informasjon er i utgangspunktet immateriell, og den er en forutsetning for all menneskelig aktivitet. Det meste av den informasjonen vi trenger flyter fritt tilgjengelig, og den fins samtidig hos mange mennesker. Når en bedrift ansetter en ny høyt kvalifisert medarbeider, får bedriften samtidig tilgang til en stor informasjonsmengde. Dette har igjen ført til at folk som har tilegnet seg mye informasjon og evne til å omsette informasjon til kunnskap og handling, blir spesielt ettertraktet.

Ett av særtrekkene ved vår tids næringsliv er at så mye av virksomheten er kunnskapsbasert. Den menneskelige innsatsen i produksjonen er i stor grad flyttet fra muskelkraft til hjernekraft, og man har konstruert og tatt i bruk hjelpemidler som erstatter muskelkraften. Forutsetningen for denne utviklingen har vært at stadig ny informasjon er blitt til, tatt vare på og formidlet videre til andre. Man har etter hvert utviklet en lang rekke medier som kan lagre informasjon; bøker, fonogram, videogram, elektroniske medier osv. Når teknologien gir oss stadig bedre muligheter for å lagre, finne igjen og distribuere informasjon, får også prissetting av informasjon i forskjellige varianter økende betydning. Man snakker om informasjonssamfunnet, og mange har gjort forsøk på å kvantifisere og beregne den økonomiske betydningen av informasjonssirkulasjonen.

En stor del av den offentlige informasjonen kommer i en særstilling i forhold til annen informasjon som lagres og omsettes. Staten og kommunene er et fellesskap

for alle landets borgere, og offentlige organer forvalter fellesskapets eiendom. En kan derfor si at lagret informasjon som offentlige etater har ansvar for, (arkiver, registre, databaser osv.) er fellesskapets eiendom. Den enkelte etat forvalter slike lagre på vegne av fellesskapet, og retningslinjer for forvaltningen av disse bør derfor gis av politiske organer eller myndigheter disse gir fullmakt.

Selve informasjonen kan det ikke knyttes eiendomsrett til. Men informasjon dreier seg ofte om åndsverk, og når informasjon er åndsverk, utløses flere rettigheter i forbindelse med offentliggjøring, spredning, videre bruk og økonomisk utnyttelse. I åndsverkloven er imidlertid en betydelig del av den offentlige informasjonen behandlet som et særtilfelle som det ikke kan knyttes opphavsrettigheter til. Det dreier seg om åndsverk uten opphavsrettslig beskyttelse. Dette har betydning når en skal vurdere offentlig informasjon i forhold til et informasjonsmarked. Man kan neppe gi bestemte aktører enerett til å publisere og formidle slik informasjon.

Varer og tjenester det offentlige tar betalt for, kan gjerne knyttes til enkelte sektorer eller etater. Prisingsspørsmål i forbindelse med slike tjenester er det derfor naturlig å vurdere sammen med tjenestens økonomi for øvrig. Noen offentlige virksomheter er spesielt opprettet for å innhente, lagre og tilgjengeliggjøre informasjon, f.eks. Brønnøysundregistrene, Nasjonalbiblioteket, Riksarkivet m.fl.. Å innhente, produsere, lagre og formidle informasjon er en ordinær del av virksomheten i alle deler av den offentlige forvaltningen. Spørsmålet om prising av offentlig informasjon er derfor sektorovergripende, og det bør behandles på et overordnet plan. Det er ikke ønskelig at hver enkelt sektor eller enkelte etater har sin egen politikk på dette feltet, men det er i betydelig utstrekning tilfelle i dag.

1.2 GRUNNLAGET FOR EN PRISINGSPOLITIKK FOR OFFENTLIG INFORMASJON

En prisingspolitikk for offentlig informasjon må utredes etter fire hovedlinjer:

1. *"Informasjon i et demokratisk samfunn"* i Den demokratiske dimensjon
2. *"Teknologiutviklingen"* i Teknologiutviklingen
3. *"Økonomiske perspektiver"* i Det økonomiske perspektivet
4. *"Juridiske forhold"* i De juridiske forhold

1.2.1 Informasjon i et demokratisk samfunn

Åpen tilgang til informasjon er en av forutsetningene for en demokratisk samfunnsform. Retten til visse typer informasjon hører derfor med til våre grunnleggende demokratiske rettigheter. Viktige stikkord her er informasjon om rettigheter og plikter, partenes rett til å gjøre seg kjent med saksdokumenter, offentlige organers veiledningsplikt og prinsippene om offentlighet og meroffentlighet.

Utvalget som utredet statlig informasjon, konstaterte at det totalt sett har vært en positiv utvikling i statlig informasjonsvirksomhet de siste årene. Men det er store variasjoner i informasjonssatsing mellom ulike enheter og etater. Utvalget så det som et problem at de som står for informasjonen ikke tar tilstrekkelig hensyn til de forskjellige målgruppers forutsetninger for å motta og anvende den informasjon som gis: «Deler av offentlig virksomhet preges av informasjonsgjerrighet».

1.2.2 Teknologiutviklingen

Innføringen av datateknologi innenfor informasjonsbehandling og kommunikasjon har på mange måter skapt en helt ny situasjon både for dem som skal formidle informasjon og for dem som skal benytte den. På flere områder har offentlige etater lig-

get i forkant når det gjelder å innføre ny teknologi i informasjonsvirksomheten. I den innledende fasen en til nå har hatt, har mye av informasjonen vært å finne parallelt i papirbaserte og elektroniske medier. En må regne med at for mange typer informasjon vil de elektroniske mediene etter hvert bli enerådende.

Konsekvensene av denne utviklingen er mange, og til dels uoversiktlige. Informasjonsflyten i samfunnet blir større, og informasjonen kan gjøres lettere tilgjengelig.

Når informasjonen blir lettere tilgjengelig, må en regne med en større utnyttelse. En kan vel også si at nye tilbud skaper nye behov. En vet at informasjonsbrukernes atferd endrer seg, men det er gjort lite forskning rundt dette. Når informasjon som tidligere bare var tilgjengelig fra et sentralt kontor i forvaltningen, blir gjort tilgjengelig på en lang rekke steder, kan også spørsmål om veiledning bli flyttet fra det sentrale kontoret og ut til lokale kontorer. Dette vil være en betydelig fordel for publikum hvis man sørger for lokal veiledningskompetanse. Antakelig vil man få en avlastning sentralt, mens man vil få flere henvendelser og et økende veiledningsbehov lokalt.

Teknologiutviklingen har ført til en rekke nye tjenester og nye aktører innenfor informasjonsformidlingen. Driften av databasene kan settes ut til elektroniske distributører. I forbindelse med distribusjonen, kreves systemer og nettverk som på sin side krever brukerstøtte. Nye aktører kan overta oppgaver som tidligere var lagt til forleggere og boktrykkere, eller som etatene ordnet selv. Alt dette medfører at kostnadsbildet endrer seg. Tradisjonelle utgiftstyper blir borte, og nye kommer i stedet.

Framvekst av profesjonelle, til dels kommersielle, formidlere både i offentlig og privat sektor har gjort det vanlig å ta betalt for informasjonstjenester som baserer seg på elektronisk formidling. Mye tyder på at vi står på terskelen til et informasjonssamfunn som ingen aner rekkevidden av.

1.2.3 Økonomiske perspektiver

Selv om offentlig informasjon er et fellesgode som er unntatt beskyttelse etter åndsverkloven, og som derfor i prinsippet kan benyttes fritt av alle, er det i praksis store muligheter for å prissette den.

Offentlig informasjon har tradisjonelt gitt grunnlag for forskjellige typer trykte publikasjoner, og slike produkter kan omsettes som andre varer. Men når informasjonen er utgitt på denne måten, vil den normalt bli gjort gratis tilgjengelig i offentlige biblioteker. Høy pris på publikasjonene kan føre til at biblioteker lar være å kjøpe dem, men i store trekk har ikke prisen på offentlige publikasjoner i tradisjonell form vært begrensende for publikums tilgang til denne informasjonen.

Når informasjonen lagres og distribueres ved hjelp av ny teknologi, oppstår det en ny økonomisk situasjon. Kostnadene ved utgivelsen og distribusjonen kan ikke lenger knyttes til fysiske eksemplarer som kan selges enkeltvis slik som bøker og periodiske publikasjoner. Når kostnaden er flyttet fra utgifter til å utgi en trykt publikasjon, til drift av en database og distribusjon fra den, blir det nærliggende å ta betalt for tilgang og bruk på samme måte som når man solgte eksemplarer av boka. Men dette kan gi helt andre virkninger for mottakeren. Muligheten for gratis tilgjengelighet kan bli redusert.

Offentlige registre, databaser og kataloger er beskyttet etter den såkalte katalogregelen i åndsverkloven. Selv om selve informasjonen ikke er beskyttet, gir dette bl.a. rettigheter når dataposter skal overføres fra en maskin til en annen. I praksis betyr dette at informasjonen i slike baser kan ha en betydelig verdi som handelsvare. Både i privat og offentlig regi er antallet informasjonsdatabaser sterkt økende. I mange av disse basene ligger det et stort potensiale for økonomisk utnyttelse.

I et tradisjonelt system for informasjonsformidling og distribusjon der en har et stort antall mottakere som hver for seg trenger en forholdsvis liten tjeneste, er prising så arbeidskrevende at det er lite aktuelt. Når man tar i bruk datateknologi for denne type informasjonsformidling, kan også prisberegning og fakturering skje automatisk. Man kan derfor komme til å vurdere prising av informasjon på områder der dette tidligere var uaktuelt.

Presset på offentlige budsjetter, sammen med økt krav til egeninntjening og effektivisering i det offentlige, kan føre til endrede rammebetingelser for offentlig informasjonsformidling. En konsistent prisingspolitikk kan gjøre presset mindre ved å stimulere til en raskere overgang til mer kostnadseffektive informasjonsmetoder og -kanaler. Med andre ord: Ressursbruken i det offentlige bør styres fra uproduktive og urasjonelle rutiner, over dit hvor ressursene kan gjøre størst nytte.

1.2.4 Juridiske forhold

Åndsverklovens særbehandling av offentlig informasjon er allerede nevnt. I forbindelse med databaserte informasjonssystemer kan det imidlertid oppstå nye opphavsrettslige problemer. En ny åndsverklov er under utarbeidelse.

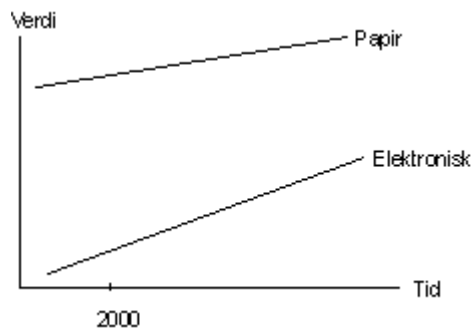
Lovverket gir borgerne en rekke rettigheter i forhold til offentlig informasjon. De mest sentrale rettighetene er nedfelt i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg til at disse lovene sikrer borgerne rett til informasjon, pålegger de også forvaltningsorganene plikter, bl.a. veiledningsplikt og plikt til å gi informasjon uoppfordret i mange tilfeller. Som hovedregel har ikke det offentlige anledning til å ta betalt for slik informasjon.

Loven om folkebibliotek pålegger alle kommuner plikt til å ha folkebibliotek. Loven sier eksplisitt at bibliotekene skal ha informasjonsformidling som oppgave, og den pålegger bibliotekene (kommunene) å stille bøker og annet egnet materiale gratis til disposisjon. Kommunene har også en informasjonsplikt etter kommuneloven.

I tillegg til dette fins det bestemmelser om informasjon i en rekke særlover. I noen av disse er det gitt bestemmelser om brukerbetaling i forbindelse med utskrifter, attester osv. I en del tilfeller kan det være vanskelig å trekke klare grenser for når offentlig informasjon skal være gratis, og når den kan prises.

1.3 FRA PAPIRBASERT TIL ELEKTRONISK INFORMASJONSFORMIDLING

Ser vi på forholdet mellom tradisjonell og elektronisk publisering totalt sett, forrykkes dette sakte over i retning av mer elektronisk publisering. Mens markedet for elektronisk informasjon øker med 20 – 30 % årlig, er det beregnet at markedet for tradisjonell, papirbasert publisering, stiger med ca. 5 % årlig. I år 2000 er markedet for papirbasert publisering anslått til 111.700 mill. ECU (ca. 936 mrd. kroner) på europeisk basis. Potensialet for elektronisk publisering er samtidig anslått til inntil 15 % av dette. En interessant observasjon som kan gjøres på dette grunnlaget, er at selv om det elektroniske markedet vokser sterkt, fører det likevel (foreløpig) ikke til at markedet for papirbaserte tjenester blir mindre. Altså: Vi informerer hverandre stadig mer, både på papir og i elektronisk form.



Figur 1 Forholdet mellom papirbasert og elektronisk publisering (skjematisk framstilt). (Kilder: MMI, Consulting Trust GmbH)

KAPITTEL 2

Hovedprinsipper og sammendrag**2.1 HOVEDPRINSIPPER FOR PRISING AV OFFENTLIG INFORMASJON**

Prisingsutvalget har utarbeidet hovedprinsipper for prising av offentlig informasjon. Hovedprinsippene gir uttrykk for holdninger til prising av offentlig informasjon, og de utgjør kjernen i forslagene til prisingspolitikk. (Se "*Forslag til offentlig prisingspolitikk*" i kapittel 9)

Hovedprinsippene skal gjelde innenfor all offentlig virksomhet, og for all offentlig informasjon, som definert i "*Utvalgets mandat, rammer, definisjoner og presiseringer*" i kapittel 3.

I**Offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig for alle**

Informasjon med utspring i offentlig forvaltning og annen offentlig virksomhet som reguleres av forvaltningsloven, bør i utgangspunktet være tilgjengelig for brukerne uten betaling og i et omfang som er forutsatt i dagens lovverk og i henhold til det utvidete informasjonsansvaret.

Med gratis tilgjengelig for alle menes at brukerne ved henvendelse til offentlig kontor, servicekontor, offentlig bibliotek eller via andre kanaler som det offentlige måtte benytte for informasjonsformål, elektronisk eller papirbasert, som en hovedregel skal gis gratis tilgang til ønsket informasjon.

Det offentlige bør legge stor vekt på å legge til rette offentlig informasjon og informasjonsformidling på en slik måte at prising ikke er til hinder for ønsket tilgjengelighet og utnyttelse. Prisingspolitikken må ikke motarbeide prinsippet om meroffentlighet i forvaltningen. Dette innebærer en kraftig vektlegging av de overordnede målsettinger med offentlig informasjonsvirksomhet.

Forvaltningens informasjonsplikt i snever forstand er nedfelt i lovverket. Forvaltningen har også et utvidet informasjonsansvar slik det bl.a. kommer til uttrykk i kommunelovens intensjoner om aktiv informasjon, i offentlighetslovens prinsipp om meroffentlighet, og i statsforvaltningens kommunikasjonsprinsipp. Informasjonsansvaret er ikke fullt ut ivaretatt før behovet for meroffentlighet er gitt en seriøs vurdering, slik at informasjonstiltak med hensyn til informasjonstype, brukergruppe og informasjonskanal er vurdert før prising eventuelt kan iverksettes. Mer konkret betyr dette:

Grunnleggende rettighetsinformasjon og pliktinformasjon som distribueres fra forvaltningen, uansett i hvilken form og i hvilket medium dette skjer, og om det foregår via underdistributører eller direkte, distribueres alltid gratis. Det samme gjelder for informasjon som distribueres iht. partsinnsynsretten i forvaltningsloven og generell saksinformasjon iht. offentlighetsloven. Informasjonsleverandører skal også ha plikt til å ta særlig hensyn til de spesielle videreformidlere og distributører av offentlig informasjon, som i kraft av sin posisjon innehar viktige nøkkelroller i forbindelse med sluttbrukernes tilgang til gratis informasjon. Det siktes spesielt til presse og andre medier, bibliotek, arkiv og undervisningsinstitusjoner. Det skal også tas hensyn til brukergrupper med spesielle behov, som eldre, ungdom under utdanning, innvandrere og funksjonshemmede, i den grad slike hensyn ikke allerede er innbefattet i mer generelle hjelpe- og stønadsordninger.

Data fra offentlige registre, arkiver og databaser er gratis, i den grad innsamling og bearbeiding av disse dataene hører inn under etatens normale forvaltningsoppgaver. Det synes imidlertid rimelig å kunne beregne dekning for kostnader i forbindelse med uthenting og distribusjon av dataene. I visse tilfeller bør det offentlige knytte betingelser til videre bruk og salg av tjenester med basis i dataene. (F.eks. i forbindelse med kvalitetskrav, korrekthet, oppdatering og ajourføring o.l.). At dataene er gratis kan neppe tolkes dithen at det offentlige har plikt til å levere ut slike data til ethvert formål uten nærmere vurdering. Dagens lovverk setter også klare grenser for hva som kan leveres ut.

Offentlig informasjon er i hovedsak unntatt fra opphavsrett. Det betyr at alle som ønsker å benytte den kan gjøre dette vederlagsfritt. Målet med gratis informasjon er å ivareta mulighetene for kommunikasjon mellom de styrende organer og innbyggerne, og bidra til et velinformert samfunn. Dette skal ikke forhindre at informasjonen formidles innenfor rammene av det som er samfunnsøkonomisk mulig. Tilgjengelighet til offentlig informasjon er en rettighet publikum har for å kunne fungere innenfor en demokratisk styringsform.

Det offentlige Norge er lite finansiert ved brukerbetaling, og det er ingen grunn til at informasjon skal betales i større grad enn andre offentlige tjenester. Med gratis informasjon menes at avsenderen vederlagsfritt gjør informasjonen tilgjengelig. For mottakeren kan det påløpe kostnader før han eller hun har fått tak i informasjonen.

Særuttalelse 1

Utvalgsmedlemmene Nedregård og Aasen mener at følgende hovedprinsipp må ligge til grunn for en prisingspolitikk for offentlig informasjon:

- «Offentlig informasjon skal være gratis tilgjengelig for alle.»

II

Offentlig informasjon kan prises dersom det offentlige har oppfylt informasjonsplikten og det utvidete informasjonsansvaret – såfremt minst ett av følgende to vilkår er oppfylt:

- a) **gratis informasjonsavgivelse fører til åpenbart ufornuftig ressursbruk**
- b) **informasjonen overlates til kommersielle aktører for videre bearbeiding og distribusjon**

Det er som regel uproblematisk å definere hvor grensene går for det offentliges lovplagte informasjonsplikt. Når det gjelder det utvidete informasjonsansvaret, vil det alltid være rom for skjønn, og i utgangspunktet anbefales en romslig definisjon av informasjonsansvaret.

Overoppfyllelse av informasjonsplikt og -ansvar kan være aktuelt, spesielt innenfor områder hvor det offentlige ikke er pålagt (eller har pålagt seg selv) å gå aktivt ut med informasjon. På tross av dette bør det alltid være anledning til å distribuere informasjon gratis.

Utdeling av fysiske eksemplarer i form av utskrifter, kopier, særtrykk, disketter o.l. medfører merkostnader som normalt kan kreves inndecket. Primært er det selve informasjonen som er gratis.

III

Offentlig informasjon kan prises dersom gratis informasjonsavgivelse vil føre til åpenbart ufornuftig ressursbruk

Prising brukes som et virkemiddel til å oppnå politiske mål for offentlig sektor innenfor mange områder. På informasjonsområdet kan, og bør pricing benyttes som et styringsverktøy med sikte på å oppnå en effektiv ressursallokering og ressursbruk, herunder å påvirke brukernes atferd over mot å bruke mer kostnadseffektive informasjonskilder og -kanaler.

Ufornuftig ressursbruk kan synes vanskelig å definere, men det vil i realiteten alltid være en øvre grense for det offentliges avgivelse av gratis informasjon til den enkelte bruker. Eksempelvis kan prismekanismer benyttes for å unngå uønsket bruk av gratistjenester som er dyre å drive for det offentlige.

IV

Offentlig informasjon kan prises dersom informasjonen overlates til kommersielle aktører for videre bearbeiding og distribusjon

Dette kan i utgangspunktet være alle typer offentlig informasjon (såfremt lovverket ikke er til hinder for det), og distribusjonen kan skje via mange forskjellige kanaler og i et hvilket som helst medium. Informasjonsplikten og –ansvaret må være oppfylt før offentlig informasjon kan utnyttes på denne måten. Det betyr at det i så fall må finnes reelle gratis alternativer som brukeren kan benytte.

For å sikre kostnadseffektiv distribusjon, best mulig utnyttelse og en lav risiko-profil for det offentlige, bør offentlig informasjon så langt det er mulig overlates til markedet for kommersiell utnyttelse. For å forhindre monopoldannelser bør slik distribusjon som en hovedregel skje på ikke-eksklusiv basis. Dersom den offentlige etaten selv velger å distribuere informasjonen på kommersiell basis, bør forretningsvirksomheten foregå atskilt fra den ordinære forvaltningsvirksomheten. Det offentlige bør stimulere til framveksten av et elektronisk marked for gjenbruk av offentlig informasjon hvor kommersielle aktører konkurrerer i markedet.

V

I de tilfeller hvor offentlig informasjon blir distribuert fra det offentlige til en pris bør:

- a) **prisingen primært benyttes som et virkemiddel til å oppnå mest mulig effektiv ressursbruk, sekundært for å oppnå kostnadsdekning for informasjonstiltaket – ikke som en skjult beskatning og et generelt bidrag til finansiering av offentlig sektor**
- b) **prisingen i utgangspunktet være kostnadsrelatert, med marginalkost som grunnlag for prisingen og som normalt skal utgjøre den øvre grensen for prisingen. Når informasjonen skal utnyttes videre for kommersiell bruk i privat eller offentlig virksomhet, kan markedsprising benyttes**

Det er stor grad av overlapping mellom informasjon som bør være gratis og informasjon som kan prises. Offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig i størst mulig utstrekning. Det gis imidlertid rom for en del vurderinger og tolkninger. Ikke minst vil det offentliges valg av informasjonsmetoder og -kanaler være av betydning for den prisen som brukeren til sist skal betale. Detaljreguleringer er lite ønskelig, men for de viktigste informasjonstyper (plikt- og rettighetsinformasjon) må det sikres at mottakeren får den nødvendige informasjon gratis, uansett hvilke kanaler og medier som benyttes. For det offentlige gjelder hele tiden at hensynet til demokrati, likebehandling, rettssikkerhet og innsynsrett, må veies opp mot hensynet til kostnadseffektiv informasjonsformidling.

Særuttalelse 2

Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Magne Nedregård, Oddvar Aasen og Asbjørn Langeland:

«Utvalgsmedlemmene Nedregård, Aasen og Langeland mener at hovedprinsippene for prising av offentlig informasjon også må omfatte følgende:

- For presse, kringkasting, andre medier og offentlige biblioteker skal all offentlig informasjon være gratis

Massemediene spiller en avgjørende rolle for hvordan demokratiet fungerer. De gir innbyggerne innsyn i offentlig saksbehandling, tar opp enkeltindividets saker i forhold til det offentlige maktapparat samtidig som de er det offentliges beste kanal for formidling av informasjon til innbyggerne. De offentlige biblioteker må vedlikeholdes og utbygges som formidlere av gratis offentlig informasjon til alle.

Massemedier og offentlige biblioteker skal derfor unntas fra prinsipp 2, som åpner for prising.

- Offentlig informasjon skal være gratis for organisasjoner som har behov for informasjon i forbindelse med høringsuttalelser

Organisasjonenes rolle er viktigere i Norge enn i mange andre land. Demokratiet i Norge fungerer ofte gjennom prosesser hvor utarbeidelse av høringsuttalelser krever tilgang til offentlig informasjon

På denne bakgrunn kan dette prinsippet om gratis offentlig informasjon til organisasjoner delvis oppheve unntak definert i hovedprinsipp 2»

Særuttalelse 3

Særmerknad fra utvalgsmedlem Eli Telhaug:

«Utvalgsmedlem Telhaug kan ikke slutte seg til vurderingene og tilrådingene fra flertallet i utvalget.

- Utvalgsmedlem Telhaug legger til grunn at prising av offentlig informasjon bør brukes som et virkemiddel for å oppnå best mulig ressursutnyttelse i økonomien, herunder i offentlig forvaltning (gi de beste samfunnsøkonomiske tilpasninger). Prising av offentlig informasjon bør inngå i et samlet system for resultat- og målstyring i offentlig sektor. Dette vil kreve oppbygging av tilfredsstillende regnskaps- og internprisingssystemer i offentlig sektor.

Det bør så langt som mulig legges til rette for konkurranse om bearbeiding og formidling av offentlig informasjon. Markedspris bør legges til grunn på områder der offentlig informasjon gjøres tilgjengelig i konkurranse med andre. Det må i slike tilfeller legges særlig vekt på å ha et regnskapsmessig system som forhindrer eventuell kryssubsidiering fra monopolvirksomhet til konkurranseutsatt virksomhet.

På områder der offentlig sektor har monopol må prisen reguleres slik at den samfunnsøkonomisk beste utnyttelsen av de offentlige informasjonsressursene oppnås, dvs. at prisen settes lik marginalkostnad. På områder med naturlig monopol, må underdekningen av virksomhetens kostnader dekkes ved et prispåslag og/eller ved bevilgninger på offentlige budsjetter.

Det forutsettes som hovedregel at kostnadene ved *innhenting* av informasjon som er nødvendig for gjennomføring og ivaretagelse av ordinære forvaltningsoppgaver, dekkes av bevilgninger over offentlige budsjetter.

De kostnader som er relevante for inndekning ved prising av offentlig informasjon begrenses som hovedregel til kostnader knyttet til *videre bearbeidelse og distribusjon* av informasjon når denne gjøres offentlig tilgjengelig.

Når videreformidling og bearbeiding av offentlig informasjon overlates til et begrenset antall aktører bør dette skje etter en anbudskonkurranse. Tilbud bør som hovedregel gis til flere aktører for å sikre nødvendig konkurranse.

Politiske mål som ikke ivaretas gjennom en slik prispolitikk, kan ivaretas ved at det for noen kategorier informasjon, brukergrupper m.v. legges til grunn særskilte prinsipper, og at informasjon på disse områdene gjøres tilgjengelig til en subsidiert pris eller uten brukerbetaling. Områder der det vil kunne være aktuelt å legge til grunn slike særskilte prinsipper er f.eks. pliktinformasjon (informasjon som offentlig sektor er pålagt å gi) og rettighetsinformasjon (informasjon om rettigheter). Også på disse områdene vil en måtte vurdere delvis prising og ulike begrensninger på den gratis formidling som skal skje både mht. antall henvendelser og utsendelser pr. person og hvilke distribusjonsformer som skal være gratis for brukerne.

Eventuell gjennomføring av forslag om investering/økt satsing på ulike tiltak mht. offentlig informasjon må forutsette at prosjektene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det må stilles samme krav til dokumentasjon, analyser og lønnsomhet som ved vurdering av infrastrukturinvesteringer og tiltak på andre områder.»

2.1.1 Merknader

Hovedregelen er at offentlig informasjon skal være gratis tilgjengelig. Dette er nedfelt i første hovedprinsipp. De neste prinsippene (2 – 4) beskriver i hvilke situasjoner prising kan forekomme, mens prinsipp 5 nevner hvordan unntak skal håndteres og hvordan prisingen skal foregå.

Teknologien gir mange nye muligheter for spredning og gjenbruk av offentlig informasjon. Dette åpner for mange unntak fra hovedregelen om at offentlig informasjon skal være gratis. Det er ønskelig at offentlig informasjon er tilgjengelig der den etterspørres til enhver tid, men når det medfører spesielle kostnader å gjøre den tilgjengelig der den etterspørres og/eller når markedsmekanismer fungerer, så er det mange gode grunner for å innføre brukerbetaling.

Ved å sortere offentlig informasjon i forskjellige segmenter, kan offentlige myndigheter til enhver tid vurdere hvilken type informasjon som egner seg for å ta betalt for og hvilke som ikke egner seg for betaling.

- Offensiv aktiv informasjon hvor hovedregelen er gratisprinsippet
- Aktiv responderende informasjonsservice hvor delvis brukerbetaling kan være aktuelt
- Kommersielt nyttbare informasjonsressurser hvor brukerbetaling til marginalkost eller markedsprising er den naturlige løsningen

Informasjonstype, informasjonsbruk og informasjonskanal er andre viktige vurderingskriterier for prisbetraktninger.

Prisingsutvalgets ambisjon med hovedprinsippene er å redusere omfanget av tilfeldig prising, samtidig som prinsipper for håndtering av framtidige prisingsituasjoner trekkes opp. Prising kan godt være forskjellig, men ikke tilfeldig forskjellig.

2.2 RETNINGSLINJER FOR PRISING

I denne utredningen fremmer Utvalget for utredning av Prising av offentlig informasjon forslag til offentlig prisingspolitikk. Prisingspolitikkenes overordnede målsetting er å oppnå en mest mulig rasjonell utnyttelse av offentlig informasjon. Utvalgets utkast er basert på de nevnte hovedprinsippene som bør gjelde for prising av offentlig informasjon.

Utvalget har valgt ikke å fremme forslag til konkrete tiltak i forbindelse med gjennomføring av prisingspolitikken, da en vurderer at de foreliggende forslag til hovedprinsipper i seg selv gir tilstrekkelige føringer for iverksettelse.

Utvalget foreslår en del praktiske retningslinjer, til bruk for offentlige organer, ved planlegging av informasjonstiltak, prisvurderinger m.m. (Se "*Praktiske retningslinjer for prising av offentlig informasjon*" i kapittel 9.6). Retningslinjene er nært knyttet opp mot hovedprinsippene i prisingspolitikken, og er formulert som en sjekklister for hvorvidt informasjon:

- kan prises
- om det bør prises
- og i så fall hvordan det bør prises

2.3 KORT OPPSUMMERING AV DE ENKELTE KAPITLER

Utvalget har i utredningen lagt spesiell vekt på å beskrive dagens situasjon når det gjelder prising av offentlig informasjon, definere behovet for prisingspolitikk, drøfte ulike aspekter ved prising og foreslå offentlig prisingspolitikk.

"*Bakgrunn*" i **Kapittel 1** drøfter behovet for en utredning om prising av offentlig informasjon, perspektiver på offentlig informasjon og konsekvenser av moderne informasjonsteknologi.

"*Utvalgets mandat, rammer, definisjoner og presiseringer*" i **Kapittel 3** gir en oversikt over utvalgets mandat og utvalgets tolkninger og definisjoner av viktige begreper som informasjon og pris.

"*Prising – dagens situasjon*" i **Kapittel 4** beskriver dagens situasjon når det gjelder prising av offentlig informasjon i Norge og i noen andre land. De konklusjoner en kan trekke synes å gå i retning av at:

- informasjon i elektroniske medier viser en økende grad av prising, både ved at prisene øker og at antallet tjenester øker
- generelt gis det uttrykk for bekymring fra mange hold over stor prisøkning på offentlig informasjon i de senere år
- når en tjeneste dukker opp i nye medier skjer det ofte at den prises, selv om tilsvarende tjeneste er gratis når den utføres manuelt
- informasjon om plikter, rettigheter, offentlig saksgang o.l. er i hovedsak gratis ved personlig henvendelse, selv om man av og til må finne seg i å betale for en trykt kopi
- prissettingen differensierer lite på brukergrupper, med unntak for enkelte grupper som kan få gode rabatter: studenter, biblioteker, museer og offentlig virksomhet
- internprising forekommer hyppig, både mellom statsetater og mellom forvaltningsnivåer, men prisen vil her ofte være svært lav
- høyere pris på et informasjonsprodukt medfører samtidig et større ansvar fra informasjonsleverandørens side for at dataene er korrekte og at kvaliteten på tjenesten er god
- betalingsviljen for offentlig informasjon er lav, men mange er villig til å betale for verdiøkende tjenester
- få land har foretatt systematiske vurderinger eller utredninger om priser på offentlig informasjon. Temaet er imidlertid i ferd med å bli satt på dagsorden i land hvor det elektroniske tjenestemarkedet er mest utviklet (USA, EU sentralt)

"*Adgangen til å ta betalt for offentlig informasjon etter gjeldende rett*" i **Kapittel 5** tar utgangspunkt i dagens lovverk og i de mange lover og forskrifter som omtaler offentlig informasjon og informasjonsformidling. Brukernes rett til gratis informa-

sjon og veiledning fra forvaltningen er omfattende, og utvalget finner ikke grunn til å foreslå endringer på dette feltet. Lovverket gir likevel ikke holdepunkt for å fastslå at vi har et generelt gratisprinsipp for informasjon fra det offentlige. Det drøftes hvorvidt tilgang til edb-registre mot betaling, kan sies å være en omgåelse av prinsippet om gratis innsyn.

"Internprising i offentlig sektor" i **Kapittel 6** drøfter internprising i offentlig sektor. Det konkluderes med at gjennomføring av et omfattende internprisingssystem for offentlig sektor i første rekke bør knyttes til et overordnet resultat- og målstyringssystem. Gjennomføring av internprising bare for offentlig informasjon vil i denne sammenheng gi liten mening og neppe gi tilstrekkelig gevinst til å forsvare etablering og drift av et slikt system.

Utvalget har dermed avstått fra å svare direkte på mandatets spørsmål om internprising, men har valgt å sette dette spørsmålet inn i en større sammenheng.

"Informasjonskløfter. Kvalitet i offentlig informasjonsformidling" i **Kapittel 7** stiller spørsmålet om økt prising av offentlig informasjon fører til større informasjonskløfter, og tar også opp kvalitetsaspektet i forbindelse med offentlig informasjonsformidling. Gratisprinsippet kan føre til at informasjonskløftene minker, og det offentlige demonstrerer selv tro på dette prinsippet i mange sammenhenger når det gjelder informasjon som må ut til alle. Prising er imidlertid ikke den eneste årsaken til at vi har informasjonskløfter. Økonomiske incentiver kan under visse omstendigheter føre til økt kvalitet i offentlig informasjonsformidling.

"Informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler" i **Kapittel 8** drøfter prising av offentlig informasjon for ulike informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler. For selve informasjonsmarkedet defineres tre markedssegmenter:

1. Offensiv aktiv informasjon som mye av den informasjonen det offentlige produserer i dag, tilhører.
2. Aktiv responderende informasjon som eksempelvis omfatter generell saksinformasjon ifølge offentlighetsloven.
3. Kommersielt nyttbare informasjonsressurser som omfatter mye informasjon som brukes i den daglige saksbehandlingen i offentlige virksomheter.

Det konkluderes med at prisingsbehovet ikke er ett behov, men flere ulike, for ulike informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler.

"Forslag til offentlig prisingspolitikk" i **Kapittel 9** er utredningens hovedkapittel. Det konkluderes med at offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig. Det fastslås videre at prising er en liten del av offentlig informasjonspolitik som har langt større rammevilkår. En rekke hensyn taler mot prising av informasjon, eksempelvis demokrati, rettssikkerhet og faren for økte informasjonskløfter. En rekke hensyn taler også for prising av informasjon, eksempelvis hensynet til en effektiv ressursallokering i det offentlige. Prisingspolitikken legger opp til at ulike typer informasjon bør behandles forskjellig. Mens plikt- og rettighetsinformasjon skal være gratis og best mulig tilgjengelig, uansett informasjonskanal, kan mange andre typer informasjon overlates til et marked hvor prising vil finne sted.

I *"Forslag til offentlig prisingspolitikk"* i kapittel 9 drøftes ulike prisingsmodeller som gratistjenester, delvis offentlig subsidiering, kostnadsdekning, markedsorientert prising og monopolprising. Kostnadsbasert prising i form av marginalkost vil være den anbefalte modellen ved prising fra det offentlige.

"Administrative og økonomiske konsekvenser" i **Kapittel 10** gir en oversikt over de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene til ny prisingspolitikk.

KAPITTEL 3

Utvalgets mandat, rammer, definisjoner og presiseringer

Ved kongelig resolusjon 12. november 1993 nedsatte Regjeringen et utvalg for å utrede prising av offentlig informasjon.

3.1 MANDAT OG SAMMENSETNING

Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. Utvalget til utredning av prising av offentlig informasjon skal:
 - kort redegjøre for dagens situasjon når det gjelder prising av informasjon
 - sammenligne situasjonen med noen andre europeiske land og EF
 - vurdere om det er behov for nye eller endrede regler når det gjelder prising av offentlig informasjon
 - utforme eventuelle forslag til regler på området.

Utvalget skal fokusere på konsekvensene for staten og andre som tilbyr offentlig informasjon, og for statlige brukere, kommunesektoren, næringslivet og publikum (nedenfor kalt brukerne), og særlig ta for seg problemer som er knyttet til prising av offentlige datatjenester i dag, f.eks. monopolprising.

2. Hovedrammen for utvalgets arbeid skal være kommunikasjonsprinsippet, dvs. at informasjon er en prosess hvor det offentlige og brukerne skal være likeverdige deltakere. Utvalget skal ta utgangspunkt i brukernes krav til å få kunnskap om/kjennskap til:
 - rettigheter og plikter de har i henhold til lovverket og som samfunnsborgere
 - øvrige aktiviteter/vedtak i offentlig forvaltning som vil påvirke deres livssituasjon.
3. I utredningen skal utvalget også drøfte:
 - spørsmål vedrørende prising/prisdifferensiering /gratisprinsippet knyttet til ulike informasjonstyper og brukergrupper. I denne sammenheng skal rettighetsinformasjon og pliktinformasjon spesielt omtales.
 - forholdet til ulike informasjonskanaler, herunder til informasjon som stilles til disposisjon elektronisk og til utviklingen på det teleteknologiske området.
 - om det er nødvendig med egne regler som hindrer tilfeldig prissetting av offentlig informasjon og monopolprising.
 - om informasjonsutveksling mellom etater og mellom forvaltningsnivåer bør prises (internprising), og i tilfelle hvilke institusjoner som bør betale, og hvilke prinsipper som bør legges til grunn for prissettingen.
 - i hvilken grad og etter hvilke retningslinjer private og offentlige distributører skal formidle offentlig informasjon på kommersiell basis.
4. Utvalget skal legge vekt på medvirkning og demokrati, og også se på informasjonssløfter. Det skal utrede hvilke konsekvenser en økt grad av prising av informasjon kan få vedrørende tilgjengelighet, underforbruk av informasjon og kvaliteten på informasjon. Utvalget skal også se på hvilke muligheter som de sentrale prinsipper utvalget legger til grunn, kan gi for kommersiell utnyttelse av offentlig informasjon.
5. Utvalget skal også belyse de rettslige sidene vedrørende prising av informasjon knyttet til eventuelle forslag til retningslinjer som utvalget måtte komme med.
6. Utvalget skal ha en egen redegjørelse om de administrative og økonomiske

konsekvensene av forslagene.

7. Utvalget skal avgi sin utredning til Administrasjonsdepartementet innen ett år etter oppnevning.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

1. Administrerende direktør Petter Gottschalk, Norsk Regnesentral, leder
2. Lovrådgiver Hanne Bjurstrøm, Justisdepartementet
3. Stabsdirektør Elisabeth Enger, Kommunenes Sentralforbund
4. Bibliotekdirektør Asbjørn Langeland, Statens bibliotektilsyn
5. Redaktør Magne Nedregård, LO
6. Underdirektør Irene Solberg, Forbrukerrådet
7. Rådgiver Eli Telhaug, Finansdepartementet
8. Direktør Roald Tørrissen, Brønnøysundregistrene
9. Redaktør Oddvar Aasen, Institutt for journalistikk.

Som hovedsekretær ble oppnevnt Tor Evensen, rådgiver i Statskonsult. Ottar Evensen, førstekonsulent i Statens informasjonstjeneste, ble oppnevnt av Administrasjonsdepartementet som sekretær for utvalget fra og med 17.11.93.

3.2 ARBEIDSMÅTE OG GRUNNLAGSMATERIALE

Utvalget har hatt 12 møter. På de innledende møtene har forskjellige aktører presentert sine syn: Administrasjonsdepartementet ved spesialrådgiver Terje Dyrstad, Informasjonsutvalget ved redaktør Thor Viksveen, Tinglysingsdata ved adm. direktør Per Selmer, Statskonsult ved rådgiver Tor Evensen, Institutt for rettsinformatikk ved professor Jon Bing, Statens kartverk ved kartverksjef Øyvind Stene, Brønnøysundregistrene ved direktør Roald Tørrissen, Datatilsynet ved underdirektør Randi Punsvik og Statens informasjonstjeneste ved direktør Arne Simonsen.

Utvalget har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i NOU 1992:21 Ikke bare ord... Statlig informasjon mot år 2000. Her foreslås opprettelse av et prisingsutvalg. Utvalget har videre tatt utgangspunkt i Statskonsults arbeid med en nasjonal infrastruktur for edb, hvor en rekke aspekter ved informasjonsformidling og informasjonsforvaltning utredes, og statlig informasjonspolitik slik den er formulert i St.prp. nr. 1. for Administrasjonsdepartementet. For øvrig henvises til litteraturlisten bak i utredningen.

3.3 DEFINISJONER OG PRESISERINGER

Prisingsutvalget har vært tildelt et omfattende mandat i forhold til den tid som har stått til rådighet. Det har derfor vært nødvendig å foreta avgrensninger i arbeidet og tillegge deler av mandatet større betydning enn andre deler. Utvalget har lagt spesiell vekt på å benytte prisingsperspektivet på alle relevante problemstillinger. På denne bakgrunn har utvalget sett det som sin oppgave:

- å beskrive dagens situasjon når det gjelder prising, i Norge og i enkelte utvalgte land
- å drøfte rettslige sider ved prising
- å drøfte internprising mellom etater og forvaltningsnivåer
- å drøfte informasjonskløfter
- å drøfte ulike informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler
- å utarbeide hovedprinsipper for prising
- å foreslå offentlig prisingspolitikk basert på hensyn både for og mot prising

I Prisingsutvalgets mandat er uttrykket «offentlig informasjon» benyttet i stedet for «statlig informasjon». Utvalget har tolket dette dithen at utredningen skal omhandle informasjon og informasjonsformidling som har sitt utspring i norsk offentlig virksomhet, inkludert kommunesektoren. Med kommunesektoren forstår utvalget både kommuner og fylkeskommuner.

Offentlig informasjon omfatter bl.a.:

- informasjon om virksomheten i staten, kommunene og fylkeskommunene på alle politiske og administrative nivåer
- informasjon om rettigheter, plikter, muligheter m.m. som følger av vedtak og beslutninger fattet av politiske og/eller administrative organer i staten, kommunene eller fylkeskommunene
- informasjon som offentlige forvaltningsorganer produserer og tilrettelegger for bruk utenfor sin egen virksomhet på grunnlag av pliktig avlevert materiale og/eller andre innsamlede data fra offentlige og private kilder
- informasjon fra Stortinget og domstolene som behandles av offentlig forvaltning
- informasjon som produseres utenfor Norges grenser og som er av særlig interesse for Norge

Informasjon som ifølge lov eller forskrift er unntatt fra offentlighet, faller utenfor mandatet. Det gjelder også for informasjon av fortrolig art som partene i en sak har rett til å få ifølge lovverket.

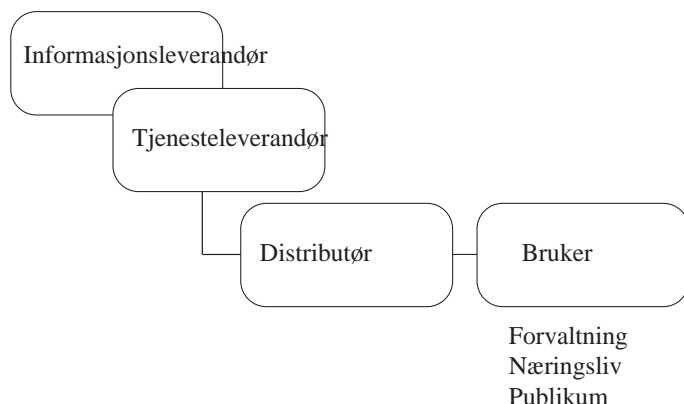
3.3.1 Informasjonsbegrepet

Den statlige informasjonsvirksomhet er beskrevet i NOU 1992:21, "*Adgangen til å ta betalt for offentlig informasjon etter gjeldende rett*" i kap. 5, og vi finner det ikke hensiktsmessig her å repetere dette. Sett i lys av den sterke internasjonaliseringsprosessen vi for tiden er inne i, må det imidlertid påpekes at offentlig informasjon som produseres utenfor Norges grenser, også i høyeste grad kan være relevant for vårt land, og vise versa. Vi tenker spesielt på retningslinjer, direktiv og andre dokumenter fra EU/EØS, men også på dokumenter fra etablerte nordiske samarbeidsorganer (Nordisk Råd o.a.) og andre internasjonale organer som Norge er medlem av på nasjonalt nivå. Etableringen av nye all-europeiske offentlige informasjonssystemer er neppe langt unna. Realiseringen av EUs 4 friheter vil bl.a. medføre økt behov for utveksling av offentlig informasjon over landegrensene. Når vi i det etterfølgende omtaler offentlig informasjon, er det dette som må være vårt perspektiv.

3.3.2 Informasjonskjeden

Formidling av offentlig informasjon skjer i dag på mange måter, gjennom forskjellige kanaler og via ulike medier.

Tradisjonell informasjonsformidling foregår ved at muntlige eller skriftlige henvendelser fra kundene besvares direkte fra et offentlig kontor, ved å distribuere trykte publikasjoner, ved informasjonskampanjer i presse og kringkasting e.l. Distribusjonskjeden utgjøres i dette tilfelle f.eks. av Offentlige kontorer, Trykkeri, Postvesen, Aviser, Ukeblad, Radio og TV. Det utføres en jobb som er bestilt og betalt av informasjonsleverandøren, og hoveddelen av jobben består i å produsere det fysiske informasjonsmaterialet og bringe det ut til sluttbrukerne på en hensiktsmessig måte. For sluttbrukerne vil det meste av dette materialet være gratis, ev. betaler man for de direkte kostnadene ved trykking og distribusjon. For personlige henvendelser betales det normalt ingenting.



Figur 2 Generell distribusjonskjede: Informasjonen oppstår hos leverandøren. Distributøren ivaretar alle oppgaver som ligger mellom leverandør og mottaker.

I praksis kan ofte rollene til aktørene i distribusjonskjeden gå litt over i hverandre. Enkelte ganger kan informasjonsleverandøren selv utføre alle oppgavene i formidlingskjeden. Kostnader oppstår på alle ledd i formidlingskjeden, men slik situasjonen er i dag bestemmes prisen til sluttbrukeren (i den grad det er snakk om pris) ofte på distributørleddet, som er det kommersielle leddet i informasjonsformidlingen.

3.3.2.1 Elektronisk distribusjon

En elektronisk informasjonskjede fyller i prinsippet nøyaktig de samme funksjoner som en tradisjonell informasjonskjede. Forskjellen ligger i de tekniske hjelpemidler som brukes for å få informasjonen fram til brukerne. Den elektroniske formidlingen forutsetter bruk av moderne datateknologi og -kommunikasjon. Den forutsetter også at mottakeren har tilgang til en viss teknisk utrustning på sin side, og at han er i stand til å bruke den.

Elektronisk distribusjon omfatter vanligvis teknisk tilrettelegging, databasevert og nettverksdistributør, med tilhørende brukerstøttefunksjon og tilleggsfunksjoner. For enkelhets skyld kan disse funksjonene sammenfattes under distributør-begrepet. I en papirbasert informasjonskjede ville distributøren antakelig være et forlag, med trykkeri og bokhandel som underleverandører.

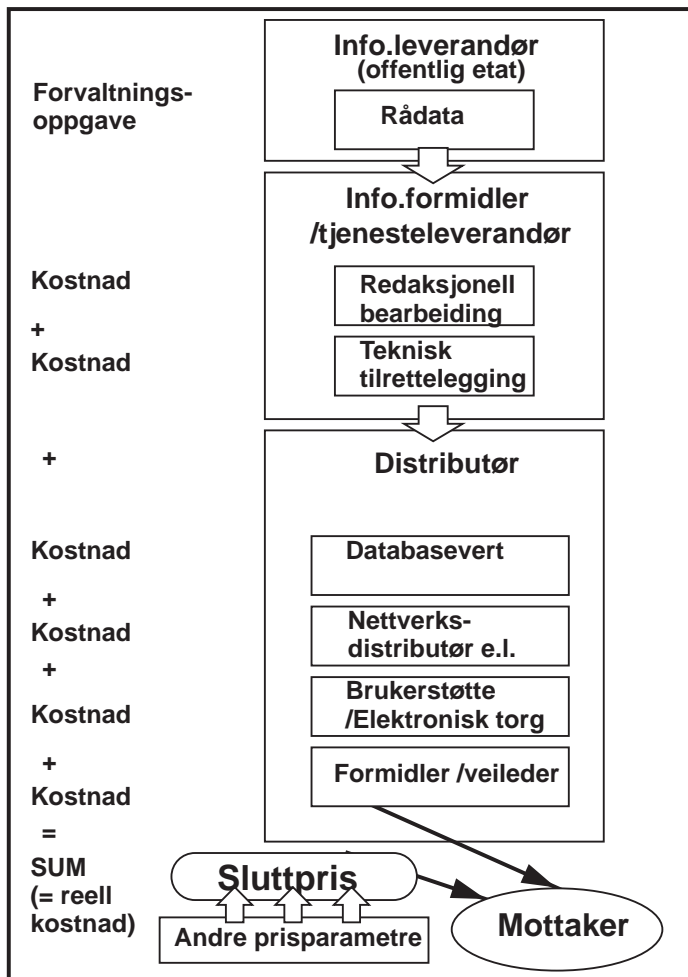
Informasjonsleverandøren kan selv velge å opptre som distributør eller å ivareta en del av oppgavene i formidlingskjeden. Hovedsaken bør imidlertid være å få til en kvalitetsmessig best mulig distribusjon til en lavest mulig pris. Om dette oppnås ved intern eller ekstern innsats er likegyldig, og slike vurderinger bør utelukkende baseres på økonomiske og praktiske forhold i det enkelte tilfelle. Dette betyr at om en leverandør overveier å benytte en ekstern distributør (f.eks. en datasentral), må det eksistere rutiner som gjør at det gunstigste tilbudet foretrekkes, også når det eksterne tilbudet konkurrerer med den interne edb-enheten i etaten.

Av og til benytter informasjonsleverandøren seg av et ekstra mellomledd som gjerne kalles tjenesteleverandør, som står for den tekniske tilretteleggingen av informasjonsmaterialet og opplegg av databasen. Ofte kan distributøren formidle databasene i store, landsomfattende datanett ved hjelp av mange underdistributører. Distributørene kan gå sammen om å etablere brukerstøtte-funksjon, felles fakturerings osv., og vi får da en ny funksjon som ofte går under benevnelsen Elektronisk torg. (På engelsk «One Stop Shop» (OSS))

Nedenstående figur viser et eksempel på en informasjonskjede, hvor vi tenker oss at Informasjonsleverandøren utfører innsamling av rådata, tjenesteleverandøren legger til rette og klargjør datagrunnlaget, og distributøren leverer tjenesten ut til sluttbrukerne og har kontakten mot disse. Forvaltningsoppgavene knyttes her kun til innsamling av datagrunnlaget, men dette vil kunne variere noe fra etat til etat, alt etter hvilke oppgaver etaten er pålagt. Noen ganger vil forvaltningsoppgaven utvilsomt strekke seg helt ut til sluttbrukeren, og ikke stoppe før mottakeren har forstått budskapet og reagert på det. Prisingen av tjenesten vil bl.a. kunne avhenge av hvor langt ut mot brukeren forvaltningsoppdraget strekker seg.

Det offentliges prisingspolitikk kan påvirke sluttprisen både direkte, gjennom subsidier og forskjellige bestemmelser og inngrep, og indirekte, gjennom f.eks. utvikling av standardavtaler mellom aktørene, og andre tiltak for å fremme effektiv og enhetlig informasjonsflyt.

Følgende figur viser ikke alle deler av offentlig informasjonsvirksomhet, men en del av bildet:



Figur 3 Enhver informasjonskjede fører med seg kostnader utover basis forvaltningsoppgaver.

3.3.3 Informasjon – ressurs, produkt, tjeneste

Det fins mange definisjoner på begrepet informasjon. Konsultasjon av leksika og ordbøker bidrar lite til å skape klarhet i begrepene. I utgangspunktet oppfatter vi informasjon som et immaterielt mengdeord, som det verken kan knyttes eierskap eller pris til. Informasjon på dette nivået befinner seg kun i hodet til mottakeren eller det ligger som en passiv informasjonsressurs, som ikke er utnyttet. Et informasjonsprodukt kan betraktes som informasjon i materialisert form, altså et fysisk produkt som er basert på bruk av informasjon som råvare (en bok, et register, en database osv.). Når informasjonen er offentliggjort/publisert, kan det knyttes visse rettigheter til den, f.eks. opphavsrett. I utredningen vil det som regel være informasjon i betydningen informasjonsprodukt(er) som omtales.

Forholdet mellom begrepene informasjon og data er også uklart. Vi kan se på data som løsvrevne biter av informasjon. Eksempelvis vil 39 grader være data, helt til vi får vite at det dreier seg om kroppstemperaturen til et menneske – da vil 39 grader plutselig gå over til å være informasjon (om at vedkommende har feber). Data benyttes også i dagligtalen som et samlebegrep for slikt som har å gjøre med datamaskiner, datasystemer, databehandling osv. (Jf. «Det ligger på data», «Vi har gått over til data».) I dagligtale har vi en tendens til verken å skille mellom informasjon og data eller å skille mellom informasjon og kunnskap. Informasjon befinner seg midt mellom data og kunnskap i et slags forståelseshierarki.

Slik vi forstår uttrykket informasjonstjeneste, er dette å betrakte som en slags konsulenttjeneste – betalt eller ubetalt bistand til å utføre en definert oppgave, f.eks. i forbindelse med innhenting, sammenstilling, ev. analyse og distribusjon av informasjon. Vi antar at uttrykket hovedsakelig har sin bakgrunn i framveksten av profesjonelle informasjonsmeglere og -formidlere, som samler inn informasjon fra mange kilder ut fra bestemte kriterier (i dag hovedsakelig fra elektroniske medier), stiller dette sammen og selger produktet som en tjeneste. Slik virksomhet faller utenfor utvalgets mandat. Imidlertid ser vi at uttrykket informasjonstjeneste i dag også benyttes om en database eller en samling av databaser fra en distributør. Uttrykket kan også benyttes om trykte produkter.

Informasjon framstår som et komplisert begrep fordi det kan bety mange forskjellige ting og fordi det ofte brukes nokså upresist og tilfeldig.

Kanskje kan man definere en struktur bestående av Data-Informasjon-Kunnskap-Handling. Data er her bits og bytes, bokstaver og tall, symboler og signaler. Informasjon kan gi mening til en eller annen, dermed er det situasjonsbestemt og personavhengig om det er informasjon. Forståelse er en egenskap ved kunnskap, og kunnskap er det som setter et menneske i stand til å gjøre fornuftige ting. Dermed er det kunnskap som utløser handling.

Det er vanskelig å utvikle en definisjon og avgrensning av informasjon, for enhver presisering kan redusere begrepets innhold og omfang. Samtidig er det et klart behov for å gjøre forsøk på å avklare begrepet informasjon, bl.a. fordi ordet benyttes i andre ord. Informasjonsteknologi er et eksempel på dette.

Det er sagt at informasjon er: «A difference that makes a difference». Noe kryptisk kanskje, men oversatt kan det være: Data er en strøm av forskjeller, i det øyeblikket disse forskjellene setter i gang en reaksjon, gjør en forskjell, blir det til informasjon.

Prisingsutvalget har i sitt arbeid registrert at det fins forskjeller i ståsted når det gjelder bruk av begrepet offentlig informasjon. Det har avtegnet seg følgende to forskjellige definisjoner på offentlig informasjon med utgangspunkt i disse ståstedene:

Informasjon 1

Informasjon og informasjonsmaterieell som det offentlige går aktivt ut med for å informere brukerne om f.eks. plikter, rettigheter, aktuelle politiske saker, osv., i form av brosjyrer, annonser, i radio og TV, eller i elektroniske medier. Brukt i denne sammenheng vil det være naturlig å se på informasjonstiltaket som innbefattet i forvaltningsoppgaven, og distribusjonen blir dermed også et ledd i forvaltningsoppgaven. M.a.o.: Informasjon er en prosess, og informasjonsleverandørens ansvar strekker seg helt ut til sluttbrukeren, og det opphører ikke før mottakeren har mottatt (og forstått) budskapet.

Informasjon 2

Informasjon kan også være opplysninger registrert og lagret i offentlige registre, arkiv og databaser, som det offentlige samler inn, lagrer og utnytter i egenskap av forvaltere. Denne type informasjon (egentlig data) kan oppfattes som en samfunnsressurs som hentes inn og bearbeides gjennom fellesskapets midler. Store, offentlige informasjonsressurser finner vi f.eks. i Statistisk sentralbyrå, Arbeidsmarkedet, Trygdeetaten, Skatteetaten (det sentrale personregisteret), Vegdirektoratet (bilregisteret), Brønnøysundregistrene, Postverket, Televerket, Kartverket, Tinglysingsdata, Nasjonalbiblioteket, Patentstyret, Riksarkivet, Statsarkivene o.fl. Informasjon er i denne sammenheng en passiv ressurs, som ikke har noen verdi før den blir utnyttet. Ny teknologi har gjort tilgangen til informasjonsressursene enklere.

Offentlig informasjonspolitikk er gjerne begrenset til den første definisjonen. Også Informasjonsutvalget (NOU 1992:21) virker begrenset til denne forståelsen av begrepet offentlig informasjon.

Offentlig politikk på området informasjonsteknologi (IT-politikk) er gjerne begrenset til den andre definisjonen. Denne forståelsen av begrepet offentlig informasjon har sett dagens lys i kjølvannet av innføring av informasjonsteknologi i offentlig forvaltning.

Prisingsutvalgets utredning av prising av offentlig informasjon vil ta utgangspunkt i en samlende definisjon av offentlig informasjon hvor begge disse perspektivene på offentlig informasjon er med i informasjonsbegrepet.

3.3.4 Pris

Utvalget konsentrerer sin utredning om prising. Med pris menes generelt betaling/godtgjørelse/vederlag for en stykkvis ytelse, enten som en vare eller tjeneste. Pris fastsettes normalt i et marked med fri konkurranse som følge av tilbud og etterspørsel. Men pris fastsettes også i en rekke andre situasjoner, f.eks. når det er monopol med bare én tilbyder av informasjonen.

Sett fra betalerens side kan det imidlertid være uviktig hva leverandøren av informasjon kaller det, eller hva som brukes som begrunnelse for å avkreve brukeren en betaling som vilkår eller vederlag for å oppnå en ytelse. Pris i vid forstand omfatter derfor i vår forbindelse ethvert økonomisk vederlag som ytes av en betaler til en informasjonsgiver eller noen som handler på vegne av ham.

Pris kan relativt klart avgrenses mot betalingsplikt som har sitt utspring i en handling eller unnlåtelse på betalersiden som utløser betalingsplikt som en straffesaksjon, f.eks. bot, inndraging, straffegebyr, tvangsmulkt, parkeringsgebyr osv. Men terminologien er ikke alltid helt dekkende for realiteten. Tilfeldig bruk av begreper som avgift og gebyr er eksempler på det.

Det offentlige kan også i kraft av sin rolle som skatte- og avgiftsmyndighet pålegge en betaler en offentligrettslig plikt til å betale av sine penger til felleskassen.

Typiske eksempler er skatt, toll, offentlige avgifter osv. Disse områdene ligger utenfor vår prisdiskusjon, men heller ikke her er terminologien alltid like betegnende for realiteten.

3.3.4.1 *Prisens betydning*

Prisen på et produkt eller en tjeneste påvirker brukernes atferd. Derigjennom påvirker prisen også ressursbruk og ressursfordeling i samfunnet. Eksempelvis vil høy pris på en tjeneste motivere kjøperne til å ta i bruk andre og billigere tjenester. Prising kan derfor være et virkemiddel til å styre brukernes handlemåte i en ønsket retning, f.eks. å redusere eller øke etterspørselen etter bestemte tjenester. Dette benyttes både av det offentlige og det private i mange sammenhenger, f.eks. er bompenger rundt større byer primært motivert ut fra ønsket om å redusere personbiltrafikken inn til byen. Dyre parkeringsplasser i sentrum virker i samme retning, likeså subsidiering av kollektivtrafikken. En liknende strategi for bruk av prismekanismer er vanskelig å få øye på når det gjelder prising av offentlig informasjon.

3.3.4.2 *Gebyr og avgift*

Med gebyr menes tradisjonelt noe annet enn avgift, idet formålet her vil være en ren inndekking av kostnader forbundet med levering av de gebyrbelagte tjenestene. Det er ikke alltid klart når et gebyr eller en avgift faller utenfor eller innenfor prisdiskusjonen. Undertiden brukes begrepet på forhold som for alle praktiske formål må vurderes under synsvinkelen prisingsproblematikk, f.eks.: Bankgebyrer, rettsgebyrer (tidligere sportler), kommunale gebyrer, og private og offentlige avgifter av forskjellig slag. Alle disse er i realiteten betaling for tjenester som man i mangel av positivt holdepunkt for noe annet ville kalle prising av tjenester. Det samme gjelder for en del andre betegnelser, som refusjoner, egenandeler, dekningsbidrag og royalties m.m., som alle naturlig kan trekkes inn i diskusjonen om prising av informasjon.

Også sett fra stats- og kommunekassens og dermed skattebetalernes side, er det et poeng at enten pengene kommer inn som straff, skatt, avgift, gebyr eller ved levering av prisede tjenester, vil det være en del av finansieringen av de samlede offentlige utgiftsbudsjetter. Det er dessuten fullt mulig å legge inn politiske styringsønsker som en del av grunnlaget for fastsettelse av «utlikningsprinsipper» som vil påvirke de faktiske pengebeløp, uavhengig av hvilken teknisk-juridisk løsning man velger.

På denne bakgrunn er det klart at utvalget forholder seg til de gebyrer, avgifter og andre reelle vederlagsordninger som fins i praksis for offentlig informasjon, selv om dette kanskje ikke umiddelbart oppfattes som en del av prisingsproblematikken. Som ytterligere begrunnelse kan vises til at på de områder der man tidligere hovedsakelig har hatt tilgang til offentlige, gebyrbelagte informasjonstjenester, ser man klart at når området kommersialiseres er statens gebyrsatser en sterkt medvirkende faktor for hvilken prisingspraksis som velges for tilgrensende private og offentlige tjenester.

3.3.4.3 *Prising i næringslivet*

Næringslivet forholder seg til markedsmekanismer. Men også for næringslivet er det vanskelig å vite hva som er riktig pris, spesielt første gang den skal fastsettes for et nytt produkt. For å kunne sette riktig pris er det nødvendig å kjenne kostnadsstrukturen, konkurransesituasjonen og markedets reaksjoner på pris og prisendrin-

ger. På grunn av manglende kunnskap, spesielt markedskunnskap, støtter man seg ofte på skjønnsmessige vurderinger. Utgangspunktet for prisingen kan være:

- kostnader
- etterspørsel
- den pris som konkurrentene tar for tilsvarende produkt

I tillegg må bedrifter i næringslivet bestemme seg for hvor de vil posisjonere sitt produkt når det gjelder pris og kvalitet. Bedriften kan velge ulike kombinasjoner av pris og kvalitet, og den må også bestemme seg for hvilke mål den vil nå med sin prispolitikk, eksempelvis:

- overleve som virksomhet, ved å prise under enhetskostnaden i en periode
- maksimere fortjenesten på kort sikt
- maksimere omsetningen
- maksimere salgsveksten

Det er langt lettere å fastsette prisen på et produkt som er veletablert på markedet enn å fastsette prisen på et helt nytt produkt. Samtidig må man være klar over at prisendringer på et eksisterende produkt kan utløse både forventede og overraskende reaksjoner på markedet. Ofte vil man foreta både kostnadsanalyser og markedsanalyser før priser på eksisterende produkter forandres. Når prisleiet er fastsatt, må man dessuten ta stilling til om prisen skal være den samme for alle kundegrupper eller forskjellig for ulike kundegrupper. Følgende alternativer står åpne:

- samme pris for samtlige kunder
- samme pris for samtlige kunder som kjøper produktet under samme betingelser (f.eks. samme informasjonstype, samme distribusjonskanal, samme volum)
- prisen bestemmes gjennom forhandlinger mellom kjøper og selger

Selv om bedrifter i næringslivet må forholde seg til markedsmekanismer, er markedsforsholdene svært varierende. Sjelden finner man markeder med fullkommen konkurranse. I noen markeder finner vi monopol. Markedsformen har en betydelig innflytelse på hvordan bedrifter i næringslivet fastsetter sine priser.

3.3.4.4 *Prising i det offentlige*

For det offentlige vil det knytte seg andre problemstillinger til prising. For det offentlige vil prisingen ofte være et virkemiddel til å oppnå politiske og andre offentlige målsettinger, og ikke være et mål i seg selv. Både spørsmålet om informasjon skal prises og i tilfelle hvilken pris som skal tas, er knyttet til virkemiddelbruk for å oppnå målsettinger i det offentlige. Prisingen kan eksempelvis benyttes til å påvirke etterspørselen etter informasjonen, både i den ene og den andre retningen. Derved brukes prisen som et middel til å styre offentlig ressursbruk og ressursfordeling. Ideelt sett betyr det at ressursene brukes der de gjør mest nytte i samfunnet (effektiv ressursallokering).

Offentlig sektor kan påvirke ressursbruken når det gjelder pris på informasjon på to måter:

- offentlig sektors virksomhet og finansieringen av denne hvor det offentlige har direkte styring med ressursbruken
- privat sektors virksomhet og finansieringen av denne hvor offentlige inngrep påvirker ressursbruken.

For prising av offentlig informasjon kan det være aktuelt å gå inn på begge områder. Men trolig vil de viktigste virkemidlene relatere seg til det offentliges egen ressursbruk ved produksjon, formidling og distribusjon av informasjon. Når det gjelder

eventuelle inngrep i private markeder, vil dette relatere seg til bruk av offentlig informasjon i private foretak, som f.eks. massemedier, elektroniske databaser og -tjenester av forskjellig slag, og forskjellige utgivelser basert på offentlig informasjonsmateriale. Som regel vil det her være snakk om inngrep for å stimulere til økt bruk av offentlig informasjon snarere enn å pålegge restriksjoner.

3.3.4.5 *Priser på informasjon*

Det som skiller informasjon fra de fleste andre varer og tjenester, og som gjør prissetting av informasjon til et spesielt komplisert område, er at informasjon av natur er immateriell. Men informasjon i form av bøker, artikler, informasjonstjenester etc., er klart å betrakte som produkter som omsettes på vanlig måte. I så henseende er ikke informasjonsprodukter annerledes enn hvilke som helst andre produkter. Til grunn for utviklingen av produktet ligger en basis av informasjon, kunnskap, viten, kompetanse osv. som på en eller annen måte innkalkuleres i prisen på det ferdige produktet.

Det vil imidlertid i de fleste tilfeller være mulig å kjøpe eller overta visse rettigheter også i forbindelse med selve informasjonsinnholdet, f.eks. rettigheter til videre bearbeiding og kommersiell utnyttelse. For en bok vil dette typisk dreie seg om retten til å lage en film eller et skuespill på basis av boka. For offentlig informasjon gjelder imidlertid at det meste av informasjonen er unntatt beskyttelse, dvs. det er fritt å utnytte informasjonen videre, f.eks. i kommersiell bruk. Dette gjøres da også innenfor mange områder, f.eks. innen skattelovgivningen. Den informasjonen som kan benyttes til videreføring i slike tilfelle, må imidlertid snarere karakteriseres som rådata enn som ferdig informasjon. Regelverket gir neppe anledning til å kopiere et informasjonsprodukt og videreselge det som sitt eget, selv om informasjonen i og for seg er ubeskyttet. Katalogvernet hindrer en slik framgangsmåte. EUs Databasedirektiv peker i samme retning. Det er også slik at mange informasjonstjenester må vedlikeholdes og ajourføres regelmessig for at kvaliteten skal bli god. Derfor er det mye som taler for at det inngås et avtaleregulert samarbeid mellom informasjonsleverandør og distributør, hvor prisen kan knyttes til avlevering, bearbeiding og tilrettelegging – men sjelden til selve informasjonen.

Prisingen av kommersielle informasjonstjenester vil følge tradisjonell pristeori, slik den presenteres i lærebøker, og dermed bli et resultat av kostnader, etterspørsel og/eller konkurranseforhold. På flere områder har vi allerede en slik situasjon, og utviklingen fortsetter å gå i den retning. Det gjelder f.eks. produkter fra Statens kartverk, Tinglysingsdata og Lovdata. Selv om offentlig informasjon sjelden har noen beskyttelse iht. Åndsverkloven, blir informasjon stadig oftere betraktet som en vare som kan omsettes for en pris. Prising forutsetter etterspørsel, som enten er til stede eller skapes gjennom markedsføring. Etterspørselen etter offentlig informasjon er avhengig av informasjonstilbud, informasjonbehov, informasjonstilgjengelighet og informasjonspriser.

3.3.4.6 *Informasjonsøkonomi*

Formålet med all økonomisk virksomhet er å tilfredsstille menneskelige behov. Jo bedre våre behov blir tilfredsstilt, desto høyere velferd har vi. Mange av våre behov blir tilfredsstilt gjennom forbruk av varer og tjenester. Den behovstilfredsstillelse som er mulig å oppnå i et samfunn, vil derfor avhenge av den tilgang til varer og tjenester man kan få. Jo større denne tilgangen er, desto høyere kan levestandarden bli. Likevel vil ethvert land ha begrensede ressurser i forhold til det samlede behov.

Allokering av ressurser står derfor sentralt i ethvert økonomisk system. Allokering foregår i en blanding av:

- samspill mellom etterspørsel og tilbud i markedet
- offentlig virksomhet og beslutninger av politiske myndigheter

Det er mange gode grunner til at offentlig informasjon bør være gratis. Samtidig er det viktig å være klar over at det fins minst tre hovedargumenter for direkte prising av informasjon:

- rettferdighetsprinsippet, som tilsier at kostnader som oppstår ved informasjonsbruk dekkes av den som bruker
- ressursanvendelsen, som tilsier at det er en viss sammenheng mellom den pris brukeren betaler og faktisk ressursbruk
- konkurransesituasjonen, som tilsier at man unngår konkurransevridning dersom alle oppnår kostnadsdekning i informasjonsformidlingen

Prising forutsetter at det foreligger etterspørsel etter informasjon. Informasjon kan dekke et behov, som f.eks.:

- redusere egne kostnader
- øke egne inntekter
- gi en opplevelse
- gi trygghet
- gi innflytelse

Det er en rekke ubesvarte spørsmål knyttet til begrepet informasjonsøkonomi, et fagområde som er i ferd med å se dagens lys. God informasjonsøkonomi kan innebære at offentlig informasjon gjøres tilgjengelig i elektronisk form for å redusere kostnader. God informasjonsøkonomi kan innebære å styre inntekten fra store brukere av en informasjonstjeneste til å gjøre den samme tjenesten lettere tilgjengelig også for små brukere. God informasjonsøkonomi kan innebære å la private aktører ta utgiftene og inntektene ved å foredle offentlig informasjon.

3.4 PERSPEKTIVER PÅ OFFENTLIG INFORMASJON

Informasjon kan bety mange ting: Utdanning og kunnskap, opplevelse og underholdning. Det kan knyttes ulike perspektiver til tilrettelegging og formidling av offentlig informasjon:

- Informasjon er et redskap for styring og kontroll. Dette er gjerne informasjon som det offentlige samler inn (med hjemmel i lov), om enkeltindivider, organisasjoner, virksomheter, gjenstander osv., og som benyttes av sentrale og lokale myndigheter, for myndighetsutøvelse og forvaltningsformål. Slik informasjon benevnes ofte nasjonale grunndata.
- Informasjon er basiskunnskap for enkeltmenneskets forhold til samfunnet. Dette er informasjon om de grunnleggende rettigheter, plikter og muligheter som enkeltindividene har i samfunnet.
- Informasjon er et fellesgode og bærer av kulturarv. Dette kan være statistikk og oversikter, informasjon om ressurs- og miljø, økonomiske og politiske forhold osv., som det er viktig at publikum får lett tilgang til.
- Informasjon er grunnlag for forskning og kunnskapstilegnelse. Dette er informasjon om informasjon, om pågående forskning og utvikling, om litteratur osv.
- Informasjon er en basis for samarbeid og samspill. Dette er informasjon som framkommer gjennom saksbehandling, felles oppgaveløsning og ressursbruk.
- Informasjon er en vare i et kommersielt marked. Dette omfatter informasjon fra offentlig virksomhet, som også har verdi som handelsvare. Særlig aktuelt er

informasjon som framkommer på bakgrunn av data som sammenstilles fra flere ulike offentlige sektorer. Eksempler er informasjon om ressurser, eierforhold, verdifastsettelse, økonomi.

Ingen av ovennevnte perspektiver utelukker de andre. Informasjon som har stor verdi ut fra ett synspunkt, kan også være av interesse ut fra andre perspektiver. Det har til nå vært slik at det offentlige – på ingen av de ovennevnte områdene – har sett det som sin primære oppgave å selge informasjon.

3.4.1 Kommunikasjonsprinsippet

I NOU 1992:21 er det lagt stor vekt på å få fram kommunikasjonsprinsippet i offentlig forvaltning. Prinsippet inngår som et viktig element i den statlige informasjonspolitikken. Kommunikasjonsprinsippet legger til grunn at et budskap skal formidles fra sender til mottaker på en slik måte at det forstås av og virker på mottakeren. Det ligger også implisitt i kommunikasjonsprinsippet at forvaltningen har ønske om en større grad av toveis-kommunikasjon mellom det offentlige og innbyggerne.

Kommunikasjonsprinsippet setter forvaltningen istand til å møte:

- utfordringer knyttet til samspill mellom forvaltningen og innbyggerne
- utfordringer knyttet til kontakten med ulike brukergrupper med forskjellige behov og forskjellige kommunikasjonsressurser
- utfordringer knyttet til samspillet internt i forvaltningen.

I praksis oppstår det ofte konflikter mellom et faglig perspektiv og kommunikasjonsprinsippet, f.eks. når en fagekspert og en informasjonsmedarbeider skal samarbeide om å produsere informasjon til publikum. Her blir det informasjonsmedarbeiderens oppgave å formidle budskapet (det faglige innholdet) på en slik måte at det kan forstås av målgruppen. Kommunikasjonsprinsippet har selvsagt samme gyldighet uansett hvilke informasjonskanaler som benyttes (trykt, muntlig, elektronisk).

Prinsippet om kommunikasjon mellom likeverdige parter åpner for mange krevende perspektiver også når det gjelder prisspørsmål. Prinsippet kjennetegnes ved at myndigheter og innbyggere kan veksle i rollene som sender og mottaker av informasjon. Men rimer dette f.eks. med det som mange hevder, at det offentlige pålegger innbyggerne å levere opplysninger til offentlige registre (av og til tar det offentlige betalt for jobben), og siden selger opplysningene tilbake til brukerne (publikum og næringslivet)? Det kan også stilles spørsmål ved om det eksisterer en nødvendig infrastruktur for toveis kommunikasjon mellom brukerne og forvaltningen.

Enhver bruker med tilgang til elektronisk postsystem kan nå sende en elektronisk melding direkte til Bill Clinton, Carl Bildt, eller for å bruke et norsk eksempel, Gudmund Hernes. Formodentlig er opprettelsen av slike postkasser ment å være et ledd i arbeidet for å gjøre forvaltningen mer tilgjengelig for publikum og for den øvrige forvaltning. Nedenstående gjengivelse av et automatisk standard svar på en henvendelse til Gudmund Hernes tyder imidlertid på at tilgjengeligheten ikke bedres på grunnlag av ny teknologi alene. Organisasjonsmessig må forvaltningen følge opp de utfordringer som ligger i en økt grad av toveis kommunikasjon med brukerne på en helt annen måte enn eksemplet viser.

Med ovennevnte forbehold vil Prisingsutvalget følge opp kommunikasjonsprinsippet, slik det er skissert i NOU 1992:21.

Figur 4 Eksempel

Dette er et automatisk svar fra Gudmund Hernes sin postboks hos UNINETT:
Takk for at De sendte E-post til Gudmund Hernes!
Deres melding vil bli behandlet innen kort tid av en person, og sendt videre til riktig saksbehandler om nødvendig.
Meningsytringer vil bli telt opp og resultatet presentert for statsråd Hernes hver uke.

Med vennlig hilsen
Epost-mottak
KUF DEP/UNINETT

3.4.2 Brukerorientert forvaltning

En av målsettingene i omstillingsarbeidet innenfor offentlig sektor går ut på at den offentlige tjenesteytingen må bli mer innrettet mot brukernes behov. Forvaltningen skal bli mer fleksibel og omstillingsdyktig i forhold til skiftende behov, og dette innebærer bl.a. krav om bedre brukerinnsyn i det offentliges virksomhet og en bedre tilgjengelighet til offentlige tjenester. Samspill, medvirkning og medbestemmelse er andre stikkord som benyttes for å beskrive det ønskede forholdet mellom forvaltning og brukere.

Ved siden av de overordnede intensjonene, vet vi at det er igangsatt interne rasjonaliseringstiltak i mange store statsetater (f.eks. Skatteetaten, Postverket, Televerket, Lensmannsetaten, Forsvaret, o.fl.), som kan ha negative konsekvenser for brukerne av statlig publikumsservice i små lokalsamfunn. Brukerne kan også ha problemer som følge av at forvaltningen er fragmentert og sektorisert. Publikum må oppsøke flere offentlige kontorer, kanskje på forskjellig forvaltningsnivå, for å få sin sak behandlet. Det foreligger nå flere initiativ i forvaltningen for å øke kvaliteten i offentlig tjenesteyting og gi brukerne bedre service. Ett av tiltakene som tar sikte på å overvinne «sektoriseringen» og veie opp for eventuelle uheldige bieffekter av sektorvis rasjonalisering, kalles «Offentlig servicekontor». Servicekontorene skal være forvaltningens felles ansikt utad mot publikum. Her skal brukerne få utført det meste av sine offentlige anliggender, uansett hvilket kontor og forvaltningsnivå sakene hører hjemme i. De første offentlige servicekontorer er allerede åpnet (1994). Teknologien benyttes i servicekontorene dels som støttesystemer for saksbehandlingen, dels for å gi saksbehandlerne tilgang til fagsystemene i etatene, og dels for selvbetjente terminaler med enkel publikumsinformasjon. Det er ikke lagt opp til noen spesiell prisingspolitikk for tjenester som ytes ved servicekontorene, i forhold til tjenester som ytes direkte fra fagetatene.

3.5 INFORMASJONSFORMIDLINGENS RAMMEBETINGELSER**3.5.1 Lovverket**

Mange lover og forskrifter omtaler offentlig informasjon og informasjonsformidling. Det er alminnelig antatt at for at det offentlige skal kunne kreve vederlag, gebyr, avgift eller annen form for betaling, må dette hjemles i angjeldende lovverk. Prising av offentlig informasjon er et tema som knapt er omtalt i lovverket, og det er rimelig å tro at lovgiverne ikke har sett på salg av informasjon som noe aktuelt område for offentlig virksomhet. I *"Adgangen til å ta betalt for offentlig informa-*

sjon etter gjeldende rett" i kapittel 5 er det gitt en mer utførlig omtale av hvilke føringer dagens lovverk kan gi når det gjelder prising eller ikke prising. Vi skal her bare nevne ganske kort de viktigste lover og forskrifter det kan være aktuelt å støtte seg på.

- Åndsverkloven som unntar offentlige saksdokumenter m.m. fra opphavsrettslig beskyttelse i forhold til kopiering og tilgjengeliggjøring for allmennheten.
- Offentlighetsloven som sikrer publikum gratis innsynsrett i det offentliges myndighetsutøvelse.
- Personregisterloven som sikrer publikum gratis adgang til å få opplyst hvilke opplysninger om dem selv som lagres eller bearbeides med elektroniske hjelpemidler.
- Forvaltningslovens veiledningsplikt som pålegger forvaltningsorganer en ganske omfattende gratis opplysningsplikt overfor sine brukere.
- Bibliotekloven som pålegger folkebibliotekene å stille bøker og annet egnet materiale gratis til disposisjon for innbyggerne.
- Kommunelovens § 4 som pålegger kommuner og fylkeskommuner å drive aktiv informasjon om sin virksomhet.

Temaet er mer utførlig behandlet i *"Adgangen til å ta betalt for offentlig informasjon etter gjeldende rett"* i kapittel 5.

3.5.2 Økonomiske rammebetingelser

Ved siden av lovverket er det budsjettssystemet i det offentlige som utgjør den viktigste rammebetingelsen for hvordan prisingen av offentlig informasjon og tjenester kan foregå. Ved en vurdering av budsjettssystemets betydning for bruk av prising i offentlig sektor, må det skilles mellom staten og kommunesektoren.

3.5.2.1 Staten

I statlig sektor går det et viktig skille mellom ordinær forvaltningsvirksomhet som er bruttobudsjettert, og forretningsvirksomhet som er nettobudsjettert.

Forvaltningsvirksomheten er ordinært bruttobudsjettert. Det innebærer at Stortinget vedtar bevilgninger både på utgifts- og inntektsposter. Vedtak på utgiftsposter er ikke knyttet til bevilgningsnivået på tilhørende inntektspost. Økte inntekter gir derfor ikke automatisk grunnlag for en økning av utgiftene for vedkommende institusjon.

Som eksempel kan vises til Statistisk sentralbyrå som i 1994 har en samlet utgiftsbevilgning på 328 mill. kroner, mens inntektsbevilgningen er 73,7 mill. kroner. Av inntektsbevilgningen er 9,2 millioner knyttet til salgsinntekter og 52,5 millioner til såkalte spesialoppdrag.

For en del institusjoner er det imidlertid gjennom eksplisitte forutsetninger i budsjettdokumenter til Stortinget, lagt inn klare bindinger mellom utgifts- og inntektsbevilgning, f.eks. krav om full inntektsfinansiering. Dette innebærer at manglende oppfyllelse av inntektskravene, automatisk fører til krav om å redusere utgiftsnivået, samt at økte inntekter vil gi grunnlag for økning av utgiftene. Eksempler på slike institusjoner er Patentstyret og Justérvesenet.

Kun én av bestemmelsene i Stortingets Bevilgningsreglement åpner for en kopling av bevilgningene på utgifts- og inntektsposter, den såkalte Merinntektsfullmakten. Denne bestemmelsen innebærer at det i løpende budsjett-termin kan gis adgang til å overskride utgiftsbevilgningen dersom inntektsbevilgningen økes tilsvarende. Det er fastsatt visse forutsetninger for bruk av fullmakten, bl.a. at virksomheten selv

må kunne påvirke inntektene og at merinntektene må være et resultat av økt innsats/aktivitet i forhold til budsjettforutsetningen for vedkommende år. Videre forutsettes at fullmakten ikke skal begrense Stortingets innflytelse over pris- og takstpolitikk eller forutsetninger om tilgjengelighet, omfang og servicenivå for statlige tjenester.

Statlig forretningsvirksomhet drives som hovedregel som forvaltningsbedrift, statsforetak eller aksjeselskap. Forvaltningsbedrifter nettobudsjetteres på statsbudsjettet, mens statsforetak og aksjeselskaper ikke budsjetteres på statsbudsjettet (med unntak for utbytte til staten eller aksjekapital). Disse virksomhetene beholder således sine økte inntekter, noe som vil kunne gi grunnlag for økning av driftsbudsjett, investeringer eller økte reserver. De har dermed klare incitamenter til å øke inntektene sine.

Politiske målsettinger for statsbudsjettets utvikling:

I tillegg til de rent budsjett-tekniske forhold som er omtalt ovenfor, vil politiske målsettinger for utviklingen av budsjettets balanse kunne gi incitamenter og medføre krav om generering av inntekter. For statsbudsjettet kan dette skje ved politiske målsettinger om uendret eller bedret budsjettbalanse.

Med sterkt fokus på budsjettbalansens utvikling, vil inntektsøkninger bli sett som et middel til eller krav om å få gjennomslag for forslag om økte utgifter. Reduksjon av utgiftene, f.eks. ved rasjonaliseringstiltak eller ved å kvitte seg med kostbare oppgaver og tjenester, vil være en annen måte å bedre budsjettbalansen på. Hvordan dette løses, vil være en funksjon av de økonomiske målsettingene.

3.5.2.2 *Kommunesektoren*

Kommunesektorens økonomiforvaltning er regulert etter bestemmelsene i Kommuneloven m/forskrifter. De viktigste inntektskildene for kommunene er:

- skatter
- konsesjonsavgifter o.l.
- overføringer fra staten
- inntekter knyttet til brukerbetaling for bestemte tjenester

Kommunesektoren har mulighet for, rent budsjettmessig, å dekke inn noe av det som informasjonsproduksjonen koster, ved å selge informasjon. Det kan imidlertid ligge en rekke andre begrensninger gjennom lovverk m.m. på de ulike sektorer som kommunesektoren har ansvar for. I forarbeidene til ny lov om kommuner og fylkeskommuner har et utvalg bl.a. vurdert om det vil være hensiktsmessig å lovfeste selvkostprinsippet som en generell norm i kommuneloven (NOU 1990:13). I noen tilfeller er selvkostprinsippet allerede lovfestet, f.eks. for avfallsgebyr, vann- og kloakkavgifter. Man har imidlertid kommet fram til at før det ev. kan bli tale om å lovfeste et selvkostprinsipp i sin alminnelighet, må dette utredes nærmere, og ses i sammenheng med en generell vurdering av prissetting av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det eksisterer også forskjellige oppfatninger av hvordan selvkost skal beregnes, og «det synes på det rene at prinsippet praktiseres i ulik grad for ulike typer av kommunale/fylkeskommunale tjenester, og at prinsippets anvendelse varierer i de enkelte kommuner/fylkeskommuner». (Op.cit.)

KAPITTEL 4

Prising – dagens situasjon**4.1 OMFANG**

Det har ikke vært mulig for utvalget å skaffe en tilnærmet eksakt oversikt over omfanget av offentlig informasjonsformidling. Seksjon Statens Trykning (STR) oppgir at den totale omsetning av statlige trykkeoppdrag som STR direkte og indirekte er i berøring med, utgjør ca. 500 mill. kroner årlig. Seksjon Hurtigtrykk angir antallet trykksider i 1992 til nær 32 millioner sider, fordelt på 12.400 oppdrag. Dette er imidlertid bare en del av totalbildet for offentlig informasjonsformidling.

Offentlig statistikk gir få relevante volummål for informasjon og informasjonsformidling, utover den virksomheten som drives av Statens informasjonstjeneste. Nedenstående oppstillinger, som omfatter de viktigste publikasjonstyper og aktører, skulle likevel gi en pekepinn på hvor stort omfang denne virksomheten har, og i hvilken grad informasjonen prises. Papirbasert og muntlig informasjonsformidling er fortsatt dominerende, men det er godt belegg for å hevde at elektronisk distribusjon etter hvert utgjør en stadig mer betydningsfull del av informasjonsvirksomheten. Som påvist i det følgende påvirker de nye mediene prisingen av tjenestene på forskjellige måter. Både i elektroniske og papirbaserte medier finner vi offentlig informasjon som distribueres gratis. Det fins imidlertid en klar overvekt av prisbelagte tjenester i de elektroniske mediene.

Det er i dag ikke etablert prinsipper for bruk og fastsetting av interne (avregnings)priser for intern informasjonsutveksling mellom ulike deler av statsforvaltningen og mellom forvaltningsnivåene. Det er på dette området, som for prising av offentlig informasjon til eksterne brukere, en meget varierende praksis både mht. i hvilken grad det tas betaling og hvordan denne fastsettes.

4.1.1 Trykt informasjon

Det trykte ord står fortsatt sterkt innenfor offentlig informasjonsformidling. Informasjonsmateriellet kan inndeles i bøker, hefter og brosjyrer. Vi påpeker dette bl.a. fordi denne inndelingen ser ut til å ha betydning for prisingen.

4.1.1.1 Brosjyrer

Offentlig brosjyremateriale er godt dekket gjennom oversikten fra Statens informasjonstjeneste (SI). Oversikten omfatter over 3000 publikasjoner fordelt på 25 emneområder fra ca. 275 offentlige instanser og organisasjoner. De aller fleste (79 %) av de registrerte brosjyrene distribueres gratis. For de brosjyrer som koster noe, er prisen for de flestes vedkommende mellom 10 og 100 kroner. 1 % av de registrerte brosjyrene koster mer enn 100 kroner. Bare 8 av brosjyrene koster over 200 kroner. Vi antar at en del av de mest omfattende informasjonsbrosjyrene også kunne forsvare benevnelsen hefte eller bok.

De offentlige etatene utgir altså mye gratis informasjon i form av trykksaker, og priser for øvrig moderat. Mange populære brosjyrer trykkes imidlertid ikke opp igjen av den ansvarlige utgiver. Begrunnelsene for dette er mange:

- Det blir for kostbart med opptrykk.
- Næringslivet har forsynt seg av gratis publikasjoner for å selge det videre f.eks. som kursmateriell.

- Etaten føler at informasjonsmateriell forsvinner til feil målgruppe.

Arbeidstilsynet har f.eks. begynt å ta seg betalt for brosjyrer av ovennevnte årsaker. Toll- og avgiftsdirektoratet ønsker også å ha full kontroll med hvem som får deres brosjyrer tilsendt, og de priser derfor informasjonsmateriellet.

Offentlige publikasjoner fra Storting og Regjering selges gjennom Akademika A/S og videre gjennom alle landets bokhandlere.

4.1.1.2 Kopiering av offentlige dokumenter

Mange offentlige dokumenter har ingen opphavsrettslig beskyttelse, og kan kopieres fritt. Forvaltningslovens veiledningsplikt og offentlighetsloven sikrer publikums innsynsrett knyttet til offentlig saksbehandling og myndighetsutøvelse. (Nærmere beskrevet i "[Adgangen til å ta betalt for offentlig informasjon etter gjeldende rett](#)" i kap. 5.) Selv om publikum etter dette har krav på gratis innsyn i en del dokumenter, tolkes ikke dette alltid slik at man automatisk har krav på å få selve dokumentet gratis. Eksempel på dette fins bl.a. i biblioteksektoren: Offentlige dokumenter er gratis tilgjengelig i alle offentlige bibliotek. Ønsker derimot brukeren en kopi med seg hjem, er det vanlig praksis i bibliotekene å belaste brukeren de direkte kostnadene som påløper i forbindelse med kopieringen. Normalt beregnes kostnadene pr. kopiside til 1 – 2 kroner. Studenter og skolelever får vanligvis rabatter.

Det skiller i denne sammenheng ikke mellom kopiering av offentlige dokumenter som brukerne har krav på å få gratis innsyn i iht. lovverket, og annen kopiering; formodentlig ut fra den begrunnelse at brukerne allerede har gratis tilgang til dokumentene i biblioteket eller kan få dem gratis på annen måte. Offentlighetsloven § 8, 3. ledd gir også hjemmel for å gi forskrifter om betaling for «avskrifter, utskrifter eller kopier.» (Slike forskrifter er imidlertid ikke gitt.)

4.1.2 Elektronisk informasjon

Elektronisk formidling av offentlig informasjon er av relativt ny dato. De fleste elektroniske registre ble etablert først og fremst med tanke på interne bruksområder, og i liten grad med henblikk på ekstern distribusjon og salg. Utviklingen har imidlertid gått svært raskt, og i dag er svært mye av offentlig informasjon og registre lagret i elektroniske medier. Norge regnes til de land i verden som er lengst framme på dette området. I 1990 ble det f.eks. registrert ca. 150 offentlige, elektroniske databaser i Norge. Datatilsynet nevner i 1994 tall som 1 million (!) elektroniske registre totalt i Norge. Ca. 20 % av statlige institusjoner har registre/databaser tilgjengelig for eksterne brukere, og ytterligere 30 % planlegger å opprette slike registre. Dette tolker utvalget slik at etater og institusjoner er i ferd med å legge til rette for elektronisk informasjonsvirksomhet i stadig større utstrekning, også for ekstern bruk av informasjon. Elektroniske tilbud fra det offentlige er svært mye benyttet internt i forvaltningen.

4.1.2.1 Det elektroniske informasjonstjenestemarkedet

Når det gjelder handelen med elektronisk informasjon karakteriseres imidlertid dette markedet ved at det består av få aktører, og det er i stor grad preget av nisje-produkter, hvor aktørene selv ikke oppfatter at det fins særlig mye konkurranse. Offentlig sektor er langt den største leverandøren av elektronisk informasjon, og også den største forbrukeren av slik informasjon. En undersøkelse som Statskonsult gjorde i 1990 viser at hele 90 % av de etater som ble spurt, hadde brukt elektroniske tilbud fra det offentlige i løpet av de siste 6 måneder. For næringslivet og publikum

var tallene langt mer beskjedne; henholdsvis 12 % og 10 %. Dette tyder på at elektroniske informasjonstjenester er bedre kjent og mer benyttet innenfor offentlig sektor enn hva som er tilfelle i privat sektor.

Tabell 1: Det elektroniske markedet i Norge: Markedets størrelse. Fordeling på ulike typer informasjon. Oversikten gir bare anslag over den kommersielle verdien av markedet.

Informasjonstype	Omsetning	Antall ansatte	Offentlig/ privat (%)	Aktører
	Den del av omsetningen som er knyttet direkte til elektroniske tjenester	Henførbare årsverk	Hvordan omsetningen fordeler seg på brukere innenfor offentlig og privat sektor	Anslag på hvor mange leverandører som fins i segmentet
Kredittinformasjon	Ca. 70 – 90 mill.	Ca. 80 personer	5/95	2 stk.
Finansiell og økonomisk informasjon	Ca. 350 mill.	Ca. 200 personer	10/90	Ca. 10 stk.
Markeds- og medieinformasjon	Ca. 50 – 60 mill.	Ca. 40 – 50 personer	10/90	Ca. 10 stk.
Forsikringsinformasjon	-	-	-	-
Offentlig informasjon	120 – 140 mill.	Ca. 100 personer	70/30	Ca. 15-20 stk.
Nyheter	Ca. 100 – 125 mill.	Ca. 150 personer	20/80	Ca. 5 stk.
Vitenskapelig, teknisk og medisinsk informasjon	50 – 60 mill.	Ca. 50 personer	50/50	Ca. 15 stk.
Reiselivsinformasjon	Ca. 50 mill.	Ca. 40 personer	5/95	1 stk.
Fjernundervisning	Ca. 20 mill.	Ca. 20 personer	50/50	Ca. 5 stk.
Elektroniske publikasjoner	Ca. 5 mill.	Ca. 10 personer	50/50	Ca. 5 stk.
Totalt	Ca. 850 mill.	Ca. 650 personer	20/80	Ca. 65 stk.

Kilde: MMI 1994.

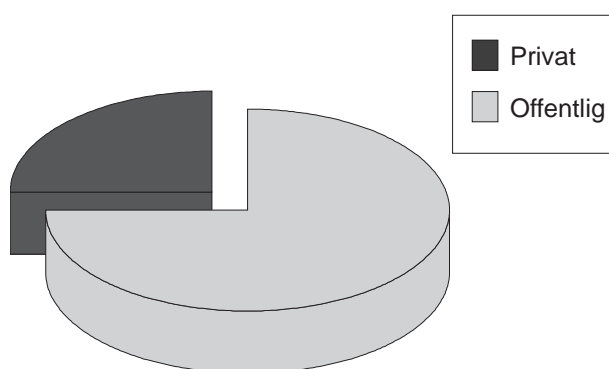
4.1.2.2 Lønnsomhet og vekst

Det er generell optimisme i det elektroniske markedet med hensyn til vekstpotensialer, men de færreste forventer en eksplosiv vekst. De fleste aktørene oppgir å ha balanse i driftsregnskapet for elektroniske tjenester, men bare et fåtall tjenester er svært lønnsomme i dag. Dette dreier seg nesten utelukkende om sanntidstjenester innenfor økonomisk og finansiell sektor (børs- og finansnyheter, informasjon fra vare- og valutamarkeder, kredittinformasjon osv.). I Norge er dette segmentet antatt å ha ca. 35 % av hele markedet, målt i kroner. Totalmarkedet i Norge er stipulert til ca. 850 mill. kroner. (MMI 1994)

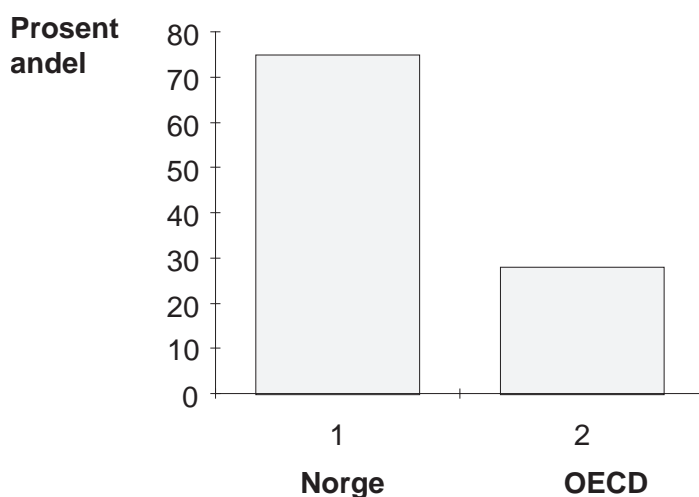
Mange aktører, spesielt innenfor det offentlige, oppgir at begrunnelsen for å opprette en elektronisk tjeneste ikke først og fremst er av økonomisk karakter, men å gi brukerne et bedre tilbud. Mange ser det også som ledd i en intern rasjonaliseringsprosess, hvor den eksterne tjenesten blir et biprodukt av et internt informasjonsregister. Det er først i de senere år at elektronisk publisering og distribusjon er blitt egne forretningsområder. Man kan si det slik at dagens elektroniske tilbud stort sett er blitt til på grunn av nye teknologiske muligheter parret med interne rasjonaliseringsbehov. Bare i liten grad har tilbudene basert seg på grundige markedsanalyser eller behov blant brukerne. Prisingen av tjenestene bærer også preg av dette.

4.1.2.3 Noen volumtall for bruken av elektroniske databaser.

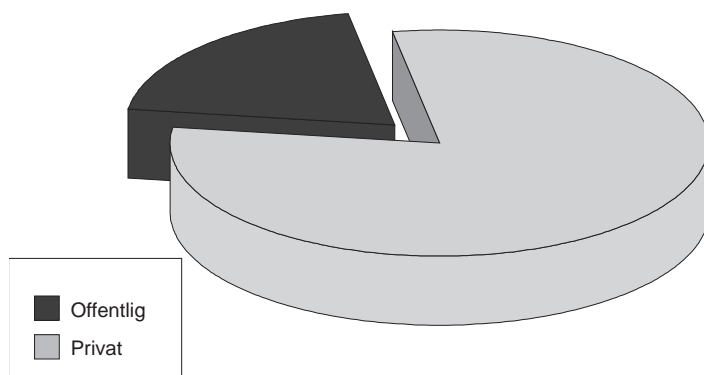
75 % av norske databaser (1993) har sitt utgangspunkt i offentlig sektor (forvaltning, forskning, bibliotek tjenester). Tilsvarende prosentandel for OECD-land totalt er 28 % (1991). Det kan altså fastslås at databaser produsert av det offentlige, fremdeles dominerer det norske elektroniske markedet når det gjelder kvantitet. Ser vi på omsetningsverdien (i kroner) blir forholdet snudd på hodet. Den offentlige andelen av det elektroniske markedet i Norge utgjør her bare 20 % (1993). Uten at det fins sikre tall, kan vi gå ut fra at brorparten av omsetningen er knyttet til bruken av et ganske lite antall databaser (5 – 10). Dette kan skyldes at mange av basene er lite tilgjengelige for næringslivet og publikum, og at det ikke er lagt til rette for ekstern distribusjon og salg.



Figur 6 Andelen av databaser etter informasjonsleverandørens status.



Figur 7 Den prosentvise andelen av offentlige databaser i det totale elektroniske markedet



Figur 8 Omsetningsverdi av databaser etter informasjonsleverandørens status (Kilder: OECD, Riksbibliotekstjenesten, MMI)

4.1.3 Offentlig informasjonsformidling i andre medier:

Fremdeles er det nok slik at et personlig oppmøte på det offentlige kontoret ofte gir det beste resultatet for brukeren. Frammøteformen er som regel godt tilpasset publikums forutsetninger, hvis vi ser bort fra eventuelle problemer med geografisk avstand.. En undersøkelse fra 1990 (Statskonsult) viser at 39 % av henvendelsene til det offentlige skjer ved personlig fram møte, mens 55 % er telefonhenvendelser. Dette er imidlertid både kostbare og tidkrevende metoder, og ikke alltid like hensiktsmessig. Teknologitvillingen gir grobunn for stadig nye måter å informere publikum på. Vi skal her bare kort nevne at offentlig informasjon distribueres i dag foruten gjennom innslag i TV og radio, også over Tekst-TV, Teletorg-tjenester, Grønne nummer, Kommunal spørrekasse, CD-ROM og diskett- og kassetmedier.

4.2 PRISING AV OFFENTLIG INFORMASJON

Forskjellige modeller for prising av offentlig informasjon er i bruk i dag. Modellene som er nevnt nedenfor dekker de fleste av tjenestene:

– Gratistjenester/null-pris, dvs. full offentlig subsidiering:

Gratistjenester forekommer hyppigst blant informasjon som distribueres i trykt form, spesielt enklere trykksaker. Det tas sjelden betalt for manuelle tjenester basert på telefonhenvendelser, personlig oppmøte eller henvendelser pr. brev. Blant de elektroniske tjenestene opptrer gratistjenester relativt sjelden i det materialet som er undersøkt, og da helst i forbindelse med spesielle informasjonstyper. Informasjon om ledige stillinger, arbeidsmarkedstiltak, utdanningstilbud o.l., distribueres gratis fra Arbeidsmarkedsetaten. Informasjon fra skolesystemene i KUF er også gratis tilgjengelig. Likeså Brosjyredatabasen til Statens informasjonstjeneste (selv om man må betale for en del av brosjyrene). Gratistilbud kan også forekomme i forbindelse med prøveprosjekter av forskjellig type.

– Delvis offentlig subsidiering, dvs. brukerne betaler en del av kostnadene:

Dette er en vanlig form for prising, som forekommer i mange offentlige tjenester, F.eks. ESOP (Offentlige publikasjoner). Modellen benyttes spesielt i forbindelse med tekst- og referansedatabaser hvor bruksvolumet er så lavt at det er umulig å

oppnå kostnadsdekning. Grunnlagsinvesteringer i forbindelse med etablering av tjenesten, er nesten alltid holdt utenom regnestykkene i denne modellen.

– **Kostnadsdekning:**

Dette betyr at informasjonsleverandøren gjennom brukerbetaling får dekket sine konkrete driftsomkostninger forbundet med ekstern distribusjon av tjenesten. Også her holdes grunnlagsinvesteringer som regel utenom. Mange informasjonsleverandører påberoper seg å bruke selvkost som det styrende prinsipp for sine priskalkyler, f.eks. SSB, Vegdirektoratet, Lovdata, K-base. Det kan være vanskelig å etterprøve at selvkostprinsippet virkelig følges, da selvkost kan være definert på nokså forskjellig vis, og som oftest uten å inkludere andel av lønninger og generalia. Kostnadene i forbindelse med ekstern distribusjon lar seg heller ikke alltid skille ut fra øvrige edb-kostnader i etaten. Pålitelige oversikter over investeringskostnader fins ikke for de fleste tjenesters vedkommende.

– **Markedsorientert prising:**

En relativt vanlig modell, som benyttes, med visse tillempinger, bl.a. for GAB, Statens kartverk, Televerket, Brønnøysundregistrene og for aktører innenfor forlagsbransjen. Modellen praktiseres oftest på den måten at en eller flere distributører får ansvar for formidling og prising av tjenesten. Prisen til sluttbruker blir dermed kalkulert av distributøren etter forretningsmessige prinsipper.

– **Monopolprising:**

Monopolprising er i realiteten en avart av markedsorientert prising, hvor distributøren ikke har konkurranse.

I praksis fins sjelden helt rendyrkede modeller. Mye kan f.eks. skjule seg under begrepene kostnadsrelatert pris/selvkost, både av subsidiering og av påslag for for-tjeneste. Med unntak av gratisprinsippet, forteller modellene oss lite om hvilken pris brukerne til slutt betaler for informasjonen.

4.2.1 Andre karakteristiske trekk ved dagens prising

Innenfor offentlige informasjonstjenester ser vi meget sjelden eksempler på at selve informasjonsinnholdet prises. Langt de fleste informasjonsleverandører hevder at kostnader som er knyttet til de rådataene (eller datagrunnlaget) som benyttes i tjenestene ikke inngår i priskalkulasjonene. Dette utfra den betraktning at innsamling og lagring av dataene er en pålagt forvaltningsoppgave som allerede er betalt over skatteseddelen. Imidlertid er det ofte slik at det i forbindelse med distribusjonen samtidig foregår en bearbeiding og verdiøkning av rådataene. Denne bearbeidingen kan som regel inngå i priskalkylen.

Det offentlige viser en lite aktiv holdning til bruk av pris som styringsredskap. Private aktører har forholdsvis fritt fått fastsette prisene uten offentlig styring i et monopollignende marked. Hjemmel for å ta pris eller gebyr for en tjeneste er som oftest nedfelt i lovverket eller i form av forskrift, men det fins også eksempler på at et inntektskapittel betraktes som tilstrekkelig grunnlag for prising av tjenester.

Vårt materiale viser en klar tendens til at tradisjonelle informasjonsoppgaver, som løses via telefoniske eller skriftlige henvendelser, personlig oppmøte e.l., fremdeles utføres gratis, mens helt tilsvarende oppgaver utført via elektroniske medier, prises.

Bruk av differensierte priser forekommer ofte. Spesielt begunstiget i så måte er offentlige brukere, bibliotek og undervisningsinstitusjoner.

Fordi markedet for salg av offentlig informasjon er relativt lite utviklet i Norge – få aktører, lavt omsetningsvolum, liten konkurranse – dukker det opp de facto monopoler på distributørsiden, både for trykte publikasjoner og for elektroniske tjenester. Dette påvirker prisingen av tjenestene.

Mange offentlige aktører opplever det som et problem at inntektene ved drift av en tjeneste eller salg av en publikasjon ikke kommer tilbake til det aktuelle kostnadsstedet. Dette kan ødelegge motivasjonen, og hindre at man setter inn ekstra kapasitet når man opplever overskuddsetterspørsel etter en informasjonstjeneste. I slike tilfelle kan det å ha suksess bety det samme som underskudd på budsjettet.

4.3 PRISINGSMETODER

De faktiske prisene på informasjon er sjelden forankret i en prispolitikk hos informasjonsleverandøren. Prisene blir derfor lett tilfeldige, og mangelen på retningslinjer kan føre til utilsiktet forskjellsbehandling. En del etater har innsett at dette er uheldig, og har satt i gang arbeid internt for å etablere retningslinjer for prising av informasjonsprodukter. Dette gjelder bl.a. Statens kartverk, Landbruksdepartementet og Riksbibliotekjentesten.

Spesielt for elektronisk distribusjon er det lite enhetlig prising å spore. Situasjonen er svært uoversiktlig, spesielt for brukere som benytter mange forskjellige databaser.

4.3.1 Forskjellig prisingspraksis

De vanligste metodene for å prise offentlig informasjon:

- **Abonnementsordninger:** Det kan tegnes abonnement på en rekke offentlige publikasjoner. Eksempler: Norsk lysingsblad, Norsk lovtidend, Skattedirektoratets meldinger. Abonnementet består i en fast avgift som betales ved bestemte intervaller. Det kan også tegnes abonnement på elektroniske databaser, men avgiften kombineres gjerne med andre avgiftsformer, f.eks. en tidsavgift.
- **Stykkpris/sidepris:** Bøker, hefter, NOU'er og andre offentlige publikasjoner selges som oftest enkeltvis gjennom bokhandelen. Stykkprisen kan av og til være et resultat av antall sider som publikasjonen inneholder, og vi snakker da om en sidepris.
- **Tidsavgift:** En tidsavhengig avgift (oftest minuttavgift) for bruk av en eller flere databaser. Ofte kan man benytte en kombinasjon av fast abonnement og tidsavgift, slik at f.eks. den faste avgiften dekker et visst antall «tellerskritt», og at det blir regnet tidsavgift for det overskytende. Benyttes en ren tidsavgift, uten andre avgifter i tillegg, og uten at brukeren trenger å være forhåndsdefinert som «kunde», kalles dette gjerne «kioskprinsippet» eller «pay-as-you-go».
- **Medlemskap:** Kan være det samme som en abonnementsordning, men inkluderer gjerne en del tilleggsytelser, som medlemsblad, rimelig programvare, hjelpefunksjoner, osv. Elektroniske oppslagstavler benyttes gjerne på denne måten.
- **Pr. opplysning:** Benyttes f.eks. for informasjon fra faktadatabaser, som tinglysing, kredittinformasjon o.a. Dersom man ikke finner relevante opplysninger, blir man heller ikke fakturert noe. (No-cure-no-pay prinsippet). Metoden benyttes også for papirbaserte tjenester og enkelte telefontjenester.
- **Pr. side eller skjerm bilde:** Kan bety det samme som fakturering pr. opplysning, men kan håndteres noe mer fleksibelt, ved at sideprisen kan varieres i det

- uendelige, også i forhold til ukedag, tid på døgnet osv. Videotex-databaser benytter ofte denne måten å prise på.
- **Pr. transaksjon:** Denne metoden er best egnet for bestillingstjenester, penge-transaksjoner, meldings-systemer o.l.
 - **Pr. overført datamengde:** Dette er en pris-metode som er mye benyttet spesielt av rene nett-leverandører, som har full kontroll med trafikken på datanettet. Man teller opp antall bits som går over linjen, slår disse sammen i f.eks. segmenter, og fakturerer antall segmenter. Metoden kombineres gjerne med en abonnementsordning og/eller en tidsavgift.
 - **Pr. utskrift :** For databaser hvor det er naturlig med store utskrifter, f.eks. litteraturdatabaser, kan det være hensiktsmessig å fakturere utskrifter spesielt, i hvert fall i de tilfelle hvor utskriften bestilles online, men skrives ut offline hos databaseverten, og sendes i posten etterpå. Eksempel: SSB-Data (Statistisk sentralbyrå)

Tjenester som er basert på en fast abonnementsordning med fri bruk, ser hittil ut til å ha hatt størst suksess i det elektroniske markedet. Dette kan imidlertid ha sammenheng med at økonomiske og finansielle databaser som regel selges på dette måten, og graden av suksess trenger ikke nødvendigvis være relatert til betalingsmåten. De fleste brukere har imidlertid avtaler hvor størrelsen på regningen er avhengig av bruksvolum. Når massemarkedet melder seg på som brukere av elektroniske tjenester, later det til å være kiosk-prinsippet man satser mest på som tilknytningsform.

4.4 GRATIS INFORMASJON FRA DET OFFENTLIGE

Det fins mange eksempler på at offentlig informasjon prises, på samme måte som det fins mange eksempler på at det er mulig å innhente mye informasjon helt gratis hos det offentlige.

En av de mest omfattende gratis informasjonstjenestene staten yter overfor publikum er Opplysningstjenestens grønne linje. Opplysnings-tjenesten i staten er et informasjonssenter, som samarbeider med Akademikas utsalg for offentlige publikasjoner og de forskjellige etatene i Regjeringskvartalet. Publikum kan ringe til fagfolkene eller komme og snakke med dem personlig. Det er derfor publikum fra hele Norge som henvender seg til Opplysningstjenesten, som i 1993 fikk til sammen 36.617 henvendelser, fordelt på 30.842 telefonhenvendelser, 394 brev og 5381 besøkende i senteret.

De fleste henvendelsene (24 %) dreier seg om å skaffe adresser eller telefonnumre og hvor man skal henvende seg i forskjellige offentlige anlegg. Dette er informasjon som de fleste forventer å få gratis, og som de også i all hovedsak får gratis. Den nest største gruppen (17 %) er de som søker skriftlig materiale om et eller annet emne fra offentlige etater og en del organisasjoner. Opplysningstjenesten i staten formidlet i løpet av 1993 58.943 enkeltbestillinger av brosjyrer til publikum, både pr. telefon, brev og besøk. I tillegg blir større bestillinger henvist direkte til utgiverne, og dette kan dreie seg om ca. 200.000 brosjyrer pr. år.

Gratis informasjon formidles også i stor grad gjennom Forbrukerrådet og de lokale forbrukerråd, som i 1993 hadde ca. 120.000 henvendelser fra publikum.

4.5 KJØPERNE

4.5.1 Næringslivet

Næringslivet er store kjøpere av offentlig informasjon, f.eks. fra Brønnøysundregistrene. Salg av registerinformasjon til næringslivet, inkludert oppdragsinntekter

utgjorde ca. 20 millioner kroner i 1992. Indirekte vil omsetningen mot næringslivet være mye større, ved at store deler av omsetningen skjer gjennom underleverandører og samarbeidspartnere.

Finansmarkedet, representert ved banker, kredittinstitusjoner og forsikringselskaper er storbrukere av offentlig informasjon fra f.eks. Tinglysingsdata, Brønnøysund og Statistisk sentralbyrå. Kredittopplysningsselskaper benytter offentlig informasjon som basis for sine egne tjenester, som videreselges i finansmarkedet. Her er betalingsviljen og -evnen høy, men kravet til kvalitet på alle nivå er også tilsvarende høyt.

4.5.2 Mediene

Aviser, radio og TV er en del av det norske næringslivet, men de er samtidig viktige kanaler for formidling av offentlig informasjon. I Norge er det tradisjon for at en stor del av kommunikasjonen mellom det offentlige og innbyggerne skjer via medier. Både gjennom annonsering og gjennom redaksjonell omtale, artikkelstoff, TV- og radioprogrammer, leserinnlegg m.m., fungerer medier som et bindeledd mellom de styrende og de styrte.

Tradisjonelt har norske medier fått det meste av offentlig informasjon gratis, men dette kan se ut til å være i ferd med å snu. Noe av årsaken finner vi utviklingen av elektroniske tjenester. F.eks. må avisene betale det samme som alle andre for bruk av Brønnøysundregistrene og Tinglysingsdata. Dette fører i sin tur til at bare de aller største avisene har ressurser til systematisk å benytte seg av informasjon fra disse kildene.

Mediene, spesielt pressen har imidlertid også en del inntekter av offentlig informasjonsformidling i form av annonsering. Avisene fikk f.eks. 22,6 mill. kroner i 1993 bare for statsannonser formidlet gjennom Statens informasjonstjeneste. (Statsannonser betalt av SI utgjorde 11,2 mill. kroner.) Statlig annonsering foregår også via andre kanaler (Se NOU 1992: 37 «Statlig annonsepolitikk».) Kommunal og fylkeskommunal annonsering kommer i tillegg.

4.5.3 Forbrukerne

Forbrukerne har et bredt tilbud av gratis informasjon fra de fleste aktører, og kan dessuten henvende seg til lokale og sentrale informasjonskontorer og lokale forbrukerråd og få opplysninger gratis. Det vanlige publikum benytter i liten grad de elektroniske tilbudene. Telefon, brev og personlig frammøte er de vanligste måtene å henvende seg til forvaltningen på. 97 % av alle publikumshenvendelsene til det offentlige foregår på en av disse måtene.

Publikum er opptatt av offentlig informasjon og har ofte sterke synspunkter på at mest mulig informasjon bør være gratis tilgjengelig. Spesielt mener de fleste at plikt- og rettighetsinformasjon bør være gratis. En spørreundersøkelse i kommunesektoren som Norsk Gallup har gjort for Aftenposten viser at 35 – 40 % av innbyggerne er fornøyd med offentlig informasjon, mens ca. 15 % sier de er misfornøyd med den informasjon de får fra det offentlige. (Aftenposten 29.4.94.) I forhold til de fleste andre offentlige tjenester og tilbud, kom informasjonsvirksomhet ut som et av de tilbud publikum var minst tilfreds med.

4.5.4 Forvaltningen

De hyppigste brukere av offentlig informasjon er forvaltningen selv. Kommunal forvaltning kjøper statlige publikasjoner fra Akademika og Statskonsult, og infor-

masjon fra GAB/Kartverket og K-base for store beløp hvert år. Informasjonsutveksling mellom stat og kommune er et stort og komplisert tema, som går langt utenfor utvalgets mandat. Vi vil kun omtale kort et par tema som kan ha relevans for prising av informasjon, og som oppfattes som konfliktfylt i forholdet mellom forvaltningsnivåene:

- Staten pålegger kommunesektoren en omfattende innrapporteringsplikt, og det oppfattes ofte som urettferdig når kommunene siden må kjøpe informasjon tilbake fra staten, for en pris de oppfatter som svært høy.
- Kommunale bibliotek er pålagt å stille offentlig informasjon gratis tilgjengelig for innbyggerne, men må selv ofte kjøpe den informasjonen de trenger fra staten.

Staten vil her hevde at slike forhold fanges opp av kommuneøkonomi-systemet, mens kommunesektoren på sin side vil hevde at de faktiske forhold er at kommunene ofte pålegges oppgaver uten at det følges opp økonomisk fra staten. Utvalget kan ikke ta standpunkt til dette, men bare påpeke at det her foreligger en konflikt, som også har konsekvenser for informasjonsutveksling og prising av informasjon og tjenester mellom forvaltningsnivåene.

4.6 AKTØRENES BEGRUNNELSER FOR PRISING

Et hovedargument for prising av offentlig informasjon – som anføres av flere leverandører – er at gratisinformasjon vil føre til et stort overforbruk (misbruk) av informasjonen. Ved at informasjonen har en pris, får den også større verdi for mottakeren. Begrensning av informasjonsbruk til å dekke det reelle behovet, er et uttalt argument for å ta betalt. Argumentasjonen er like gyldig både for elektroniske tjenester og for trykte publikasjoner.

Selv om det tidligere er pekt på mange eksempler på at prising av offentlig informasjon også finner sted for trykte publikasjoner (bøker, kart osv.), ser det ut til at framveksten av elektroniske tjenester har gjort prisingsspørsmålet mer aktuelt. Tanken om å etablere offentlige, elektroniske tjenester ut fra alminnelige lønnsomhetsbetraktninger (salg av informasjon) har likevel til nå i liten grad vært til stede hos offentlige informasjonsleverandører. Dette gjenspeiles også i den nesten fullstendige mangelen på markedsanalyser før igangsetting av elektroniske tjenester. Men selv om prising fra begynnelsen av har vært lite viktig, ser tendensen nå ut til å være at etter hvert som man ser inntektsmuligheter i elektroniske tjenester, kan prisene fort komme opp på et høyere nivå. Dette betyr at prisene har oppstått over tid, på en mer eller mindre tilfeldig måte. Sett i sammenheng med endrede budsjett-rutiner og merinntektsfullmakter, har dermed mange etater oppdaget at de sitter på en verdifull ressurs som kan gi ekstra inntekter.

4.6.1 Forventninger til prising

Når det gjelder utvikling av prisnivået generelt, er det få av aktørene som spår nedgang. Man forventer nok en viss nedgang i prisene, spesielt for elektroniske tjenester, men de fleste uttrykker tro på at brukerne vil få mer igjen for pengene. Dvs. ytelsene kommer til å øke, mens prisene står stille. De fleste gir uttrykk for at det er viktig å avklare det offentliges rolle, spesielt med hensyn til prising av offentlig informasjon.

Når det gjelder spørsmålet om å betale for offentlig informasjon, ser det ut til at betalingsviljen blant dagens brukere er heller liten. («Skal det koste noe å få vite offentlige tall?»). Samme problemstilling gjør seg gjeldende for grensdragningen

mellom statsoppdraget og offentlig tjenesteyting utover dette. Hva skal brukerne kunne forvente seg som et minstemål for gratis tilrettelegging og distribusjon/avgivelse av informasjon fra det offentlige, og hva vil man se det som rett og rimelig å betale for? Det fins ingen klare grenser, men de generelle holdningene fra brukere hold kan kanskje oppsummeres slik: Ingen venter at all offentlig informasjon skal være gratis, men samfunnet bør i hvert fall kunne tilby alle gratis tilgang til informasjon om offentlige beslutningsprosesser og om den enkeltes plikter og rettigheter i samfunnet. Dette bør gjelde uansett i hvilken form eller på hvilket medium informasjonen presenteres.

4.7 UTLANDET

4.7.1 Bakgrunn

De oversikter og sammenlikninger som utvalget har hatt tilgang til, omfatter i hovedsak oversikter over tilgjengeligheten til offentlig informasjon eller organisering av informasjonsarbeidet. Noen samlet prispolitikk eller framstilling av prising av offentlig informasjon i andre land foreligger ikke, så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene. Sammenstillingene i dette notatet bygger derfor på informasjon innhentet på grunnlag av litteratursøking, personkontakter og tidligere erfaringsmateriale.

Offentlig informasjon i andre land i betydningen generell opplysningsvirksomhet fra statlig sektor, er omtalt i NOU 1992:21 – Ikke bare ord.

4.7.2 Sverige

Finansdepartementet har overtatt ansvaret for svensk statlig informasjon, mens Civildepartementet har ansvaret for lokalnivået. Det foreligger ingen opplysninger om prisingspolitikk for offentlig informasjon, men for statlig, avgiftsbelagt virksomhet gjelder «avgiftsforordningen» (SFS 1992:191). Iht. denne forordningen skal full kostnadsdekning gjelde som økonomisk mål, om ikke annet blir besluttet.

Den offentlige sektor i Sverige sysselsatte i 1987 en tredjedel av den svenske arbeidskraften. På slutten av åttitallet begynte politikere i de fleste partier å stille spørsmål ved kostnadene i den offentlige sektor og dens effektivitet i forbindelse med stagnasjon i den økonomiske veksten. I forbindelse med at nedskjæringer og rasjonaliseringer tok til for fullt, kom også forslag om at ulike nivåer innenfor stat, fylke (län) og kommune skulle samordne informasjonen til borgerne for å senke kostnadene. Synet på samfunnsinformasjon som styringsmiddel ble gjengs. I den nye kommuneloven som kom i Sverige i 1991 gjelder markedsprinsippene. «Markedsandeler», «marketing» og «alternativkostnader» er termer som brukes flittig.

4.7.3 Danmark

Statens Information (den danske statlige informasjonstjenesten) har ansvaret for utvikling, vedlikehold og implementering av informasjonspolitikken i Danmark. Statens Information er f.o.m. 1990 pålagt å ta betalt for sine tjenester, slik at organisasjonen i løpet av få år skal være selvfinansiert. For å oppnå dette tilbyr danske SI nå en rekke konsulenttjenester, kurs og koordineringstjenester for de offentlige myndigheter i Danmark, mot betaling:

- Produksjon av OBS-spots i radio eller TV
- Produksjon av brosjyrer og annet trykt materiale
- Utforming av informasjonsstrategi
- Utarbeidelse av språkpolitikk

- Adresseringstjenester (DOD = Det Offentlige Danmark)
- Interne kurs
- Innrykking av annonser
- Evaluering av tiltak/brukerundersøkelser

Effektiv og billig distribusjon av bøker fra offentlige myndigheter gjennom bokhandlerne: Danske SI tilbyr en lager- og distribusjonstjeneste til offentlige etater. Mer enn 60 statlige etater kan få sine bokutgivelser gjort tilgjengelig gjennom de danske bokhandlerne på en effektiv, sikker og billig måte.

Telefonopplysningen er en gratis tjeneste for de danske borgere, for lettere å finne fram til riktig instans i offentlig forvaltning. Antall henvendelser pr. år: 30.000. Telefonopplysningen benytter seg av en database over offentlige adresser i Danmark (DOD = Det Offentlige Danmark). Adressene selges til interesserte. (kr 3,50 pr. stk. med navn, kr 3,- uten).

Status: Danske SI har gjennom meldingsbladet «Status» tilbudt en velredigert, kortfattet og systematisert informasjon hver 14. dag, om arbeidet i Folketinget og sentraladministrasjonen. Nå tilbyr «Status» sine abonnenter nyttig informasjon om de emner som interesserer mest, daglig pr. telefaks. Abonnementet koster maksimalt kr 210,- pr. år eller kr 4,25 pr. fax. Opplysningene i tidsskriftet samles også på en CD-ROM plate.

Statens Information mener at de offentlige myndigheter i Danmark de siste tre årene har spart omkring 15 millioner kroner ved å la SI sørge for innrykking av annonser i stedet for å henvende seg direkte til aviser og blader. Dette har ført til en mer kostnadseffektiv distribusjon av informasjon.

SIs erfaringsbase er en database med formål å samle opp og formidle erfaringer om offentlig informasjon. Tjenesten er gratis i en prøveperiode.

4.7.3.1 Virkemidler

Informasjon betraktes i stadig stigende grad som en drivkraft for den industrielle utvikling i EU og innenfor et sterkt konkurransepreget verdensmarked. EUs retningslinjer er tatt i bruk også for Danmarks vedkommende. (Ref. DANDOK: Retningslinjer for forbedring av samspillet mellom det offentlige og den private sektor innen informasjonstjenestemarkedet.)

Publikums rett til offentlig informasjon er sikret i Lov nr. 572 av 19 Desember 1985 om tilgang til offentlige dokumenter.

4.7.4 EU sentralt

4.7.4.1 Eksisterende praksis

En komparativ undersøkelse av medlemslandenes lovverk og praksis mht. tilgjengelighet til offentlige dokumenter viser at i de fleste tilfeller framskaffes kopi av de dokumenter som etterspørres til kostpris (cost price), likevel slik at brukerne ikke belastes for personalkostnader. Erfaringer fra EU sentralt tyder på at man der får gratis tilgang til de fleste dokumenter ved en direkte henvendelse.

4.7.4.2 Priser for å gjøre informasjon tilgjengelig for publikum

Behovet for felles retningslinjer vedrørende prising og verdsetting av informasjon, understrekes av kommisjonen som et viktig punkt for den videre utvikling av det elektroniske informasjonsmarkedet. Behov for praktiske metoder for fastsetting av

gjennomsnittlige kostnader og grensekostnader, og nærmere definisjon av begrepet «Fair Pricing», understrekes særskilt. Det anbefales å gjennomføre en enhetlig prispolitikk for publikasjoner og dokumentasjon fra offentlige organer.

4.7.4.3 Felles informasjonspolitik i EU

EU utvikler gradvis en felles informasjonspolitik. Hovedmålet har vært å unngå nasjonal proteksjonisme og utvikle et effektivt informasjonsmarked. Det betyr at informasjon i stadig større grad vurderes som en drivkraft for den økonomiske utvikling i EU. Gjennom Maastricht-traktatens fokus på videreutvikling av EUs demokrati, er imidlertid kravet til åpenhet og tilgang til informasjon styrket. EU har utviklet en felles politikk på en rekke områder av betydning for formidling av offentlig informasjon, jf. næringslivsinformasjon, forbrukerinformasjon, fjernsyn og audio-visuelle tjenester, telekommunikasjon og statistisk informasjon.

4.7.4.4 Prispolitikk mangler

Det er så langt man kan se, foreløpig ikke utviklet noen felles politikk eller strategier for prising av offentlig informasjon. Det følger av dette at EØS-avtalen eller et norsk EU-medlemskap inntil videre neppe vil medføre spesielle reguleringer eller retningslinjer vedrørende prising av offentlig informasjon i Norge.

4.7.5 USA

4.7.5.1 Salgsprogram fra Government Printing Office (GPO)

Den amerikanske kongressen har satt i verk et salgsprogram for statlige publikasjoner, med det formål å sikre publikum statlig informasjon til en rimelig pris (economical price). Programmet skal kjøres etter selvkost-prinsippet, dvs alle utgifter dekkes ved salg av publikasjoner. Minstepris for en publikasjon er satt til 1 dollar. Maksimumspris er ikke satt. Av totalt 14000 titler har 12000 en pris på 15 dollar eller mindre, og 2500 publikasjoner er priset til 1 dollar. Prisingen er også regulert i lovverket (44 U.S.C. section 1708), som fastslår at «The price at which additional copies of Government publications are offered for sale to the public by the Superintendent of Documents, shall be based on the cost as determined by the Public Printer plus 50 percent.» Det hevdes at man i dag har en dobbel-distribusjon, ved at de samme publikasjoner som selges gjennom GPO i mange tilfelle distribueres gratis av vedkommende etat/informasjonsleverandør. Dette hindrer GPO i å øke salget (og derigjennom senke prisen). Kilde: Government Publ. Rev. 18/1991 pp.435-450 Foss

4.7.5.2 Rimelig gebyr ved elektronisk informasjon

USA har gjennom lovgivning gitt pålegg om at offentlig elektronisk informasjon skal være katalogisert elektronisk og gjøres offentlig tilgjengelig i elektronisk form. Det fastslås at det i de fleste tilfeller kan kreves et «rimelig gebyr» (reasonable fee) for bruk av katalogen og systemet. Kostnadene som skal dekkes er de økte kostnadene ved spredning av informasjon.

Office of management and budget (OMB) har gitt retningslinjer for prising av tjenester fra offentlig finansierte datasentraler og servicebyråvirksomhet. (Information Processing Service Organization Agencies). Når kostnadene for disse organisasjonene overstiger 3 mill. USD årlig, skal det utarbeides et system for innkreving av utgifter som påløper som følge av at tjenester ytes. «Full Costs» defineres her

som utgifter påløpt ved drift av organisasjonen for direkte, indirekte, generelle og administrative utgifter. Dette er eksempel på at gratisjenester ytes til en viss grense. Deretter tas det fullt betalt.

4.7.5.3 *Salg av offentlige dataprodukter*

Flere kommunale etater i USA har utviklet strategier for å selge offentlige dataprodukter og -tjenester. Dette er bl.a. presentert i rapporten «A review of pricing and distribution strategies». Rapporten viser hva som blir solgt, prisfilosofi, hvordan produktene utvikles, markedsføres, den private sektors rolle osv.

4.7.5.4 *Lov om gratis edb-basert offentlig informasjon i California*

Et lovforslag som nå er under behandling vil føre til at statlig informasjon i California vil bli gratis tilgjengelig for publikum via datanettverket Internet. Etter lovforslaget pålegges Finansdepartementet i California (the Office of Information Technology in the Department of Finance) å ha planer klare innen 1.1.1996 for hvordan dette kan løses, teknisk, økonomisk og organisatorisk. Loven vil sikre publikum gratis adgang til statlig, åpen informasjon som er elektronisk lagret. Planen skal være gjennomført innen 1.1. år 2000.

Etter hva utvalget har erfart gjennom praktisk bruk, er det allerede i dag mulig å hente inn svært mye offentlig informasjon gratis fra USA, f.eks. ovennevnte lovforslag, ved å knytte seg opp gjennom Internet.

Det er også angitt noen strategiske målsettinger for gjennomføringen av planen (fritt oversatt):

- Å bringe forvaltningen nærmere publikum
- Å øke kvaliteten på de offentlige tjenester
- Å gjøre det offentlige mer fleksibel overfor skiftende brukerbehov
- Å redusere de statlige utgifter

I forslaget inngår også at informasjonen skal gjøres tilgjengelig ved hjelp av det største åpne, ikke-kommersielle, offentlige datanettverket, og at den skal være gratis tilgjengelig for publikum, skoler, bibliotek og andre statlige etater. Videresalg av informasjonen via underdistributører eller agenter vil etter alt å dømme ikke bli tillatt. Det pågår imidlertid en diskusjon om hvorvidt det bør legges opp til et to-pris system, slik at kommersiell bruk av informasjonen blir priset, mens det vanlige publikum får benytte den gratis. Planene inneholder så vidt vi kan se, ingen signaler om at man ønsker å trappe ned bruken av tradisjonelle informasjonskanaler i California. Tvert om sies det at informasjonen også kan gjøres tilgjengelig gjennom andre medier, dersom dette øker tilgjengeligheten.

4.8 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Dagens situasjon er forsøkt belyst på en slik måte at prisingsproblematikken er sett i relasjon til 3 betydningsfulle sektorer, nemlig:

- Biblioteksektoren
- Forbrukersektoren
- Tilgang til offentlige registre

De konklusjoner som kan trekkes synes å gå i retning av at:

- informasjon gjennom elektroniske medier viser en økende grad av prising, både ved at prisene øker og at antallet tjenester øker
- generelt gis det uttrykk for bekymring fra mange hold over stor prisøkning på

- offentlig informasjon i de senere år
- når en tjeneste dukker opp i nye medier, er det en tendens til at den prises, selv om tilsvarende tjeneste er gratis når den utføres manuelt
- informasjon om plikter rettigheter, offentlig saksgang o.l., er i hovedsak gratis ved personlig henvendelse, selv om man av og til må finne seg i å betale for å få en trykt kopi
- prissettingen differensierer lite på brukergrupper, med unntak for enkelte grupper som kan få gode rabatter: studenter, biblioteker, museer, offentlig virksomhet
- internprising forekommer hyppig, både mellom statsetater og mellom forvaltningsnivå, men prisen er her ofte svært lav. Der hvor informasjon fra én etat inngår i en annen etats forvaltningsmessige virksomhet, prises informasjonen som regel ikke (men det fins flere viktige unntak fra dette, f.eks. Kartverket, Vegdirektoratet)
- gratis eller priset er ikke eneste vurderingskriterium når folk gir karakterer til offentlig informasjonsvirksomhet. Vel så ofte kan grunnen til den relativt lave tilfredsheten med offentlig informasjon være informasjonens innhold og kvalitet, eller fravær av informasjon, snarere enn prisen
- høyere pris på et informasjonsprodukt medfører samtidig et større ansvar fra informasjonsleverandørens side for at dataene er korrekte og at kvaliteten på tjenesten er god – m.a.o. man får en ordinær kjøper/selger situasjon
- betalingsviljen for offentlig informasjon er lav, men mange er villig til å betale for ekstraservice i form av f.eks. raskere saksbehandling, bedre tilgjengelighet, bedre kvalitet, nye tjenester
- generelt gir de fleste aktører og brukere uttrykk for at prisen på offentlig informasjon må holdes på det som litt upresist beskrives som et «rimelig nivå»

Utvalget har fått gjennomført en litteratur-undersøkelse fra Info-søk i Trondheim. Materialet herfra synes i hovedsak å støtte opp under ovenstående konklusjoner

4.8.1 Sammenlikninger

Offentlige forvaltninger i mange land er opptatt av større åpenhet i forvaltningen og at offentlig informasjon skal være av god kvalitet og lett tilgjengelig for publikum og næringslivet. Det knyttes også stor interesse til prising av offentlig informasjon, men temaet ser likevel ut til å være gjennomgående lite diskutert innenfor det offentlige systemet i de fleste land. Av de landene vi har hatt anledning til å gå nærmere inn på, er det kun i USA hvor det pågår aktiviteter og utredningsarbeid som kan sammenliknes med Prisingutvalgets arbeid. Dette kan betraktes som en indikasjon på at utbredelsen av elektroniske tjenester er en sterkt medvirkende faktor for når salg av offentlig informasjon i stor skala kan bli en realitet.

For trykte publikasjoner ser vi en varierende grad av selvkost-prising, og for de land som har sikret publikums tilgang til offentlig informasjon gjennom lovregulering, samsvarer så vidt en kan se praksis godt med den norske, nemlig at man får informasjon gratis ved en direkte henvendelse.

4.8.2 Analyser og vurderinger

Selv om vurderingsgrunnlaget er spinkelt, kan vi av det ovenstående gjøre en del interessante refleksjoner når det gjelder elektronisk informasjonsdistribusjon:

De offentlige elektroniske databasene i Norge er mange og store, men de utgjør bare en liten del av den totale handelen med elektroniske tjenester. Det betyr enten at de er

1. lite benyttet (lavfrekvent bruk), eller at de er
2. svært lavt priset i forhold til de private informasjonstjenestene, eller at
3. det private markedet for elektroniske tjenester er svært lite utviklet i Norge

Det har ikke vært anledning til å gå dypere inn i materialet, men sannsynligheten taler for at alle tre faktorer er til stede, kanskje med hovedvekt på pkt. 3. Vi vet fra tidligere undersøkelser at det offentlige selv er den største bruker av offentlig informasjon. Slik internbruk ser ut til å være hyppig forekommende, men svært moderat priset.

Potensialet for kommersiell utnyttelse av offentlig informasjon er lite utnyttet her til lands, i forhold til land vi gjerne sammenlikner oss med. Et forhold som vi imidlertid må være oppmerksom på i denne vurderingen, er at «offentlige registre» ikke nødvendigvis er et entydig begrep overalt i verden. Registre som er offentlige i Norge kan utmerket godt være private i andre land. Eksempel: Motorvognregisteret, som er offentlig i Norge, men privat f.eks. i Belgia og Frankrike. Vi vet ikke i hvilken grad materialet tar hensyn til slike forhold.

KAPITTEL 5

Adgangen til å ta betalt for offentlig informasjon etter gjeldende rett

5.1 NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN

Som det framgår av "*Prising – dagens situasjon*" i kapittel 4, fins det i dag mange eksempler på at det offentlige tar betalt for informasjon som gis til private. Problemstillingen som skal drøftes under dette kapitlet er hvilke rettslige skranker som eksisterer etter dagens lovgivning for en slik prising av offentlig informasjon. Hensikten er ikke her å foreta en konkret vurdering av lovligheten for hvert individuelle tilfelle hvor det i dag prises, men å gi en generell framstilling av det mest sentrale regelverket på dette området.

Informasjonsbegrepet er definert tidligere i "*Utvalgets mandat, rammer, definisjoner og presiseringer*" i kapittel 3, og den samme definisjonen vil bli lagt til grunn for drøftelsen her. Når det gjelder hvilke offentlige organer som er omfattet av problemstillingen, er det hensiktsmessig her å bruke samme definisjon som i forvaltningslovens § 1, «ethvert organ for stat eller kommune». Denne definisjonen tilsvarer også definisjonen i offentlighetsloven § 1. På bakgrunn av lovens ordlyd og den alminnelige fortolkningen av denne, er dette et relativt omfattende begrep. Dette medfører at informasjon fra organer som skoler, museer, offentlige sykehus osv. vil være omfattet av drøftelsen. Rene private rettssubjekter, selv om disse eies av det offentlige, vil derimot normalt falle utenfor.

Ved behandlingen av denne problemstillingen må det skilles mellom det å ta betalt for selve innsynsretten, og det å ta betalt for avskrifter, kopier o.l. av de dokumenter som inneholder den aktuelle informasjonen. Dette er et spørsmål om i hvilken form informasjonen skal gjøres tilgjengelig, og det er etter dagens lovverk ofte overlatt til forvaltningen selv å avgjøre. I prinsippet kan det ikke utelukkes at adgangen til å ta betalt for tjenesten er forskjellig for disse to situasjonene. Som vi skal se, så er disse situasjonene langt på vei behandlet likt i dagens lovverk.

Eventuelle begrensninger i organets rett til å offentliggjøre informasjonen, for eksempel etter lovbestemt taushetsplikt eller personregisterloven, vil ikke bli behandlet her. I den videre drøftelsen forutsettes det derfor at det foreligger en informasjonsplikt for det offentlige organet.

5.2 SENTRALE BESTEMMELSER I DAGENS LOVVERK SOM REGULERER EN INFORMASJONSPLIKT FOR DET OFFENTLIGE

5.2.1 Innledning

I de tilfeller hvor det foreligger en lovhjemlet informasjonsplikt for det offentlige, vil det normalt verken være adgang til å kreve betaling for selve innsynsretten eller avskrifter/kopier av informasjonsdokumentet, med mindre man har særskilt hjemmel for dette. Gjennom lovvedtaket har Stortinget uttrykt den vilje at borgerne skal ha en innsynsrett, og en forvaltningsavgjørelse som går ut på å prise denne rettigheten vil bidra til å uthule retten. Som et utgangspunkt må dette forbudet gjelde enhver form for betaling, herunder prising til selvkost. I de sentrale bestemmelsene i lovverket som regulerer innsynsrett for det offentlige, så som offentlighetsloven og forvaltningsloven, er dette gratisprinsippet klart kommet til uttrykk. Imidlertid fins det flere eksempler på lovbestemmelser som pålegger det offentlige en informasjons-

oppgave, men hvor det er uklart hvor langt informasjonplikten går, og hvor spørsmålet om prising heller ikke er nærmere regulert. Hvorvidt det i disse tilfellene vil være adgang til å kreve betaling for den informasjon som utleveres, vil måtte avgjøres på grunnlag av den lovbestemmelsen som pålegger forvaltningen informasjonsoppgaven. Det sentrale spørsmålet ved denne fortolkningen blir om det her foreligger en informasjonspflicht for det offentlige, og om det vil være forenlig med begrunnelsen for denne plikten å prise informasjonen.

Ett eksempel på en lovbestemmelse som pålegger forvaltningen en informasjonspflicht, men hvor spørsmålet om betaling for denne ytelsen ikke er nærmere regulert, er plan- og bygningsloven § 16. (For nærmere oversikt over ulike lovbestemmelser som pålegger det offentlige slik informasjonspflicht, se NOU 1992: 21 Ikke bare ord..., Vedlegg 1; Haugen, Anne Oline: «Statens informasjonsansvar og publikums rett eller plikt til informasjon») Også for dette og liknende tilfeller vil det normalt være i konflikt med loven å ta betalt for selve innsynsretten, for eksempel ved at informasjonsmaterialet gjøres tilgjengelig på vedkommende saksbehandlers kontor. Spørsmålet kan imidlertid framstå noe annerledes når det gjelder retten til å ta betalt for kopier og utskrifter. At det er relevant å skille her, er offentlighetsloven et eksempel på, hvor det klart skilles mellom disse to formene for tilgjengelighet.

Avgjørende må det være om en betalingsplikt vil bli ansett for å uthule selve innsynsretten, for eksempel fordi utskrift eller kopi representerer den eneste rasjonelle og realistiske måten å gjøre informasjonsmaterialet tilgjengelig på. Rent teoretisk kan denne problemstillingen også synes større enn den er i praksis. Som vi skal se nedenfor vil langt på vei den type informasjonsmateriale det her et snakk om, samtidig enten være regulert av veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11, eller innsynsretten etter offentlighetsloven § 2, og således være underlagt prinsippene for prising i disse bestemmelsene.

Den sentrale lovgivningen om borgernes rett til informasjon fra den offentlige forvaltningen finner vi i offentlighetsloven. I tillegg inneholder forvaltningsloven bestemmelser om innsynsrett for partene i en forvaltningssak. Bestemmelsene om partsinnsyn er mindre interessante i denne sammenheng, da de ikke gjelder generelt, men er begrenset til sakens parter. Imidlertid er forvaltningens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 relevant for den aktuelle problemstillingen.

5.2.2 Forvaltningens informasjonspflicht etter forvaltningsloven

Reglene om partsinnsyn etter forvaltningslovens §§ 18 og 19, og hovedreglene om at utskrifter og kopier av saksdokumentene normalt skal være gratis etter § 20 fjerde ledd, vil ikke bli behandlet nærmere her, på grunn av bestemmelsenes begrensede rekkevidde.

Forvaltningens veiledningsplikt gjelder imidlertid i forhold til alle som henvender seg til organet, og omfatter hele organets saksområde, jf. forvaltningsloven § 11. Plikten gjelder altså uavhengig av om vedkommende krever veiledning i forhold til en konkret sak eller ikke. Omfanget av denne veiledningsplikten er nærmere utdypet i forskrifter gitt av Justisdepartementet 16 desember 1977. Store deler av denne forskriften er nå foreslått inntatt i selve lovteksten, se Ot.prp.nr. 75 (1993-94) om lov om endringer i forvaltningsloven mv.

Det nærmere omfanget av veiledningsplikten må fastsettes svært skjønnsmessig, blant annet i forhold til arbeidssituasjonen ved vedkommende forvaltningsorgan. Det er ikke hensiktsmessig i denne sammenheng å foreta en nærmere grensdragning i forhold til rekkevidden av veiledningsplikten. Av interesse i denne sammenheng er det imidlertid at så lenge man befinner seg innenfor forvaltningens

alminnelige veiledningsplikt, vil det ikke være anledning for det offentlige å kreve betaling for den informasjon som ytes, jf. forskriften § 10.

5.2.3 Forvaltningens informasjonsplikt etter offentlighetsloven

5.2.3.1 Hovedregelen om innsynsrett i offentlighetsloven § 2

Etter hovedregelen i offentlighetsloven § 2 er alle forvaltningens saksdokumenter offentlige, med mindre det foreligger særskilt lovhjemmel for unntak. Innsynsretten gjelder generelt, og er uavhengig av om den som krever innsyn er part i saken eller ikke. Det er imidlertid en forutsetning at saken individualiseres, og det er således ikke anledning til å kreve innsyn i en spesiell udefinert saksgruppe. Offentlighetsloven inneholder selv, i §§ 5, 5a og 6, vesentlige unntak fra offentlighetsprinsippet. Innenfor de unntakene som er regulert i § 5, forvaltningens interne dokumenter, og § 6, dokumentets særlige innhold, har imidlertid forvaltningen en informasjonsrett. Dette innebærer at forvaltningen innenfor dette området ikke har noen plikt til å gjøre dokumentene tilgjengelig, men det er heller ikke noe i veien for at dokumentene offentliggjøres. Det er således opp til forvaltningens skjønn om dokumentet skal offentliggjøres, med den viktige begrensingen at forvaltningen etter en lovendring i 1993, uoppfordret plikter å vurdere såkalt «meroffentlighet» i hvert enkelt tilfelle.

Etter offentlighetsloven § 8 er det forvaltningsorganet som avgjør hvordan dokumentet skal gjøres tilgjengelig for offentligheten. Imidlertid følger det av bestemmelsen at den som har begjært innsyn i rimelig utstrekning skal gis utskrift eller kopi av dokumentet. Noe ubetinget krav på dette har vedkommende imidlertid ikke. Av § 8 fjerde ledd følger at slike utskrifter og kopier i «rimelig utstrekning» skal gis gratis. Bestemmelsen er tolket dithen at den ikke gir et selvstendig grunnlag for å kunne kreve betaling for kopieringen, selv om man er utenfor hva som kan sies å være «rimelig utstrekning». Slik betaling kan bare kreves dersom det er gitt særskilte forskrifter om dette i medhold av offentlighetsloven § 8 fjerde ledd. Ordlyden er derfor noe uklar på dette punkt, og i ovennevnte Ot.prp.nr. 75 (1993-94) foreslår Justisdepartementet en endring av bestemmelsen som gjør at gratisprinsippet kommer klart fram.

Det er ikke i medhold av denne bestemmelsen gitt noen generell forskrift som åpner for å ta betaling for kopier og utskrifter. Forskriften er alene benyttet for tre begrensede områder; forskrift om gebyr for kopier/utskrifter fra arkivverket, forskrift om betaling for papirkopi og kopi i maskinlesbar form av skatteliste og forskrift om skrivemåten ved stedsnavn.

I forhold til dokumenter hvor forvaltningen ikke har noen informasjonsplikt, men hvor dokumentet offentliggjøres utfra prinsippet om meroffentlighet, må regelen i § 8 fjerde ledd gjelde tilsvarende. Det foreligger ikke holdepunkter for å tolke denne bestemmelsen dithen at den åpner for å skille mellom offentliggjøring etter hovedregelen i § 2 første ledd, og offentliggjøring etter prinsippet om meroffentlighet etter § 2 siste ledd.

5.2.3.2 Offentlighetslovens dokumentbegrep

Det følger av dette at så lenge den aktuelle informasjonen faller inn under offentlighetslovens anvendelsesområde, vil forvaltningen uten særskilt hjemmel være avskåret fra å kreve betaling for informasjonen. Avgjørende for vår problemstilling blir derfor omfanget av lovens begrep «saksdokument», som altså skal være gratis etter offentlighetsloven. Lovens dokumentbegrep er nærmere definert i § 3 første ledd. Det er ikke her anledning til å foreta noen kasuistisk og uttømmende drøftelse

av grensene for dette begrepet. Imidlertid er det i denne sammenhengen viktig å slå fast at dokumentbegrepet etter offentlighetsloven på grunnlag av fortolkninger er et vidt begrep, videre enn hva som ville være naturlig å innfortolke etter en alminnelig språkbruk. Når man skal avgjøre om noe er et saksdokument og således offentlig, må det tas utgangspunkt i lovens formål, noe som tilsier at man ikke bør være for snever i fortolkningen på dette punkt.

Et særskilt spørsmål som har oppstått i den forbindelse, er om dokumenter som NOUer og Odelstingsproposisjoner m.m, faller inn under dette begrepet. Denne typen dokumenter distribueres i dag gjennom Akademika, på grunnlag av en avtale mellom staten og Akademika. Det vil være i strid med denne avtalen dersom forvaltningen på generelt grunnlag ga ut disse dokumentene gratis. Spørsmålet er da hvordan denne avtalen harmonerer med ovennevnte rettsregler på området.

Det er grunn til å anta at det ved krav om innsyn her vil være forenlig med offentlighetslovens prinsipper å henvise vedkommende til Akademika. Dette blant annet fordi det er tvilsomt om denne typen dokumenter er å anse for å være «saksdokumenter» etter offentlighetsloven § 2 jf. § 3. I den utstrekning slike dokumenter anvendes i den konkrete saksbehandlingen, er det naturlig å vurdere dem som generelt kildemateriale, og ikke som saksdokumenter. Videre vil det jo fortsatt være mulig å få innsyn i denne typen dokumenter ved at forvaltningsorganet stiller dem til disposisjon ved fram møte hos det enkelte organ.

5.2.3.3 Edb-forskriften gitt i medhold av offentlighetsloven

Bruk av elektronisk databehandling i den offentlige saksbehandlingen har vært økende i de senere årene, og forventes bare å øke ytterligere i årene som kommer. Denne utviklingen åpner for nye utfordringer og problemer i forhold til praktiseringen av offentlighetslovens innsynsrett, som er knyttet opp til det håndfaste dokumentbegrepet. Da Justisdepartementet har lagt til grunn at offentlighetslovens dokumentbegrep ikke omfatter opplysninger lagret på edb, er det med hjemmel i lovens § 3 tredje ledd gitt forskrifter om lovens anvendelse på edb-materiale, se forskrift 19 desember 1986 nr 2202.

Denne forskriften gir offentlighetsloven tilsvarende anvendelse på edb-materiale. I tillegg gis det nærmere regler om hva som skal framstå som et dokument, og dermed underlagt innsynsrett, når informasjonen er lagret elektronisk.

Videre følger det av forskriften at forvaltningen plikter å gi den som krever innsyn den nødvendige bistand. Dersom det ikke vil medføre urimelige ulemper eller kostnader for organet, så skal det etter anmodning gis utskrift eller kopi av det aktuelle dokumentet det kreves innsyn i. Forskriften inneholder ingen bestemmelser om adgang til å ta betaling for denne typen tjenester. Bestemmelser om dette er heller ikke gitt i medhold av offentlighetsloven § 8 fjerde ledd. Dette innebærer at hovedregelen om at slik informasjon skal være gratis etter § 8 annet ledd, også vil gjelde for edb-materiale.

Imidlertid har forskriften i Del II nr 2 en bestemmelse som er av særlig interesse i denne sammenheng. Det heter i denne bestemmelsen:

- «Dersom det begjæres innsyn i et edb-register som drives av andre enn det organet vedkommende henvender seg til, kan organet henvise vedkommende til å bruke systemet slik det ordinært tilbys i markedet.»

Bestemmelsen innebærer at dersom det kreves innsyn i informasjon som er lagret i et EDB-register som det aktuelle organet ikke selv har opprettet, for eksempel Lovdata, vil forvaltningsorganet kunne nekte innsyn med den begrunnelse at vedkommende selv får gjøre bruk av den innsynsmulighet som ligger i markedet. Dette vil

forvaltningsorganet etter forskriften kunne gjøre uavhengig av om vedkommende i markedet må betale for å få tilgang til opplysningene. Hvorvidt denne regelen er tvilsom i forhold til hovedregelen i offentlighetsloven § 2, jf § 8 annet ledd, ble drøftet i foredraget til denne forskriften. Det ble her konkludert med at dette ikke kunne være problematisk, blant annet på bakgrunn av at slike registre neppe var å anse for saksdokumenter som var «hos vedkommende forvaltningsorgan», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd.

5.2.4 Informasjonsplikten etter personregisterloven § 7

Lov 9 juni 1978 nr 48 om personregistre mm, regulerer ulike forhold i tilknytning til opprettelse og drift av personregistre. Hva som menes med personregistre er nærmere definert i lovens § 1, og dette vil ikke bli nærmere behandlet i denne sammenheng. Denne loven skiller seg fra forvaltningsloven og offentlighetsloven når det gjelder anvendelsesområde, ved at personregisterloven regulerer både personregistre opprettet hos offentlige og private organer.

Etter hovedregelen i personregisterloven § 7 første ledd har enhver rett til innsyn i hvilke opplysninger om vedkommende selv som er lagret eller bearbeidet ved hjelp av edb. For personregistre i offentlige organer gjelder denne innsynsretten også for opplysninger som ikke er lagret eller bearbeidet ved elektroniske hjelpemidler, jf. § 7 annet ledd. I tillegg har enhver rett til å få opplyst hvilke type opplysninger som lagres i ethvert personregister opprettet av et offentlig organ.

Av forskrifter gitt i medhold av § 7 fjerde og femte ledd, § § 1-1 - 1-3, følger at innsynsretten som en hovedregel skal gjennomføres ved at den som ber om innsyn får et skriftlig svar, eventuelt ved utskrift eller avskrift fra registeret. Da verken personregisterloven eller forskriften inneholder bestemmelser om rett til å ta betaling for slike utskrifter, må en slik prising anses for utelukket. Innsynsretten etter § 7 er en klar rettighet som skal ivareta svært viktige hensyn, og et forvaltningsvedtak om å ta penger for denne tjenesten vil derfor ikke være forenlig med hovedprinsippet i bestemmelsen.

5.2.5 Informasjonsplikten etter kommuneloven § 4

Bestemmelsen om en informasjonsplikt for kommunene i den nye kommuneloven § 4 skal også kort kommenteres, fordi det ved gjentatte anledninger under utvalgets arbeid har blitt reist spørsmål om rekkevidden av denne bestemmelsen, herunder om den medfører et utvidet gratisprinsipp når det gjelder informasjon fra kommunene. For øvrig fins det som nevnt under "[Hovedprinsipper for prising av offentlig informasjon](#)" i punkt 2.1 en rekke tilsvarende bestemmelser rundt omkring i lovverket som pålegger ulike organer en tilsvarende generell informasjonsplikt. Disse vil ikke bli kommentert nærmere.

Det heter i kommuneloven § 4:

- «Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.»

Bestemmelsen er svært generell i sin utforming. Det er verken holdepunkter i lovtæksten eller bestemmelsens forarbeider for å konkludere med at det her pålegges et gratisprinsipp når det gjelder denne typen informasjon, utover det som følger av veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 og offentlighetsloven § 2 jf. § 8 annet ledd.

5.3 RETTEN TIL INFORMASJON ETTER BIBLIOTEKLOVEN

En noen annen form for informasjonsrett for private borgere finner man i lov om folkebibliotek 20 desember 1985 nr 108. Etter § 1 første ledd i denne loven plikter folkebibliotekene å «stille bøker og annet egnet materiale gratis til disposisjon for alle som bor i landet».

Loven gir ikke nærmere anvisning på hvordan informasjonen skal gjøres tilgjengelig for brukerne, utover det som ligger i begrepet «disposisjon» i lovteksten. Det følger av dette at det enkelte bibliotek i utgangspunktet står relativt fritt her, men når det praktiseres hjemlån av bøker m.m., så skal også dette være gratis.

Gratisprinsippet i bibliotekloven kan ikke være til hinder for at bibliotekene tar betaling for kopiering o.l. av materiale som ikke er disponibelt for hjemlån. Heller ikke kan § 1 være til hinder for at bibliotekene tar betaling for tjenester utover det å stille samlingen til disposisjon for brukerne. Her oppstår det et særlig problem i forhold til informasjonsmateriale bearbeidet ved hjelp av edb, for eksempel Lovdata. Spørsmålet er om slikt materiale faller inn under bibliotekenes tjenesteområde etter hovedregelen i § 1. Dersom edb-basert materiale må sies å være omfattet av tjenesten, vil det være begrenset adgang til å prise innsyn gjennom bruk av de aktuelle informasjonssystemene. Loven vil nok ikke være til hinder for at biblioteket krever sine direkte variable kostnader ved selve søket dekket av brukeren, så som teleutgifter m.m. Imidlertid vil det være tvilsomt om bibliotekene kan velte sine faste kostnader i forbindelse med systemet over på brukerne. En slik prising må sies å være i strid med gratisprinsippet i § 1.

5.4 ADGANGEN TIL Å PRISE OFFENTLIG INFORMASJON NÅR DET IKKE FORELIGGER EN LOVBESTEMT INFORMASJONSPLIKT

5.4.1 Innledning

Utgangspunktet for drøftelsen under punkt 2 var at det offentlige er underlagt en lovbestemt informasjonsplikt i en eller annen form. Konklusjonen her var at spørsmålet i prinsippet må avgjøres på grunnlag av en tolkning av den lovbestemmelsen som regulerer denne plikten, men at den klare hovedregel er at det offentlige er avskåret fra å ta betaling for informasjon i slike tilfeller. Under dette punktet skal vi se på om et tilsvarende utgangspunkt også må gjelde i de tilfeller hvor slik lovbestemt informasjonsplikt ikke foreligger.

Det er grunn til å understreke at området for denne problemstillingen er relativt snevert, da nevnte lovbestemmelser om informasjonsplikt under punkt 2 i praksis favner vidt. Dette vil i hvert fall gjelde for ulikt informasjonsmateriale utgitt av det offentlige om private personers rettigheter og plikter etter lover og forvaltningsvedtak, såkalt plikt- og rettighetsinformasjon. I den grad slik informasjon gjøres tilgjengelig ved at myndighetene aktivt går ut for å spre denne, og ikke ved henvendelse til det offentlige fra private (slik at ikke forvaltningsloven § 11 eller offentlighetsloven kommer direkte til anvendelse), er det sjelden aktuelt for det offentlige å prise denne typen informasjon.

Imidlertid har man en rekke eksempler på at det blant offentlige organer produseres informasjonsmateriale utover rammene for hva man kan kalle grunnleggende plikt- og rettighetsinformasjon. Eksempler her er større informasjonshefter hvor man sammenstiller og presenterer gjeldende rett og forvaltningspraksis innenfor et område, så som Liknings ABC, Samfunnsboka, Forbrukerrapporten m.m. Denne typen informasjonstjenester tas det i dag betaling for.

5.4.2 Vurdering av gjeldende rett på området

Det rettslige utgangspunktet når det ikke foreligger en klar lovbestemt informasjonsplikt, må være at det offentlige har anledning til å prise informasjonstjenesten. Det er naturlig å betrakte denne virksomheten som en tjenesteyting som det offentlige utfører på samme måte som når private rettssubjekter produserer og omsetter informasjon. Offentlige myndigheter handler således her i kraft av sin private autonomi. Begrensninger i retten til å ta betaling for denne typen tjenesteyting foreligger derfor ikke, med mindre dette kan utledes av et særskilt hjemmelsgrunnlag, så som lovbestemmelser eller i henhold til avtale med private parter. Foreligger det derfor ikke hjemmel i lov, jf. drøftelsen under punkt 2, eller i avtale med private for å begrense denne prisingen, må forvaltningen i utgangspunktet her stå fritt. Det er imidlertid grunn til å understreke det overordnede ansvar forvaltningen innenfor sitt saksområde har for at informasjonsnivået er høyt når det gjelder rettighets- og pliktinformasjon, noe som tilsier en tilbakeholdenhet med prising også utenfor området for veiledningsplikten og offentlighetsloven.

5.5 OFFENTLIGE INFORMASJONSTJENESTER HVOR VEDERLAG ER REGULERT I LOV ELLER FORSKRIFT

De informasjonstjenester som her skal behandles er informasjon knyttet til såkalte offentlige rettighetsregistre. Dette er ulike registre opprettet i medhold av lov, som inneholder informasjon som er nødvendig for håndhevelse av andre rettigheter, så som tinglysingsregisteret, løssøreregisteret, konkursregisteret, m.m. Felles for denne typen registre er at retten til informasjon fra registeret er direkte regulert i loven. I tillegg inneholder den enkelte registerloven en klar hjemmel for å prise utskriften av informasjon fra vedkommende register. I det følgende vil enkelte sentrale lover av denne typen bli kort kommentert.

Tinglysingssystemet for fast eiendom, grunnboken, er nå overført til edb. Dette elektroniske registeret drives av Tinglysingsdata a/s, som eies av staten. Nærmere bestemmelser om vederlag for utskrifter fra dette registeret er regulert i lov av 17.12.1982 nr. 86, rettsgebyrloven, § 23. Det følger av denne bestemmelsen at man for attestert registerutskrift vedrørende grunnboken, må betale 1/5 rettsgebyr. Rettsgebyret utgjør i dag 475 kroner, jf. rettsgebyrloven § 1.

Tinglysingsloven § 34 gir adgang til å få anmerket visse typer løssøre i Løssøreregisteret. Også betaling for utskrifter fra dette registeret er regulert i rettsgebyrloven § 23, og betalingen er her den samme som for attesterte utskrifter fra grunnboken.

For begge disse registrene ligger forskriftskompetansen hos Justisdepartementet. Det er her gitt nærmere forskrifter, blant annet om adgangen til å prise informasjonstjenester fra disse registrene, som ikke er omfattet av rettsgebyrloven § 23. Slike tjenester kan for eksempel være ubekreftede utskrifter fra registeret, adgang til direkte oppslag mot den sentrale grunnboksbasen, informasjon til kredittopplysningsfirmaer om tvangsforretninger m.m. Tinglysingsdata har enerett på distribusjon og salg av informasjon direkte fra den sentrale grunnboksdatabasen, og inntektene fra dette tilfaller Tinglysingsdata.

Foretaksregisteret er opprettet ved lov av 12 mai 1985 nr 78, foretaksregisterloven. Loven gir utfyllende bestemmelser om registreringsplikt for norske foretak i foretaksregisteret. § 8-1 regulerer retten til innsyn i registeret, og hjemler adgangen til å gi nærmere forskrifter om betaling for utskrifter fra registeret. Forskriftskompetanse etter loven ligger både hos Justisdepartementet og Næringsdepartementet.

Lov av 8 juni 1984 nr. 58, konkursloven, gir i § 144 nærmere bestemmelser om konkursregisteret. I konkursregisteret registreres konkurser, og personer som har

fått konkursskarantene. I § 144 siste ledd er det gitt nærmere bestemmelser om innsyn i dette registeret, og eventuell betaling for slike utskrifter. Nærmere forskrifter om konkurssregisteret er gitt av Justisdepartementet.

Lov av 13 mai 1977, regnskapsregisterloven, gir regler om regnskapsplikt for næringsvirksomhet. Etter lovens § 16 fjerde ledd, skal årsoppgjør og revisjonsmerknader sendes til det sentrale regnskapsregisteret i Brønnøysund. Aksjeloven § 11-4 inneholder videre bestemmelser om flere forhold som skal innføres i regnskapsregisteret. § 16 femte ledd gir nærmere regler om innsyn i regnskapsregisteret, og hjemler forskrifter om betaling for denne informasjonstjenesten. Forskriftskompetansen her ligger hos Finansdepartementet.

I tillegg skal nevnes det nylig opprettede enhetsregisteret, hvor opplysninger som ellers er å finne i de ovennevnte registrene kan registreres. Også dette registeret er underlagt Finansdepartementets forskriftskompetanse.

5.5.1 Vurdering av eksisterende lovgivning på området

Generelt peker nevnte lovgivning i retning av at lovgiverne har ansett det for nødvendig med særskilt hjemmel for å kunne kreve betaling for utskrifter fra slike registre. Helt konsekvent er det i lovverket gitt særlig hjemmel for slik betaling. Dette kan eventuelt også tillegges vekt ved vurderingen av gjeldende rett på områder hvor spørsmålet om betaling ikke er nærmere regulert i lovverket, jf. *"Innledning"* i punkt 5.2.1 og *"Adgangen til å prise offentlig informasjon når det ikke foreligger en lovbestemt informasjonsplikt"* i 5.4.

I tillegg viser denne korte gjennomgangen av lovverket om de sentrale registrene, at lovgivningen på dette området er relativt sammensatt og uoversiktlig. Blant annet vil det kunne være uheldig at forskriftskompetansen på mange områder er fordelt mellom flere departementer. Ikke minst gjelder dette de eksisterende prisingsreglene for de ulike registrene. Det bør derfor foretas en generell gjennomgang av prisingsreglene rundt om i særlovgivningen på dette området, hvor siktemålet bør være å samle i ett felles regelverk enkelte sentrale generelle prisingsregler for informasjon avgitt fra de viktigste offentlige grunndataklider.

Parallelt med en slik lovteknisk revisjon, bør det skje en kritisk gjennomgang av det prisnivå og den prisingspolitikk som er nedfelt i gjeldende regelverk. Forslagene til hovedprinsipper for prising av offentlig informasjon bør danne grunnlaget for denne gjennomgangen.

KAPITTEL 6

Internprising i offentlig sektor**6.1 INNLEDNING**

Med internprising i det offentlige forstår vi prising av informasjon mellom ulike deler av statsforvaltningen (mellom departementer, mellom underliggende etater og departementer, og mellom etater) og mellom forvaltningsnivåene (stat – kommune). Prising internt i kommunesektoren faller utenfor utvalgets mandat. Internprising av informasjon er nært knyttet til prinsipper for, og bruk av internprising i offentlig sektor generelt og prising av offentlig informasjon generelt. Det er derfor problematisk å gjøre noe klart skille mellom problemstillinger som gjelder internprising av offentlig informasjon spesielt og mer generelle problemstillinger. Flere av de forhold som tas opp i dette kapitlet har relevans for internprisings-problematikken generelt og vil ikke bare gjelde offentlig informasjon.

For det offentlige styringsverket er informasjon både råvare og produkt. Oversikter som tidligere er referert i utredningen viser at det offentlige selv er den største brukeren av offentlig informasjon. En etats basisregistre er ofte utgangspunkt for en annen etats saksbehandling. Det kan derfor synes rimelig å skille mellom intern pris mellom etater, og prispolitikk mot private entreprenører som vil kjøpe offentlig informasjon som en råvare for bearbeiding og videresalg.

Etatene har også relativt vide fullmakter når det gjelder å rekvirere informasjon (ofte gratis) fra andre etater, for bruk i oppgaveløsningen.

6.2 STATLIG SEKTOR

Statlig sektor har ingen uttalt politikk for bruk av internprising. For internprising av offentlig informasjon spesielt, må en anta at den teknologiske utviklingen bidrar til å forsterke en tendens til å ønske å ta seg betalt. Utvalget mener også å kunne se en sammenheng mellom økt bruk av eksterntprising og økt bruk av internprising. Dvs. der hvor man begynner å prise tjenester eksternt, vil det bli etablert et system som gjør det naturlig og lite arbeidskrevende å ta betalt også internt.

6.2.1 Eksempel på internprising mellom statsetater:

Statistisk sentralbyrå (SSB) krever samme pris fra alle mottakere av sine publikasjoner. Det gjøres imidlertid visse unntak:

- Overordnet departement (Finansdepartementet) betaler ikke.
- Øvrige fagdepartementer betaler ikke for publikasjoner som gjelder deres egne fagområder. For øvrig kan de få ett eksemplar gratis av alle publikasjoner.
- SSB krever betaling for spesialoppdrag både fra Finansdepartementet og andre kunder, eksterne som interne.
- For noen departementer er det inngått samarbeidsavtaler som omfatter en rekke forskjellige oppgaver som SSB utfører for vedkommende departement, herunder oppgaver av mer ordinær forvaltningskarakter. Oppgaver som kommer inn under slike samarbeidsavtaler vil kunne utføres til redusert pris.

Byrået vurderer for tiden prispolitikken overfor departementene, for å hindre unødig ressursbruk.

6.3 PRISING MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE

Prising av statlige varer og tjenester til kommuner og fylkeskommuner, herunder offentlig informasjon, må ses i sammenheng med det samlede økonomiske opplegg for kommunesektoren. Det etablerte kommuneøkonomisystemet med de tilhørende overføringene fra staten, forutsetter ikke at kommuner og fylkeskommuner har rett til gratis tjenester eller særskilte priser ved kjøp av varer og tjenester fra staten. Systemet forutsetter i utgangspunktet at de betaler for slike varer og tjenester. I tilfeller der staten gjennom vedtak foretar endringer som medfører større reduksjoner eller økninger av kommunesektorens utgifter, skal dette som hovedregel kompenseres gjennom inntektssystemet eller på andre måter.

Det er i dag ingen felles politikk eller prinsipper for prissetting mellom staten og kommunesektoren. I hovedsak må en legge til grunn at kommuner og fylkeskommuner gis samme vilkår som privat sektor med hensyn til pris på offentlig informasjon. Unntak vil særlig være til stede på områder der staten selv har en klar interesse av at kommunesektoren får den nødvendige informasjon, f.eks. fordeler Kommunal- og arbeidsdepartementet informasjon om beregningsgrunnlaget for kommuneøkonomien gratis til alle kommuner og fylker. Prising kan også brukes som et virkemiddel til å styre kommunesektorens etterspørsel etter ulik informasjon fra staten.

Det som har betydning for kommunesektoren er først og fremst de samlede økonomiske rammer, herunder prising av varer og tjenester. Det nye kommuneøkonomisystemet er bygd opp slik at kommunene på en rekke områder må utføre pålagte oppgaver fra staten uten at de får direkte betalt for det. Avgivelse av offentlig informasjon er bare én av mange slike oppgaver. Lokalforvaltningen innrapporterer f.eks. store mengder data til staten innenfor områder som miljøsektoren, helse- og sosialsektoren, utbygging og landbruk, kommunal økonomi. En eventuell betaling for å utføre slike oppgaver måtte ses i sammenheng med hele kommuneøkonomisystemet, og det vil neppe være formålstjenlig å innføre separate ordninger, f.eks. for utveksling av offentlig informasjon, som kan bidra til å forrykke balansen i økonomisystemet.

6.3.1 Eksempel på internprising mellom stat og kommune:

Fylkeskommunene og kommunene må kjøpe informasjon tilbake fra staten, eksempelvis fra GAB-registeret hos Statens kartverk.

6.4 NÆRMERE OM BRUK AV INTERNPRISINGSSYSTEMER I PRIVAT SEKTOR

Oppdeling i ansvarsenheter, divisjoner m.v. og desentralisering av resultatansvar har vært viktige elementer i en strategi for økt lønnsomhet i mange foretak i privat sektor. Målsettingen har vært å stimulere til økt lønnsomhet i hele organisasjonen og samtidig gi foretaksledelsen bedre mulighet til å identifisere hvilke deler av foretakets virksomhet som bidrar positivt og negativt til det samlede økonomiske resultat.

Oppdeling av en organisasjon f.eks. i divisjoner vil bidra til å få entydig plassert ansvaret for det økonomiske resultat for hvert virksomhetsområde. Organisasjonsformen medfører en betydelig overføring av beslutningsmyndighet til ledelsen for den enkelte divisjon eller ansvarsenhet. Den grunnleggende forutsetning bak en slik desentralisering er at beslutningsmyndighet og lønnsomhetsansvar føres ned på det nivå i organisasjonen som har best forutsetninger og muligheter for å påvirke kost-

nader og inntekter, og dermed lønnsomheten. Ledelsen for den enkelte enhet skal på denne måten kunne måles på de resultater divisjonen oppnår.

Det er vanlig å dele inn i flere typer ansvarsenheter, f.eks.:

- Overskuddssenter (maksimerer overskuddet, dvs. differansen mellom inntekter og utgifter).
- Kostnadssenter (minimerer kostnadene i forhold til produksjonskvantum, dvs. sammenhengen mellom kostnader og produksjonskvantum må kunne kvantifiseres).
- Servicesenter (et program skal gjennomføres innenfor et vedtatt budsjett. Kvalitativ vurdering fordi produksjonen ikke kan kvantifiseres på en meningsfylt måte).

I slike virksomheter er det nødvendig å prise interne leveranser av varer og tjenester, for å kunne fastsette den enkelte ansvarsenhets kostnader og inntekter, og dermed dens økonomiske resultat. Prisene vil påvirke ansvarsenhets økonomiske resultat. I et resultatorientert foretak vil derfor internprising inngå som en del av det samlede styringssystemet.

Formålet med prising av interne leveranser er å få et riktig bilde av lønnsomheten for det enkelte resultatområde, for det enkelte produkt og av den enkelte investering, samt å motivere til større kostnadsbevissthet og totallønnsomhet i foretaket.

6.4.1 Generelle krav til internprissystemer:

- bør reflektere kostnaden for foretaket ved den aktuelle interne leveransen. Dette vil sikre at leverende og mottakende enhet får et riktig bilde av sin lønnsomhet og gi riktige incitament for ressursbruk i organisasjonen
- bør oppfattes som objektivt både for leverende og mottakende ansvarsenhet. Markedsbaserte priser vil derfor være en fordel i forhold til kostnadsbaserte priser
- skal sikre at foretaket samlet sett unngår suboptimale beslutninger

Ved drøfting av internprising i privat sektor framholdes følgende prinsipper for fastsetting av intern pris:

- hvis alternativet er å selge på det eksterne marked, er den alternative markedsprisen som kunne vært oppnådd den «riktige» prisen. I prinsippet bør kjøper kunne dekke sine behov eksternt dersom dette er rimeligere, ut fra den tankegang at plikt til å kjøpe internt vil kunne undergrave lønnsomhetsbevisstheten i organisasjonen
- hvis det ikke eksisterer et marked, vil «riktig» pris tilsvare kostnaden for foretaket ved den aktuelle leveransen
- i enkelte tilfelle er det aktuelt med forhandlingsbaserte priser. Slike forhandlinger tar normalt utgangspunkt i enten en markeds- eller kostnadsprisrelatert vurdering

6.5 INTERNPRISING SOM VIRKEMIDDEL FOR Å NÅ MÅL FOR OFFENTLIG FORVALTNING

Det er viktig å understreke at internprising i offentlig sektor aldri vil bli et mål i seg selv, men må vurderes som et mulig virkemiddel for å bidra til realisering av målsettinger for offentlig sektor.

Offentlig sektor er svært mangfoldig og har en rekke uensartede oppgaver som skiller seg til dels sterkt fra private foretak. For deler av offentlig sektor, særlig pro-

duksjonsvirksomhet, er det imidlertid klare paralleller. En rekke prinsipper om virksomhetsplanlegging, resultat- og målstyring er etter hvert tatt i bruk for deler av offentlig sektor.

Dette er også fastslått i Stortingsmelding nr. 35 (91/92) som ett av hovedsatsingsområdene for forvaltningsutviklingen i årene framover.

6.5.1 Ressursutnyttelse og omstilling

Ved en løpende tilpassing av ressursbruken og nødvendig omstilling med sikte på å oppnå prioriterte politiske mål, vil følgende faktorer være av betydning:

- økt kunnskap om effekten av ulike virkemidler og langsiktige strategier der denne kunnskapen utnyttes
- bedre utnyttelse av de ressursene som forvaltningen har til rådighet
- bruk av de muligheter som ligger i statens størrelse og egenart til å gjennomføre store og planmessige omstillinger for å bedre ressursutnyttelsen

Bruk av internprising vil både kunne øke kunnskapene ved at de reelle kostnadene blir synlige, og bedre utnyttelsen av ressursene ved at interne brukere får riktige incentiver.

6.5.2 Styring og resultatorientering

Utviklingen av styringssystemene for forvaltningen på 80-tallet har vært preget av målstyringstanken. Følgende prinsipper er tillagt vekt:

- mulighet for politisk og administrativ overordnet og strategisk styring fra sentralt hold
- desentralisering og økt bruk av rammestyring
- økt vekt på formulering av etterprøvbare mål

Styring etter mål og resultat, kombinert med økt selvstendighet for den enkelte institusjon, skal gjøre det mulig for forvaltningen å tilpasse seg raskt til nye og endrede brukerbehov og endringer i samfunnsforhold.

En effektiv forvaltning må ha styrings- og kontrollrutiner som fokuserer på resultater. Virksomheten må legitimeres, både ved at de målene som er satt virkelig blir nådd, og ved at de nås ved en effektiv bruk av de tildelte ressursene. Formålet med disse styringsprinsippene er bl.a. å:

- bedre den politiske styringen med offentlige ressurser
- oppnå bedre strategisk overblikk og helhet i ledelsen og hos overordnet myndighet
- redusere detaljstyringen av underordnede nivåer
- sikre at statlig virksomhet yter tjenester som dekker brukernes behov på en mer kostnadseffektiv måte
- systematisk effektvurdering og tilbakemelding fra brukerne

I denne sammenheng er et system for fastsetting av bruk av interne ressurser viktig, bl.a. for å unngå suboptimalisering.

6.5.3 Samspill mellom etater, nivåer og sektorer

Det legges vekt på behovet for et bedre samarbeid mellom forvaltningen og privat sektor, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker. Forvaltningen påvirker i betydelig grad næringslivets rammebetingelser og derigjennom næringslivets grunnlag

for verdiskaping og sysselsetting, på samme måte som næringslivet i høy grad påvirker realiseringen av forvaltningens mål.

Videre legges vekt på godt samarbeid mellom forvaltningsnivåene. De enkelte virksomheter i forvaltningen risikerer å opptre for isolert. Det innebærer at de ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at virksomhetene gjensidig påvirker hverandres formål, og at de derfor bør samarbeide.

Bruk av internprising vil også her kunne bidra til bedre ressursutnyttelse ved at privat sektor og kommunesektoren stilles overfor kostnadsrelaterte priser.

6.5.4 Fordeler ved bruk av internprising i offentlig sektor

Som det framgår av gjennomgangen foran kan bruk av internprising i offentlig sektor bidra til oppnåelse av mål for den offentlige forvaltning. De fordeler som kan følge av et internprisingssystem for offentlig forvaltning er bl.a.:

- mer rasjonell ressursbruk internt i forvaltningen. For å legitimere en stor og aktiv offentlig sektor, slik vi har i Norge i dag, er det særlig viktig å kunne sikre og dokumentere god ressursbruk
- muliggjøre styring etter målprinsipper, unngå suboptimalisering. Økt bruk av målstyring med tilhørende delegering av myndighet og ansvar gjør det viktigere å unngå suboptimalisering
- mer rasjonell bruk av offentlige ressurser fra private aktører og fra kommunesektoren. Dersom prising av offentlige varer og tjenester skal være kostnadsrelatert for å hindre overforbruk av offentlige ressurser, må alle kostnader, også for andre deler av statsforvaltningen, som inngår i produksjon av varer og tjenester prissettes, og tas inn i priskalkylene, også offentlig informasjon
- sikre like konkurranseforhold der offentlig sektor selger varer og tjenester i konkurranse med private. Flere offentlige etater og forvaltningsbedrifter selger tjenester eller utfører oppdrag i konkurranse med private. Disse må dekke alle kostnader ved produksjonen, for å unngå at staten subsidierer egen virksomhet og på den måten utkonkurrerer private aktører
- synliggjøring av kostnader. Det vil i en rekke tilfeller være av betydning å få fram de reelle kostnadene ved ulike offentlige tiltak, f.eks. med sikte på en politisk prioritering mellom ulike satsingsområder. I denne sammenheng kunne det være av interesse å sikre en mest mulig fullstendig oversikt over de reelle kostnadene ved ulike offentlige tiltak

Det videre arbeidet med resultat- og målstyring i offentlig sektor, jf. omtale i *Gul bok* 1994, vil kunne nødvendiggjøre en videre utbygging av internprisingssystemer

6.5.5 Problemer ved bruk av internprising i offentlig sektor

Selv om det ovenfor er anført mange gode argumenter for økt bruk av internprising, fins det også en del problemer ved internprising i offentlig sektor i sin alminnelighet. Mange av problemene er heller ikke spesielle for det offentlige, men gjelder internprising generelt. Følgende problemstillinger må vurderes i denne sammenheng:

- Ved internprising må det klarlegges nøye hvilke kostnader som skal dekkes av en eventuell intern pris. Hva bør f.eks. medregnes av infrastrukturkostnader?
- Internprisingssystemet vil kunne bli kostnadskrevende og byråkratisk. For at internprising skal kunne forsvares må gevinstene samlet sett være større enn kostnadene ved systemet.
- Det er vanskelig å fastsette riktige avregningspriser for internt bruk, bl.a. på

- grunn av manglende alternative markedspriser. Mange opererer som monopolister, og dette gjelder ikke minst offentlig informasjonsvirksomhet.
- Utstrakt bruk av internprising med tilhørende ekstra utgifts- og inntektsføring vil kunne innebære en betydelig oppblåsing av budsjettet, som ikke nødvendigvis gir et riktigere bilde av den samlede statlige ressursbruk.
 - Behovet for informasjon står ikke alltid i forhold til virksomhetens størrelse. Noen vil i hovedsak kun være mottakere av informasjon. Virksomheter med et lite budsjett, kan bli skadelidende hvis internprising innføres uten forutgående behovsanalyser og budsjettjusteringer.

Krav om særbehandling av kontrolltater vil utvilsomt komme, og vil kunne nødvendiggjøre et differensiert system for internprising.

For offentlig forvaltning som er i direkte konkurranse med private, vil bruk av offentlig informasjon isolert sett være så vidt begrenset at dette har liten praktisk interesse.

6.5.6 Særskilte forhold ved internprising av offentlig informasjon

Det er vanskelig å foreta et systematisk skille mellom forhold som gjelder internprising generelt og internprising av offentlig informasjon spesielt.

6.5.6.1 Særtrekk knyttet til offentlig informasjon og internprising:

- Offentlig informasjon er en meget viktig innsatsfaktor i offentlig sektor. Dette gjelder både ulike forvaltningsoppgaver (kontrollvirksomhet og enkeltvedtak) og sekretariatsoppgaver for politisk ledelse. Internprising som en del av et styringssystem eller for å hindre unødig ressursbruk i offentlig sektor, vil derfor også måtte omfatte offentlig informasjon.
- Offentlig informasjon er ofte tilgjengelig via databaser og edb-baserte løsninger. Dette kan gjøre kostnadene ved gjennomføring av et internprisingssystem lavere enn på andre områder.
- Offentlig informasjon kan distribueres via ulike kanaler. Et differensiert internprisingssystem kan stimulere til bruk av den billigste distribusjonsformen, og derved bidra til bedre ressursutnyttelse.
- Internprising av offentlig informasjon kan gi finansielt grunnlag for investeringer som er nødvendig for etablering av databaserte informasjonssystemer. Dette kan gi gevinster i form av økt nøyaktighet, raskere datalevering osv., som vil kunne være av stor verdi for etater og departementer. Uten et internprisingssystem vil en ikke kunne utnytte denne betalingsvilligheten til å få etablert slike systemer, og derved gå glipp av samfunnsøkonomiske gevinster.
- Offentlig informasjon er nødvendig for gjennomføring av en rekke kontrolloppgaver og andre forvaltningsoppgaver. En rekke etater og departementer vil kunne framsette krav om særbehandling ut fra det de selv opplever som helt særskilte behov. En god avgrensning mellom ulike typer tjenester/produkter og betaling for disse vil kunne være vanskelig.

6.6 KONKLUSJON

Gjennomføring av et omfattende internprisingssystem for offentlig sektor må i første rekke knyttes til et overordnet resultat- og målstyringssystem. Gjennomføring av internprising bare for offentlig informasjon vil i denne sammenheng gi liten mening og neppe gi tilstrekkelig gevinst til å forsvare etablering og drift av et slikt system.

Bruk av internprising kan imidlertid, selv uten et gjennomgående system, bidra til bedre ressursbruk og hindre misbruk av ressurser som ellers ville blitt stilt til disposisjon uten kostnad for mottakeren. Internprising av offentlig informasjon må på dette grunnlag kunne tas i bruk etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, bl.a. mot en vurdering av kostnaden ved å etablere rutiner for internprising.

Spørsmålet om internprising av offentlig informasjon bør eventuelt drøftes i forbindelse med en mer omfattende vurdering av internprisingssystem for offentlig forvaltning generelt sett.

KAPITTEL 7

**Informasjonskløfter. Kvalitet i offentlig
informasjonsformidling****7.1 DEFINISJON**

Selve begrepet informasjonskløft er omdiskutert, fordi det ikke er entydig. Noen bruker ordet informasjonstrapp, en trapp med mange trinn, som ofte deler seg og går i mange retninger. Det er ikke gitt at det er en absolutt kløft mellom de ressurssterke, det vil si de velutdannede, de med de beste jobbene, de som tjener mest og de som klarer seg sosialt godt i samfunnet, og de ressursvake, det vil si de fattige, de uutdannede, de med de dårligst betalte jobbene og de som belaster sosialbudsjettene mest. Tvert imot er det grader og forskjeller som gjør at bruken av begrepene spriker. En sosialklient kan være svært så godt orientert om sine rettigheter, mens en millionær kan være ganske uvitende og uinteressert i hva hans demokratiske rettigheter innebærer.

Oppsummert dreier informasjonskløften seg om at det er noen få i samfunnet som behersker måter å finne fram til informasjon på, når de har bruk for den. Det er fare for at informasjonskløften kan vokse, dersom man innfører priser på offentlig informasjon.

Problemet oppstår og blir komplisert i samfunn hvor man har informasjons- overflod og kanskje også informasjonsforurensning. I desperasjon eller fortvilelse over den store informasjonstilgangen blir menneskene lammet og tar ikke til seg det som er nyttig og nødvendig for at de skal klare seg i dagliglivet. En fremmedgjøring finner sted. Men det er ikke gitt at klasseforskjellen øker på grunn av at noen har bedre forutsetninger for å vite enn andre. Den livssituasjonen den enkelte måtte befinne seg i og det valget han eller hun må gjøre på denne bakgrunn, bestemmer kanskje mest om i hvor stor grad man har behov for informasjon og hvordan man tilegner seg den.

I et samfunn hvor informasjon koster, vil den enkeltes økonomiske evne være med på å avgjøre om behovet for informasjon om aktuelle saker kan dekkes. Informasjonskløften blir bredere når informasjonen prises. Effekten av prising forsterkes ytterligere dersom det kreves dyre maskiner og kostbare dataprogrammer for i det hele tatt å få tilgang til den prisede informasjonen.

7.2 DELTAKERDEMOKRATI – HVA ER DET?

I boka «Informasjon og samfunn» beskriver Øystein Sande det ideelle demokrati som et samfunnssystem hvor alle «frie menn» deltar i beslutningsprosessen om alle saker som angår fellesskapet og den enkeltes forhold til fellesskapet. Dette systemet garanterer at alles interesser blir avveid i forhold til det endelige vedtak, alle kan forsvare sine interesser, og selve prosessen utvikler en personlighet som gir borgeren ansvar for helheten. De nordiske demokratier (og Sveits) er regnet som den moderne versjonen av deltakerdemokratiet. Denne formen for demokrati forutsetter små samfunn hvor det er relativt enkelt å skaffe seg oversikt over problemstillinger og aktører.

Motsatsen er konkurransedemokratiet som har utviklet seg i takt med at det stadig har blitt flere mennesker og at problemstillinger, maktkonstellasjoner og beslutningsprosesser har blitt stadig mer kompliserte og uoversiktlige. Kort sagt går kon-

kurransedemokratiet ut på at en representativ gruppe styrer på vegne av flertallet via frie valg. Stabilitet, effektivitet og legitimitet preger dette demokratiet. Ikke minst spiller organisasjonene som representerer enkeltborgerne, en viktig rolle i dette systemet. Også det norske demokratiet har fått et stadig sterkere preg av et slikt representativt system. Gjennom valg gir borgeren fullmakter til sine utvalgte meningsfeller. Innholdet i fullmaktene er gitt gjennom partienes programmer. Er borgeren misfornøyd, stemmer han på et annet parti eller en annen kandidat neste gang. Eller han melder seg inn i en organisasjon, betaler kontingent og regner med å få fram sine synspunkter og få ivaretatt sine interesser.

7.2.1 Hva påvirker informasjonskløftene?

– Tekniske forhold, maskiner o.l.:

I en tid da teknikken ikke er den største begrensningen når utfordringer skal løses, kan det virke bakstrevsk å hevde at folks skrekk for å trykke på knapper og for å bruke programmer og apparater de ikke skjønner hvordan virker, er den største hindringen for å redusere informasjonskløftene. Eldre som vokste opp i en tid uten radio og fjernsyn har vanskeligere for å mestre dagens datateknologi enn barn og unge som vokser opp med dataspill og PC'er som arbeidsredskap på skolen. På lengre sikt vil problemet med datavegring løse seg av seg selv. En forutsetning må imidlertid innfris; datateknologien må gjøres så enkel at selv analfabeteren må kunne bruke den. Hvis ikke, vil man oppleve at et mindretall i samfunnet aldri blir i stand til å benytte teknologien, og deres muligheter til å få tilgang til informasjon blir redusert etter hvert som ny avansert teknologi tas i bruk på de fleste områder.

Det kan også diskuteres om mennesket i ren instinktiv protest mot en fremmedgjort tilværelse hvor kontakt med skrivetastatur og en elektronisk skjerm erstatter menneskelig kontakt, sier stopp. Nest etter avisene er medmenneskelig kontakt i dag den viktigste informasjonskilde til hva som skjer i samfunnet. Hva om datateknikken overtar førsteplassen som informasjonskilde? Vil noen eller kanskje mange falle utenfor fordi elektronikk er noe nytt og fremmed for arten menneske? På den annen side har menneskene gjennom århundrene vist en utrolig tilpasningsevne. Urinstinktene skulle ikke tilsi at noen ville bo i en by, men likevel gjør de fleste på jorda det i dag.

Spørsmålet blir om mennesket, som bare for få tusen år siden befant seg på hulestadiet, er utviklet nok til å kommunisere med en elektronisk kilde via en data-skjerm. Vegring mot en fremmedgjort tilværelse uten kontakt med andre mennesker, kan få noen til å si nei. Dette må det tas hensyn til både i utviklingen av teknologien og i selve tilgangen til den, og her kommer prising, eller fraværet av prising, inn i bildet.

– Kunnskap og utdanning:

Manglende kunnskap om hvordan man benytter moderne datautstyr kan også være en barriere som gjør at noen faller utenfor. Det kan ha sammenheng med funksjonshemninger av psykisk eller fysisk art, men også med fravær av en formell og relevant utdanning. Selv med 10-årig skoleplikt er det ikke alle som plukker opp alt de blir lært i skolen, og utdannelsen kan også være skjev i forhold til de krav datasamfunnet stiller. Årsakene til at man ikke erverver kunnskap kan være sosiale, medisinske eller kulturelle.

– Tidsbruk:

Informasjonskløften kan øke hos mennesker som ikke ønsker å bruke tid på å sette seg inn i hvordan de kan bruke og utnytte den nye datateknikken. De finner andre ting i sin private tilværelse mer interessante. Før behovet er til stede, vil de ikke

bruke tid på ting som etter deres mening er uinteressante og uviktige. De prioriterer bort tilgangen til viktig informasjon fordi det tar for mye tid å sette seg inn i den. Forenkling av programmene kan redusere denne siden av informasjonskløften.

– **Interesse og holdninger:**

«Folk får til det de vil». Det betyr at folk gjør det de har interesse og nytte av. Andre oppgaver legges stadig bak i køen. Er ikke interessen for en sak til stede, er det vanskelig å få motivert folk til å engasjere seg i den. På samme måte er det med holdninger. Forhold man ikke liker eller føler at man ikke kan gjøre noe med, unnlater man å ta opp. Det kan i mange tilfelle føre til at man ikke er oppdatert på aktuelle saker. Er man EU-motstander, kvier man seg kanskje for å sette seg inn i Regjeringsinformasjonskampanje om forhandlingsresultatet fra Brussel. Og motsatt; EU-tilhengere har liten sans for nei-sidens mot-dokumentasjon om at forhandlingsresultatet fra Brussel ikke er så rosenrødt som det blir utgitt for. Mennesket foretrekker ofte informasjon som bekrefter allerede inntatte standpunkter. Interesser og holdninger er deler av informasjonskløften som er vanskelige å fylle.

– **Behov:**

Behov og nytte avgjør når informasjon når fram. Det er først når mennesket må ha et svar for å få dekket et sterkt behov, at det virkelig anstrenger seg for å få informasjon. Informasjonskløften blir mindre når behovet for informasjon blir så stort at noe må gjøres for at man ikke skal falle utenfor. Klarer man ikke å ta imot den nødvendige kunnskap for eksempel når komplisert datateknologi innføres på arbeidsplassen, står man i fare for å miste jobben og få alvorlige problemer.

7.2.2 Konsekvenser av informasjonskløftene

– **Demokrati – medbestemmelse:**

I det demokratiske Norge er medbestemmelse og innflytelse på de vedtak som fattes av offentlige organer en selvsagt rett for enhver borger. Dette forutsetter at informasjonskløften blir grunnest mulig eller at informasjonstrappen blir flatest mulig, med få trinn. Skjer det motsatte, fungerer demokratiet dårlig. Nå er den ideelle fordring umulig å nå, derfor blir vår form for demokrati en tilpasset variant hvor borgerne lar seg representere via organisasjoner og partier og lar seg informere via medier og medmennesker. Blir dette samfunnet for komplisert, uoversiktlig og utilgjengelig f.eks. gjennom prising av informasjon, er det fare for at demokratiet kan bli svekket og noe vesentlig går tapt.

– **Fremmedgjøring:**

Lang avstand mellom de styrende og de styrte fordi informasjonen om hva som skjer i samfunnet ikke er så lett tilgjengelig, kan føre til en fremmedgjøring som i sin ytterste konsekvens kan føre til at man melder seg ut av samfunnet. Mangelen på sosiale nettverk vil som regel være hovedårsaken til at noen faller utenfor, men stor avstand mellom makthaverne og ressursvake grupper i samfunnet, forsterkes ved at informasjonskløften blir bredere. 75 til 80 prosent av menneskene i et samfunn klarer seg godt, men 20-25 prosent faller utenfor av forskjellige årsaker, blant disse er informasjonskløftene. At informasjonen ikke når fram til dem den gjelder, eller at de som informasjonen er beregnet på ikke er i stand til å ta imot den, kan føre til misforståelser, aggresjon og i siste omgang konflikter. En stadig bredere informasjonskløft øker motsetningene i samfunnet, og demokratiet kan i siste hånd bli rammet og kanskje til sist lammet.

7.2.3 Likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet står sentralt i et demokratisk samfunn. Utdannelse, inntekt, sosial status og liknende tegn på klasseforskjell skal både i teori og praksis ikke påvirke den behandling eller den service den enkelte borger får av staten eller andre offentlige myndigheter. På samme måte som folkestyret gir borgerne lik rett til å påvirke styre og stell, gir det også borgerne lik rett til å få de samme goder tilbake fra staten eller samfunnet. Dette forutsetter at staten har åpne kanaler ut til folket uansett posisjon, bosted eller kunnskap. Er det mulig å praktisere et slikt rettferdig system i et teknisk avansert samfunn? Neppe, men problemet med likebehandlingsprinsippet øker med prising av informasjon, fordi økonomi vil påvirke både tilgangen til informasjon og selve kunnskapen om hvordan skaffe seg slik informasjon. Fordelene med datateknologien vil være at bosted spiller mindre rolle enn før. Store informasjonsmengder er tilgjengelig for mange over hele landet. Ulempen er at mange av de som kunne ha nytte av informasjonen ikke har kunnskap om hvordan de kan bruke teknologien.

Forslag til tiltak som kan redusere informasjonssløften har stikkordene tilgjengelighet og kompetanse:

– **Tilgjengelighet**

har å gjøre med fysisk tilgang til informasjon. Det ligger nær å anta at ikke alle kan ha økonomiske muligheter til å skaffe seg det tekniske utstyret som er nødvendig for å få tilgang til offentlig informasjon lagret i databaser. Dette må kompenseres ved at det offentlige (stat, kommune, offentlige organer) går sammen om service-sentraler hvor slike maskiner er tilgjengelig. Altså steder hvor det er mulig å søke informasjon under kyndig veiledning.

– **Kompetanse**

har å gjøre med hvordan man kan finne fram i informasjonsmengdene. Folks generelle kunnskap om det datasamfunnet vi nå går for fullt inn i må økes slik at de unngår å falle i informasjonssløften.

7.3 DET OFFENTLIGES ROLLE

Informasjonsvirksomhet er ett av flere områder i samfunnet hvor offentlig engasjement er nødvendig. På mange områder i samfunnet ser vi ellers en løpende politisk diskusjon om hvor sterkt det offentlige bør engasjere seg. (Eksempler: Teater, Kringkasting, Post, Tele og øvrige kommunikasjoner). Ser vi på veksten i det offentliges utgifter pr. innbygger, finner vi at det offentliges engasjement har økt kraftig gjennom de siste årtier. I Norge er omfanget omtrent tidoblet (i faste kroner) i løpet av perioden 1950 – 1980. (Kilde: NSD). Dette er gjennomgående i alle vestlige industriland, selv om veksttakten i Norge har vært kraftigere enn i mange andre land. Det viser at det offentliges virksomhet spiller en stadig større rolle, og at det er stigende etterspørsel etter offentlig innsats og støtte. Dette vil også gjelde på informasjonsområdet, siden det meste av offentlig virksomhet har basis i, og/eller genererer informasjon.

7.3.1 Deltakerdemokrati og rettssikkerhet

Deltakerdemokrati kan beskrives som et «program for bredt folkelig engasjement, deltakelse og medbestemmelse i ulike faser av beslutningsprosessen» (Østerud 1991). Medvirkningen kan skje innenfor bedrifter, i nærmiljø og i lokalsamfunn eller i bredere politisk sammenheng.

Sett i relasjon til idéene om deltakerdemokrati og kommunikasjonsprinsippet (tidligere omtalt), er det rimelig å definere de fleste typer av offentlig informasjon

som et fellesgode, da god informasjonsflyt er en forutsetning for å kunne delta i beslutningsprosessene. Brukernes økonomiske evne bør ikke være avgjørende for deltakelse eller ikke deltakelse i de demokratiske prosesser i samfunnet. Dette betyr ikke at all offentlig informasjon må være gratis, men det innebærer at den prisingen som eventuelt finner sted, primært begrunnes ut fra hensynet til kostnadseffektivitet i forvaltningen, og at prisingen balanseres opp mot hensynet til deltakerdemokrati, herunder inkludert prinsipper for rettssikkerhet, likebehandling og brukerorientert forvaltning. Det å legge opp til prisingsystemer som kan være egnet til å produsere informasjonskløfter mellom befolkningsgrupper, vil ikke være i samsvar med disse prinsippene.

7.3.2 Tilgjengelighet og åpenhet

Tilgjengelighet til og bruk av offentlig informasjon har tradisjonelt vært oppfattet som en rettighet folk har for å kunne fungere innenfor en demokratisk styringsform. Dette er et idéelt og godt prinsipp. Opprinnelsen til det ligger langt tilbake i en tid da samfunnsforholdene var langt mer oversiktlige. Helt opp til våre dager kunne det meste av offentlig informasjon, bl.a. gjennom massemediene, håndteres innenfor denne idéelle rammen.

At omfanget av offentlig informasjon og data viser en eksplosiv økning, at tilgjengeligheten blir bedre og mulighetene til bruk utvides, gir i seg selv ingen garanti for at brukerne får en bedre oversikt over sine plikter og rettigheter i samfunnet. Tvert om kan dette føre til at det blir vanskeligere å definere selve rettighetsbegrepet, når en skal vurdere behovet for å prise denne type informasjon.

Det fins betydelige mengder informasjon på alle plan i forvaltningen som ikke er knyttet til den enkeltes demokratiske rettigheter, men som likevel er en forutsetning for at et moderne samfunn skal kunne fungere. Det er særlig for denne type informasjon at det er viktig å få vurdert behovet for en prisingspolitikk. Men også for rettighetsinformasjon er det av interesse å skape avklaringer i forhold til prising. At informasjon skal være gratis tilgjengelig for brukeren er i seg selv et konkret utslag av en prisingspolitikk.

7.4 MASSEMEDIENES ROLLE

At offentlig informasjon om rettigheter og plikter skal være gratis tilgjengelig for den enkelte borger er et ideelt utgangspunkt. Selv når dette er garantert i lovgivning og regelverk, er det ikke alltid slik i praksis. Mye av informasjonen formidles i dag gjennom massemediene såvel redaksjonelt som kommersielt. Også dette har sin pris som i sin tur må dekkes av kundene ved ulike former for betaling av massemediene.

Massemedienes tilgang til offentlig informasjon om borgernes rettigheter og plikter og det offentliges behandling av saker, tilsier også at det er behov for en prisingspolitikk. Fra pressens side hevder man å se en klar tendens til at det offentlige på mange plan innfører ordninger og praktiske forutsetninger som vanskeliggjør massemedienes tilgang til offentlig informasjon. (Eksempel: Overgang fra statsetat til statsaksjeselskap gjør at journaler ikke lenger er offentlig tilgjengelig). Mange av disse ordningene innebærer i realiteten at det settes en pris på informasjonen – en pris som massemediene betaler og som deretter må dekkes av brukerne. Pressen selv ser dette som en fare for pressefriheten, og vil hevde en rett til gratis tilgang til alle former for informasjon som kommer inn under lov om offentlighet i forvaltningen. Dette er også viktig for forvaltningens åpenhet og tilgjengelighet. Bl.a. hensynet til massemedienes rolle i samfunnet tilsier derfor at vi må ha klare retningslinjer for prising av informasjon – enten den nå skal være gratis eller prissettes.

På langt nær all offentlig informasjon som massemediene formidler dreier seg om den enkeltes rettigheter og plikter. Mye informasjon nærmer seg underholdning, og grensdragningen kan ofte være vanskelig. Skal det betales for informasjon som benyttes i underholdningsøyemed, mens annen informasjon er gratis? Men hvem kan avgjøre når offentlig informasjon leses som underholdning og når informasjonsbruken tjener et mer seriøst formål? Og hvordan skal det føres kontroll med at reglene følges? Nettopp for å unngå slike konflikter er det behov for å få klare regler for prising av offentlig informasjon.

7.4.1 Avisene som kommunale informatører

Undersøkelser av Høst og Roppen (Kommunaljournalistikken og leserne) viser at kommunale nyheter er viktige i lokalavisene. De har en leseverdi/oppmerksomhetsverdi på 51 på en skala fra null til 100. Bare «Ulykker og forbrytelser» ligger høyere med en leseverdi på 70. Sport har til sammenlikning 32!

Hvor mye av stoffet i lokalavisene som er kommunalstoff varierer, men et snitt synes å være ca. 15 %. Enkelte regionaviser som dekker kommuner som har egne lokalaviser, ligger ubetydelig lavere, mens aviser som bare dekker en kommune er oppe i 30-40 %. Interessant er det å registrere at mellom 70 og 90 % av kommunaljournalistikk er saklig og nøytral i sin presentasjon. Den refererer fakta og presenterer ikke konflikter, eller er positive eller negative til hva som skjer i de offentlige organene.

For lokalavisene dreier det seg om å formidle innholdet i kommunale dokumenter slik at alle kan forstå det. Stoffet er ikke forbeholdt de spesielt interesserte. Det når ut til alle deler av befolkningen, og kvinner er flinkere til å lese stoffet enn menn. Og de minst utdannede er flinkere enn de best utdannede. Slik er lokalavisene i sin dekning av kommunale nyheter en viktig aktør i brobyggingen over informasjonskløften.

Høst og Roppen skriver videre:

- «Ut fra et demokratisk synspunkt er det et ideal at innbyggerne blir informert om alle viktige politiske spørsmål, slik at de kan gjøre seg opp en selvstendig mening om dem. Den offentlige pressepolitikk forutsetter at avisene dekker viktige oppgaver for det lokale demokratiet, som informasjonskanaler og som fora for lokal debatt. Vår undersøkelse viser at lokalavisene faktisk fungerer på denne måten. Kommunalstoffet fins, det blir lest, og lesingen er ikke på noen måte forbeholdt en liten gruppe av spesielt interesserte eller spesielt kvalifiserte lesere. Noen kommuner har valgt å gi ut egne informasjonsblad om hvilke vedtak som fattes og om hva som ellers måtte skje i regi av kommunen. Disse bladene vil aldri gi rom for kritikk eller stille spørsmålstegn fordi redaktøren sitter i rådhuset som ordførerens eller rådmannens høyre hånd.»

7.5 BIBLIOTEKENES ROLLE

Ved siden av massemediene står bibliotekene sentralt i formidlingen av offentlig informasjon. Prinsipielt skal alle kunne ha gratis tilgang til offentlig informasjon på et bibliotek, og formidling av slik informasjon er også en tradisjonell basisoppgave i folkebibliotekene. I praksis er det imidlertid grenser for hvor mye offentlig informasjon bibliotekene kan anskaffe, og hvor lett tilgjengelig den egentlig er for publikum. Også her vil teknologien øke mulighetene for tilgjengelighet til og omfanget av informasjon, men bl.a. prisingen av de elektroniske tjenestene vil være bestemmende for hvor stor utbredelse disse kan få i bibliotekene. Fra biblioteksektorens side uttrykkes frykt for at utviklingen kan gå i en retning hvor viktig offentlig infor-

masjon bare blir tilgjengelig for de mest ressurssterke gruppene. Problemstillingene indikerer at det er behov for retningslinjer for prising, spesielt for elektroniske tilbud.

7.6 KVALITET I OFFENTLIG INFORMASJONSFORMIDLING

God datakvalitet er en forutsetning for å kunne utnytte de offentlige informasjonsressursene og for å gi brukerne en god service. Generelt er god datakvalitet en betingelse for å oppnå god kvalitet på offentlig tjenesteyting og informasjonsformidling enten dette skjer elektronisk eller på tradisjonelt vis. Spesielt er datakvaliteten viktig når det gjelder å utnytte informasjon på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Kvalitetsbegrepet innebærer flere ting, bl.a.:

– **Datakvalitet**

Det betyr at dataene er korrekte, komplette, konsistente og à jour til enhver tid (i samsvar med behovet for ajourføringsgrad).

– **Informasjonskvalitet**

Informasjon er det man får som resultat ut fra fortolkning av data. Informasjon knytter seg til et bestemt objekt (person, eiendom, motorvogn e.l.) eller forhold. Informasjonskvaliteten sier noe om hvor godt samsvar det er mellom:

- fortolkningen av data om det objektet eller forholdet som informasjonen er ment å beskrive, og:
- objektet eller forholdet i virkeligheten.

Forholdet mellom rettssikkerhet og offentlig informasjonsformidling er bl.a. drøftet av Wiese Schartum i: «Rettsikkerhet og systemutvikling», Oslo 1993, hvor det henvises til flere faktorer som kan være av betydning for rettssikkerheten. Dårlig innholdsmessig tilgjengelighet og språklig unøyaktighet er angitt som ofte forekommende faktorer, men det heter også at regelverket må «ses i sammenheng med den samlede formidling av rettsinformasjon på området.» Det er mange forutsetninger som må oppfylles for at en slik kommunikasjonsprosess kan sies å være vellykket. En grunnleggende forutsetning må være at informasjon fins, at den er lett tilgjengelig og at den er korrekt.

7.6.1 Pris og kvalitet

Det er viktig å vurdere mulige incentiver for å øke kvalitetsbevisstheten i offentlige virksomheter. Prising av informasjon kan under visse omstendigheter virke som et incentiv til å bedre kvaliteten i offentlig informasjonsformidling - forutsatt at etaten får beholde merinntektene. Vanligvis er det også slik at økt kvalitet medfører økt bruk. Det kan imidlertid ikke settes noe absolutt likhetstegn mellom pris og kvalitet i forbindelse med offentlig informasjon.

Gjennom en bevisst holdning til prising av offentlig informasjon vil det offentlige kunne stimulere til en fornuftig viderefremming av informasjon, hvor kommersielle interesser kan overta. Dagens bruk av pris er tilfeldig og lite bevisst i forhold til dette aspektet. I mange tilfeller kan kommersielle formidlere av offentlig informasjon hente inn tjenestene gratis fra såvel kommuner og fylkeskommuner som fra statlige forvaltningsorganer, for deretter å selge dem videre til brukerne. For så vidt behøver det ikke være noe galt i et slikt system, og det kan også være en rasjonell måte for det offentlige til å distribuere sin informasjon. Forutsetningen er imidlertid at man har et bevisst forhold til hva som foregår.

Økningen i produksjonen av informasjon og data, og krav til et høyt teknisk og faglig nivå i denne forbindelse, påvirker i stor grad det offentliges økonomi. All

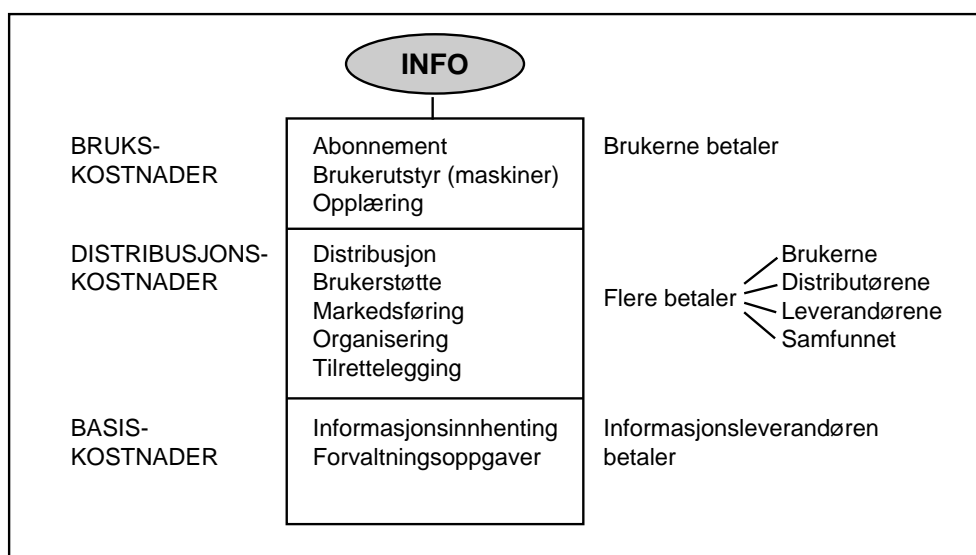
virksomhet koster penger. Til syvende og sist blir det derfor et politisk og økonomisk spørsmål om hvordan kostnadene skal fordeles og prisen skal innkreves fra brukerne. Ideelt sett kan et system hvor det offentlige distribuerer all informasjon gratis til alle være en fordel. I så fall må alle være med på å betale for dette gjennom skattleggingen. Så vel politisk som praktisk ville en slik ordning etter all sannsynlighet være umulig å gjennomføre.

7.7 HVEM SKAL BETALE?

Vi har tidligere vært inne på at det ikke bør koste å delta i demokratiet. Likevel later det til å være et anerkjent prinsipp at informasjonsbrukeren nesten alltid må yte noe selv for å skaffe seg informasjon (vi ser her bort fra den betaling som finner sted over skatteseddelen). Selv en kunde som ringer, skriver eller møter opp personlig ved et offentlig kontor, betaler som regel noe for å få informasjon (tellerskritt, reiseutgifter, porto, egenandel osv.).

For elektronisk informasjon blir forholdet det samme: Brukeren må ventelig bære det meste av kostnadene ved å skaffe seg tilgang til informasjonen. Det vil si at han må ha tilgang til egnet brukerutstyr, han må kjenne til hvordan det skal benyttes, og han må dekke kommunikasjonskostnader og eventuelle abonnementsutgifter.

Selv om brukeren som regel må ta et initiativ og bidra noe selv for å få tilgang til informasjonen, ser vi meget sjelden eksempel på at selve informasjonsinnholdet er forbundet med noen direkte utgift. Dette gjelder alle former for informasjonsformidling fra det offentlige.



Figur 8 Hvem skal betale?

Det som skaper debatt er i første rekke inndekningen av distribusjonskostnadene og ev. det som kalles verdiøkende elementer.

7.8 OPPSUMMERING

Fører økt prising av offentlig informasjon til større informasjonskløft og høyere trinn på informasjonstrappen? Ut fra prinsippene om deltakerdemokrati, likebehandling og rettssikkerhet mener utvalget at den enkeltes økonomiske evne ikke må være utslagsgivende for tilgangen til viktig offentlig informasjon.

Med utgangspunkt i at store informasjonskløfter er uheldig, og i sin ytterste konsekvens en trussel for demokratiet, er det gått nærmere inn på en del faktorer som kan føre til at informasjonskløften øker eller minker. Et gjennomgående gratisprinsipp vil føre til at informasjonskløftene minker, og erfaringer viser også at det offentlige selv har tro på dette prinsippet når det gjelder informasjon som må ut til alle, nær sagt for enhver pris.

På den annen side er det flere andre forhold enn prising (i hvert fall en moderat prising) som også har betydning for størrelsen på informasjonskløften. Teknologikutvikling, fremmedgjøring/isolasjon, mangelfull opplæring og stor konkurranse om oppmerksomhet er nevnt spesielt. Gratis offentlig informasjon vil ikke alene kunne fjerne disse faktorene. Kvaliteten på informasjonen vil ofte være avgjørende for om den skal bidra til en mindre informasjonskløft.

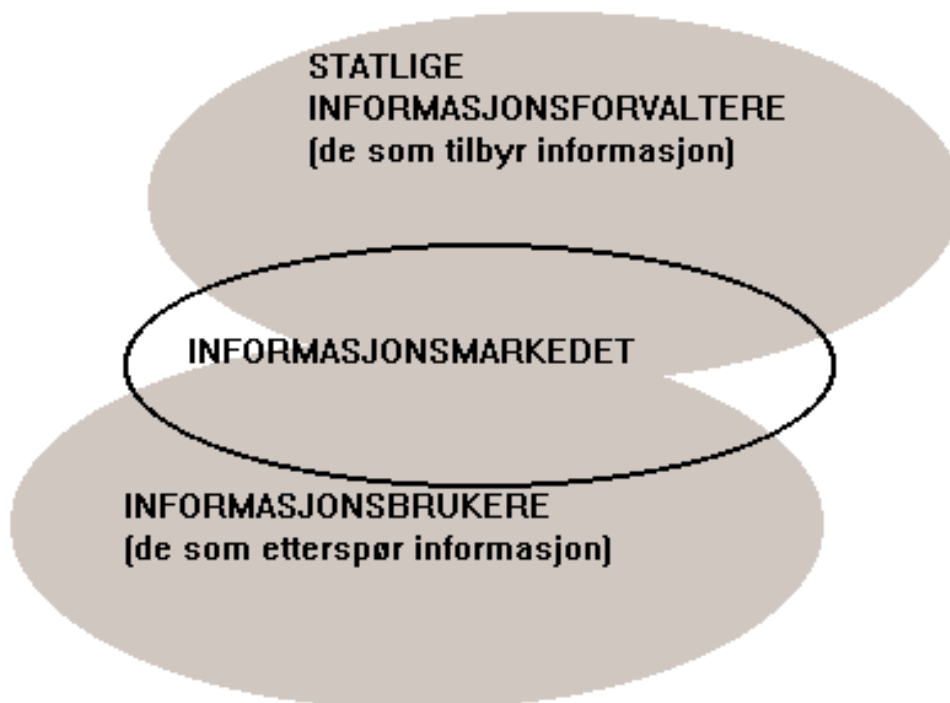
KAPITTEL 8

**Informasjonstyper, brukergrupper og
informasjonskanaler**

De mange og store ulikhetene i prisingspraksis både i og utenfor regelverket er neppe helt tilfeldig. Trolig har det sammenheng med det brede mangfold av innbyrdes svært ulike behov, muligheter og tradisjoner som i praksis fins på det vi noe forenklet kan kalle informasjonsmarkedet. Nøkkelen til å finne fram til anvendbare prisingsprinsipper kan derfor ligge i å se nærmere på hvilke informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler som fins på dette markedet.

8.1 INFORMASJONSMARKEDET

Med informasjonsmarkedet menes i Prisingsutvalgets sammenheng kontaktflaten mellom de som tilbyr og de som etterspør eller mottar «produktet» informasjon fra det offentlige.

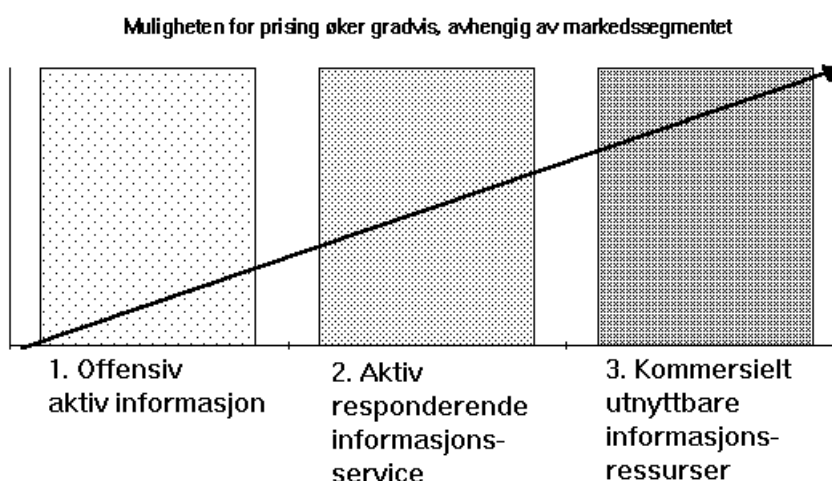


Figur 9 Informasjonsmarkedet

Det fins farer forbundet ved bruk av uttrykkene marked og produkt i vår sammenheng. Når man bare er oppmerksom på faren og er nøye med å presisere at dette også godt kan inkludere tradisjonelle gratis- og subsidierte tjenester, vil slik språkbruk være med på å klargjøre hvilke valgmuligheter man faktisk står overfor.

I "*Utvalgets mandat, rammer, definisjoner og presiseringer*" i kapittel 3 er det påvist hvordan begrepet informasjon ofte tillegges ulik betydning i forskjellige sammenhenger. Dette blir enda klarere dersom man inndeler det offentliges samlede informasjonsaktivitet i følgende 3 innbyrdes svært ulike «markedssegmenter»:

- Segment 1: *Offensiv aktiv informasjon*
- Segment 2: *Aktiv responderende informasjonsservice*
- Segment 3: *Kommersielt utnyttbare informasjonsressurser*



Figur 10 Markedssegmenter, muligheten for prising øker gradvis, avhengig av markedssegmentet.

8.1.1 Offensiv aktiv informasjon

Til dette segmentet hører det meste av den informasjonen det offentlige og særlig staten produserer i det daglige. Det gjelder både plikt- og rettighetsinformasjon, og mye av det vi kan kalle informasjon om muligheter og tilbud. Det kan både gjelde informasjon som det offentlige plikter å yte, og informasjon som det er ønskelig å gå ut med for å oppnå bestemte målsettinger.

For å drive slik informasjonsvirksomhet har forvaltningen etter hvert ansatt mange informatører, som har til oppgave å få ut informasjon fra det offentlige til forskjellige målgrupper. Typisk for dette segmentet er at det her produseres profesjonelle informasjonsprodukter, som brosjyrer, annonser, foredrag, artikler o.l. Til tross for at det gjerne kan være forbundet med betydelige kostnader, ser vi ofte at denne informasjonen ytes gratis.

8.1.2 Aktiv responderende informasjonsservice

I utgangspunktet produserer og forvalter det offentlige mye informasjon som ledd i den offentlige saksbehandling. Det er også et marked for denne informasjonen. Primært er det selvsagt de som direkte er parter eller på annen måte berøres av den enkelte sak som etterspør slik informasjon. Men som en særlig service distribueres slik informasjon på forespørsel også indirekte via presse og massemedier for øvrig, som ledd i det demokratiske systemet i vårt samfunn.

Til dette segmentet regner vi bl.a. informasjon etter partsinnsynsretten i forvaltningsloven og generell saksinformasjon iflg. offentlighetsloven og kommuneloven.

Mye av denne informasjonen leveres gratis, men hvis den f.eks. går til kommersielt bruk, tar det offentlige av og til noe betalt for informasjonen. Også ellers vil det kunne bli krevd en eller annen form for betaling for slik avgivelse, oftest under henvisning til gebyrforordninger som gjelder på området, men undertiden også uten slik hjemmel, bare begrunnet med at det er til dekning av kopieringsutgifter e.l.

8.1.3 Kommersielt utnyttbare informasjonsressurser

Svært mye av den informasjonen som produseres av det offentlige i den daglige saksbehandlingen er det lite etterspørsel etter. Men en mindre del av denne informasjonen utgjør en ressurs som kan utnyttes av flere, gjerne også til kommersielle formål. Når private initiativ vil utnytte denne ressursen og legge til verdikjende tjenester, er det i praksis akseptert at det offentlige tar seg betalt for å gi fra seg informasjonen.

Alt dette er på samme tid segmenter av samme informasjonsmarked og informasjonsforvaltning med ulike informasjonsprodukter og ulike informasjonsøkonomiske realiteter i bunnen.

Det er innlysende at prisingsprinsipper på et så bredt og uensartet marked vil måtte differensieres og tilpasses de ulike produkter, behov og muligheter innenfor de ulike markedssegmentene.

Innenfor alle tre segmenter kan det være aktuelt å legge opp til hel eller delvis brukerbetaling for informasjonen. Likevel vil man typisk i segment 1 som hovedregel gi gratis informasjon, mens man i segment 2 oftere vil ta seg betalt. I segment 3 vil brukerbetaling nærmest være det normale.

Vi har forsøkt å illustrere disse tre segmentene i figuren foran.

8.2 INFORMASJONSTYPER

Informasjonsmarkedet kan i tillegg til å inndeles etter segmenter slik det er gjort foran, også inndeles i «produkter» som tilbys og etterspørres – dvs. ulike informasjonstyper:

- **Pliktinformasjon**
- **Rettighetsinformasjon**
- **Partsinnsynsrett**
- **Generell saksinformasjon**
- **Register- og annen samfunnsinformasjon**

Inndelingen sammenfaller delvis med de tre ulike markedssegmentene definert foran, og rekkefølgen indikerer på samme måte hvilke typer som i alminnelighet kan og bør være upriset. Dette er illustrert i figur 3 til sist i dette avsnittet.

8.2.1 Pliktinformasjon

Pliktinformasjon hører til den offensive aktive informasjonen som offentlige myndigheter yter i forlengelse av saksbehandlingen i offentlige organer. Med «offensiv» mener vi at offentlige organer tar initiativ til informasjonstiltak. Som forvaltere av informasjon må det offentlige også ta initiativ til informasjonsforvaltning.

Informasjonsleverandørens ansvar strekker seg helt ut til sluttbrukeren, og det opphører egentlig ikke før brukeren har mottatt (og helst også forstått) budskapet. Pliktinformasjon er noe som brukergruppene vanligvis har krav på i kraft av lov eller vedtak i henhold til offentlig myndighetsutøvelse. Offentlig forvaltning plikter å informere om plikter. Ingen skal måtte behøve å betale for å få informasjon om plikter de er pålagt.

Det offentlige har som praksis å gå aktivt ut ved lovendringer, endringer i offentlige satser, forskrifter og regler. Informasjonen lages som en del av den praktiske gjennomføringen av endringen. Ønsker publikum informasjon en stund etter at endringene er skjedd, kan det hende at det ikke lenger er informasjonsmaterieell tilgjengelig. Det ville for slike tilfeller åpenbart være god samfunns- og informasjonøkonomi om alt slikt informasjonsmaterieell ble produsert og lagret elektronisk for å kunne leveres ut på forespørsel også på senere tidspunkter. Denne type effektivisering av informasjonsproduksjonen er dessverre foreløpig altfor lite vanlig, men bør aktivt stimuleres.

8.2.2 Rettighetsinformasjon

Også dette er typisk informasjon og informasjonsmaterieell som det offentlige går aktivt ut med for å informere brukerne om f.eks. rettigheter, aktuelle politiske saker osv. Det er et viktig samfunns mål at velferdsutbyttet – støttemidler, overføringer, stønader, tilbud og ordninger det offentlige har etablert for sine innbyggere – når fram til de grupper av befolkningen ordningene først og fremst er beregnet på.

Generelt vil informasjonsvirksomheten – sett fra innbyggernes side – være et virkemiddel til å øke deres velferdsutbytte. Dersom informasjonen ikke når fram til dem som trenger den mest, øker velferds-skjevhetene. Flere undersøkelser, bl.a. fra våre største byer, viser at mange svakstilte, ikke minst eldre, ikke vet om hjelpe- og støtteordninger som de tilfredsstillende kriteriene for å få. Feilaktig opplagt offentlig informasjon må ta en god del av skylden for dette.

Offentlig forvaltning plikter å informere om rettigheter. Staten bør være interessert i å yte mest mulig informasjon, innbyggerne skal ikke behøve å betale for å få tilgang til rettighetsinformasjon. Det vil være god informasjonsforvaltning å se informasjonstiltak som en del av forvaltningsoppgaven. Rettigheter er ikke innført før rettighetshaverne er informert om det.

Informasjonen skjer ofte i form av brosjyrer, annonser, i radio og TV, eller i elektroniske medier. I et velferdssamfunn som det norske vil denne type informasjon som regel bli vurdert på linje med pliktinformasjon når det gjelder prising.

8.2.3 Partsinnsynsrett

Her er vi over på informasjonsprodukter innenfor markedssegment 2. De særlige rettigheter som lovgivningen har gitt til partene og andre som direkte berøres av behandlingen av en bestemt offentlig sak, kan åpenbart ikke undergraves ved at det offentlige setter en høy pris på informasjon om saken. Det er derfor både i regelverket og i praksis en klar oppfatning av at denne type informasjon ikke bør være priset. Det gjelder også for praktiseringen av den såkalte meroffentlighet, dvs. at man fra forvaltningens side – uten å være pliktig til det, og hvor lovbestemt taushetsplikt e.l. ikke er til hinder for det – tillater innsyn i andre offentlige saksdokumenter utover det man har lovbestemt krav på.

8.2.4 Generell saksinformasjon

Her er man dels innenfor markedssegment 1 og dels over i segment 2 og 3. Dette er informasjon om offentlig virksomhet, saker i arbeid, spørsmål som skal avgjøres av offentlige organer, vedtak som er fattet, hvordan de skal forstås, utredninger m.m. F.eks. kommer NOU-er i denne gruppen. NOU-er er pr. i dag priset for alle brukergrupper utenfor sentraladministrasjonen. De selges via Akademika AS, og videre ut gjennom bokhandlerne etter en avtale med staten. Offentlige saksbehandlere i staten

får et eksemplar gratis til sin saksbehandling, mens kommunene og private må betale.

Tilgang til denne informasjonen er et ledd i den demokratiske prosess og skal hjelpe publikum til i høyest mulig grad å kunne ta del i de beslutningsprosesser i samfunnet som berører dem. Alle bør ha lett tilgang til informasjon om offentlige beslutninger og muligheter som de selv bør ta del i. Det hører til vårt demokratiske rettssikkerhetssamfunn at de offentlige myndigheter også er aktivt responderende overfor pressen og andre massemedier, og andre som krever bedre innsyn i offentlig saksbehandling.

Det vil være god informasjonsøkonomi om særlig denne type informasjon oftere legges til rette for elektronisk distribusjon. I dag er det mulig å gjøre innsynet enklere ved å ta i bruk elektroniske nettverk, som kan spare det offentlige for store summer.

Allmennorienterende informasjon behøver ikke ha noen bestemt praktisk funksjon, men skal heve kunnskapsnivået hos publikum om samfunnsforhold generelt, eller om det som de offentlige organer og etater steller med og foretar seg.

Denne gruppen omfatter også mulighetsinformasjon vedrørende ikke bare den enkelte private borgers muligheter, men også tilskuddsordninger for næringslivet ved etablering, økonomisk bistand ved boligetablering, informasjon om tilbud, service m.m. fra det offentlige. Muligheter bør tas i bruk. Det er imidlertid ofte knapphetsgoder det er konkurranse om, f.eks barnehager, stipend. Tilbudene blir illusoriske hvis informasjon om deres eksistens ikke er praktisk-økonomisk tilgjengelig.

Det vil klart være god informasjonsøkonomi å prise den informasjonen som koster det offentlige mest, nemlig den tradisjonelle informasjonen, mens den rasjonelle informasjonsvirksomheten via elektroniske medier gjøres tilgjengelig gratis eller til rimeligere priser. Grupper av personer vil falle utenfor når tilgangen til tradisjonell informasjon prises. Dette vil en måtte ta hensyn til ved utformingen av den framtidige offentlige informasjonsforvaltningen.

8.2.5 Register- og annen samfunnsinformasjon

Dette er informasjon som er med i markedssegment 3 foran under "*Kommersielt utnyttbare informasjonsressurser*" i pkt. 8.1.3. Informasjon kan som tidligere påpekt være opplysninger (data) som ligger lagret i offentlige registre, arkiv og databaser, som det offentlige samler inn, lagrer og utnytter i egenskap av forvaltere.

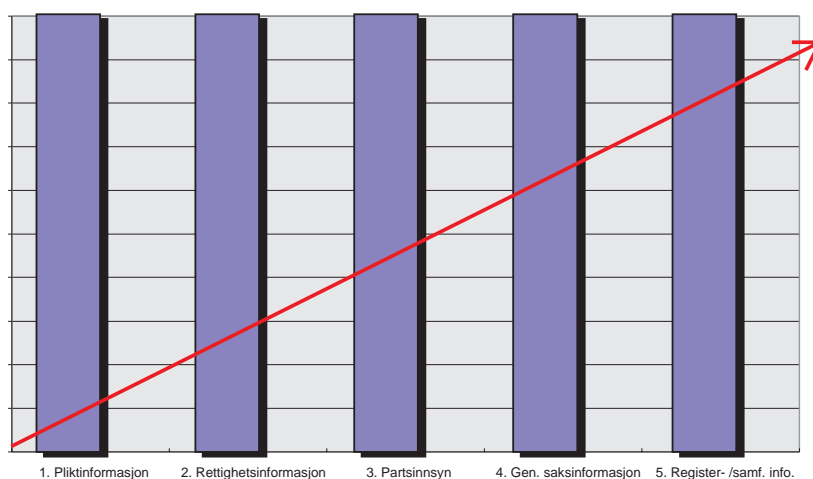
Denne informasjonen oppfattes som en ressurs som til sammen utgjør nasjonens felleseie fordi innsamling og bearbeiding skjer gjennom fellesskapets midler. Store, offentlige informasjonsressurser finner vi f.eks. hos Statistisk sentralbyrå, Arbeidsmarkedsetaten, Trygdeetaten, Skatteetaten (folkeregisteret), Vegdirektoratet (bilregisteret), Brønnøysundregistrene, Postverket, Patentstyret, Televerket, Kartverket, Tinglysingsdata, Nasjonalbiblioteket o.fl. Informasjon er i denne sammenheng en passiv ressurs, som ikke har noen verdi utover det formålet den ble samlet inn til, før den blir utnyttet. Ny teknologi har gjort tilgangen til informasjonsressursene enklere. Registre og rapporter som er nødvendige for forvaltningens arbeid kan også utnyttes kommersielt.

En viktig informasjonstype er statistisk informasjon. Her fins det allerede en praksis med differensierte priser. Grunnstatistikk er tilgjengelig i rimelige publikasjoner, men i tillegg kan man kjøpe spesielle statistiske analyser etter avtale med Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå selger sin informasjon.

Hvis det fins et marked for det, og man ikke gir eksklusive rettigheter til en part, bør det offentlige kunne selge informasjon. Pr. i dag overleverer staten en mengde informasjon gratis til private aktører, som så bearbeider informasjonen på en eller

annen måte – for så å sette en pris på produktet ut fra hva markedet er villig til å betale. Det offentlige bør kunne engasjere seg i slike opplegg, dels for å sikre kvalitet og holde prisene nede, men i enkelte tilfeller også for å sikre seg en andel av et eventuelt kommersielt overskudd.

Muligheten for prising øker med informasjonstypen i pilens retning



Figur 11 Muligheten for prising øker, avhengig av informasjonstype

8.3 HVEM ER BRUKERNE?

Informasjonsmarkedets aktører omfatter en rekke innbyrdes svært ulike grupper av brukere av informasjon.

Typisk for mange brukere er at de på samme tid også er informasjonsleverandører. Dette gjelder bl.a. for en rekke offentlige virksomheter. En rasjonell prisingsstrategi for offentlig informasjon vil måtte forholde seg på en annen måte til disse offentlige brukerne enn til andre brukergrupper.

På samme måte som det kan forekomme ulik prising avhengig av informasjonstype, kan det også tenkes ulik prising av samme type informasjon, avhengig av hvilken brukergruppe den avgis til. En og samme brukergruppe kan dessuten tenkes å gjøre bruk av informasjonen til ulike formål. Forskjeller av denne typen kan meget vel tenkes å gi begrunnelse for ulik prising. Dette er nettopp konsekvensen av næringslivets og politikernes gjentatte krav om at forvaltningen må bli mer brukerorientert.

Ulike inndelinger og skiller kan her tenkes. Blant de skiller som i praksis synes å være mest aktuelt å tillegge betydning som grunnlag for ulik prisingspraksis, skal her nevnes:

- Offentlige og private brukere
- Sluttbrukere og distributører/formidlere
- Ressurssterke og -svake brukere
- Store og små brukere
- Kommersielle og ikke-kommersielle brukere
- Nytte- og opplevelsesbrukere

8.3.1 Offentlige og private brukere

I det private er markedet prinsippet, og modellene som vokser fram følger markedets lover. Innenfor det offentlige vil det ofte være andre overordnede politiske vurderinger og prioriteringer som gis gjennomslagskraft.

Overfor næringslivet eller profesjonelle brukere som må kunne sies å opptre som kommersielle utnytttere, bør det offentlige tilpasse seg dette markedet også med hensyn til prising.

For intern utveksling av informasjon mellom offentlige etater og mellom forvaltningsnivåene kan det derimot tenkes å være nødvendig eller gunstig å avgi informasjonen gratis eller i det minste ha egne (rimelige) internprissystemer.

I tillegg til spørsmålet om internprising som er drøftet foran under "*Internprising i offentlig sektor*" i kapittel 6, står man dessuten overfor spørsmålet om å organisere en egen markeds plass for de offentlige brukerne. Alternativt vil man innenfor ett og samme system kunne prisdifferensiere i favør av de offentlige ikke-kommersielle virksomheter som har behov for informasjonen i sin saksbehandling. Mye synes å tale for det siste alternativet. Trolig er dette en forutsetning for å få etablert rasjonelle informasjonsinnhentingsrutiner, hvilket både forvaltning og næringsliv lenge har arbeidet for. I det planlagte Enhetsregisteret i Brønnøysund – supplert med det foreslåtte Oppgavepliktregisteret – ser en nå muligheter til å komme i gang med noe av dette. Men det forutsetter selvsagt at man ikke etablerer prisbarrierer som virker i motsatt retning

8.3.2 Sluttbrukere og distributører/formidlere

Vi kan her skille mellom på den ene siden offentlige sluttbrukere og formidlere, og på den andre siden private sluttbrukere og formidlere. Målet for alle parter er verdiskaping, fordeling, inntekter, rasjonalisering.

De egentlige sluttbrukerne kan være både enkeltpersoner (publikum), næringsforetak og grupper av personer i form av frivillige organisasjoner o.l. Innbyggerne møter ikke offentlige tjenester med likt utgangspunkt, noen er gode til å skrive søknader, flinke til å skaffe seg attester og legge fram sin sak både skriftlig og muntlig. Andre er ikke like dyktige og opplever inngangen til forvaltningen som en eller flere terskler som er mer eller mindre vanskelige å komme over. Det bør ikke være slik at de flinkeste får best informasjon og best service fordi utdanning og status gjør offentlige tjenester lettere tilgjengelig for disse. Distributører av offentlig informasjon må legge informasjonen lett tilgjengelig for brukerne, og slik at brukerne hele tiden er innforstått med hvem som er kilden for informasjonen.

Kommersielle aktører konkurrerer med hverandre om å legge informasjonen best mulig til rette for sine brukere, med sikte på å selge det beste produktet på informasjonsmarkedet. Mottakerne bør stå fritt til å velge den distributør som passer best for dem. De fleste vil gjerne ha et produkt som går best mulig sammen med det utstyret de har fra før, og med en bruksmåte som de kjenner godt.

Myndigheter underlagt offentlighetsloven bør som regel ikke selge offentlig informasjon eksklusivt til en tredjepart. Unntak kan tenkes i en uttestings- og introduksjonsfase. Som en alminnelig regel bør det legges opp til bredest mulig spredning gjennom bruk av flere konkurrerende distributører. Parallelt med kommersielle produkter bør det vurderes å etablere tilbud med den samme basisinformasjon gratis tilgjengelig for alle med et minimum av utstyr (personlig datamaskin, modem, telefon, tekst-tv).

8.3.3 Ressurssterke og -svake brukere

Her er vi mest opptatt av de store forskjellene som det alltid vil være mellom de ulike typer private sluttbrukere. Her siktes det ikke bare til brukere med ulik økonomisk evne, men også til andre former for forskjell i ressursutrustning både hva angår fysiske, psykiske og sosiale forhold. Et samfunn som satser på kombinasjonen av betalt offentlig informasjon og økt bruk av elektronisk informasjonsformidling, kan gå mot et nytt klassesamfunn som noe forenklet ser slik ut: En elite med topp informasjon og en middelklasse som gjør informasjonsjobben (mediafolk, informatører m.fl.). Nederst en underklasse som utelukkende sitter i mottakerenden av informasjonsteknologien, som passive mottakere. (Se også "*Informasjonskløfter. Kvalitet i offentlig informasjonsformidling*" i kapittel 7 om informasjonskløfter.)

8.3.4 Store og små brukere

I denne gruppen har vi både private og offentlige brukere, men med hovedtyngden også her innenfor området private sluttbrukere. Disse brukergruppene har hver sine særskilte behov. En stat som kommuniserer godt er villig til å fange opp nyanser i spesielle gruppers behov og tar hensyn til den kjennskap om dette man måtte ha. Individene har ulike ønsker, behov og forutsetninger.

Kommunikasjonen må skje på mottakerens premisser – så langt dette lar seg gjøre økonomisk og teknisk. Prising kan gi inntekter som gjør at en får råd til å gjøre informasjonen mer tilgjengelig for spesielle målgrupper.

Det vil være god informasjonsøkonomi å benytte inntektene fra storbrukerne av en informasjonstjeneste på en slik måte at den samme tjenesten kan gjøres lettere tilgjengelig også for små brukere.

De store brukerne vil med rette kunne gjøre krav på en kvantumsrabatt, som incentiv og belønning for økt spredning. Dette bør likevel ikke føre til ensidig prioritering bare av de største, slik at det går ut over servicetilbudet for mer sporadiske og marginale brukergrupper.

8.3.5 Kommersielle og ikke-kommersielle brukere

Tradisjonelt er det blant de private brukergruppene man finner de kommersielle brukerne, både på distributør- og sluttbrukersiden. Dette er nå kanskje i ferd med å endre seg, etter hvert som også det offentlige har fått muligheter og motivering til å engasjere seg aktivt på slike områder.

Tilgjengelighet til offentlig informasjon er viktig. Prising kan imidlertid også føre til at en får råd til å gjøre informasjonen mer tilgjengelig. Man må skille mellom forskjellige typer målgrupper, og kunne vite når mål- eller brukergruppen er nådd. Før en lager «butikk» på offentlig informasjon må en skjelne mellom brukergruppene slik at en vet om akkurat denne informasjonen bør koste noe eller ikke.

Offentlige ikke-kommersielle sluttbrukere vil kreve rimelig tilgang til informasjon, i hvert fall fra offentlige formidlere. Private sluttbrukere vil godta at private formidlere tar en noe høyere pris, men kanskje stille høyere krav til service og brukerstøtte. Informasjon som brukes av offentlige saksbehandlere kan være vanskelig å forstå for menigmann, og trenger kanskje en verdiøkende foredling før den presenteres for andre brukere. Det vil være god informasjonsøkonomi å la kommersielle aktører ta utgiftene/inntektene ved å foredle offentlig informasjon. På den annen side bør det ikke være noe i veien for at også det offentlige får ta ut sin del av det inntektpotensiale som måtte være til stede.

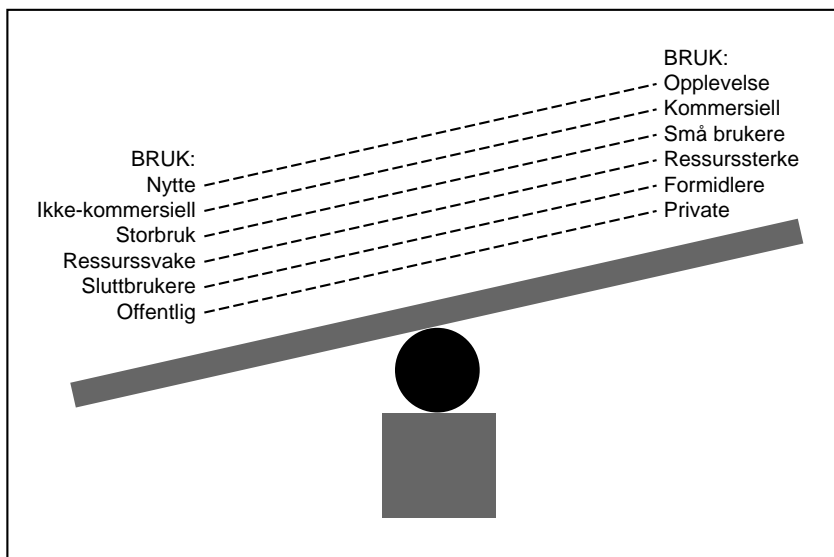
8.3.6 Nytte- og opplevelsesbrukere

Spesielt innenfor markedssegment 3 (kommersielt utnyttbare informasjonsressurser) vil det sett fra brukersiden, i mange offentlige etater innenfor forsknings-, kultur- og utdanningssektoren kunne finnes saksinformasjon som utover sin egentlige nytteverdi kan tenkes å ha en underholdnings- eller opplevelsesverdi som kan utnyttes kommersielt.

Underholdningsbransjen er særdeles viktig for utviklingen av den nye teknologien. Massemarkedet for spill og underholdning tvinger fram internasjonale standarder som i neste omgang skaper nye kanaler for annen informasjon. Offentlig informasjon bør legges til rette for å ta i bruk de nye kanalene, slik at den når fram til de mottakerne og avspillere som etter hvert fins i folks hjem. Informasjon om vår historie og kultur bør gjøres tilgjengelig ved hjelp av standardisert teknologi og til rimelige priser. Eksempler på denne teknologiens muligheter finner vi i produkter som «Video på ISDN-nettet», «Den annen verdenskrig på CD-I» osv. Der det etableres et nytt massemedium eller en ny informasjonskanal, bør det offentlige følge med i utviklingen og ta i bruk den teknologien som muliggjør rasjonell spredning av offentlig informasjon til priser brukerne finner riktige. Informasjonsmarkedet vil stadig utvikle seg med nye produkter og tjenester i takt med de kommersielle markeder som etableres.

Hvilke praktiske konsekvenser får da denne inndelingen? Dersom man aksepterer at ulik prisingspolitikk bør kunne brukes i forhold til ulike typer av brukere, vil det kunne bety at samme type informasjon levert fra samme kilde prises ulikt avhengig av hvem som er bruker og hvilken bruk informasjonen er tiltenkt. Prisingen vil også kunne være avhengig av til hvilke andre brukere det leveres og i tilfelle til hvilken pris. For eksempel vil det for en informasjonstype kunne være mest aktuelt å prise masseleveranser til store kommersielle elektronikkbaserte distributører, samtidig som små og ressursvake private sluttbrukere eller offentlige etater som trenger informasjonen i sin saksbehandling, får samme informasjon nærmest gratis hos informasjonsprodusenten.

Som grunnlag for en offentlig prisingspolitikk for offentlig informasjon er det likevel nødvendig å presisere at inndelingen etter brukertyper og brukerformål ikke gir noen helt entydig nøkkel for riktig prising. I høyden kan vi tale om en tendens i retning av at visse brukere generelt bør kunne tilgodeses med lavere priser enn andre, slik som det framgår av figur 12 nedenfor.



Figur 12 Brukergrupper med lav og høy prising

8.4 ULIKE INFORMASJONSKANALER

På tvers av de inndelinger som er presentert foran, kan det også være nyttig å minne om de ulike tekniske, organisatoriske og administrative kanaler som kan tenkes brukt for å spre den offentlige informasjonen. Grovt sett er følgende inndeling etter teknologi aktuell:

- Personlig muntlig formidling.
- Skriftlig formidling.
- Spredning via tradisjonelle massemedier.
- Interaktiv elektronisk distribusjon.

Langt på vei representerer denne inndelingen også en historisk utviklingsakse der en stadig større del av den totale informasjonsformidlingen overføres fra kanal 1 og 2 til kanal 3 og 4.

Derimot er det i dag vanskelig å se en tilsvarende klar og entydig sammenheng mellom enkelte bestemte teknologikanaler og spesielle informasjons- og brukertyper.

Enhver offentlig etat som produserer informasjon bør ha som ett av sine sentrale virksomhetsmål å oppnå økt kvalitet på, og mer faktisk utnyttelse av egne informasjonsressurser, i og utenfor egen organisasjon. Det offentlige som samlet sektor bør dessuten samordne avgivelsen for de mange ulike registre, med sikte på etter hvert å kunne tilby flere og bedre tjenester for brukerne av offentlig informasjon.

Offentlige etater har interesse av at registrene blir brukt for bl.a. å sikre kvaliteten på innholdet. Distributører kan ev. få kopi av deler av innholdet, dersom og så langt man har gode rutiner for sikring og ajourføring av slike kopier.

Ulike tekniske løsninger mot forskjellige brukersegmenter er riktig strategi for de fleste offentlige etater i dag. Den teknologiske utviklingen har til nå ofte ført til at det offentlige har fått lavere kostnader, samtidig som brukerne ofte opplever at informasjonen er blitt dyrere. Her trengs det en kritisk gjennomgang.

Enkelte kommersielt utnyttbare ressurser og tjenester kan nok fortsatt subsidiere mindre lukrative tjenester. Ved å yte de billigste tjenestene gratis, vil en kunne

få en større andel av totalletterspørselen bort fra de mest kostbare formene. Dette vil frigi ressurser som kan settes inn på de mer krevende tjenestene.

Det er viktig å sikte mot flest mulig aktive brukere. Et godt register er avhengig av at en har både evne og vilje til å sikre kvaliteten. Uaktuell, ukontrollert informasjon må korrigeres. Gode registre blir til fordi man vet hva som etterspørres.

For brukerne vil det alltid ha en pris å skaffe seg effektiv tilgang til informasjonen, uansett hvilken distribusjonskanal man gjør bruk av. Om kostnadene ligger på brukeren, i distribusjonsleddene eller hos informasjonskilden er ikke det avgjørende. Det er for brukeren heller ikke viktig om kostnadene benevnes som gebyr, kostnadsrefusjon, monopol- eller markedspris. Det avgjørende for den prisbevisste bruker vil være totalkostnaden på ham selv. Dette vil i det lange løp også gjelde for de brukerne som kan velte kostnadene over på sine kunder eller som av andre grunner i dag ikke er synlig prisbevisste.

Også i leddene foran brukeren vil det ligge kostnader som en bør ha som mål å redusere mest mulig, i stedet for bare å velte det over på det til enhver tid betalingsvillige markedet. Selv om det er mye man her kan gjøre, f.eks. å se nærmere på et foreldet attestgebyrregelverk, vil det uansett bestå kostnadselementer som må dekkes inn. Innenfor statlig sektor blir spørsmålet om dette skal betales over skattedelen eller gjennom levering av prisede tjenester.

I den grad staten aksepterer at en her står overfor et marked der man ikke primært ønsker å utnytte sin monopolistposisjon, er det dessuten viktig å tilpasse prispolitikken i markedet etter de ulike brukeres ulike behov, vilje og evne til å nyttiggjøre seg de ulike distribusjonskanaler. Både distribusjonsmønster og prispolitikken må siktes inn på å virke som pådriver for å få størst mulig del av informasjonsdistribusjonen over på de kanalene som er mest kostnadseffektive for staten og samfunnet som helhet. Dette er dels spørsmål om hvem som skal stå for distribusjonen og dels spørsmål om hvilke tekniske løsninger man skal satse på.

I den grad dette involverer bruk av kommersielle samarbeidspartnere bør det satses på konkurranse mellom flere aktører for å sikre seg mot at dette leddet legger opp til unødig kostbare løsninger og høye avanser. I mangel av effektive konkurranseløsninger må det eventuelt etableres løsninger/oppretholdes alternative løsninger for å sikre et tilbud til andre brukergrupper til en akseptabel pris.

Pressens og andre massemediers formidling av informasjon skjer bl.a. ved at stat, fylkeskommuner og kommuner ivaretar noe av sin informasjonsplikt overfor innbyggerne i form av annonsering. Men vel så viktig er kommunaljournalistikken, som er blant de viktigste stoffgruppene i de fleste lokalavisene i Norge. Mesteparten av den informasjon avisene formidler fra det offentlige får de fritt tilgjengelig, og offentlige etater må betale betydelige summer for annonsering i pressen og andre medier.

Gebyrene setter i dag begrensning på mange avisers bruk av f.eks. registrene i Brønnøysund. Bare et mindretall av norske aviser har råd til systematisk å benytte seg av opplysningene som der er samlet om norsk næringsliv. Noe tilsvarende er i ferd med å skje når det gjelder opplysninger fra Grunnboka om tinglyste eiendomsoverdragelser.

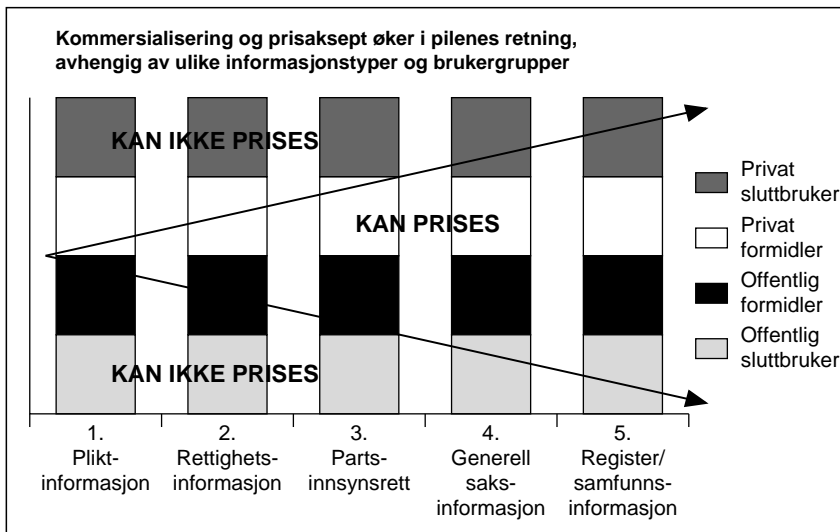
Også kredittopplysningsbransjens bruk av offentlig registerinformasjon kan oppfattes som en spesiell form for informasjonskanal. Men i motsetning til hva som kan hevdes for de tradisjonelle mediene at dette gjelder brukere som man ut ifra allmennpolitiske vurderinger finner det rimelig å la få gratis eller svært lavt priset tilgang til informasjonen, er det mye som taler for en stikk motsatt holdning overfor denne helkommersialiserte bransjen. Prisingsspørsmålet er imidlertid bare en liten del av det større spørsmålet om og i hvilken utstrekning man gjennom å stille offentlig informasjon innsamlet for andre formål, til rådighet for helkommersielle mar-

kedsaktører, faktisk både kan true den enkeltes personvern og den dynamiske risikovilje i samfunnet.

I den grad man politisk ønsker å opprettholde og utvikle dette markedet, er det likevel en offentlig oppgave å overvåke at prisingen av denne type informasjon ikke i seg selv skaper uheldige effekter. Der hvor det på grunnlag av offentlig informasjon skapes rom for fortjeneste, bør det dessuten gjennom avtaler være lagt opp til at også den eller de offentlige myndigheter som har ansvaret for å samle inn informasjonen får en andel av overskuddet.

8.5 OPPSUMMERING

Kombinerer man prinsippene som er gjennomgått så langt, vil dette i hovedsak kunne sammenfattes i figur 13. Innenfor pilene/strekene er den kommersielle sektor som øker mot høyre med informasjonstypen for alle brukergrupper. Utenfor pilene minker den ikke-kommeriselle sektor på samme måte.



Figur 13 Skisse til en prisingsmodell som illustrerer de sektorene som kan prises og ikke: Innenfor pilene/strekene er den sektor som kan prises og som øker mot høyre med informasjonstypen for alle brukergrupper. Utenfor pilene minker den sektor som ikke kan prises på samme måte.

Basert på analysen foran blir det et viktig hovedpoeng at prisingsbehovet ikke er ett, men flere ulike behov på ulike områder, og vil kreve en typegjennomgåelse, slik det er gjort i dette kapitlet.

KAPITTEL 9

Forslag til offentlig prisingspolitikk

Prisingsutvalget legger følgende forutsetninger til grunn for sine vurderinger i forbindelse med ny prisingspolitikk for offentlig informasjon:

9.1 FORUTSETNINGER

- Offentlig sektor i vårt land er i liten grad finansiert ved direkte brukerbetaling, og det er ikke noen grunn til at offentlig informasjon skal betales av brukerne i større grad enn andre offentlige tjenester. Tvertimot kan det være slik at brukerbetaling for offentlig informasjon er mindre akseptabelt enn for andre tjenester, bl.a. fordi informasjon er en forutsetning for at brukerne i det hele tatt kan vite om hva som eksisterer av andre tilbud og muligheter.
- Prising må betraktes som en integrert del av den totale informasjonspolitikken i det offentlige, og rammevilkårene for denne er ikke annerledes enn rammevilkår for offentlig virksomhet generelt sett. Prising/ikke prising i det offentlige fungerer først og fremst som et overordnet styringsvirkemiddel det offentlige benytter for å oppnå politiske målsetninger og en effektiv ressursbruk. Ikke som en generell inntektskilde for å finansiere offentlig sektor.
- De mange nye mulighetene for anvendelse, bearbeiding og gjenbruk av offentlig informasjon, for ny produktutvikling, for nye distribusjonsmetoder osv., gjør dels at det blir enklere å produsere mer og bedre informasjon til flere for en lavere kostnad, men også at det blir enklere å distribuere og selge informasjon som en vare på et internasjonalt marked. Data som er lagret i offentlige registre blir en potensiell råvare i utviklingen av nye informasjonsprodukter. Teknologien gir oss mulighet for å drive offentlig informasjonsformidling på helt nye måter.
- De fleste av våre ressurser er begrenset, og selv om man måtte mene at offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig, er det likevel vanskelig å forestille seg at alle informasjonstjenester og informasjonsprodukter skulle være gratis for alle, uten begrensninger og reserverasjoner, i enhver tenkelig form og i alle sammenhenger. Eksempelvis vil en bruker som ønsker å skaffe seg et eksemplar av Norges Lover neppe regne med at han kan gå og hente den gratis i nærmeste bokhandel. Men han ville med rette forvente at Norges Lover fins gratis tilgjengelig for gjennomsyn eller utlån, fortrinnsvis på nærmeste bibliotek eller offentlige servicekontor, i trykt eller elektronisk form. Dette viser at det ikke er selve informasjonen som prises (det som egentlig står i Norges Lover), men at det er de forskjellige omstendighetene rundt informasjonsformidlingen som avgjør om det kan prises eller ikke. Slik er situasjonen i hovedsak i dag, og slik bør det fortsatt være. Det går et klart skille mellom det å ha tilgang til informasjon og det å være i besittelse av et fysisk informasjonsprodukt. Derfor aksepterer vi lettere at en bok koster penger fordi den kan plasseres i en bokhylle og er kjøperens eiendom, enn at det skulle koste penger å få veiledning av en offentlig funksjonær på hans kontor. Bruk av ny teknologi fører til en utvisking av dette skillet, ved at vi kan søke i sentrale databaser og registre fra vår hjemme-PC, og skrive ut resultatet selv.
- Offentlig sektor har i økende grad forsøkt å etablere systemer for målstyring i stedet for regulering gjennom detaljert regelverk. Det er derfor ikke hensiktsmessig å komme med forslag til detaljerte særregler for prising innenfor områ-

der hvor det allerede fins fastlagte politiske rammevilkår og målsettinger for utviklingen. Et eksempel er forholdet mellom stat og kommune som reguleres i kommuneloven og gjennom kommuneøkonomisystemet. Det vil neppe være hensiktsmessig å lage særbestemmelser for prising/ikke prising av informasjon mellom forvaltningsnivåene fordi dette bør ses i sammenheng med økonomisystemet som helhet. For mange detaljerte særregler vil på sikt uthule det overordnede regelverket og bare tjene til å øke byråkratiet.

- Svært mye av offentlig informasjon er tilgjengelig uten brukerbetaling i dag, bl.a. ut fra prinsipper som er fastslått i forvaltningsloven, offentlighetsloven og bibliotekloven. Formidling av offentlig informasjon som skal være gratis iht. lover og regler, fungerer i hovedsak som forutsatt. På sikt vil det imidlertid være behov for en gjennomgang av lovverket med henblikk på å komme fram til et enhetlig regelverk for det offentliges informasjonsbehandling og - distribusjon, som kan gjøres mer uavhengig av lagrings- og distribusjonsformer enn det som er tilfelle i dag.
- En eventuell økende grad av privatisering av offentlig sektor vil kunne medføre endrede rammebetingelser for deler av den offentlige informasjonsformidlingen; f.eks. ved at det dannes selskapsformer som faller utenfor forvaltningsloven og offentlighetsloven. Når tjenester og tilbud overføres til den kommersielle sektor, reduseres det offentliges muligheter for å regulere og påvirke. Dette kan gjøre det nødvendig å finne nye løsninger for offentlig informasjonsformidling i framtiden.

9.2 MOMENTER I PRISINGSDISKUSJONEN

Politikk betyr å foreta avveininger og prioritere mellom forskjellige hensyn. Det kan argumenteres både for og imot prising av offentlig informasjon.

Sett fra brukernes ståsted vil gratis tilgang til offentlig informasjon sannsynligvis føre til at flere får adgang til mer informasjon. Demokratiet styrkes ved at borgerne får mulighet til å følge bedre med i styre og stell. De får god oversikt over hvilke plikter og rettigheter de har. Faren for uønsket bruk av gratis informasjonstjenester er imidlertid stor. En gratistjeneste er lett å ty til når man skal ha svar på noe. I stedet for å slå opp i en bok eller i en database for å få svar på elementære spørsmål, ringer man servicetelefonen.

Prising av offentlig informasjon kan gi økonomisk grunnlag for høyere kvalitet på informasjonen og en mer profesjonell bearbeiding av data, som gjør informasjonen lettere tilgjengelig – vel å merke når merinntektene kan brukes til å forbedre kvalitet og servicegrad. Men det kan også føre til mindre forbruk av informasjon og dermed et svakere demokrati. Alle har ikke råd, og må dermed takke nei til å delta i den demokratiske prosessen. Informasjonskløften utvides.

Priset informasjon kan hindre unødig bruk av informasjonstjenester. Mange spør før de tenker seg om, men hvis det koster penger å spørre, vil man ofte gjøre motsatt. Dette kan imidlertid også føre til at færre får vite. Svake grupper kan få redusert sine muligheter til å skaffe seg kunnskap om offentlig virksomhet som følge av kostnadene.

Nedenfor er oppsummert en del av de viktigste hensyn som taler imot å prise og som taler for å prise offentlig informasjon.

9.2.1 Ikke-prising

Momenter som taler IMOT prising:

1. Vårt samfunn er basert på byggesteiner som demokrati, rettssikkerhet og like-

behandling. I det ligger bl.a. at den enkeltes økonomiske evne ikke må bli avgjørende for graden av deltakelse i demokratiet, innsyn i beslutningsprosesser, informasjon om rettigheter osv. Dette anses best ivaretatt ved at mest mulig informasjon er lettest mulig tilgjengelig for publikum, næringsliv og offentlige organer. Viktige aktører i denne forbindelse er, foruten det offentlige selv, bibliotek, presse og andre medier. Graden av prising er ett av kriteriene på om informasjon kan sies å være lett tilgjengelig.

2. Den pågående bruker- og serviceorienteringen i forvaltningen fører til en mer aktiv informasjonsvirksomhet fra det offentlige side. Dette er en ønskelig utvikling bl.a. for å gjøre informasjonskløften mindre og for å oppnå mindre avstand mellom de styrende og de styrte. Gratis informasjon fra det offentlige må i utgangspunktet betraktes som brukervennlige tiltak.
3. Gratis informasjonsformidling anses som en sikker måte å nå fram til målgruppene (ref. EU-informasjon før folkeavstemningen, og andre viktige informasjonskampanjer fra det offentlige, hvor informasjon distribueres uten brukerbetaling).
4. Generelt er det liten vilje blant publikum til å betale for å skaffe seg offentlig informasjon. Mange utsagn går på at offentlig informasjon i utgangspunktet er et felles gode som allerede er betalt over skattesystemet – hvorfor skulle man betale en gang til? (Ref. vedlegg om framtidbilder.)
5. Prising fører til økt administrativ belastning for forvaltningen. Det må opprettes rutiner for fakturering og purring, moms-problematikk kommer inn i bildet osv. Det koster å kreve inn mange småbeløp – det enkleste er å dele ut all informasjon gratis.
6. Prising kan påvirke offentlige prioriteringer i en utilsiktet retning ved at offentlige organer først og fremst lager informasjonsprodukter de kan tjene penger på, mens politiske prioriteringer kommer i annen rekke (suboptimalisering).
7. Der hvor det foreligger en lovhjemlet informasjonsplikt hos det offentlige, foreligger det samtidig i utgangspunktet en rett til gratis informasjon for brukerne. Eksempler her er opplysninger i enkeltsaker om egen person og egen saksbehandling, gratis informasjonstilgang i bibliotek og rett til gratis veiledning i enkeltsaker fra offentlige organer. Ved at både statlig og kommunal forvaltning oppfordres gjennom forskriftsverket til å praktisere meroffentlighet, er det ikke urimelig å tolke dette slik at forvaltningen bør bestrebe seg på å distribuere mer informasjon gratis til brukerne.

9.2.2 Prising

Momenter som taler FOR prising:

1. Det offentlige har et klart ansvar for å forvalte våre felles ressurser på en best mulig måte. Hensynet til en optimal ressursallokering og en effektiv ressursbruk tilsier at det etableres gode styringsmekanismer. En riktig prising av offentlig informasjon vil bidra til å sikre en best mulig bruk av offentlige ressurser.
2. Ingenting er gratis – heller ikke offentlige tjenester. Noen må betale, og det er mest rettferdig at den som mottar en ytelse betaler det som det koster.
3. Etterspørselen etter offentlige ytelser som er gratis kan raskt vokse utover tilgjengelig og forsvarlig kapasitet, ikke minst som følge av internasjonaliseringen og teknologit utviklingen. Faren for overbelastning av informasjonskanalene er dermed stor.
4. Det ligger et stort inntektspotensiale i de offentlige informasjonsressursene. Det offentlige bør se det som en plikt å la informasjonsressursene komme til nytte

som råvarer i informasjonsmarkedet, for derigjennom å stimulere til ny vekst. Offentlig, resirkulert informasjon som kommersielle produkter kan utgjøre vesentlige tilbud i markedet.

Prising er en forutsetning for et fungerende elektronisk informasjonsmarked, selv om deler av tilbudet i dette markedet kan være gratis.

5. Prising kan virke motiverende på leverandører av informasjon slik at de lager produkter som markedet etterspør, og det kan gi økonomisk motivasjon for å bedre kvaliteten på offentlig informasjonsformidling generelt. Dette forutsetter at leverandørene får beholde deler av inntektene fra sine produkter.
6. Prising fører til at det oppstår et normalt kjøper/selger forhold mellom brukeren og informasjonsleverandøren eller distributøren. Dette gjør at brukeren lettere kan stille krav til produktet, framsette klager osv., og på den måten påvirke selgeren til å yte bedre service, drive produktutvikling og kvalitetskontroll. Produkter som er priset vil ofte få større verdi i brukerens øyne.
7. Prising kan brukes som et verktøy for det offentlige til å etterprøve hvor godt informasjonstiltakene fungerer. Prising kan gi en effektiv tilbakemelding på hvor stor etterspørselen har vært. Gratis informasjon gjør det vanskelig å evaluere tiltakene.

9.2.3 Vurderinger og prioriteringer

Det fins dermed viktige hensyn som taler både for og imot prising av offentlig informasjon. Hensynet til demokrati, rettssikkerhet og likebehandling – sammen med frykten for økte informasjonskløfter og de negative konsekvenser dette kan føre med seg – tilsier at prising må brukes med forsiktighet. Hensynet til en effektiv ressursallokering og ressursbruk i det offentlige, og det inntektspotensialet som ligger i offentlig informasjon, tilsier at informasjon bør prises. Dagens lovverk gir ikke sikre føringer for et generelt gratisprinsipp hvor prising er unntaket, og heller ikke for et prisingsprinsipp, med gratisinformasjon som unntaket. Utfordringen har vært å komme fram til forslag til en prisingspolitikk som balanserer hovedhensynene på en best mulig måte.

Prisingspolitikken må ta opp i seg alle dimensjonene ved informasjonsformidlingen, samtidig som selve prisfastsettelsen ikke gjøres til en så kompleks prosess at den blir umulig å gjennomføre i praksis. Prisingspolitikken skal gi svar på spørsmål om informasjonen *kan* prises, om informasjonen *bør* prises og eventuelt *hvor* den bør prises.

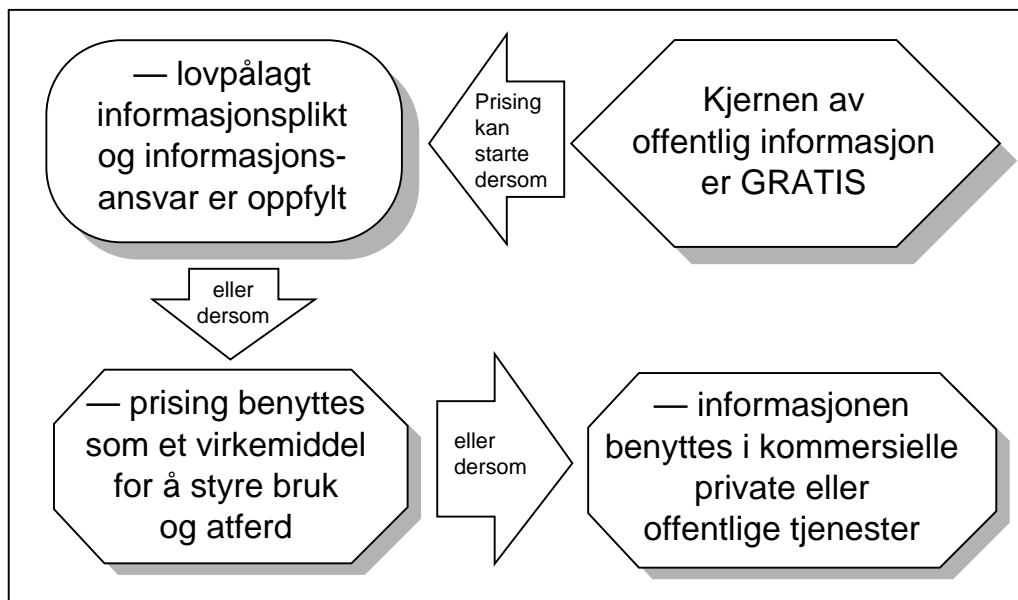
9.3 HOVEDPRINSIPPER I PRISINGSPOLITIKKEN

Prisingsutvalget foreslår nedenstående hovedprinsipper for prisingspolitikken. (Tre utvalgsmedlemmer foreslår to prinsipper i tillegg. Ett utvalgsmedlem har reservert seg. Se særmerknader)

1. Offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig for alle.

Informasjon med utspring i offentlig forvaltning og annen offentlig virksomhet som reguleres av forvaltningsloven, bør i utgangspunktet være tilgjengelig for brukerne uten betaling og i et omfang som er forutsatt i dagens lovverk og i henhold til det utvidete informasjonsansvaret.

Med *gratis tilgjengelig* for alle menes at brukerne ved henvendelse til offentlig kontor, servicekontor, offentlig bibliotek eller via andre kanaler som det offentlige måtte benytte for informasjonsformål, elektronisk eller papirbasert, som en hovedregel skal gis gratis tilgang til ønsket informasjon.



Figur 14 Offentlig prisingspolitikk

Det offentlige bør legge stor vekt på å legge til rette offentlig informasjon og informasjonsformidling på en slik måte at prising ikke er til hinder for ønsket tilgjengelighet og utnyttelse. Prisingspolitikken må ikke motarbeide prinsippet om meroffentlighet i forvaltningen. Dette innebærer en kraftig vektlegging av de overordnede målsettinger med offentlig informasjonsvirksomhet.

Forvaltningens informasjonsplikt i snever forstand er nedfelt i lovverket. Forvaltningen har også et utvidet informasjonsansvar slik det bl.a. kommer til uttrykk i kommunelovens intensjoner om aktiv informasjon, i offentlighetslovens prinsipp om meroffentlighet og i statsforvaltningens kommunikasjonsprinsipp. Informasjonsansvaret er ikke fullt ut ivaretatt før behovet for meroffentlighet er gitt en seriøs vurdering, slik at informasjonstiltak med hensyn til informasjonstype, brukergruppe og informasjonskanal er vurdert før prising eventuelt kan iverksettes. Mer konkret betyr dette:

Grunnleggende rettighetsinformasjon og pliktinformasjon som distribueres fra forvaltningen, uansett i hvilken form og i hvilket medium dette skjer, og om det foregår via underdistributører eller direkte, distribueres alltid gratis. Det samme gjelder for informasjon som distribueres iht. partsinnsynsretten i forvaltningsloven og generell saksinformasjon iht. offentlighetsloven. Informasjonsleverandører skal også ha plikt til å ta særlig hensyn til de spesielle videreformidlere og distributører av offentlig informasjon, som i kraft av sin posisjon innehar viktige nøkkelroller i forbindelse med sluttbrukernes tilgang til gratis informasjon. Det siktes spesielt til presse og andre medier, bibliotek, arkiv og undervisningsinstitusjoner. Det skal også tas hensyn til brukergrupper med spesielle behov, som eldre, ungdom under utdanning, innvandrere og funksjonshemmede, i den grad slike hensyn ikke allerede er innbefattet i mer generelle hjelpe- og stønadsordninger.

Data fra offentlige registre, arkiver og databaser er gratis, i den grad innsamling og bearbeiding av disse dataene hører inn under etatens normale forvaltningsoppgaver. Det synes imidlertid rimelig å kunne beregne dekning for kostnader i forbindelse med utheiting og distribusjon av dataene. I visse tilfelle bør det offentlige knytte betingelser til videre bruk og salg av tjenester med basis i dataene. (F.eks. i

forbindelse med kvalitetskrav, korrekthet, oppdatering og ajourføring o.l.). At dataene er gratis kan neppe tolkes dithen at det offentlige har plikt til å levere ut slike data til ethvert formål uten nærmere vurdering. Dagens lovverk setter også grenser for hva som kan leveres ut.

Offentlig informasjon er i hovedsak unntatt fra opphavsrett. Det betyr at alle som ønsker å benytte den kan gjøre dette vederlagsfritt. Målet med gratis informasjon er å ivareta mulighetene for kommunikasjon mellom de styrende organer og innbyggerne, og bidra til et velinformert samfunn. Dette skal ikke forhindre at informasjonen formidles innenfor rammene av det som er samfunnsøkonomisk mulig. Tilgjengelighet til offentlig informasjon er en rettighet publikum har for å kunne fungere innenfor en demokratisk styringsform.

Det offentlige Norge er lite finansiert ved brukerbetaling, og det er ingen grunn til at informasjon skal betales i større grad enn andre offentlige ytelser. Med gratis informasjon menes at avsenderen vederlagsfritt gjør informasjonen tilgjengelig. For mottakeren kan det påløpe kostnader før han eller hun har fått tak i informasjonen. (Se figur 8, "*Hvem skal betale?*" i kapittel 7.7.)

Folkebiblioteksektorens gratisprinsipp berøres ikke av forslagene.

Særuttalelse 1

Utvalgsmedlemmene Nedregård og Aasen mener at følgende hovedprinsipp må ligge til grunn for en prisingspolitikk for offentlig informasjon:

– «Offentlig informasjon skal være gratis tilgjengelig for alle.

2. **Offentlig informasjon kan prises dersom det offentlige har oppfylt informasjonsplikten og det utvidete informasjonsansvaret – hvis minst ett av følgende to vilkår er oppfylt:**
 - a) **gratis informasjonsavgivelse fører til åpenbart ufornuftig ressursbruk**
 - b) **informasjonen overlates til kommersielle aktører for videre bearbeiding og distribusjon**

Det er som regel uproblematisk å definere hvor grensene går for det offentliges lovplagte informasjonsplikt. Når det gjelder det utvidete informasjonsansvaret, vil det alltid være rom for skjønn, og i utgangspunktet anbefales en romslig definisjon av informasjonsansvaret.

Overoppfyllelse av informasjonsplikt og – ansvar kan være aktuelt spesielt innenfor områder hvor det offentlige ikke er pålagt (eller har pålagt seg selv) å gå aktivt ut med informasjon. På tross av dette bør det alltid være anledning til å distribuere informasjon gratis.

Utdeling av fysiske eksemplarer i form av utskrifter, kopier, særtrykk, disketter o.l. medfører merkostnader som normalt kan kreves inndeckt. Primært er det selve informasjonen som er gratis.

3. **Offentlig informasjon kan prises dersom gratis informasjonsavgivelse vil føre til åpenbart ufornuftig ressursbruk.**

Prising brukes som et virkemiddel til å oppnå politiske mål for offentlig sektor innenfor mange områder. På informasjonsområdet kan, og bør prising benyttes som et styringsverktøy med sikte på å oppnå en effektiv ressursallokering og ressursbruk, herunder å påvirke brukernes atferd over mot å bruke mer kostnadseffektive informasjonskilder og -kanaler.

Ufornuftig ressursbruk kan synes vanskelig å definere, men det vil i realiteten alltid være en øvre grense for det offentliges avgivelse av gratis informasjon til den

enkelte bruker. Eksempelvis kan prismekanismer benyttes for å unngå uønsket bruk av gratistjenester som er dyre å drive for det offentlige.

4. Offentlig informasjon kan prises dersom informasjonen overlates til kommersielle aktører for videre bearbeiding og distribusjon.

Dette kan i utgangspunktet være alle typer offentlig informasjon (hvis lovverket ikke er til hinder for det), og distribusjonen kan skje via mange forskjellige kanaler og i et hvilket som helst medium. Informasjonsplikten og -ansvaret må være oppfylt før offentlig informasjon kan utnyttes på denne måten. Det betyr at det i så fall må finnes reelle gratis alternativer som brukeren kan benytte.

For å sikre kostnadseffektiv distribusjon, best mulig utnyttelse og en lav risiko-profil for det offentlige, bør offentlig informasjon så langt det er mulig overlates til markedet for kommersiell utnyttelse. For å forhindre monopoldannelser bør slik distribusjon som en hovedregel skje på ikke-eksklusiv basis. Dersom den offentlige etaten selv velger å distribuere informasjonen på kommersiell basis, bør forretningsvirksomheten foregå atskilt fra den ordinære forvaltningsvirksomheten. Det offentlige bør stimulere til framveksten av et elektronisk marked for gjenbruk av offentlig informasjon hvor kommersielle aktører konkurrerer i markedet.

5. I de tilfeller hvor offentlig informasjon blir distribuert fra det offentlige til en pris bør:

- a) **prisingen primært benyttes som et virkemiddel til å oppnå mest mulig effektiv ressursbruk, sekundært for å oppnå kostnadsdekning for informasjonstiltaket – ikke som en skjult beskatning og et generelt bidrag til finansiering av offentlig sektor**
- b) **prisingen i utgangspunktet være kostnadsrelatert, med marginalkost som grunnlag for prisingen og som normalt skal utgjøre den øvre grensen for prisingen. Når informasjonen skal utnyttes videre for kommersiell bruk i privat eller offentlig virksomhet, kan markedsprising benyttes**

Det er stor grad av overlapping mellom informasjon som bør være gratis og informasjon som kan prises. Offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig i størst mulig utstrekning. Det gis imidlertid rom for en del vurderinger og tolkninger. Ikke minst vil det offentliges valg av informasjonsmetoder og -kanaler være av betydning for den prisen som brukeren til sist skal betale. Detaljreguleringer er lite ønskelig, men for de viktigste informasjonstyper (plikt- og rettighetsinformasjon) må det sikres at mottakeren får den nødvendige informasjon gratis, uansett hvilke kanaler og medier som benyttes. For det offentlige gjelder hele tiden at hensynet til demokrati, likebehandling, rettssikkerhet og innsynsrett, må veies opp mot hensynet til kostnadseffektiv informasjonsformidling.

Særuttalelse 2

Utvalgsmedlemmene Magne Nedregård, Oddvar Aasen og Asbjørn Langeland ønsker følgende særmerknad inntatt i innstillingen:

«Utvalgsmedlemmene Nedregård, Aasen og Langeland mener at hovedprinsippene for prising av offentlig informasjon også må omfatte følgende:

–For presse, kringkasting, andre medier og offentlige biblioteker skal all offentlig informasjon være gratis.

Massemediene spiller en avgjørende rolle for hvordan demokratiet fungerer. De gir innbyggerne innsyn i offentlig saksbehandling, tar opp enkelt-individets saker i forhold til det offentlige maktapparat samtidig som de er det offentliges beste kanal for formidling av informasjon til innbyggerne. De offentlige biblioteker må vedlikeholdes og utbygges som formidlere av gratis offentlig informasjon til alle.

Massemedier og offentlige biblioteker skal derfor unntas fra prinsipp 2 og 3, som åpner for prising.

–Offentlig informasjon skal være gratis for organisasjoner som har behov for informasjon i forbindelse med høringsuttalelser.

Organisasjonenes rolle er viktigere i Norge enn i mange andre land. Demokratiet i Norge fungerer ofte gjennom prosesser hvor utarbeidelse av høringsuttalelser krever tilgang til offentlig informasjon

På denne bakgrunn kan dette prinsippet om gratis offentlig informasjon til organisasjoner delvis oppheve unntak definert i hovedprinsipp 2 og 3.»

Særuttalelse 3

Utvalgsmedlem Eli Telhaug ber om at følgende særmerknad tas inn:

«Utvalgsmedlem Telhaug kan ikke slutte seg til vurderingene og tilrådingene fra flertallet i utvalget.

–Utvalgsmedlem Telhaug legger til grunn at prising av offentlig informasjon bør brukes som et virkemiddel for å oppnå best mulig ressursutnyttelse i økonomien, herunder i offentlig forvaltning (gi de beste samfunnsøkonomiske tilpasninger). Prising av offentlig informasjon bør inngå i et samlet system for resultat- og målstyring i offentlig sektor. Dette vil kreve oppbygging av tilfredsstillende regnskaps- og internprisingssystemer i offentlig sektor.

Det bør så langt som mulig legges til rette for konkurranse om bearbeiding og formidling av offentlig informasjon. Markedspris bør legges til grunn på områder der offentlig informasjon gjøres tilgjengelig i konkurranse med andre. Det må i slike tilfeller legges særlig vekt på å ha et regnskapsmessig system som forhindrer eventuell krysssubsidiering fra monopolvirksomhet til konkurranseutsatt virksomhet.

På områder der offentlig sektor har monopol må prisen reguleres slik at den samfunnsøkonomisk beste utnyttelsen av de offentlige informasjonsressursene oppnås, dvs. at prisen settes lik marginalkostnad. På områder med naturlig monopol, må underdekningen av virksomhetens kostnader dekkes ved et prispåslag og/eller ved bevilgninger på offentlige budsjetter.

Det forutsettes som hovedregel at kostnadene ved *innhenting* av informasjon som er nødvendig for gjennomføring og ivaretagelse av ordinære forvaltningsoppgaver, dekkes av bevilgninger over offentlige budsjetter.

De kostnader som er relevante for inndekning ved prising av offentlig informasjon begrenses som hovedregel til kostnader knyttet til *videre bearbeidelse og distribusjon* av informasjon når denne gjøres offentlig tilgjengelig.

Når videreformidling og bearbeiding av offentlig informasjon overlates til et begrenset antall aktører, bør dette skje etter en anbudskonkurranse. Til-

bud bør som hovedregel gis til flere aktører, for å sikre nødvendig konkurranse.

Politiske mål som ikke ivaretas gjennom en slik prispolitikk, kan ivaretas ved at det for noen kategorier informasjon, brukergrupper m.m. legges til grunn særskilte prinsipper, og at informasjon på disse områdene gjøres tilgjengelig til en subsidiert pris eller uten brukerbetaling. Områder der det vil kunne være aktuelt å legge til grunn slike særskilte prinsipper er f.eks. pliktinformasjon (informasjon som offentlig sektor er pålagt å gi) og rettighetsinformasjon (informasjon om rettigheter). Også på disse områdene vil en måtte vurdere delvis prising og ulike begrensninger på den gratis formidling som skal skje både mht. antall henvendelser og utsendelser pr. person og hvilke distribusjonsformer som skal være gratis for brukerne.

Eventuell gjennomføring av forslag om investering/økt satsing på ulike tiltak mht. offentlig informasjon må forutsette at prosjektene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det må stilles samme krav til dokumentasjon, analyser og lønnsomhet som ved vurdering av infrastrukturinvesteringer og tiltak på andre områder.»

9.3.1 Hva kan påvirke prisingen?

Ved prisdiskusjoner/prisfastsettelse kan det være nødvendig å ta i betraktning at offentlig informasjonsformidling ikke er et helt entydig begrep. Omstendighetene rundt informasjonsformidlingen må som regel defineres nærmere, før man kan si noe om prising eller ikke prising. Følgende tre kriterier vil alle påvirke prising og prisfastsettelse (jf. også "*Informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler*" i kap. 8):

- **Informasjonstype**
- **Informasjonsbruk**
- **Informasjonskanal**

Prisingspolitikken må forsøke å ta opp i seg de forskjellige sidene ved informasjonsformidlingen, samtidig som selve prisfastsettelsen ikke gjøres til en så kompleks prosess at den blir umulig å gjennomføre i praksis. Ved å sortere offentlig informasjon og informasjonsformidling etter de kriteriene som er nevnt her, kan offentlige myndigheter vurdere i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å ta betalt for informasjonen, å overlate informasjonen til private for videre bearbeiding og distribusjon eller å levere den ut gratis.

9.3.1.1 Informasjonstype

I "*Bakgrunn*" i kapittel 1 er det presisert hva utvalget oppfatter som offentlig informasjon og som følgelig inngår i utvalgets mandat, og det er forsøkt å vise innenfor hvilke problemområder det er særlig behov for retningslinjer. Som grunnlag for dette arbeidet er det laget en inndeling etter følgende informasjonstyper, hvor prising kan forekomme etter en stigende skala:

- **Plikt- og rettighetsinformasjon**
- **Partsinnsynsrett iht. forvaltningsloven**
- **Generell saksinformasjon**
- **Registerinformasjon og samfunnsinformasjon, herunder informasjon fra statistikk, forskning og utdanning**

9.3.1.2 Informasjonsbruk

Hvem er det som skal bruke informasjonen? Hva skal den brukes til? På samme måte som det er rimelig med ulik prising avhengig av informasjonstype, kan det være ulik prising etter brukertype og bruk. Aktuelle skiller her kan tenkes å være:

- **Offentlige og private brukere**
- **Kommersielle og ikke-kommersielle aktører**
- **Sluttbrukere og distributører/formidlere**
- **Ressurssterke og ressursvake brukere**

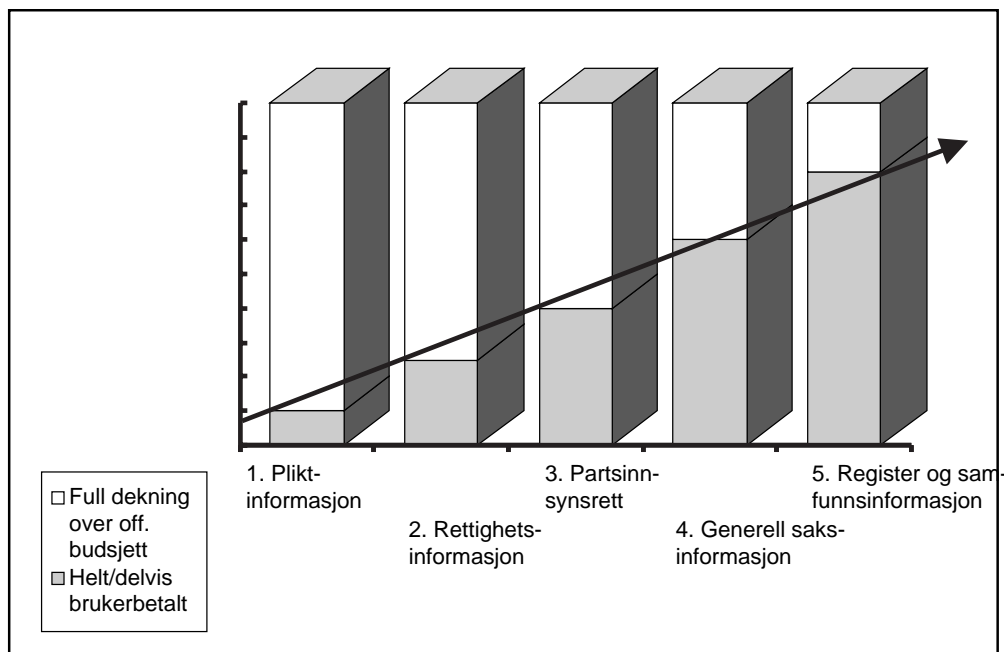
Aviser og andre medier spiller en avgjørende rolle for hvordan et demokrati fungerer. Mediene, slik de virker i Norge, er de offentlige organers fremste kanal for formidling av informasjon til innbyggerne. På denne bakgrunn bør offentlige organer best mulig tilrettelegge for at mediene fortsatt kan spille en rolle, herunder vise stor varsomhet ved prising av informasjon til slike brukere.

9.3.1.3 Informasjonskanal

Informasjonskanalen er den veien informasjonen går fra den første gang «oppstår» hos informasjonsleverandøren og til den er mottatt (og forstått) av sluttbrukeren. (Beskrevet i "[Utvalgets mandat, rammer, definisjoner og presiseringer](#)" i kap. 3.) Noe forenklet kan den inndeles i fire hovedkategorier: Muntlig, papirbasert, massemedier og elektronisk. Den teknologiske utviklingen gjør at det oppstår stadig nye mellomvarianter. Siden kostnadene i høy grad er knyttet til formidling og distribusjon, blir informasjonskanalen svært viktig for prisingen av informasjonen. Her ser vi det paradoks at tjenester som er dyre å drive for forvaltningen ofte prises lavt eller ikke i det hele tatt, mens tjenester som er kostnadseffektive for forvaltningen ofte prises langt høyere. Det bør ikke være slik at effektiviseringstiltak for det offentlige fører til dyrere tjenester for brukerne. Prisingspolitikken bør bidra til å snu denne situasjonen.

9.3.2 Ulike prisingsbehov

Basert bl.a. på analysen i "[Informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler](#)" i kapittel 8 blir det et viktig hovedpoeng at prisingsbehovet ikke er kun ett behov, men flere ulike behov på ulike områder. I en teoretisk prisingsmodell, hvor alle tre inndelingskriteriene inngår vil man i den ene enden av skalaen sitte med informasjon som helt klart skal distribueres gratis for brukerne (f.eks. formidling av rettighetsinformasjon, enten det skjer muntlig på et offentlig kontor eller elektronisk via brukerens hjemme-PC), mens man i den andre enden av skalaen har informasjon som kan selges til den pris markedet vil betale.



Figur 15 Hovedprinsipper for prising: Fullt dekket over de offentlige budsjetter eller helt eller delvis brukerbetalt.

9.4 HVORDAN BØR INFORMASJON PRISES?

Det er liten uenighet om at det fins offentlig informasjon som kan og bør prises, men hvordan skal den prises? På grunn av de problemer som er knyttet til prissettingen, støtter man seg i praksis i stor utstrekning på tommelfingerregler når man skal fastsette pris på et produkt. Når det gjelder selve utgangspunktet for prissettingen, kan vi skille mellom fire alternativer (nærmere beskrevet i "*Prising av offentlig informasjon*" i kap. 4.2): Gratistjenester, hel eller delvis offentlig subsidiering, kostnadsdekning og markedsorientert prising. Monopolprising kan også forekomme i et marked.

I praksis finner vi sjelden helt rendyrkede modeller for prising av offentlig informasjon. Mye kan f.eks. skjule seg under begrepet kostnadsrelatert pris, selvkostprising osv., både av subsidiering og av påslag for fortjeneste. Med unntak av gratisprinsippet, forteller modellene oss lite om hvilken pris brukerne til slutt betaler for en tjeneste. Når det gjelder selve beregningen av hva prisen skal være, fins i all hovedsak to forskjellige metoder:

– **Kostnadsrelatert prising**

- Det legges vekt på inndekking av kostnader. Marginalkost og selvkost er de mest aktuelle metodene her. Selvkost defineres vanligvis som summen av samtlige kostnader som vedrører tilvirkingen av et produkt inntil det er levert og betalt.

Marginalkost – også kalt grensekostnad – er definert som den kostnadsendring som finner sted ved en produksjonsendring på én enhet.

- **Markedsorientert prising**
 - Etterspørselsorienterte priser og konkurrentorienterte priser er de mest aktuelle her. Ved etterspørselsorientert prising legges mest vekt på hvilken pris man tror markedet er villig til å betale. Ved konkurrentorientert prising er konkurrentenes priser avgjørende, dvs. at man følger prisene til en større produsent eller prisleder eller tar en pris som tilsvarer den gjennomsnittlige markedsprisen.

For offentlig informasjon vil i tillegg gjelde:

- **Pris som styringsredskap,**
 - hvor man legger en annen dimensjon på prisingen, i tillegg til de to ovennevnte metodene. Dvs. man bruker prismekanismene til å påvirke brukernes atferd eller kjøpevaner.

9.4.1 Marginalkostnad

I de tilfeller hvor offentlig informasjon kan prises, og informasjonen leveres direkte fra en offentlig informasjonsleverandør eller formidler, bør hovedmetoden for prisfastsettelse baseres på marginalkostnad. I dette ligger en erkjennelse av at det offentlige (som forvalter) ikke samtidig bør engasjere seg i forretningsdrift, med de farer for sammenblanding av roller som ligger i dette. Det er også vanskelig å se gode grunner til at det skal ligge en skjult, generell beskatning i bruk av priser, avgifter, gebyrer e.l. på offentlig informasjon.

Marginalprising kan tilsynelatende bryte med prinsippet om at prising i offentlig sektor er et virkemiddel for å oppnå forvaltningspolitiske målsettinger. Ser man det slik at marginalpris er den øvre grense for prisingen, og at man står fritt til å ta en lavere pris, skulle imidlertid dette forholdet være tilfredsstillende ivaretatt.

9.4.1.1 Unntak fra marginalkostmodellen

Når offentlig informasjon overleveres til private for videre foredling, distribusjon og salg til sluttbrukerne, bør marginalkost også her være retningsgivende for prisingen. Avhengig av informasjonstype og andre forhold som drøftet tidligere, bør det imidlertid gis rom for større fleksibilitet med hensyn til å gå utover marginalkostnad, for å sikre at en del av inntektene kommer tilbake til den offentlige virksomheten. Dette kan f.eks. gjøres i form av avtaler om inntektsdeling e.l., altså en form for markedsprising.

9.4.1.2 Beregning av marginalkost

Marginalkostnad er definert i litteraturen som den kostnadsendring som finner sted ved en produksjonsendring på én enhet. I vår sammenheng vil dette bety at informasjonsoppgaver som forvaltningen utfører i egenskap av forvaltningsorgan ikke skal medregnes i marginalkost, mens de ekstrakostnader som påføres f.eks. ved å avgi informasjon til distributører til kommersiell bruk, skal medtas. Ordningen forutsetter at forvaltningsorganet er i stand til å skille forvaltningsoppgaver fra øvrig informasjonsavgivelse i sine kostnadskalkyler.

For informasjonsavgivelse utover forvaltningsoppgaver og øvrige gratistjenester, kan marginalkost typisk bestå av kostnader i forbindelse med kopiering av data til et magnetbånd eller disketter eller utskrift på papir, eventuelt etterbearbeiding om nødvendig. Hvis aktiviteten er så omfattende at det er nødvendig med eget perso-

nale, kontorleie osv. kommer også disse kostnadene i tillegg. All bearbeiding og tilrettelegging av data for eksternt bruk bør medregnes i marginalkost.

9.4.1.3 Problemer med marginalkostmodellen

Marginalkostmodellen kan sies å gi incentiver til en kostnadseffektiv drift bare i den grad etaten selv får beholde inntektene av informasjonsavgivelsen. Situasjonen er altså ikke perfekt, men det er likevel vanskelig å peke på noen annen mulig modell som gir et bedre resultat totalt sett. Selvkostmodellen avvises ut fra den betraktning at den ikke vil føre til en riktig ressursallokering.

Prisingspraksis bør imidlertid utvikles slik at den virker positivt for produksjonen av nye og bedre informasjonstjenester til en lavere kostnad, spesielt innenfor et elektronisk informasjonsmarked, som i mange sammenhenger betraktes som framtidens vekstområde. Konsekvensen blir dermed at salgbar offentlig informasjon i størst mulig utstrekning bør formidles gjennom kommersielle kanaler, på like konkurransevilkår.

9.5 FORVALTNINGSOPPGAVE ELLER FORRETNINGSDRIFT

Det norske samfunnet er i hovedsak innrettet i en offentlig og en privat sektor, med en oppgavedeling hvor det offentlige har sine primære oppgaver knyttet til forvaltning, koordinering, overordnet planlegging og tilrettelegging, infrastrukturbygging, kontroll, tilsyn og myndighetsutøvelse, mens privat sektors hovedoppgaver ligger på produksjons-, handels- og forretningssiden. Begge sektorer driver tjenesteyting. Nettopp på informasjonsformidlingssiden bør forholdene ligge til rette for et vellykket samspill mellom sektorene, ved at det offentlige innhenter og bearbeider basisinformasjonen og sørger for at deler av informasjonen distribueres gratis iht. regelverket og det utvidete informasjonsansvaret, mens det kommersielle markedet overtar informasjonen for videre foredling og salg.

9.5.1 Bedre utnyttelse av informasjonsressursene

Mye tyder på at det fins et uutnyttet inntekspotensiale i de mange offentlige registre og informasjonsdatabaser. (Jf. "*Prising – dagens situasjon*" i kap. 4.) Offentlig informasjon kan ha høy verdi, og den bør kunne bli en inntektskilde for det offentlige, ikke ved at informasjonen prises av det offentlige «for alt den er verdt» (jf. vedlegg om framtidsbilder), men ved at informasjonen legges til rette og benyttes som råvare i private og offentlige, elektroniske informasjonstjenester av mange slag. Her vil det i hovedsak være markedet som bestemmer prisen. Gjennom avtaler med distributørene, royalties o.l. kan det offentlige få sin del av inntektene av salget, foruten at virksomheten i seg selv vil generere ny aktivitet og nye arbeidsplasser. Inntektene bør øremerkes for tiltak for å forbedre offentlig informasjonsvirksomhet. Ved at det her delvis vil bli snakk om en form for kryss-subsidiering, må det også påses at inntektene ikke benyttes som en konkurransefordel i forhold til private virksomheter.

Det er ønskelig å stimulere til en utvikling i retning av at offentlig informasjon kan bli utnyttet i private informasjonstjenester i større grad enn i dag. For brukerne vil dette føre til et større utvalg av informasjonstjenester, og konkurransen vil føre til at prisnivået holdes nede og at kvaliteten på tjenestene holdes oppe. For det offentlige vil dette være en rimelig måte å distribuere visse typer informasjon på. I de tilfelle hvor det skal drives forretningsmessig virksomhet med basis i offentlig informasjon, bør slik virksomhet i alminnelighet foregå atskilt fra det offentlige organets forvaltningsmessige virksomhet. Hvordan virksomheten i praksis organi-

seres, må vurderes i det enkelte tilfelle. Det fins forskjellige muligheter, fra på den ene siden at det offentlige leverer fra seg informasjon til fri utnyttelse i private informasjonstjenester, til på den andre siden at informasjonsvirksomheten skilles ut i et eget privat eller offentlig eid selskap (forvaltningsbedrift, stats-A/S, stiftelse e.l.) En slik utskilling av forretningsvirksomhet vil føre til en ryddig rollefordeling.

Innvendingene mot modellen kan gå på at man risikerer å få en A-utgave av offentlig informasjon, som er av god kvalitet, lett tilgjengelig, faglig bearbeidet, men priset – og en B-utgave av samme informasjon, som er meget nødtørftig, vanskelig tilgjengelig, som kanskje må bearbeides videre av brukeren selv, men som er gratis. Det kan være betenkelige sider ved en slik mulig utvikling, og det må understrekes at tilgjengelighet innebærer at informasjon skal gjøres reelt, gratis tilgjengelig for de målgrupper den er beregnet på. Det er ikke uten videre gitt at det å legge ut en brosjyre på biblioteket eller sette en annonse i avisen er tilstrekkelig for å oppfylle informasjonsplikt og -ansvar. Det påligger den enkelte informasjonsleverandør å sørge for at dette blir utført på en forsvarlig og profesjonell måte.

9.6 PRAKTISKE RETNINGSLINJER FOR PRISING AV OFFENTLIG INFORMASJON

Oppstillingen nedenfor kan betraktes som utkast til en sjekkliste for offentlige etater ved planlegging av informasjonstiltak, prisvurderinger m.m.:

1. Kan informasjonen prises?

Utgangspunktet er at all offentlig informasjon er gratis. Det bør altså ikke prises hvis det er tvil om produktet kommer inn under unntakene fra gratisprinsippet.

For at informasjon skal kunne prises må minst to forutsetninger være tilstede. Førstnevnte forutsetning må alltid være til stede:

- Avleveringen skjer ikke som resultat av lovpålagt informasjonsplikt. Gjør den det, skal den være gratis. Det utvidete informasjonsansvaret skal også være oppfylt. Dette er skjønnsmessig. Hvor langt informasjonsansvaret strekker seg, kan f.eks. fastslås i en informasjonsplan e.l. For statlig virksomhet kan det henvises til statens informasjonspolitikk for holdepunkter i vurderingen av hva et utvidet informasjonsansvar egentlig innebærer.

I tillegg må det kunne svares ja på minst ett av de følgende to spørsmål:

- Er hensikten med prisingen å hindre åpenbart ufornuftig ressursbruk? Altså prising for å unngå «overforbruk» av offentlige informasjonstjenester, eller for å styre bruken over mot alternative informasjonskanaler.
- Skal informasjonen overlates til kommersielle aktører (private eller offentlige) for videre bearbeiding og distribusjon?

2. Bør informasjonen prises?

Hvis svaret på spørsmål 1 er at det kan prises, vurderer likevel om det bør prises!

Herunder bør vi vurdere informasjonstype, målgruppe, bruksområder og hvilken informasjonskanal som skal benyttes. (Se "[Informasjonstyper, brukergrupper og informasjonskanaler](#)" i kap. 8.)

Eksempler på vurderinger:

- Er dette en type informasjon hvor det er et overordnet mål å få informasjonen fram til flest mulig, og hvor prisen vil hindre dette?

3. Hvordan bør informasjonen prises?

Hvis det etter en nærmere vurdering er klart at informasjonen kan og bør prises, blir neste skritt å vurdere hva prisen skal være, og hvordan prisingen skal foregå.

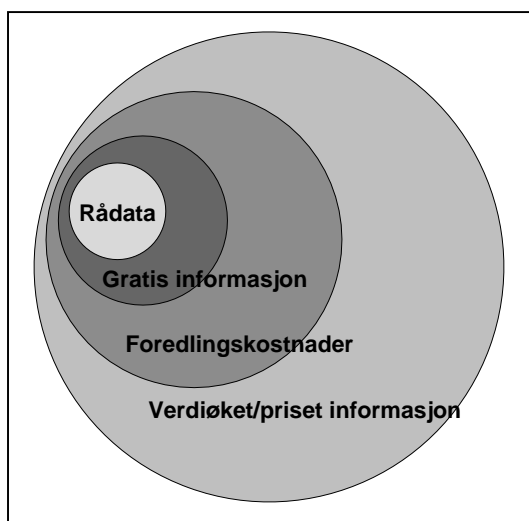
Kostnadsrelatert prising, med utgangspunkt i marginalkost, bør være taket for prisingen, med unntak for informasjon som overlates til kommersielle aktører for videre bearbeiding og distribusjon. Her kan markedspris benyttes. (Se for øvrig "*Hvordan bør informasjon prises?*" i kap. 9.4.)

9.7 OPPSUMMERING

Det kan i korthet pekes på følgende hovedgrunner til at det eksisterer et stort behov for prisingspolitikk:

1. Informasjonstilfanget har økt kraftig gjennom de siste årtier og er fortsatt økende.
2. Informasjon har blitt lettere tilgjengelig og enklere å distribuere til stadig flere gjennom teknologiutviklingen.
3. Kommersielle aktører har vokst fram.
4. Større åpenhet i forvaltningen gjør at man ser nye behov for distribusjon av offentlig informasjon til stadig større grupper av befolkningen.
5. Det er behov for bedre kvalitet i informasjonsformidlingen
6. Eksisterende prising støtter ikke opp under en effektiv ressursallokering

Prisingspolitikkenes hovedmål er rasjonell bruk av offentlig informasjon. I en framtidig prisingsstrategi for offentlig informasjon kan vi se for oss en prisingsmodell der informasjonen dels leveres gratis til brukerne, og dels prises, og der det på noen områder opereres med blandingsløsninger i form av subsidierte priser på enkelte informasjonstyper, til spesielle brukere eller via enkelte kanaler. Offentlig informasjon har en kjerne som er gratis; graden av prising kan øke iht. informasjonstype og brukergrupper, og i takt med graden av foredling og videre bruk. Dette kan illustreres som vist i figuren nedenfor:



Figur 16 Rådata er gratis. Verdiøket informasjon kan prises.

Dersom den statlige informasjonspolitikken skal få gjennomslag, må også regional- og lokalforvaltningen ta den til seg. Alle forvaltningsledd må være dyktige i å kommunisere og utnytte de muligheter som fins av distribusjonskanaler. Offentlige kontorer må bygges ut med utstyr som gjør det mulig for publikum å få gratis informasjon som også tilbys gjennom elektroniske medier.

Sluttbrukerne bør uansett over på de mest kostnadseffektive teknikkene. Prisingspolitikken bør ikke legges opp slik at avgiftene legges på de som tar i bruk de nye metodene, mens de som fortsetter å bruke de gamle og dyre teknikkene får det rimeligere.

Utviklingen innenfor informasjonsteknologien gir oss nå helt nye muligheter for kommunikasjon mellom forvaltning og bruker. Disse må tas i bruk og utnyttes i mye større grad enn hittil. Forsøk med offentlig informasjon i bibliotek, lokale opplysningsentre og offentlige servicekontorer er bare begynnelsen til et sterkere engasjement i hvordan den nye informasjonsteknologien kan utnyttes.

KAPITTEL 10

Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget skal ifølge mandatet komme med en egen redegjørelse om de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene.

Prisingsutvalget fremmer forslag på to nivåer. Det første nivået er forslag til hovedprinsipper som prisingspolitikken bygges på. Utvalgets flertall foreslår her 5 hovedprinsipper for prising/ikke prising av offentlig informasjon. Det fremmes også forslag til konkrete retningslinjer for den enkelte etat som skal drive informasjonsformidling. Retningslinjene er knyttet nært opp mot forslaget til prisingspolitikk.

10.1 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Generelt kan det sies at hovedprinsippene forutsetter en høy grad av bevissthet i forhold til når forvaltningens informasjonsplikt og -ansvar kan anses å være oppfylt, og når gratis informasjonsvirksomhet går over fra å være nyttig og nødvendig informasjon til å bli «ufornuftig ressursbruk». Dette ansvaret bør ligge i linjeorganisasjonen og bør fortrinnsvis delegeres til den informasjonsansvarlige etat.

Likeens vil linjeorganisasjonen få ansvar for å vurdere hvilken informasjon det evt. kan være relevant å viderefordre og formidle gjennom kommersielle distributører, eventuelt om etaten selv bør påta seg denne rollen.

Der hvor prising kan finne sted, må etaten være i stand til å foreta dokumenterbare marginalkostnadsberegninger for informasjonsavgivelsen.

Utvalget vil spesielt peke på følgende konsekvenser ved gjennomføringen av hovedprinsippene for prising/ikke prising:

For etater eller forvaltningsbedrifter som samtidig har en rolle som kommersiell distributør av offentlig informasjon, vil prinsippene innebære at det må etableres klare skillelinjer mellom hva som er forvaltningsoppgave og hva som er forretningsdrift, i den grad man idag ikke har gjennomført et slikt skille. Utvalget vil ikke her gå særlig langt i å foreslå endringer i eksisterende organisasjoner, men istedet påpeke at ved organisasjonsendringer og nyetableringer i framtida bør det tas hensyn til dette prinsippet.

Såvidt utvalget kan vurdere vil det ikke bli behov for et økt administrativt apparat eller nye stillinger i forvaltningen for å gjennomføre hovedprinsippene. Det vil bli et økt opplæringsbehov og behov for kompetanseheving i forbindelse med tilrettelegging av informasjonstiltak, vedtak om prising/ikke prising, og evt. etablering av nye rutiner for informasjonsavgivelse til kommersielle distributører. Det kan også bli behov for visse organisasjonsmessige endringer i forbindelse med en eventuell utbygging av offentlige kontorer med nødvendig teknologi for å kunne benytte de nye informasjonskanalene. En eventuell avskalling av forretningsvirksomhet i forvaltningen kan føre til overføring av arbeidsoppgaver fra offentlig til privat sektor.

På sikt vil det bli behov for en gjennomgang av lovverket, spesielt med henblikk på en revisjon av gjeldende særlovgivning på prising i forbindelse med elektroniske registre.

10.2 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Offentlig informasjonsformidling er svært omfattende, og utvalget har ikke gjort forsøk på å foreta økonomiske kalkyler i forbindelse med forslaget til ny prisingspolitikk.

Det er imidlertid klart at gjennomføring av forslagene vil føre til et svekket inntektsgrunnlag fra den eksisterende informasjonsvirksomheten, ved at mer informasjon forutsettes formidlet gratis.

Investeringer på utstys- og opplæringssiden vil medføre initielle kostnader, men en antar at tilleggsinvesteringer som direkte følger av utvalgets forslag, vil dreie seg om ubetydelige beløp.

Forslagene vil på sikt kunne føre til økt utnyttelse av offentlig informasjon i kommersielle informasjonstjenester. Ifølge forslagene vil dette gi økte inntekter til offentlige informasjonsleverandører, foruten at det vil stimulere til økt aktivitet på informasjonsmarkedet generelt.

Overgang til mer kostnadseffektive informasjonskanaler vil over tid gi en stor rasjonaliseringsgevinst. Her vil prisingspolitikken kunne bidra positivt, ved å stimulere til å ta i bruk de nye teknikkene.

Vedlegg I

Framtidsbilder

I.1 TO TEKNOLOGIBASERTE FRAMTIDSBILDER I ET PRISINGS-PERSPEKTIV

I.1.1 Innledning

av *Petter Gottschalk*

Informasjonsbehandling i form av innsamling, bearbeiding, lagring, framhenting og distribusjon av informasjon er kjernen i offentlig virksomhet. De fleste oppgaver som det offentlige utfører er avhengig av tilgang til oppdatert, korrekt og pålitelig informasjon. I tillegg er informasjonen som er innsamlet og bearbeidet i en offentlig virksomhet ofte beslutningsgrunnlag for andre offentlige virksomheter.

Mye av forvaltningens samlede ressurser medgår til å håndtere informasjon. I denne sammenheng kan man betrakte alt fra innsamling av grunndataelementer til iverksettelse av eksterne informasjonskampanjer som informasjonshåndtering. Informasjon er ikke bare en viktig innsatsfaktor for bruk til interne formål i forvaltningen, men like mye for forvaltningens brukere: næringslivet, publikum, massemediene osv. Ekstern bearbeiding og utnyttelse av offentlig informasjon i privat sektor blir en stadig større «industri». Offentlig informasjon har alltid vært en betydningsfull råvare for privat videreføring og salg til publikum og næringslivet innenfor områder som lover og regelverk, økonomi og statistikk, nyhetsformidling m.m. Denne virksomheten vil bare øke i takt med teknologiutviklingen og den generelle samfunnsutviklingen.

Det trykte ord står fortsatt sterkt innenfor offentlig informasjonsformidling. Samtidig gir teknologiutviklingen grobunn for nye måter å formidle informasjon på. Papirbasert informasjonsformidling er fortsatt i vekst, men veksten innenfor elektronisk informasjonsformidling er langt større.

Informasjonsteknologi har gjort tilgangen til informasjonsressursene enklere. Mange forskjellige sider ved informasjonsteknologien påvirker prisingen av offentlig informasjon. F.eks. gir utviklingen på IT-området mulighet for enklere tilgang til informasjonsressurser som tidligere bare ble benyttet for interne formål i en etat. Informasjonsteknologien gjør det mulig å hente inn og sammenstille informasjon fra flere kilder på nye måter, og dermed lage nye informasjonsprodukter. Bruker vi en bestemt informasjon til én ting den ene dagen, kan den samme informasjonen brukes om igjen til andre formål neste dag. Informasjonen forsvinner ikke fra registeret, men får større verdi jo mer den brukes. Sammenstilling og bearbeiding (verdiøkning) av data fra ulike kilder gir ofte den høyeste informasjonsverdien. Informasjonsforvaltning går bl.a. ut på å bevirke at det offentlige anlegger et helhetlig syn på forvaltningen (utnyttelsen) av de ressursene som er lagret i offentlige registre, arkiver og databaser.

Informasjonsteknologien gjør det teknisk sett enklere å sette en pris på informasjonen og enklere å kreve inn små og store beløp. Datamaskiner kan enkelt og greit holde øye med tidsforbruk på databaser, legge sammen mange små kronebeløp og skrive ut en faktura eller debitere brukerens konto automatisk. I dette ligger selvsagt en fristende mulighet til å ta betalt for informasjonen – noen ganger med rette, andre ganger med urette.

Videre kan ny teknologi gjøre informasjon lett og raskt tilgjengelig for store brukergrupper, uavhengig av fysisk avstand og geografisk beliggenhet. Det kan derfor ofte være slik at en elektronisk tjeneste gir bedre service for brukerne enn en tilsvarende manuell tjeneste, hvor brukeren kanskje får reisetid, eller problem med å finne rette vedkommende på telefonen. Dette i seg selv kan kanskje betraktes som en verdiøkning, som kan gi grunnlag for å prise tjenestene.

Et element som trekker i motsatt retning er at ny teknologi innføres både i det private og det offentlige på grunnlag av ønsker om intern modernisering, automatisering og rasjonalisering. Dvs. vi regner med å kunne utføre oppgavene raskere og bedre, til en lavere kostnad. Hvis dette er tilfelle, skulle automatiseringen ikke føre til at nye elektroniske tjenester prises høyere enn tilsvarende tjenester utført på den gamle måten (oppringt eller personlig besøk). I dette vedlegget til Prisingsutvalgets utredning vil to teknologibaserte framtidbilder i et prisingsperspektiv bli presentert. Det første bildet, «Jakten på inntekter», beskriver situasjoner hvor tilgang til databaser og tilgang til informasjon på nettverk kan bli stadig mer omfattende og stadig dyrere. Det andre bildet, «Opprøret», viser hvordan informasjon og kommunikasjon på nettverk kan utløse nye maktkonstellasjoner. Prisingsutvalget tar med disse to framtidbildene som vedlegg til sin utredning for å vise hvordan det IT-baserte informasjonssamfunnet som vi er på vei inn i, vil kunne arte seg om noen år.

Til grunn for framtidbildene ligger en forventning om fortsatt rask utvikling på det informasjonsteknologiske området. Informasjonsteknologi er i ferd med å skifte karakter, fra primært å være et verktøy for utførelse av definerte arbeidsoppgaver, til primært å være et medium for kommunikasjon mellom mennesker.

Framtidbildene er basert på antakelser om kraftig vekst i databasesøk, elektroniske tjenester og elektroniske nettverk som de fleste norske husstander vil være tilknyttet. Den femte frihet, nemlig fri flyt av informasjon i elektroniske nettverk, er et sentralt tema i de to framtidbildene.

Før framtidbildene presenteres, kan det være nyttig å minne om noen trender som ligger til grunn for utviklingen på det informasjonsteknologiske området.

I.1.2 Informasjonsteknologi i fremtiden

Informasjonsteknologi (IT) er et område i rivende utvikling, både når det gjelder teknologien selv, og når det gjelder dens bruksområder. Ingen annen teknologi kan vise til en liknende utvikling i etterkrigstiden. Informasjonsteknologi er i ferd med å bli tatt i bruk i alle deler av bedrifter og etater, hvor teknologibruken har utviklet seg fra primært å håndtere isolerte oppgaver til å bli en integrert og omfattende del av organisasjoners virksomhet. Informasjonsteknologi er et så omfattende teknologisk område at det er nødvendig med en nærmere klargjøring av begrepet (Gottschalk 1992).

Informasjonsteknologi er et innarbeidet norsk ord. Men utenfor IT-menigheten møter man stadig spørsmålet: Hva er egentlig IT? Da merker man at det slett ikke er så lett å definere hva informasjonsteknologi er. Informasjonsteknologi er i rivende utvikling, og det samme kan sies om hva som legges i begrepet.

Hva er forskjellen mellom IT og edb? Svaret er at IT omfatter både tradisjonell edb og telekommunikasjon. Teknologisk sett omfatter IT datamaskiner, programvare, kommunikasjonsutstyr og nye medier. Bruksmessig kan man si at IT er et verktøy for kunnskapsbehandling og kunnskapsformidling som bygger på utnyttelsen av datamaskiner, programvare, kommunikasjonsutstyr og andre medier.

Stadig gjøres det forsøk på å utvanne IT-begrepet. Noen vil ha det til at papir og blyant er informasjonsteknologi. Andre vil at tavle og vekkerklokke skal være dekket av IT-begrepet. Det er viktig å holde IT-begrepet rent, slik at det fortsatt gir

mening. Samtidig må det jevnlig oppdateres etter hvert som teknologien utvikler seg.

Hva blir så definisjonen av IT her? Jo, følgende: IT er data- og teleteknologi for behandling og formidling av informasjon. Siden «teknologi» er en del av definisjonen, vil det være rimelig å ta utgangspunkt i en anerkjent betraktningssmåte hvor teknologi blir definert som kunnskap om teknikker, for eksempel kunnskap om produksjonsutstyr eller datautstyr. I ordet teknologi betyr «logi» læren om, dvs. kunnskapen om. Teknologi brukes ofte som selve utstyret, det er en uheldig bruk.

Uansett definisjon er informasjonsteknologien både vanskelig og viktig. IT er vanskelig å lære seg og vanskelig å beherske (selv om leverandørene kan hevde noe annet), og den blir både vanskeligere og viktigere. Selv om de enkleste tingene blir enklere, kommer det stadig nye ting som er vanskelige. Eksempelvis er tekstbehandling og regneark noe de fleste som har tilgang til IT, behersker, mens bildebehandling er fremmed for de aller fleste.

Informasjonsteknologi er en kunnskapsteknologi. Den fremmer visse typer informasjonssystemer og visse typer organisasjonsløsninger gjennom sine implisitte forutsetninger, for eksempel ved at enkelte anvendelser av IT passer godt for teknologiens forutsetninger. Dette representerer både en trussel og en mulighet. Trusselen består i at vi ikke blir herre over teknologien. Muligheten består i at vi organiserer vår arbeidsdag på en måte vi lenge har ønsket oss, men som først nå er mulig, takket være IT. Kunnskap er uansett en hovedforutsetning for at vi skal greie å bli herre over teknologien.

Det er viktig å påpeke at alle slags teknologier og systemer i en virksomhet henger sammen. Ofte snakker man i denne sammenheng om informasjonsteknologisk infrastruktur. Denne infrastrukturen har fire elementer:

Datakraft: databehandlingsmaskiner og utstyr og tilhørende systemprogrammer som styrer selve utstyret.

Nettverk: tele- og datakommunikasjonsnettverk og tilhørende mekanismer for sammenkobling internt og eksternt.

Data: den totale datamengden i organisasjonen og regler for bruk, tilgang, kontroll og lagring.

Applikasjoner: alle anvendelsesområdene for teknologien, deres funksjoner og sammenhenger så vel som utviklingsmetoder.

Informasjonsteknologiens videre utvikling kan beskrives som trender på tre nivåer. Det første nivået er utviklingen i selve teknologien, det andre nivået er anvendelser av teknologien og det tredje nivået er samfunnsutviklingen, herunder trendene i forvaltningsutviklingen (Gottschalk 1993).

1.1.2.1 Teknologitrender

Nye verktøy gjør det lettere å lage programmer og programvare.

Det er dukket opp en rekke verktøy som gjør det lettere og raskere å lage enkle programmer. Svært enkle programmer kan bli skrevet uten programmering i det hele tatt, bare ved å peke og klikke. Men det krever fortsatt store ressurser og mye tid å utvikle grunnleggende informasjonssystemer for private og offentlige virksomheter. Intelligente brukerdialoger og brukervennlige systemer blir utviklet, subjektorienterte brukergrensesnitt kommer.

Moderne brukerdialoger (eller brukergrensesnitt som de er kalt på dataspråket) vil bli aktive. Det er ikke nok at brukeren kan spørre etter et hjelpebilde, omtrent som å slå opp i en manual. Det vil bli hjelpefunksjoner som oppfatter brukerens problem og som foreslår måter å arbeide på. Denne type intelligent programvare er under utvikling.

Multimedie-teknologi tas i bruk, ofte med bildet som informasjonsbærer.

Multimedia innebærer samvirke av informasjonstyper som tidligere var atskilte: tekst, tall, grafikk, lyd, video, animasjon og bilder. Datamaskiner kan gjennom bildebehandling og mønstergjenkjenning gjenkjenne sykt vev i medisinske bilder, tekst i skjemaer, flasketyper i flaskeautomater og skiføre i satellittbilder.

Sammensmelting av stormaskiners funksjonelle applikasjonsprogrammer og PC'ers isolerte støtte til enkeltindivider finner sted.

Dette betyr at konflikten mellom den personorienterte informasjonsbehandling på PC'er og den funksjonsorienterte informasjonsbehandling på stormaskiner vil bli løst gjennom såkalt klient/tjener arkitektur. Gamle applikasjonsprogrammer deles i to klart atskilte deler: Den funksjonsorienterte delen med sitt datalager og sine beregninger flyttes til tjenerkomponenten. Den oppgaveorienterte delen med sitt grensesnitt flyttes til de personlige informasjonsomgivelser.

Gruppeteknologier åpner for datastøttet samarbeid.

Datastøttet samarbeid er et teknologibegrep som tiltrekker seg stadig mer oppmerksomhet. Med datastøttet samarbeid menes situasjoner hvor brukeren av datamaskiner understøtter samarbeid mellom personer eller innenfor grupper. Et eksempel på gruppeteknologi for datastøttet samarbeid er «Globalt vindu» som innebærer lydkommunikasjon mellom deltakerne i tillegg til flerbrukerapplikasjoner.

Matematisk og statistisk modellering skaper nye anvendelsesområder.

Sett i historisk perspektiv er informasjonsteknologi et barn av matematikken. Datamaskiner regner, de er regnemaskiner. Og når vi skal erobre nye anvendelsesområder, må vi innom matematikken for å få det til. På den annen side har moderne regnemaskiner åpnet store nye muligheter for anvendt matematikk, hvor regnemaskiner kan brukes som laboratorium. I et slikt laboratorium kan man se hvordan matematiske modeller oppfører seg under ulike betingelser i virkeligheten.

Vi er slett ikke på god og sikker teknologisk vei de neste ti år. Mangelfulle utviklingsstandarder, informasjonssystemenes økende sårbarhet, manglende sikkerhet og fluktmuligheter gjennom kunstig virkelighet, er utfordringer som krever bedre kunnskap og kontroll.

1.1.2.2 Anvendelsestrender

Morgendagens bank vil være en høyteknologisk servicebedrift som vi kommuniserer med fra vår egen terminal.

Kort vil om ti år være det betalingsmiddel vi alle bruker. Det vil si at barnas ukelønn går rett inn på bankkortet, og sparebøsser er en antikvitet. Betalingskort, bomssystemer, trafikkovervåking, adgangskontrollsystemer og koblinger av ulike registre bidrar til at alle får en elektronisk dobbeltgjenger.

Fjernkonsultasjoner vil bli vanlige i helsevesenet, basert på telemedisin.

Anvendelser av informasjonsteknologi i helsevesenet har spredd seg til såkalte fjernkonsultasjoner hvor man befinner seg hjemme eller hos primærlegen, men samtidig blir diagnostisert og behandlet av spesialist ved hjelp av telekommunikasjon. Når kirurgen under operasjoner har behov for å få vurdert om vev inneholder kreftceller eller ikke, kan telepatologi gi hjelp fra patologen som befinner seg ved et annet sykehus. Teknisk løses dette ved en toveis videoforbindelse sammen med utstyr for fjernstyring av motorisert mikroskop.

Framtidens organisasjoner blir selvstyrte enheter i et nettverk hvor kommunikasjonssystemet er infrastrukturen.

Det sentrale elementet i nettverksorganisasjoner er enhetenes selvstendige rolle. Dette har også implikasjoner for bruken av informasjonsteknologi. Tradisjo-

nelle informasjonssystemer støtter opp om sentralisert kontroll. Systemer for nettverk må støtte opp under enhetenes selvkontroll.

Geografisk informasjon vil bli brukt, blant annet vil 70 % av nyttetraffikken og 25 % av privattraffikken ha posisjonerings- og kartsystemer i kjøretøyene.

Nøyaktig posisjonering ved hjelp av satellitter betyr mye for utvikling av geografisk orienterte systemer fordi det blir enklere å stedbestemme objekter og løpende posisjonere objekter i bevegelse. Et eksempel er elektroniske kystveier i sjøtransporten langs Norskekysten.

1.1.2.3 Samfunnstrender

1. **Fra industrisamfunn til informasjonssamfunn.**

For tiden er det kriseartede symptomer på overgangen fra en økonomisk bølge til neste økonomiske bølge som kanskje vil ta av om få år. I tillegg finner det sted et paradigmeskifte hvor informasjon blir den viktigste ressursen og framtidig vekst vil komme på konsum av ideer og felles opplevelser framfor enda større materielt konsum.

2. **Satsing på kunnskapsproduksjon i små nettverksbedrifter.**

Mange bedrifter er i ferd med å etablere nettverksstrukturer seg i mellom og denne samarbeidsformen vil også prege den økte internasjonaliseringen som vil skje.

3. **Teleterminaler på jobben og i hjemmet for kunnskapsformidling og kommunikasjon.**

De fleste husholdninger vil ha en rekke forskjellige teleterminaler, avhengig av bruk, tilknyttet bredbåndsnett med mulighet for toveis kommunikasjon. Det «intelligente» hus vil bli utbredt, det vil si en integrasjon av «hvite» varer og «brune» varer ved hjelp av informasjonsteknologi.

4. **Informasjon vil frigjøre seg fra papiret og blir tilgjengelig elektronisk.**

Informasjon har en verdi, derfor er vi villige til å betale for informasjon. Informasjon kan føre til innsparing eller gevinst, informasjon kan føre til bedre oppfyllelse av ideelle målsettinger og informasjon kan ha en egenverdi som opplevelse. Når nå informasjon frigjør seg fra papiret, vil den bli lettere omsettelig og lettere tilgjengelig (Gottschalk 1994).

5. **Brukernes epoke er kommet,** og man kan hoppe fra programvare til programvare uten vanskeligheter, teknologien blir så transparent at den blir usynlig for brukeren.

Makten er på vei fra teknologene over til de vanlige brukerne. Brukerne presser på og stiller krav. De blir ikke overrasket over teknologiens muligheter. Skolebarn vil om få år oppleve pedagogisk programvare som en viktig del av undervisningen.

6. **Vi vil gå på elektroniske torg for å handle informasjon.**

Det fins foreløpig ikke ordentlige butikker hvor man kan gå for å kjøpe informasjon. Vi må som regel kjøpe den fra grossisten, og da har varen den foredlingsgraden som grossisten synes er god nok for oss.

7. **Det offentlige forandrer seg.** Det er liten tvil om at offentlig sektor også er i støpeskjeen i Norge som i mange andre land. Spørsmålet om hvor stor offentlig sektor vi skal ha står sentralt i de fleste land. Likeså spørsmål om privatisering og bruk av markedsmekanismer. Grensene mellom offentlig og privat virksomhet synes ikke lenger å være så faste og nærmest naturgitte som de en gang var. Den måten kommunikasjon og informasjonsflyt mellom forvaltningen og næringslivet/publikum foregår på, vil gjennomgå store endringer. Større fokus på brukernes behov fører bl.a. til større behov for samarbeid på tvers av tradi-

sjonelle sektorgrenser og også for bedre samspill mellom offentlig og privat sektor. Teknologien gjør at tradisjonelle sektorgrenser viskes ut og kanskje forsvinner helt. Ser vi konturene av en «virtuell» stat? Gjennom infrastrukturtiltak, «elektroniske motorveier», kravspesifikasjoner og standardisering, vil offentlig forvaltning forsøke å være lokomotivet i nye IT-anvendelser.

8. **Vi blir teknologiske kjemper, men etiske pygméer**, og vår forståelse av menneskenes behov og følelser er minimal. På det etiske området er vi kanskje fremdeles på det stadiet hvor grekere var for noen tusen år siden. Med vår materielle kunnskap er vi kommet til månen, og vi er på full fart videre utover i verdensrommet. Vår forståelse av menneskets følelser og behov blir påstått å være nærmere steinalderstadiet. Dette skaper et gap mellom kunnskapsutviklingen og vår evne til å styre utviklingen.

I.2 FRAMTIDSBILDER

av Ingunn Rasmussen Sørлие

I.2.1 Framtidsbilde 1: «Jakten på inntekter»

Budskapet i framtidsbildet er at utviklingen for prising av offentlig informasjon i stor grad blir underlagt utviklingens frie spill eller eventuelt andre politikk-områder. Framtidsbildet skal synliggjøre vanskelighetene med, eller eventuelt uviljen til å etablere retningslinjer for prisspørsmål innenfor offentlig politikk og administrasjon. Det underliggende budskapet er at prisingsprinsipper uansett må ha stor tyngde og kraft for å slå igjennom.

Som det framgår av tittelen på framtidsbildet er det behovet for inntekter til offentlig sektor, som langt på vei vil styre utviklingen. Denne jakten foregår på mange nivåer og på ulikt vis, og holdes i gang av alle «de gode formål» på den ene side, og en tynnslitt, men ganske konsistent og konstant politisk vilje til ikke å bruke mer, i alle fall ikke så mye mer, enn det statens inntekter tilsier, på den andre. Utviklingen er basert på at man tar der man kan, når man kan – uten de store overordnede diskusjoner.

Som sektor er informasjonssektoren så ny og lite etablert at den knapt forsvarer betegnelsen. Dette faktum gjør den særlig sårbar overfor de utviklingstrekk «jakten» beskriver. Den sterke sammenhengen med teknologi og teknologisk utvikling bidrar til at feltet blir fremmede og til dels skremmende, og dessuten er de integrert i andre, ofte mer veietablerte sektorer på ulik måte. Bruker- og potensielle pressgrupper er mangfoldige og profesjonene som utgjør det er uetablerte og forskjellige som sektoren selv.

Hvem skal sette ned foten, vise vilje til styring, når ikke offentlig sektor gjør det? «Jakten på inntekter» eksemplifiseres ved følgende to ulike oppslag i Dagens Næringsliv i oktober 2014.

Slik redder du statsbudsjettet

Avgifter når nye områder og nye høyder

«Bil-i-indre-by avgiften» og «resirkuleringsavgiften på søppel» øker begge fra 2500 kroner til 2730. For våre gamle kjenninger, miljø-avgiftene gjelder fortsatt «all-time-high». Men få trær, selv ikke avgiftstrær, vokser inn i himmelen. Inntektene fra miljø-avgiftene stabiliserer seg nå, og nye områder er blinket ut: For følgende offentlige informasjonstjenester regner staten med å fordoble sine inntekter. Det satses på økt markedsføring og dermed økt bruk, men også på prisøkninger, f.eks på:

- værmeldingstjenester (til private og til firmaer, næringsdrift)
- trafikkinformasjonen, ofte i kombinasjon med digitale kart («hvor går det raskest?»)
- universitetsbasen (veiledning om opptak, studieplaner, pensum, arbeidsmarked)
- «Din personlige kunnskapsprofil» lagt inn i Arbeidsdirektoratets database over arbeidssøkende vil fra nå av koste 1000 kroner for korttidsledige, men fortsatt være gratis for langtidsledige.

Hva har vi ellers i vente framover? Dagens Næringsliv har fått tilgang til et utkast til en høringsuttalelse fra Avgiftsdirektoratet til NOU'en «Inntektsmuligheter fra offentlig informasjon». Den viser at offentlige informasjonstjenester skal prises for det de er verdt, minst. Behovet for en offentlig tjeneste har lenge vært en utilstrekkelig begrunnelse for at staten skal handle. På lederplass har DN ofte påtalt at automatikken mellom påvist behov på den ene side, og statlig engasjement på den andre, må brytes. Nå tar man skrittet helt ut: De nye tjenestene er forbeholdt dem som både har «betalingsvilje og betalingsevne». Avgiftsdirektoratets høringsuttalelse til NOU'en er så forbilledlig klar at vi gjengir den i faksimile:

Med bakgrunn i de store muligheter direktoratet ser for å øke statens inntekter fra aktiviteter knyttet til utnyttelse av offentlig informasjon, og som man for øvrig har påpekt gjentatte ganger, senest i forbindelse med statsbudsjettet, foreslås det igangsetting av konkrete tiltak i feltet. For å sikre at inntektsmålene nås bør tiltakene begrenses til områder der det er et marked og der aktuelle målgrupper har vist, eller i det minste sannsynliggjort, både interesse og betalingsvillighet.

Forutsetningen «interesse OG betalingsvillighet» anses som helt grunnleggende for videre statlig engasjement.

Dagens «Critical Eye» av spesialreporter B.O. Vatn analyserer informasjonssavgiftenes næringslivsprofil mer generelt, på s. 5.

Critical Eye

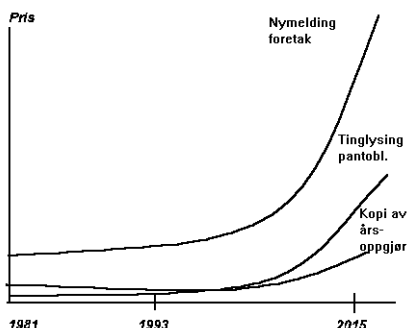
**«FRITT FRAM» – FOR HVEM?
Av spesialreporter B.O. Vatn**

At regjeringens næringspolitikk består av å gi med den ene hånden og ta med den andre er ingen nyhet. Ei heller at den tar mer enn den gir. Eksempler på hvor mye den tar overrasker nok imidlertid de fleste.

Prisgalopp

Nedenfor er gjengitt en grafisk framstilling av avgiftsutviklingen på tjenester fra Brønnøysundregistrene. Her blir de himmelstrebende prisene vel dokumentert. (Den omfatter både pliktavlevering og avgivelse av informasjon.)

Kampen mot Avgiftsdirektoratets stadige framstøt kan synes forgjeves, men som man kan se fikk vi en relativ utflating av prisøkningene like før 2000-årsskiftet. Antakelig pga. økt politisk oppmerksomhet, pga. en stortingsmelding – som bl.a. advarte mot overprising av offentlige tjenester til næringslivet.



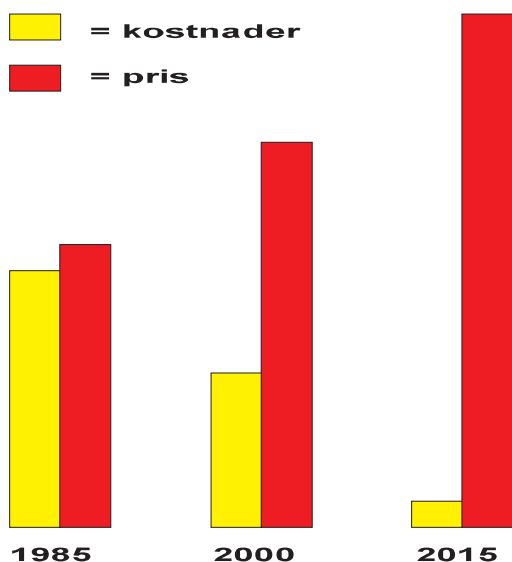
Figur 17 Prisutviklingen for tre tjenester fra Brønnøysundregistrene for årene 1981 – 2015

Med en ny NOU på trappene gjelder det å dokumentere at utviklingen er ute av kontroll. Den galopperende prisutviklingen er ille i seg selv, og at den skjer samtidig med at utgiftene til utstyr, lønn og programvare går NED er enda verre.

Et eksempel: Avgivelse av årsoppgjør til Brønnøysund. For denne tjenesten hadde man en innsparing ved overgangen til 2014 på nesten 60 % over de siste to årene, da innsamlingen av dataene ble helautomatisert for hele EU-området.

Fra gebyr til avgift

Næringslivet betaler altså ikke det «tjenesten koster», det betaler mer, MYE mer. Gebyr-begrepet er uthult inntil det innholdsløse. Nå er forholdstallet mellom skattleggingsdel og kostnadsdel om lag 20:1, det vil si at prisen er 20 ganger høyere enn kostnaden ved å produsere tjenesten.



Figur 18 Søylen viser forholdet mellom pris og reelle kostnader på noen offentlige informasjonstjenester. Differansen mellom det tjenesten koster å produsere og det man tar betalt for den = overskudd til statskassen.

En slik prissetting bør kalles en avgift heretter, uansett om den korrekte betegnelsen er gebyr. Vi ser at mange byråkrater blottlegger et stort og til nå ubrukt talent når det gjelder å pønske ut inntektsmuligheter for seg selv og sin etat. Det å sette ut opprettelsen av en ny eller forbedret offentlig informasjonstjeneste på anbud til private, mot selv å få halvparten av inntektene er ganske friskt; men: Vi skal ikke glemme at en eventuell suksess er oppnådd i et lekemarked: Byråkratene sitter selv på ressursene, dikterer alle rammebetingelsene og tar ingen økonomisk risiko. I den grad de overhodet investerer penger, er det våre skattepenger som går med.

I herværende avis har vi ofte ønsket oss mer markedsnære byråkrater, men takke meg til den gammeldagse varianten som ble ved sin lest, og ikke løp rundt og lekte kremmere!

Fra servicetilbud til melkeku

Husker man næringsminister Grønns tiltak for å styrke nettverksbygging for små og mellomstore bedrifter? Under parolen «Fritt Fram» kunne små- og mellomstore bedrifter fordelt på åtte ulike bransjer søke gratis i den halvoffentlige databasen «Export-nett».

Tilbudet ble lansert som en billig erstatning for ordningen med subsidierte statlige og kommunale næringslivskonsulenter. Denne ordningen ble i sin tur avviklet for 10 år siden. I starten dekker de såkalte «nettverk-tilskuddene» så å si samtlige bedrifters databasesøk:

Nå sitter interessegruppen «Nett-Kunden» på oversikter som viser at søking i databasen «Export-nett» alene koster dem mer enn samtlige «nettverk-tilskudd» som virkemiddelapparatet i SND deler ut. (Beregningen er basert på den gjennomsnittlige søkingen i databasen i perioden 2010-2013.) Resultatet av gjentatte takstøkninger er at staten sitter igjen med en netto gevinst på databasedriften. (Overskuddet er anslagsvis beregnet til mellom 1 og 5 millioner kroner.)

Overskuddet fra databasen «Nett-Export» kommer riktignok hovedsakelig fra salg av opplysninger til utenlandske bedrifter som søker norske partnere, f.eks. for deltakelse i Randsone-programmet for småbedrifter i regi av Europa-kommisjonen. Det hører med til historien at Stortinget ikke godtok den foreslåtte økningen i abonnementsavgiften for norske bedrifter ved årets budsjettbehandling. Det framstilles nå som en subsidie for næringslivet!

At «Nett-Export», som i det store og det hele består av data som bedriftene selv har avlevert, skulle ende på statens inntektskapittel var tydeligvis utenkelig i 1998. I hvert fall tilstrekkelig utenkelig til at spørsmålene om opphavsrett aldri kom opp.

Men, nok er nok: Bedrifter i interessegruppen «Nett-Kunden» forbereder i disse dager en rettssak for å bli tilkjent opphavsrettighetene til basen. Den vil i så fall drive basen selv, og kreve at abonnementsavgiftene fra statlige og kommunale brukere skal gå til å subsidiere bedriftenes søking. Saken er imøtesett med stor spenning, ikke minst fordi staten muligens vil få smake sin egen avgiftsmedisin.

«Nett-Kundens» jurist forbereder i samarbeid med Næringslivets Hovedorganisasjon flere saker som gjelder offentlig informasjon. Oftest er det slik at offentlige brukere ikke skal betale, og så skal næringslivet gjennom sine gebyrer betale for hele kalaset. Dette er en ekstraskatt for bedriftene, og like ille; ordningen gir ikke noe incentiv til å forbedre og effektivisere informasjonsavgivelsen: de tunge offentlige brukere får tjenesten billig eller gratis.

Uansett, slagordet «Fritt Fram» som databasen «Export-Nett» ble lansert under, er blitt betegnende inntil det profetiske: Haken er at det viste seg å gjelde STATEN og IKKE bedriftene...

Dersom vi kunne overhøre en hverdagslig familie-diskusjon den samme høsten, ville den kanskje være omtrent slik:

I.2.1.1 «Ved middagsbordet I»

Raslende bak avisen mumler mor: «For en gangs skyld stemmer det, det som står i avisen altså», sier hun. «Alle politikerne snakker om næringslivets rammebetingelser, og alt det koker ned til er at vi skal betale mye, gjerne mer enn det koster, for offentlige tjenester. Mitt lille programvare-firma bruker Nett-Export mye, men det er blitt kjempedyrt; opplagt verst for de minste bedriftene. Overskuddet hadde vært større dersom vi slapp den slags rammebetingelser.»

«Men neimen om dette kun er et næringslivsproblem, Kari«, skyter far inn:»Jeg har følelsen av at offentlig sektor har malt seg inn i et hjørne ved denne overstadige prisingen: Du husker hva det kostet oss å få on-line og stadig oppdatert tilgang til skoleplass-oversikten for videregående skole i Oslo, da Line helst ville gå på Fagerborg? For ikke å snakke om alt vi måtte betale til fylket og kommunen!»

«Men det var jo verdt det,«sier Line.»Det ble mye lettere å prioritere, og jeg kom inn på 2. valget, mens Bitten, som ikke visste hvordan systemet fungerte og hva som var ledig, fikk en kjempeskolevei, og ikke den linjen hun ville ha heller.»

«Hvorfor koster de elektroniske tjenestene mer enn papir-informasjon, forresten,«spør Lars.»Den elektroniske informasjonen koster jo nesten ingenting å produsere i forhold til papir. Husker du den økonomi-oppgaven min? Lagring, f.eks.: I 1983 kostet det ca. 700 kroner å lagre 1 Mb., i 1993 8-9 kroner og i dag koster det ca. 15 øre. Selv om du regner med vanvittige summer i all slags konvertering, så blir de elektroniske systemene billige. Jeg, den avanserte bruker, er en billig bruker!»

«Den institusjonelle tilpasningen tar mye lengre tid enn den teknologiske utviklingen, Lars,«belærer far.»Kutt ut sosio-preiket, fattern,«svarer Lars:»Kom deg på jobben mens du ennå slipper kø'n. Trafikk-inform meldte på nettet i dag at det vil bli kork ved Tåsen på grunn av tåka. Av gårde med deg, det er ikke noen vits i å være informert hvis du ikke handler deretter, vet du

Lene og jeg sykler vi, nemlig! Ha det»

Mor sitter ennå fordypet i regnestykket for å finne ut hvor mye bruken av databasen Nett-Export egentlig koster

I.2.2 Framtidsbilde 2: «Opprøret»

I.2.2.1 Innledning og idé

Opprøret som beskrives i framtidsbildet er aksjonen NETT-VALG, ET LETT VALG. Den utspant seg ved kommunevalget i 2015. Opplegget er at samtlige kommunestyre-kandidater som var medlem av et forum knyttet til «Nett-valg, et lett valg» skulle bli kumulert av alle de andre som var tilknyttet aksjonen. Man regnet med at over 20.000 velgere lot sin stemmegivning påvirke av NETT-VALG, ET LETT VALG. Hovedkravet var at kandidatene lovte å støtte opp om de ulike nettverksforas krav, først og fremst ved å organisere en kommunebasert protest mot at staten melket kommunene ved å ta betalt for informasjon som både kommunene og dets innbyggere var avhengige av.

Nettverket har en nøkkelrolle i valg-aksjonen, det blir infrastrukturen for deltakelse. Budskapet er at nettverket kan samle «motkrefter» på en effektiv måte. Som enhver annen nettverksorganisasjon er den lett å etablere, men også «flyktig». De etablerte, elektroniske forbindelseslinjene mellom enkeltpersoner og (interesse-)grupper kan lett skape en aksjon for å gi begeistring, og alternativt harme, utløp. Bevegelser som før gikk i oppløsning i det de ble dannet, f.eks. pga. byrden ved å

etablere medlemskartotek, kontor osv., kan ved hjelp av nettet raskt nå et tilstrekkelig organisatorisk nivå for å spille en politisk rolle.

Nettverksaksjoner kan avblåses tilsvarende raskt: Det er ikke en gang et kontor å rydde, ikke plakater som skal i søppelbøtta; alt har foregått elektronisk. (Ettertidens historikere har til og med problemer med å skaffe til veie en kopi av aksjonens program. Klisjéer som «opprøret som forsvant» får en ny og konkret mening....)

Sympatien for aksjonen brer seg i de elektroniske «møteplassene» som ulike interessegrupper og profesjoner har etablert i løpet av de siste tjue årene i det vel-etablerte Norges-nettet. Forutsetningen for at de elektroniske «møteplassene» skal spille en så sentral rolle, er at den sosiale og teknologiske utvikling har kommet så langt for så mange at nettet og datamaskinen både er lekeplass, torgplass og arbeidsplass. Se figur, en bearbejdet versjon av «Generasjonskløfter i IT» (fra Gisle Han-nemyrs artikkel i «IT neste Tl», av Petter Gottschalk.)

Teknologi	datamaskin -> nettverk
Brukerfokus	individet -> gruppen
Primærbruk	informasjon -> kommunikasjon
Brukerdialog	tast og se, pek og klikk -> delegering
Viktigste relasjon	menneske/maskin -> mennesker imellom
Datatyper	tall, tekst, grafikk -> multimedia
Brukssted	på arbeid -> hjem, foreningsliv, fritid, arbeid

– *Endringene skjedde gradvis, men var for de fleste punkters vedkommende fullført rundt år 2000*

Avsløringen av at aksjonens rot ikke er spontane protester med basis i de ulike elektroniske møteplassene, men vel regissert av Steinunn Øydegard og Institutt for medieforskning, fører til at den kommer i miskreditt. Likevel fikk de etablerte partiene en kraftig nesestyver ved at mange outsiders kom inn i styre og stell. Endringene hadde ikke vært så store siden det såkalte kvinne-kuppet i 1975. Kommune-aksjonen rettet mot staten for bedre og billigere tilgang til statlig informasjon mistet imidlertid legitimitet da avsløringen om hvem som trakk i trådene kom, og kommune-protesten førte kun til begrensede endringer.

Reaksjonene i samtiden dekket alt fra begeistring til avsky, men kommentatorene var enig om en ting: Det politiske Norge var tatt på senga. At nettverket kunne skape slike offentlige rom, og få så stor betydning, var en overraskelse. Dette til tross for at akademiske miljøer hadde vært opptatt av slike fenomener i en årrekke, og at lignende aksjoner hadde funnet sted i andre land. Et intervju med Steinunn Øydegard i Ukeavisen HENDT, og to professorale foredrag i Polyteknisk forening belyser aksjonen fra ulike synsvinkler.

I.2.3 Lørdagsportrett i ukeavisen «Hendt»:

I.2.3.1 REAL OG «REAL» – DAME I FOKUS

(Lørdagsportrettet, 14. november 2015)



Figur 19

Som en ytterst reell høststorm feier hun inn i redaksjonen, bestemt og blåøyd bedrevitende: «Jeg er ingen fare for demokratiet, jeg!» Tonen er satt. Engasjementet formelig spruter ut av henne. Ikke overraskende er hun på offensiven, og der vil hun nok vite å holde seg! Medietrent og vanskelig å målbinde, en farlig kombinasjon av «Kjerringa mot strømmen» og «Prinsessen som ingen kunne målbinde», tenker jeg, journalisten, stille.

For de som verken har sett eller hørt nyheter de siste ukene: Høststormen heter Steinunn Øydegard og er bestyrer på Institutt for medieforskning. Mer kjent som hjernen bak aksjonen NETT-VALG, ET LETT VALG, eller som kritikerne kaller henne: Valg-manipulatorene.

I det daglige leder hun forskningsprosjektet «Medier, deltakelse, engasjement». Et forskningsprosjekt som ville henfalt til sedvanlig glemsel, dersom Øydegard ikke var blitt avslørt, eller snarere utpekt, som hjernen bak høstens store protest-aksjon. Ved et klikk på research-databasen har jeg forberedt meg til dyst. Det kom opp mange opplysninger om Steinunns bakgrunn – detaljer som antakelig ikke har vært egnet til å berolige verken overvåkingspoliti eller politisk establishment..:

Født: 15. august 1980.

Familieforhold: Oppvokst i en politisk aktiv akademikerfamilie. Barnebarn til den kjente Nei-til-EU-general fra 1990-årene.

Politisk aktivitet: Medlem av Lobena: Redaktør av bulletinen Grønn Framtid. Ansett som en av de mer skruppelløse med hensyn til å ta militante virkemidler i bruk. Arrestert og senere bøtelagt under aksjon mot ytterligere oljeboring nord for 62. breddegrad i 2005.

«Har din bakgrunn og oppvekst innvirket mye på hvordan du prioriterer og engasjerer deg i dag?»

-Ja, jeg vokste opp med troen på Norge som et land på siden, den gode siden. Motstand nytter og vi har en særlig grobunn for allianser basert på «mot-kultur». Kan du si meg hvorfor dette grunnlaget skulle forsvinne med nye medier? – «Det er

du som blir intervjuet», minner jeg henne om... Hun svarer uanfektet: -Det forsvinner IKKE, skal jeg si deg: Engasjementet finner nye veier og nye utløp, også data-veier. Du kan bare skrive at kampen fortsetter, men med andre midler...

«Du fikk hele det politiske establishment «i nettet» i høst. Hvordan planla du kuppet?»

Uanfektet insinuasjonen forklarer hun videre:

-Hør her, vårt prosjekt er rettet mot de ulike elektroniske møteplassene i Norges-nettet, også kalt fora, eller elektroniske torg. Spørsmål vi stiller er bl.a.: Hvordan skjer kommunikasjonen, hvilke emner utløser størst engasjement? Dette visste vi mye om da aksjonen startet.

Folks engasjement kan nemlig tas på pulsen gjennom nettet, ved bl.a. å registrere meldingsintensiteten! Den offentlige informasjonspolitikken har lenge hatt svake koplinger til ulike gruppers engasjement og interesser. Teknologien er på plass, men tilgangen til informasjon blir for dyr, for omstendelig, for fragmentert. Bare for å nevne NOE. (Jeg spør meg selv: trekker denne nett-damen aldri pusten?) Særlig unge mennesker oppfatter dette som frihetsberøvende og som en trussel mot demokratiet. Rommet er for lite for de krefter som rører seg: Champagne-effekten kommer!

«Men det var vel du og dine kolleger som sørget for å sprette korken, Steinunn?»

-Hør her, la meg gjennomgå de viktigste poengene:

-Aksjoner som denne rammet nesten alle land, men virkningene blir sterkere her enn de fleste andre steder fordi nordmenn raskt støtter dem som kjemper mot overmakten, uansett hvordan den ytrer seg. Dessuten, informasjonstilgangen i Norge er puslete, dersom vi ser det i forhold til at vi har både avanserte brukere og avansert utstyr.

-Offentlig sektor var og er i utakt med behov og store gruppers (virkelighets)oppfatning på en rekke områder. Vi visste som sagt fra tidligere analyser at tusenvis av brukere var på nettet og at mange utviste et utrolig engasjement. Meldingsintensiteten etter at GSM måtte gi etter for Overvåkingstjenesten og gjøre sine telefoner avlyttingsbare for å få konsesjon i 2007 gav oss et forvarsel. Etter stormen ble jo forslaget også moderert, forresten.

-Ideen vi hadde var å bidra til at de ulike fora gikk sammen mot et felles mål. Dette målet var å innvirke på sammensetningen av landets kommunestyre. I bunn og grunn var de fleste opptatt av de samme ideene og av en «offentlig utakt».

-Noen hadde til og med kommet på kant med loven gjennom sitt engasjement i ulike saker. Prisen på informasjon var en viktig faktor. Offentlig informasjon er som du vet dels gratis, dels en tjeneste som man tar betalt for. Det som ofte unnslett debatten var at offentlige informasjonstjenester i høyt tempo ble privatisert. Resultatet var både en prisøkning og en kvalitetsøkning. Tilgangen til kvalitet ble derfor avhengig av tykkelsen på lommeboka. Mange unge var villig til å stjele eller kopiere disse ressursene! Informasjon blir oppfattet som en tilnærmet menneskerett. Offline ble rett og slett oversatt med «utafor». Overbevisningen om at vitale interesser stod på spill var sterk, og denne overbevisningen kan gi seg utslag i økt politisk engasjement:

Protestaksjonen var framfor alt et vellykket demokratiforsøk – ikke noe kupp-forsøk.

-Folketrygd-saken var en av de viktigste. Her var det ikke de unge, men de eldre som førte an. De hadde en virksom parole: «Det du ikke vet har både du og lommeboka di vondt av!» P.g.a. underforbruket av offentlige tjenester var det satt i gang flere info-prosjekter. Disse ble en stor suksess. Underforbruket ble nesten halvert, og dette kostet selvfølgelig store summer. Her kan du virkelig snakke om kostna-

dene ved offentlig informasjon, ler hun, og viser en hittil godt gjemt sans for humor. -Planer om å slappe av innsatsen mot underforbruket kom fram på en for det offentlige meget pinlig måte. Fra den elektroniske postkassen til en direktør ble det snappet opp et notat med følgende konklusjon: «Under hensyntagen til pressede budsjetter, ikke minst på grunn av overgangen til nye stønadssystemer, vil vi ikke anbefale en forlengelse av tilbudet om gratis distribusjon av programvaren:»Får du det du har krav på?«»

Trygdeforbundet tok saken, og tilbød seg å distribuere informasjonsheftet og en CD-rom til sine medlemmer. Dette førte til et klart brudd med den norske forvaltningstradisjon hvor det offentlig stod for rettighetsinformasjonen til den enkelte, og at denne informasjonen langt på vei ble sett på som upartisk (dersom du først hadde krefter til å søke den). Nå er informasjonsformidlingen preget av interessekamp fra første stund; tror du staten virkelig er tjent med det?

Steinunn trekker endelig pusten og konkluderer: -Politikerne skjønnte for lite, for sent. «Nettverkssamfunnet» var en fjern vits for dem, inntil i høst da i alle fall noen topper ble feid ut av kommunestyrene. Med offentlig utakt mener jeg utakt både med de teknologiske mulighetene og den sosiale virkelighet som disse mulighetene er med på å skape. Det er som om vi i trykkerienes tidsalder fortsatt hadde tvunget folk til å bruke steintavler...

«Du er som hugd i stein, du også,» repliserer jeg, og får helt avslutningsvis målbundet henne – i noen sekunder. Steinunn er steintøff...

I.2.4 Nettverkets politikk – et tilbakeblikk – revisjon *

Winda Lang

14. mars 2015 holdt Polyteknisk Forening et diskusjonsmøte som de kalte «Kuppforsøk eller demokrati-forsøk?» Møtets mål var å nøste opp trådene fra høstens debatt: Virksomheten til aksjonen «NETT-VALG, ET LETT VALG», med den aktive Steinunn Øydegard i spissen. (Se intervju.)

De to hovedinnlederne var to pensjonerte professorer, den amerikanske professor Winda Lang og den norske økonomen Kristian Olsfjord. Amerikaneren var kjent med norske forhold etter å ha holdt kontakt med forskermiljøet omkring «Studier av mennesker og teknologi» i en årrekke. Olsfjord deltok i sin tid i forskerprosjektet som ble kalt «Maktutredningen», og ble senere statssekretær.

(* Dette innlegget er gjengitt slik det, etter hans innlegg i Polyteknisk Forening, ble spredt i nettet til medlemmer av diskusjonsgruppa «Demokrati-debatt». De fleste medlemmer lastet ned denne utgaven, oversatt fra den engelske originalteksten og noe forenklet gjennom programvaren «Tekst 2000». Noen språklige uklarheter kan muligens ha oppstått i prosessen, og den som har behov for originalforedraget kan hente det inn fra f.eks. Compuserves elektroniske bibliotek på vanlig måte.)

I.2.4.1 Nettverk-samfunnet

Omkring to-tusen-årsskiftet var den innflytelsen de elektroniske nettverkene hadde på samfunnet allerede svært tydelig, og påvirket alt fra organisasjonsteori og sosial organisering til ideer om produksjon og verdiskaping. Organisasjonsteoretikeren G. Morgan, f.eks., hevdet tidlig at man kunne sette likhetstegn mellom organisasjonene og deres informasjons- og kommunikasjonssystemer. Trekk vi i dag tar for gitt varslet den gang om en ny tid: Ved hjelp av data- og kommunikasjonsteknologien ble man i stand til å organisere «uten at man har en organisasjon i fysisk forstand»,

og elektroniske meldinger kunne gå på kryss og tvers. (G. Morgan «Images of organization», 1986).

Spådommer og analyser av den nye utviklingen viste stor spennvidde fra hva man kalte teknologi-optimisme til den-største-pessimisme. (Disse uttrykkene har nå gått av bruk; det er tydelig at digital teknologi og sosial og økonomisk utvikling er så sammensatt at det ikke gir mening å holde fast på teknologi-betegnelsen i denne sammenheng.)

Tidligere generasjoners problematisering av «informasjonskløftene» avtok merkbart ved to-tusen-årsskiftet: Avstanden mellom de som hadde tilgang til informasjon og teknologi og de som ikke hadde det var lenge toneangivende for debatten om «Demokrati versus teknologi». I akademisk og kvasi-akademisk litteratur ble NETTVERKET det sentrale tema. Hvem var det som styrte, opererte og hadde tilgang til det? (Se f.eks. Alvin Toffler, *Power Shift*, 1990 og John Naisbitt, *Global Paradox*, 1993.)

Det elektroniske roms politikk

Enkelte, og jeg var blant dem, gikk et skritt videre. Vi søkte å beskrive «det elektroniske roms politikk». (Teorier om «det elektroniske rom» er en del av generelle teorier om den «teknologiske politikk». Det vil føre for langt å gå inn på dette her.) Man hevdet bl.a. tidligere at både liberale og marxistiske teorier over-fokuserte «HVEM styrer» på bekostning av: «HVA styrer»? Teorien tok utgangspunkt i at de teknologiske rammebetingelser i det moderne samfunn trenger seg inn og dominerer alle våre handlingsrom, også våre politiske valg og handlinger. (Se f.eks. Langdon Winner: «Det elektroniske roms politikk» i «Kulturens digitale felt», Sjøby/Rasmussen, 1994.)

Teknologi er strukturer som krever at omgivelsene reorganiserer seg for å bli effektive, eller for i det hele tatt å kunne fungere. Enhver privat og offentlig rasjonaliseringskonsulent har sagt det i årtier, og det er sant; uten omorganisering, ingen gevinst. Slik legger teknologien mer og mer av sosiale strukturer som politikk, jus, økonomi og politikk under seg. Påstanden var og er fortsatt at teknologien krever en viss livsform.

På et tidspunkt, som etter min mening for lengst er tilbakelagt, kan teknologien ikke lenger beskrives med termer som «redskap» eller «verktøy». Vi bruker ikke teknologien, vi lever i den og med den. Det er ikke bruken som avgjør. Bruken er langt på vei bestemt på forhånd, innebygd. Teknologien, kanskje særlig den digitale, er virkelighetsdannende.

For over tjue år siden argumenterte jeg for det nødvendige i å rehabilitere politikken, ta tilbake politikken fra teknologien, si å si. Tilgang på informasjon var viktig, men viktigere var den demokratiske deltakelsen i beslutninger knyttet til den teknologiske utvikling. Det var for øvrig for å undersøke de skandinaviske modellene for ansattes medvirkning ved innføring av teknologi at jeg for første gang kom til Norge. Forsøkene var givende og interessante, men var resultatene demokratiske i den mer grunnleggende betydning av ordet? De store kooperasjoners organiserte brukermedvirkning førte til omtrent den samme type produkter og brukervennlighet. (Pelle Ehn: Foredrag på seminaret *Politics and Technology: «Horizons for the 1990s»*, 1991, i regi av TMV-senteret.)

1.2.4.2 En demokratisk bakdør

Hva man ikke så, eller i alle fall undervurderte, var at nettet hadde demokratiske bakdører. Den aksjonen som fant sted i Norge for et halvt år siden, er et eksempel

på at de også blir brukt. (Hvorfor Norge på mange måter ble tatt på senga skal jeg komme tilbake til.)

Nettet lå åpent for grasrot-aksjoner og politisk påvirkning, og man kan spørre seg hvorfor disse egenskapene langt på vei ble neglisjert. Kanskje kastet vi barnet ut med badevannet? De demokratiske mulighetene ble avvist sammen med den tids lettvinne påstander om å oppleve ekstatiske frihet gjennom nettet og påstander om en bekymringsfri demokratisk utvikling: «Cyberocracy is coming» osv.

Selv om nettets mulighetsrom langt fra er bekymringsfritt – vi mangler ikke eksempler som kan bekrefte de dystreste teorier – så nærer det OGSÅ demokratiske elementer. Eller for å si det på en annen måte: «GATA bruker nettet på sin egen måte» (fritt etter M. Gibson).

Nettet har en dobbel natur. La meg bruke utviklingen av Internet som eksempel: På den ene siden hvilte nettverkene på industrielle og militære forutsetninger. På den andre siden skapte det i dette nettverket det første elektroniske, offentlige rom; mulighetene lå der og ventet på sin besøkelsestid.

Forløperen til INTERNET var et nett mellom amerikanske forskningsinstitusjoner som var oppbygd slik at det skulle fungere også etter en atomkrig (!). Dette kravet til funksjon medførte at alle nodene var selvstyrte og uavhengige. Nettet vokste raskt ut av sitt militær-akademiske utgangspunkt. Det er nå verdens største og drives uten sentralmyndighet. Den eventuelle sensur som drives foretas av den driftsansvarlige i det enkelte land eller distrikt. Nettet ble til en infrastruktur for et utall kulturelle ytringsformer. Dimensjoner: Allerede før to-tusen-årsskiftet et teknisk massemedium, tilgjengelig i 125 land og med millioner av brukere, 20 millioner var et tall det ofte ble referert til.

Når blir kommunikasjonen i nettverket grenseoverskridende, når skjer det noe kvalitativt nytt? For om lag 20 år siden ble det uttrykt slik i en norsk artikkelsamling: «Et fundamentalt vendepunkt inntreffer imidlertid når personer, organisasjoner og hendelser begynner å eksistere som komplekse, fullt utviklede enheter, innenfor selvstendige elektroniske grenser.» («Kulturens digitale felt», op.cit.)

I dag ville jeg lagt til at dette er grenser som er lette å utvikle og lette å påvirke eller manipulere. – Aksjon NETT VALG, ET LETT VALG er ikke det første eksempel vi kan finne, men fordi det her dreide seg om en mobilisering med sikte på politisk innflytelse vil det nok framstå som et skoleeksempel heretter.

1.2.4.3 Tatt på senga

Den voldsomme debatten som ble utløst av aksjonen «NETT-VALG, ET LETT VALG» viser at nettets annen natur slo ned som en bombe i det norske samfunnet. Det politiske establishment ble særlig overrasket. Hvorfor det teknologisk og demokratisk sett avanserte Norge ble tatt på senga, kan man foreløpig bare spekulere over. (Norge har f.eks. de siste 20 år hatt en av de høyeste terminal-dekninger i verden). I påvente av de fyllestgjørende analysene drister jeg meg til å fremme noen elementer til en forklaring:

Norske politikere kommuniserte sent med sine velgere via nettet. Det tok 15 år fra den første amerikanske president (Bill Clinton, demokrat, valgt 1993) kommuniserte med sine borgere ved hjelp av elektroniske nett til den norske statsministeren gjorde det. Formen ble kanskje ansett å være for lite intim og ekte for dette samfunnet der alle er på fornavn med sine ministre? Eller bunnet tilbakeholdenheten i redselen for økt sikkerhetsrisiko? Var dialogen med velgerne nedprioritert?

Mellom folket og byråkratene ble det jo kommunisert flittig. Hvem tror at folk primært vil kommunisere med byråkrater? Det er noe man gjør når man må, og da er det selvfølgelig utmerket at man kan gjøre det effektivt som i Norge. For den poli-

tiske dialog er «effektivitet» ganske uvedkommende. Vektlegging av den er snarere et grunnleggende verdivalg. Dialogen i nettverksamfunnet, mulighetene for og midlene til den, har nesten vært fraværende i utredninger, politiske taler osv. helt opp til i høst.

Mer humoristisk er det påpekt at den personlige datamaskinen, slik den ble brukt på 1980- og 1990-tallet passet som hånd i hanske til den norske folkesjelen: med den kunne man utføre arbeidet selvstendig og alene. PC'en ble arbeidslivets Nordmarka, et personlig rom. Man brukte den på arbeidet eller til ensomme spill, ikke til å skravle. Det var i hvert fall idealet; i realiteten ser det ikke ut til at nordmenns IT-vaner atskilte seg mye fra andre nasjoners.

Uansett: Det har nå gått opp for dere at «Den demokratiske bakdøra» virker i Norge også. Den må dere lære å kjenne og bruke for å styrke de positive kreftene i samfunnet. – Passivitet betyr at de negative kreftene får fritt spillerom: Innflytelse er ikke identisk med nett- og informasjonsmakt, men forbindelseslinjene er sterke. Her som i alle andre sammenhenger gjelder det at initiativet er hos den eller de som tar det!

I.2.5 ILLUSTRASJON OG ILLUSJON

av Kristian Olsfjord

Det sies at teorier er en felle vi legger for virkeligheten i håp om at den vil gå i den. Men, hva når virkeligheten skapes i nettverket, illusjonen deles av tusener av nordmenn og det skapes politisk handlingsrom og påvirkningskraft gjennom det? Da må det dreie seg om noe mer enn en kollektiv hallusinasjon!

Jeg skal i kveld gå nærmere inn på noen grupper som via elektroniske fora gjorde seg gjeldende i «Nett-valg, et lett valg». Lederen for aksjonen, Steinunn Øydegard, har karakterisert det eksplosive engasjementet som en champagne-effekt. Årsaken er ifølge henne en offentlig utakt. Nettverkssamfunnets utfordringer var oversett. Eksempelvis var tilgangen til offentlig informasjon: «for dyrt, for vanskelig og for tidkrevende».

For meg som økonom er det naturlig å uttrykke meg i andre vendinger: Utviklingen av de offentlige informasjonsressurser ble langt på vei underordnet offentlige myndigheters jakt på inntekter. Denne utviklingen skjøt fart etter fallet i oljeinntektene rundt 2007. Sjansen til å få inntekter var fristende, men at denne utviklingen ble så dominerende skyldtes også andre faktorer. For en drøy generasjon siden ble f.eks. målstyring og av-monopolisering viktige redskaper i offentlig politikk-utvikling. Dette førte ofte til ulike former for oppdeling, f.eks. i resultatområder. Prissetting og inntektskapitler kom gjerne i kjølvannet av disse prosessene.

Ta noe så banalt som nummeropplysningen som det tidligere statsmonopolet Televerket tilbød som gratistjeneste. Den ble sett på som en integrert del av hele tjenestetilbudet. Med oppdelingen av basis-tjenester og konkurranse-tjenester ble nummeropplysningen skilt ut som en egen tjeneste og etter hvert også underlagt konkurranse. Det var i denne sammenheng at informasjonstjenesten ble priset. Her lar en viss logikk seg spore. Slik er det ikke med prisingen av mange andre tjenester. Svært ofte ble prising innført ved overgangen til det som den gang ble kalt ny teknologi. Ved overgangen til «data» ble det ofte foretatt en kostnadsvurdering av hva informasjonstjenesten kostet. Som ved et trylleslag oppdaget man at tjenesten faktisk kostet noe, og derfra var veien ofte kort til å ta seg betalt.

Vel, tilbake til opprøret. Data-freakene, hackerne eller hva nå de datainteresserte gruppene tidligere ble kalt, var i stor grad blitt sosialisert rundt 2000-årsskiftet. Noen gammel-hackere, som var mest oppsatte på å knekke systemet for utfordring-

ens egen skyld, fantes fortsatt. Det vanlige var imidlertid å bruke datakunnskapene for å forfølge interesser i det profesjonelle og sosiale liv. Selv om disse aktivitetene hadde lite med tradisjonell datakriminalitet å gjøre, kom slike brukere ofte på kant med loven gjennom sine aktiviteter. Forbausende ofte var informasjonstilgang det sentrale punkt. Fra sine forfedre, hackere og data-freakere, har dagens bruker-generasjoner nemlig overtatt det synspunkt at begrensninger i tilgangen til informasjon er et angrep på deres livskvalitet, et angrep som går på deres menneskeretter løs.

Jeg vil først ta for meg tre saker der alle hovedpersonene kom i konflikt med rettsapparatet, uten at man kunne kalle det vanlig datakriminalitet.

Alle husker at miljøbevegelsen Lobena prøvde å avlytte Statsministerens kontor i frustrasjon over at den elektroniske postjournalen etter deres mening var «mangelfullt og fordekt ført og misledet mer enn den veiledet». Dette hadde vært et anliggende for landets politiske journalister i en årrekke, overgangen fra papir til digital journal på 1990-tallet førte slett ikke til forbedringer – snarere tvert imot.

Etter at forsøket på å bryte seg inn i datasystemet på Statsministerens kontor ble avslørt, og gjerningsmennene måtte møte i retten, benyttet Lobenas forsvarere seg maksimalt av den manglende åpenhet som hadde rådet grunnen. Bevismaterialet var bl.a. over to kilo med avisartikler som argumenterte for økt tilgjengelighet. Forsvarerne prøvde seg med en meget radikal fortolkning av nødrettsbegrepet; hva skal man gjøre når man ikke får tilgang til informasjon? – Det siste uten beviselig hell: De to hovedmennene fikk 6 måneders ubetinget fengsel for «ved sine handlinger å sette rikets sikkerhet i fare» som det het.

Etter denne episoden ble mange offentlige instanser merkbart mer offensive. Parolen fra Lobena: «Informert nå, føl deg trygg siden» hadde stor gjennomslagskraft. Bare de mest observante var bekymret over den skjulte trusselen som lå i parolen: Vil embetsmenn bli altfor snille gutter og jenter overfor pressen, i håp om at de kritiske reportasjene rammet noen andre, de mer restriktive? Lobena hadde sitt eget nettverks-forum «Informert med Lobena» der praktisk talt alle medlemmer engasjerte seg i «NETT-VALG, ET LETT VALG».

En annen gruppe saker gjaldt elektroniske Robin Hood'er. De opererte under mottoet «Ta fra de rike og gi til de fattige». Mest omtalt er tilfellet da en juridisk student på Fri-rettshjelp-kontoret stjal informasjon fra Lovdata-basen. I denne type saker var tilgangen til informasjon bestemt av at du kunne betale, og det var tydeligvis en rekke som ikke kunne eller ville det.

Lovdata-basen hadde blitt etablert med offentlige midler for over 30 år siden og ble senere stadig forbedret. En de facto privatisering av basen førte til at satsene for bruk økte sterkt. Fri-rettshjelp-kontoret var en blant mange tidligere abonnenter som ikke lenger hadde tilstrekkelig budsjettmidler til å bruke basen. De prøvde å få Justisdepartementet i tale, men uten hell. Der så man fortsatt på denne type tjenester som en luksus, forbeholdt dem med penger. I papirbasert form var jo alt tilgjengelig. Men, «alle» visste at arbeidet da ble mye mer tidkrevende. Lederen for Fri-rettshjelp gikk ut i avisene med den kjente uttalelsen: Tid er penger, selv om du er fattig!

Den elektroniske Robin Hood ble dømt til betinget fengsel i en måned, og til å tilbakebetale 50.000 kroner som var antatt verdi av søkingen i kopibasen, dvs. de inntekter som Lovdata-basen hadde gått glipp av. Studentens støttegruppe hevdet at Lovdata IKKE hadde gått glipp av noe som helst – alternativet for dem var jo å IKKE søke i Lovdata-basen. Ved å stjele hadde de ikke ødelagt noe for noen.

En mer kuriøs sak gjaldt en saksbehandler i Rikstrygdeverket som ble mistenkt for å stjele informasjon hun trengte for saksbehandlingen fra både andre etater og ulike informasjons-pooler. Hun hevdet at motivet bare var å lette arbeidsdagen og gi kundene bedre service. Alternativet var å sende et brev til kunden som så måtte

få tak i informasjon fra et annet sted i offentlig sektor, sende den tilbake til saksbehandleren som så kunne behandle saken videre.

Fagforeningen gav saksbehandleren full støtte. Det var håpløst å IKKE bruke alle tilgjengelige data for å gjøre arbeidsdagen lettere og kunden mer fornøyd. En restriktiv formidlingspolitikk er det samme som å beslutte at investeringene i informasjonsteknologi IKKE skal gi samfunnsøkonomiske gevinster. Saken endte med henleggelse pga. bevisets stilling. Mange mente at det var hensynet til ro om saken som førte til denne henleggelsen, ikke sakens materielle innhold.

Eksempler som disse var tallrike i minst to årtier før aksjonen kom: Nye investeringer i teknologi gav ikke bedret informasjonstilgang. Ofte var det en uttrykkelig forutsetning at tilgangen til informasjon IKKE skulle bli bedre med det nye systemet (sic!), se f.eks. forarbeidene til den første loven om Enhetsregisteret. Med fare for å bli beskyldt for å ri politiske kjepphester vil jeg hevde at hensynet til personvernet også har vært brukt som vikarierende argument. Er den beskyttelsen som kreves reelt sett begrunnet ut fra hensynet til enkeltpersoner, eller er det snarere et argument MOT offentlig innsyn og kontroll, f.eks. av privat næringsdrift?

På andre områder var tilgangen til informasjon begrenset av din private økonomi. Offentlige informasjonstjenester var og er dyre, til tross for at teknologien som ble tatt i bruk gjorde slike tjenester billigere å produsere enn før. Gjennom aksjonen fikk en sentral revolusjonsteori sin bekreftelse: Det er når du har grunn til å vente forbedringer, og disse uteblir, at opprørsviljen og frustrasjonen blir som sterkest. I mange tilfeller stod politikk og maktbruk i strid med både rettsoppfatning og rimelighetsvurderinger.

Andre hovedaktører hadde tilknytning til kulturliv, forlag, undervisning og forskning. Disse aktørene, som baserte sin innflytelse på formuleringsevne og offentlige budsjetter, så tidlig at det som ble kalt ny (sic) teknologi hadde viktige konsekvenser for dem. Generelt var de mer forberedt, faglig og sosialt på de endringer som kom enn de fleste. (Faglitterær forfatterforening hadde etablert en egen faggruppe for nye medier allerede i 1993.)

De var fortsatt et «establishment». Typisk i så måte var at ingen kom på kant med loven ved å forfølge sine interesser.

To konkrete saker gjorde at Kunsthistoriker-foreningen og Norske undervisningsmedarbeideres forening oppfordret sine medlemmer til å støtte aksjonen NETT-VALG – ET LETT VALG!

Retten til elektronisk gjengivelse av samtlige Munch-bilder som tilhørte Munch-museet og Oslo kommune ble i 2011 overdratt til Fujitsu. Man kom aldri til bunns i om dette skjedde mot bedre vitende eller om det var mer overlagt. (Daglig leder av museet, magister Gerhard Kunstler medga at han aldri hadde engasjert seg i de teknologiske sider ved kunstformidling, siden den, etter hans mening, var klart annenrangs i forhold til «den direkte konfrontasjonen mellom iakttaker og kunstverk».) En teori gikk ut på at overdragelsen av rettighetene var et vederlag for at Fujitsu hadde gitt 30 millioner kroner til byggetrinn II av muséets samlinger på Tøyen. (Byggetrinn I ble i sin tid finansiert av et japansk oljeselskap.)

Kunsthistoriker-foreningen raste over elektronisk utflagging av nasjonale kunstsatter, og de krevde økonomisk kompensasjon av staten. Pengene skulle subsidiere medlemmenes søking i den japanske kunstdatabasen som nå var verden største. (Japansk strategi var som kjent å kompensere for sine svakheter på «innholdssiden» ved oppkjøp av «innhold» i utlandet.) Staten henviste imidlertid til Oslo kommunes forsømmelser i sakens anledning og gav ingen kompensasjon til kunsthistorikerne. Saken utløste sterkt engasjement i NETT-VALG, ET LETT VALG.

Slagordet var nei til utflagging av nasjonale kunstsatter! Foreningen betegnet saken som den største skandalen siden Munch's berømte «Skrik» ble stjålet fra

Nasjonalgalleriet under de Olympiske Vinterlekene 20 år tilbake. Kunsthistorikerens vignett var en digitalisert utgave av det samme «Skrik». Et trekk som gav virkningsfulle assosiasjoner til tyveri og offentlig ansvarsfraskrivelse. Hver gang abonnementene på den elektroniske basen Kunst-torget logget seg på nettet ble melodien «Tyven, tyven skal du hete...», avspilt.

Norske Undervisningsmedarbeideres forening og Forskerforbundet støttet også solid opp om aksjonen. Det som fikk begeret til å renne over var at deler av morsmål opplæringen, ja endog Ibsens skuespill, nå foregikk ved bruk av programvare der talespråket var engelsk.

Bakgrunnen for dette var følgende: Internasjonaliseringsambisjonene for norskprodusert programvare for skoleverket (WINIX) hadde omkring 1990 fått sterke skudd for baugen. Etter oppryddingsaksjonene var tiden inne for satsing på nasjonal grunn. I samarbeid med Ibsenstiftelsen og Universitetsbiblioteket støttet KUF et prosjekt som gikk ut på dels å tilpasse, dels å utbygge eksisterende Ibsendatabaser. Målet var å bruke databasene på flere undervisningstrinn. En engelsk utgave ville bety et større marked og en mulighet til å investere mer for å oppnå et avansert produkt, men det var ikke politisk aktuelt: De internasjonale eventyrs tid var definitivt forbi.

Det ferdigstilte produktet ble snart tatt i bruk over store deler av landet, med suksess. Konkurransen kom imidlertid raskt: Selskapet Micro-Plays kom på markedet med en avansert, interaktiv utgave på engelsk. Det var vanskelig å si om det er «spill» eller «skuespill». Firmaet lanserte det selv som noe midt i mellom: Info-tainment! Her kunne elevene gå inn og endre gangen i skuespillene, og spørre ut Byggmester Solness om alt fra høydeskrekk til datidens byggeskikker. Det mest populære spillet var «Improve the conditions, and NORA will stay». Her hadde elevene muligheten til å endre følelsesmessige og materielle rammebetingelser slik at Nora valgte å bli hos sin Helmer.

(Skue)spillet gav i tillegg en illustrativ og morsom innføring i bakgrunnen for likestillingsbestrebelse i Norge gjennom 150 år. De unge hadde ellers store vanskeligheter med å forstå utgangspunktet for dem. Norsk lærerne raste over at klasserommet var blitt en spillebule, men elevene var begeistret og stod på sitt. Elevorganisasjonenes krav var «Ibsen by Micro-Plays». De vant første runde, uventet støttet av skoledirektørene. Micro-Plays var nemlig mye billigere enn den norske programvaren. Den kunne også brukes i engelsk- og dramaundervisningen. I de sprenkte skolebudsjettene navn gikk det mot full seier for elevene og Micro-Plays.

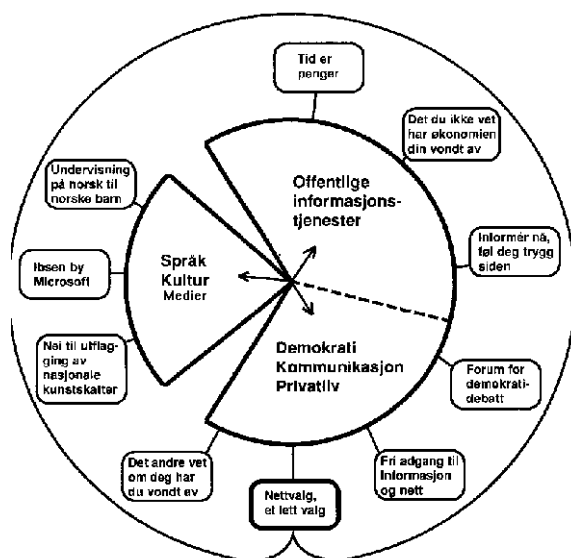
Etter påtrykk fra morsmållærerne satte imidlertid departementet foten ned. Ibsen skulle læres på originalspråket. Punktum. Utfallet var at det norske programproduktet skulle forbedres og få like mange spennende funksjoner som Micro-Plays. Oppdraget ble gitt til det norske firmaet Viking Visjon A/S. Mot opphavsrett til produktet skulle man forbedre den norske programpakken, og markedsføre den til skolene.

Da løsningen på det som senere ble kalt «den nye språkstriden», syntes nær, sommeren 2014, gikk Viking Visjon uventet konkurs. I et forsøk på å redde firmaet hadde direktøren solgt alle rettigheter til, ja nettopp, Micro-Plays. Micro-Plays la straks arbeidet med den norske programpakken på is, og sa deretter opp de norske programutviklerne. På pressekonferansen som fulgte uttrykte direktøren for Micro-Plays seg slik: «Ingen med økonomisk næringsvett i behold, vil investere mer enn nødvendig for å beholde et marked». Saken var død, og da undervisningsministeren senere gikk av pga. hensynet til familien, var ingen i tvil om at det hadde sammenheng med «språkstriden».

Møteplassen «Språkforum» sydet av aktivitet, og selv representanter fra Riksmålsforbundet og Noregs Mållag samarbeidet på en anti-engelsk plattform. Parolen var: «Undervisning på norsk til norske barn!»

Høstens opprør var en tankevekker for mange. For meg er det mest tankevekkende at de grupper som først og fremst møtte nettverksamfunnet «på vrangen» ikke deltok: I jakten på effektivitet og inntekter var utsatte forbrukerinteresser ofte skadelidende. Det offentliges rolle var ikke minst problematisk: Den selvbetjente stat er ikke lenger først og fremst en tjener, men en krevende herre. DU skal helst både «være på nettet» og kunne operere stadig nye, flere og forskjellige saksbehandlingsautomater for å kunne få bedre eller lik service som før. Man kan si at staten har effektivisert seg selv på bekostning av forbrukerne av offentlige tjenester, særlig de eldre og andre grupper som synes det er vanskelig å følge med.

Disse gruppene satte ikke merkbart spor etter seg i «NETT-VALG, ET LETT VALG» – det ligger i sakens natur at de også faller utenfor opprør som er organisert VED og MED teknologien. Selv om nettverkene skaper overraskende, gode og mangfoldige muligheter for demokratisk utfoldelse, skal vi heller ikke glemme at de virkelig avmektige er minst like avmektige som før.



Figur 20 NETT-VALG – ET LETT VALG: Sammensatte aksjonsgrupper

I.2.6 Ved middagsbordet II

«Line og Lars, hvorfor er den elektroniske postkasse mi fylt av info om hvordan jeg kumulerer inn folk fra aksjonen «Nett-valg, et lett valg»? Det er bare én måte dette rasket kan ha havnet i min kasse, og det er at en av dere har brukt passordet mitt! Ut med språket, Line. Det ER deg ikke sant: Du tenker jo snart ikke på annet enn klo-rofyll. «. Jammen, pappa....,» sukker Line. «Ingen jammen nå Line, det er bokstavelig talt forbudt å manipulere med andres passord på denne måten!» «Jammen, det var altså sånn at du må ha stemmerett for å få tilsendt disse tipsene om hvordan du

går fram for å støtte» Nett-valg, et lett valg«. Jeg syns det var kjempespennende at folk kunne påvirke mer direkte og engasjert enn før, og så håpet jeg jo at du ville bli med på aksjonen...»

Lars: «Du har jo fortalt så mye om hvordan du var med på å aksjonere da du var ung.» «Det er da ikke så lenge siden», la han smigrende til. «Line og Lars, la det være klart at det er forskjell på miljøaksjoner og den utenomparlamentariske femtekolonne- virksomheten til denne Øydegard. Det er jo direkte udemokratisk å manipulere fra kulissene på den måten. Dersom du i det hele tatt tenker på å gjøre dette igjen, sier jeg opp alle database-abonnementene deres, så får dere sitte der med leksikon fra 1980 og gjøre hjemmeleker!»

Line hvisker til Lars: «Hør på han'a. Fatter'n hører absolutt med til dem som blir mer konservativ med årene. Han skryter av sin tid som miljøaksjonist, men kom sikkert ikke lenger enn til å klistre frimerker...» (Opphavet overhører fornærmelsene i et forsøk på å redde restene av familiefreden; han var sant å si ikke blant de tøffeste, den gangen...)

I.2.7 Ved middagsbordet III

«Regningen på Info-abonnementet kom i går,«sukker mor.» Den er på over 2.000 kroner nå – i måneden. Basistjenesten, med tele-utgiftene er ikke så høy, 730 kroner; men vi må få ned bruken av tilleggstjenestene. Lars, det ser ut til at du er storbrukeren her i familien: Du har brukt Info-abonnement-tjenester for nesten 600 kroner i mars. Hvis du bruker mer enn 300 kroner neste måned, så må du betale det selv, ellers sprekker familiebudsjettet.«» Stopp, litt a', mamma. Du vet at jeg leverte sær-oppgaven min om romfartshistorie før påske. Du vet at jeg betalte abonnementer for å søke i utenlandske databaser. Du vet at gratis-basen som vi skulle bruke nå som skoleuka består av to prosjektdager uten lærere ikke er bra nok til en middels karakter en gang. Vil dere ikke at jeg skal klare meg bra kanskje?»

«Lars, det går an å gå på biblioteket, og dessuten å tenke litt selv også, «skyter far inn.» Det er ikke alltid nødvendig å bruke alle slags fancy tilbud. Dessuten: Oversikten viser at det slett ikke bare var kunnskapsjakt du var på: alle de nye toppmelodiene har du tatt inn på PC'en, ikke én gang, men fem!»

«Og det sier du, pappa: Hvor mange ganger har du brukt kart- og vær-informasjonen da, er dine jakt- og fisketurer viktigere enn skolen kanskje? Vær blir det jo alltid, og dere gjør det for sportens skyld – ikke for å ha det mest mulig slapt, vel? La, meg se: du har brukt info-tjenester for nesten like mye som meg. Typisk av mamma å la dine greier være i fred...»

Lars, sier mor oppgitt: «Jeg har i hvert fall ikke brukt mye tilleggstjenester. Jeg søkte om byggetillatelse for den nye garasjen on-line denne gangen. Tilbudet fra det offentlige servicekontoret om å ordne slike ting via PC'en er kjempebra. Skranke-tjenesten har jo vært godt organisert lenge, med datastøtte for saksbehandlerne. Det gikk bare utrolig seint å la oss kommunisere direkte. Hvorfor de som tropper opp på kontoret skal få en billigere tjeneste er likevel en gåte. Saksbehandlerne bruker, etter en oversikt jeg har sett, dobbelt så lang tid på dem som møter opp i egen person. Uansett, byggetillatelse er nå gitt, og de 300 kronene den kostet slipper vi på neste regning i hvert fall. Med litt godvilje kan sikkert du også redusere forbruket, Lars.»

Vedlegg II

Fra offentlig debatt

Meninger som går ut på at det offentlige gjerne kunne ta en høyere betaling for informasjon er naturlig nok ikke lett å finne, i hvert fall ikke i presseoppslag. Det finnes imidlertid mange eksempler på at det offentlige leverer fra seg gratis informasjon som benyttes videre i næringsøyemed, f.eks. adresselister, informasjonsbrosjyrer, rapporter o.a. Innenfor det offentlige er det synspunkter som går på at næringslivet bør betale (i det minste selvkostpris) for informasjon som benyttes på denne måten.

II.1 AVISDEBATT

Under overskriften «Dyrt og dårlig...» svinger Kåre Valebrokk pisker på næringslivets vegne i Computerworld nr 41 1993: «Offentlig informasjon kommer altfor sent, og den er sjelden oppdatert og korrekt til publikums og næringslivets store fortvilelse!».....«Mange næringsdrivende mener de leverer altfor mye materiale inn til det offentlige, samtidig som de ikke får noe fornuftig tilbake. Den lille kjøpmannen er frustrert og irritert og har ingen tro på at staten ikke vil kreve mer»...«offentlige organer tenker ikke nok på aktualitet, nøyaktighet og kvalitet. Næringslivet betaler 4-5 milliarder kroner for å hente inn de opplysningene forvaltningen ber om, og så skal bedriftene betale for å få informasjonen tilbake. Dette er urimelig».

Professor Johan Olaisen ved Handelshøyskolen BI advarer i samme avis mot å ta betaling for offentlig informasjon. «Det er det ikke kultur for i Norge. Sammenlignet med andre land har vi svært lav handel med elektronisk informasjon.» (Computerworld nr 41 1993)

Tromsø (NTB): «Det er ikke billig å få vite avgangstider dersom en skal reise med båter eller busser som tilhører Finnmark Fylkesrederi og Rutebilselskap (FFR). Grunnen er at passasjerer må ringe et teletorgnummer (820-nummer) for å få vite når båter og busser har sine avganger. Finnmark Dagblad betalte 20 kroner for å få vite når båten til Akkarfjord på Sørøya forlot Hammerfest. Passasjerer som tror at de kan slippe å betale dyrt for å få vite en avgangstid ved å ringe sentralbordet i FFR tar grundig feil. Finnmark Dagblad prøvde, men ble høflig henvist til 820-nummeret. Opplysningen kostet altså avisen 20 kroner.- Deretter ringte vi et herværende flyselskap og fikk nøyaktige tider for flyavganger fra Hammerfest til Sidney – helt gratis uten at vi har planer om å reise dit, heter det i artikkelen.»

«Det er totalt usmakelig at skattemyndighetene selger ut ligningsopplysninger som folk er tvunget til å innberette» sier FrPs Fridtjof Frank Gundersen til Aftenposten 2. april 1992.

«Digitale kart er for dyre». Om lag 60.000 kroner vil det koste Telemark fylkeskommune å skaffe seg digitale kartdata over fylket. Det er en høy pris å betale for nødvendige miljødata, mener miljøvernkonsulent Lars Haukvik i et intervju i Kommunal Rapport, 25.2.1993.

I en artikkel i «Stat og Styring» nr. 2, 1994 tar Frode Bakken og Øivind Frisvold opp temaet om fri tilgang til offentlig informasjon. Her heter det bl.a. om institusjonen *Lovdata* – som formidler databaser med lover, forskrifter og rettsavgjørelser – at «Prisene er såpass høye at de fleste folkebibliotek ikke har hatt mulighet til å gi sine brukere fullgod informasjon om våre lov- og rettsregler.» Forfatterne forventer

imidlertid ikke at alle typer offentlig informasjon skal være gratis, men de ser helst at det er fri tilgang til informasjon om den offentlige beslutningsprosess og om den enkeltes plikter og rettigheter.

II.2 UTTALELSER FRA FORENINGER

I en informasjonspolitisk uttalelse fra årsmøtet i **Forum for offentlig informasjon (FOI)**, 18.4.1994, heter det under overskriften *Offentlig informasjon må være gratis*: «FOIs prinsipale standpunkt er at all informasjon som er offentlig etter lov om offentlighet i forvaltningen, skal være gratis tilgjengelig for alle. Fri tilgang til offentlig informasjon er en av grunnforutsetningene for vårt folkestyre.»

Det er særlig utviklingen på det informasjonsteknologiske området som gjør det nødvendig for det offentlige å få retningslinjer for prising av informasjon. Svært store informasjonsmengder kan gjøres tilgjengelig på sekunder. Dette kan gjøre det enklere for den enkelte borger å få tilgang til den informasjon vedkommende søker. Dette åpner også muligheten for kommersielle selskaper til å bearbeide og tilby informasjon med utgangspunkt i offentlige informasjonsbaser. Når det koster store summer å utvikle de nye tilbudene, er det naturlig at det blir reist spørsmål om å ta betalt for slik informasjon.

FOI mener det er på høy tid at det blir utarbeidet retningslinjer for prising av informasjon. Dette kan hindre at vi kommer i samme situasjon som ved elektronisk tilgjengeliggjøring av Norges lover og forskrifter. Her har et privat selskap fått monopol på slik informasjonsgiving og har utviklet et svært kostbart tilbud.

FOI er redd for at vi uten slike retningslinjer vil havne i en situasjon der:

- innbyggerne må betale for å få tilgang til rettighetsinformasjon og informasjon om beslutninger som angår dem.
- nye tilbud bare blir tilgjengelig for ressurssterke grupper, og der de eksisterende gratistilbud blir stadig dårligere etter som de nye tilbudene blir mer utbredt.

FOI vil tilrå at følgende synspunkter blir tillagt vekt i prisingsutvalgets arbeid:

- Myndigheter underlagt offentlighetsloven må ikke kunne selge informasjon eksklusivt til en tredjepart.
- Folkebibliotek, kommunale opplysningstjenester, offentlige servicekontorer m.v. må bygges ut med utstyr som gjør det mulig for publikum å få gratis tilgang til informasjon som også tilbys gjennom nye elektroniske medier.
- Det må etableres tilbud som er gratis tilgjengelig for alle med et minimum av utstyr (personlig datamaskin, modem og telefon).
- Staten må bekoste en basis infrastruktur som gjør det mulig å få tilgang til offentlig informasjon. Nye tilbud på offentlig informasjon må ikke prissettes for å dekke inn disse basisinvesteringene.
- Når det inngås avtaler med kommersielle informasjonsleverandører som med utgangspunkt i offentlig informasjon lager ulike informasjonstilbud, må det tas forbehold om at denne informasjonen skal være gratis tilgjengelig gjennom folkebibliotek og andre steder hvor innbyggerne kan henvende seg for å få innsyn i forvaltningen.
- Kommersielle informasjonstilbud som har basis i grunnlagsinformasjon stilt til rådighet fra det offentlige, må gjøres til gjenstand for tilsyn fra myndighetene for å hindre faktisk markedsmonopol, urimelig prising etc.
- Basisinformasjon og rettighetsinformasjon som berører den enkelte borgers rettigheter og plikter bør i utgangspunktet være gratis. Det samme prinsipp bør gjelde for private bedrifter og interesseorganisasjoner.
- Ut over rettighetsinformasjon, beslutnings-informasjon og annen informasjon

som berører den enkeltes borgerrettigheter, sitter det offentlige også på typer informasjon som kan være vanskelig å få tilbudt uten en viss kostnadsdekning. Denne type informasjon kan være aktuell å prise overfor visse målgrupper. Prisingen bør da skje ut fra marginalkostnadene for å tilby disse nye informasjonstypene, slik at det ikke skjer en uthuling av prinsippet om at offentlig informasjon skal være gratis.»

Norsk Bibliotekforening har på sitt landsmøte 1994 vedtatt en uttalelse om prising av offentlig informasjon. Uttalelsen er gjengitt i Kommunal Rapport:

«Vi bør ha råd til å gi alle fri adgang til informasjon om den offentlige beslutningsprosess og om den enkeltes plikter og rettigheter.

En viktig forutsetning for demokratiet er at det er størst mulig åpenhet rundt spørsmål som behandles i styringsverk og forvaltning. Et grunnfestet prinsipp er at den enkelte borger skal ha rett til å få informasjon, ikke bare om sine plikter og rettigheter, men også om den offentlige beslutningsprosess.

Bibliotekene skal sammen med andre institusjoner sikre en grunnleggende kunnskapsformidling og bidra til å skape et demokratisk samfunn med åpen meningsutveksling. Formidling av offentlig informasjon hører med blant bibliotekenes tradisjonelle basisoppgaver.

Informasjonsteknologien gjør det nå mulig å gi publikum en vesentlig bedre informasjonsformidling. Med elektroniske databaser er det lettere enn før å gi folk over hele landet tilgang til offentlig informasjon.

Den nye teknologien har imidlertid åpnet for at det blir mer vanlig med kjøp og salg av offentlig informasjon. Dette kan enten skje ved at det offentlige selv tar betalt for informasjonen eller ved at private distributører bestemmer prisen. Gjennom slik privat formidling kan det også skapes monopoler i formidlingen av offentlig informasjon. Dette kan føre til at viktig offentlig informasjon bare blir tilgjengelig for de mest ressurssterke gruppene i samfunnet.

Ingen venter at alle typer offentlig informasjon skal være gratis. Norsk Bibliotekforenings landsmøte vil henstille til «Prisingsutvalget» om at det blir lagt demokratiske prinsipper til grunn for disse valgene. Vi bør ha råd til å gi alle fri tilgang til informasjon om den offentlige beslutningsprosess og om den enkeltes plikter og rettigheter. Det avgjørende må være innholdet og ikke i hvilken form informasjonen foreligger.

I denne forbindelse er det viktig at det utbygges gode nettverk som motvirker monopol tendenser og som sikrer at den offentlige informasjonen kan nå ut til brukere og bibliotek over hele landet. I kommunene kan formidlingen skje gjennom bibliotek, kommunale opplysningstjenester, offentlige servicekontorer m.v.»

II.3 ELEKTRONISKE OPPSLAGSTAVLER

II.3.1 Klipp fra FOIs «InfoNett»:

SDS kundeavis «Integrator»

– nr. 2/94 proklamerer: SDS Internet er en realitet!

En artikkel på midtoppslaget gir en kortfattet introduksjon til Internets funksjonaliteter; de mange begreper som angir ulike måter å hente informasjon og kommunisere på via Internet: Telnet, ftp, Archie, Gopher, WAIS og – det heteste

– World Wide Web; WWW. Vi leser også om ESOP, databasen som skal være en nasjonal elektronisk «hukommelse» for offentlig informasjon, slik vi også finner

den i offentlige trykksaker. ESOP og NTBtekst er de første tekstbasene som SDS tilrettelegger for Internet-abonnenter, forteller Integrator. Ved første øyekast er dette nyttig informasjon. Men etter hvert som man leser, og sammenholder med de brokker av kunnskap man måtte ha om disse temaer fra før, så melder mange spørsmål seg – som teksten ikke besvarer. Tilrettelegging er et av de ulne temaer som dukker opp. Men det mest interessante er vel dette: Tilgangsmuligheter (veier til Internet og WWW) og priser er på dagsorden denne høsten i og med utvalget som skal legge fram sine konklusjoner før jul. Artikkelen i Integrator kan være et nyttig sted å starte utredningen:

– Tilgang til ESOP ordnes ved å kontakte SDS, avslutter den. Men hva om man allerede er på Internet, med WWW-klientprogram (Mosaic)? Da finner man vel ESOP og den nasjonale hukommelse fritt og franko? At det kan forholde seg litt annerledes med NTBs historiske skattkammer skinner ikke igjennom. Hvorfor ikke det? (Per H. Berrefjord)

SDs rolle analyseres?

At statens informasjon lagres for videre distribusjon i Statens Datasentral lyder knapt unaturlig, verken i folk flests eller i stortingsrepresentanters ører. Vi har flere slike operatører; selskaper i det som fortøner seg som en gråsoner mellom offentlig og privat næringsliv; Brønnøysundregistrene, Statens kartverk (GAB) – selskaper som er blitt innmatingssentraler for de mange organer og kontorer som samler inn alle landets data. Der må kommuneingeniører, skoleinspektører, utredningskonsulenter m.v. koble seg på og avgi sine små «melkespann» hver dag de har produsert noen dråper med nasjonale fakta; eiendomsoverdragelser, oppmålingsdata ved veianlegg, avgangselevers eksamensresultater. Senere må de og vi andre koble oss på igjen for å få seg presentert de samme data som informasjon. Det menigmann neppe vet, men som enhver politiker med nasjonale spørsmål som ansvarsområde bør vite, er at det å stå oppkoblet mot Statens Datasentral koster kr 3 pr. minutt, i tillegg til alle andre omkostninger ved telematikk-bruken. Selv departementene som har produsert innholdet i ESOP, kobler inn SD-taksometeret hver gang de søker og finner i denne digitale dokumenthaug. Pengene formelig renner inn i SD fra det offentlige. Ikke rart at SD er stor butikk, som blir stadig større – ikke minst ved oppkjøp av private firmaer i databransjen.

- Spørsmål til Regjeringens prisingsutvalg: Vil dere se på pluss- og minussidene ved å la en bedrift som Statens Datasentral innarbeide seg på den måten den gjør i dag? Den har en dårlig skjult egeninteresse i å gjøre oppkoblingstiden så langvarig som mulig ved bruk av de av våre nasjonale databaser som her forvaltes; ikke av et offentlig organ som navnet feilaktig gir inntrykk av, men av en industribedrift à la Norsk Hydro, om vi går fra industri- til informasjonssamfunnet i tenkningen. Vi har mange interessante muligheter når det gjelder lagring, distribusjon og presentasjon på den teknologiske horisont, som neppe vil passe strategimessig i SDs kram. På plussiden vil man gjerne legge inn hvor viktig det er å ha et ressurssterkt kompetansesenter. Men blir ikke det et tveegget sverd for det offentlige og samfunnet som helhet; når det tilhører et voksende forretningsimperium – der minuttaksten er «pris pr. fat olje» og oppkoblingstiden ganger antall påloggede er «utvinningstakten» fra en brønn – ja hva slags brønn er det egentlig vi snakker om her? (Kjetil Karsrud)

En «aha-opplevelse»:

Synes dette poeng bør gå videre til vår mappe tilegnet Prisingsutvalget. Det tok litt tid før jeg tok poenget – så ble det en aha-opplevelse: Jeg husker godt når begrepet seilte inn i offentlige saksbehandlers vokabular: Etatsriddere som gjerne ville mele etatens kake, så her en mulighet til å mele på andre etaters bekostning – gjerne som konsekvens av at politikere og folk på høyere nivåer ikke skjønnte latinen. At det også fantes en tredjepart: Publikum, kom først senere inn i utredningsprosaen, men da var «prising» blitt så innarbeidet at ingen ennå har oppdaget det Kjetil Karsrud så riktig slår ned på: Hvor mye skal Statens datasentral ta seg betalt for at advokat X skal kunne søke etter og hente ned en stortingsprop? Er det SD som skal ta seg betalt, eller er det proppens opphav? Eller er det ingen andre enn Televerket – for telefonlinje-transporten? (Per H. Berrefjord)

Hvorfor prise seg lykkelig når man kan få betalt?

Noen få linjers refleksjon omkring vår felles språkbruk: Hvilket perspektiv bør vi ha når vi informerer? De færreste vil være i tvil om at det er leserens/brukerens/mot-takerens perspektiv som må legges til grunn. Men hva når vi utreder informasjons-spørsmål? Da synes det som om avsenderperspektivet får råde grunnen alene. Iall-fall når det er snakk om å betale for offentlig informasjon. Da tar vi ukritisk (?) i bruk senderperspektivet og snakker i alle sammenhenger om «prising». På tide å rydde opp? (Kjetil Karsrud)

Aftenposten gjør penger på skatten din

Aftenpostens Informasjonstjenester selger i dag (16. september 1994) ligningsresultatet i seks kommuner over telefon til kr 18 pr. minutt. Her ser vi et eksempel på verdiøkte tjenester (VØT) i privat sektor – med offentlige data som råvare. I motsetning til det Prisingsutvalget i hovedsak er satt til å utrede; offentlige forretnings-ideer med basis i felleskapets data. Da heter det prising. Skjer tilsvarende ting i privat sektor snakker man gjerne om betalingstjenester. Det offentlige kan vel for skams skyld ikke selge deg resultatet av din egen ligning, derfor kan Aftenposten få gjøre det. VØT er i den internasjonale diskusjon gjerne sett på som en vekstindustri i privat sektor. Spørsmålet her i landet er i hovedsak blitt hvordan denne vekst skal tilgodeses offentlig sektor. Denne politiske avveining har våre myndigheter skygget unna, og latt offentlige kremmerinstinkter få legge veien mens DE går. I USA er dette helt klart; offentlige data er gratis, og utleveres til alle som spør, i den fasong det passer det offentlige å ha slike data til eget og borgernes bruk. Det er også gratis for firmaer som ønsker å gjøre penger på bedre tilrettelegging og formidling. Hvordan Aftenpostens Informasjons-tjenester har skaffet seg Edb-listene og hvem som har gitt klarsignal på offentlig side, hvordan man er kommet fram til at prisen skal være kr 18 pr. minutt og – særlig – hva som er søkekriteriet for å få ut opplysninger; personnummer? – er det kun egen ligning man kan få opplysninger om, eller er det lett å få fatt i andres data? I siste tilfelle vil det utvilsomt bli god butikk for Aftenposten. (Vi minnes vel alle den varierende praksis fra kommune til kommune – med idrettslag o.l. som solgte/selger kopier av ligningen, slik den blir lagt ut til offentlig skue i rådhus, bibliotek o.l.) Hvor er dataene Aftenposten bruker utlevert? Er klarsignal gitt på sentralt hold – eller er det avisenes gamle metode om å oppsøke hver enkelt kommunes ligningskontor som ligger bak? Dette er foreløpig åpne spørsmål nå i morgentimene. Offentlige informatører som ikke allerede vet bør i alle fall sjekke. Tjenesten nås mellom kl. 12 og 21 på tlf. 82080250. Kommunene er foreløp-

pig Oslo, Bærum, Ski, Lørenskog, Skedsmo og Trondheim, men vil trolig bli flere etter hvert som utregningene foreligger. (Per H. Berrefjord).

Vedlegg III

Noen utvalgte informasjonsaktører

III.1 BAKGRUNN

Offentlig informasjonsformidling utføres av en rekke ulike aktører, som har forskjellige roller, og som tilbyr produkter og tjenester i trykt eller elektronisk form. Det mest dekkende uttrykk er et meget fragmentert marked, hvor hver aktør dekker sitt spesielle område. Distribusjonsmåte, prising og betalingsformer er til dels meget forskjellig.

III.2 STATLIGE AKTØRER

For å få en bred oversikt over dagens situasjon, har utvalget hatt møter med en rekke statlige aktører og innhentet informasjon fra flere andre i tillegg. Brønnøysundregistrene, Forbrukerrådet, Statens kartverk, Tinglysingsdata og Statens informasjonstjeneste har hatt orienteringer på utvalgets møter. Nedenfor er gitt en kortfattet oversikt over noen viktige aktører, deres produkter, eksisterende prisingspraksis og tanker om prising av informasjon.

III.2.1 Arbeidsdirektoratet

Arbeidsdirektoratet har bl.a. oversikt over alle ledige jobber i landet, og ledige skoleplasser i den videregående skole. Informasjonen distribueres *gratis* til alle interesserte, over mange forskjellige informasjonskanaler: Manuell opplysningsvirksomhet på arbeidskontorene, elektroniske «Jobbautomater», telefontjeneste (grønn linje), og Tekst-TV, avisa «Arbeidssøkeren» og «Håndbok for arbeidssøkere».

Arbeidsdirektoratet har ingen tjenester som er priset pr. i dag, det være seg i elektroniske eller papirbaserte medier. De elektroniske tilbudene betraktes som en del av etatens primære oppgaver/tjenester, og som et strategisk virkemiddel i oppgaveløsningen. (Kilde: Asgeir Knudsen)

III.2.2 Direktoratet for arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet utgir en rekke informasjonsbrosjyrer, og de fleste er priset. Av det utvalg på 60 brosjyrer som er registrert i SIs brosjyrebase er bare 3 stk. (5 %) gratis publikasjoner. Prisene fordeler seg som følger:

- 3 brosjyrer er gratis
- 1 brosjyre koster kr 4,00
- 8 brosjyrer koster kr 6,00
- 20 brosjyrer koster kr 10,00
- 16 brosjyrer koster kr 16,00
- 11 brosjyrer koster kr 20,00
- 1 brosjyre koster kr 30,00

Arbeidstilsynet samarbeider med Tiden forlag om salg og distribusjon av brosjyrene.

III.2.3 Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene er et nasjonalt senter for registerdrift. Det overordnede virksomhetsmålet er: Økt økonomisk trygghet og effektivitet.

Brønnøysundregistrene har ansvaret for drift av, og samordner avgivelse av informasjon for, en rekke registre, deriblant Løsøreregisteret, Foretaksregisteret, Regnskapsregisteret, Konkursregisteret og Ektepaktregisteret.

Tjenester/produkter

Brønnøysundregistrene kan tilby en rekke tjenester og produkter basert på opplysningene i de forskjellige registrene. Opplysningene leveres både i form av utskrifter i post eller på telefaks, over telefon og via elektroniske tjenester. Brønnøysundregistrene driver selv en automatisk telefonsvarer for opplysninger om heftelser på motorkjøretøy og et system for selvbetjent uthenting av foretaksopplysninger via telefaks.

Opplysninger i elektronisk form leveres via underleverandører. SDS har en kopi av innholdet i Løsøreregisteret som oppdateres daglig. SDS og NIT har kopi av indeksen fra Foretaksregisteret og henter opplysninger som svar på brukeres søk gjennom en oppkobling mot Foretaksregisteret.

Indeksen fra Foretaksregisteret danner også grunnlaget for Brønnøysundkatalogen, som utgis av Forvaltningsforlaget.

Finansiering og omsetningsvolum

Driften ved Brønnøysundregistrene er finansiert over statsbudsjettet. Brønnøysundregistrene henter inn inntekter til statskassen gjennom gebyrer for registrering og opplysninger. I 1993 tok Brønnøysundregistrene inn ca. 21 millioner på salg av informasjon. I tillegg utgjorde de såkalte oppdragsinntekter 4–5 millioner. Dette er inntekter fra oppdrag ut over registrenes standardtjenester som ytes som svar på ønsker fra markedet.

Prinsipper for prising

Gebyrene ved registrene i Brønnøysund blir fastsatt av Justisdepartementet, og er beregnet som en funksjon av rettsgebyret (R) – som fastsettes av Stortinget. Prisingsprinsippene er foreløpig uten en definert felles ramme, og karakteriseres som typisk for forvaltningen i dag.

Registrene yter en del gebyrfrie tjenester. Generelt er utskrifter belagt med gebyr mens opplysninger gitt over telefon er gratis, dvs man betaler vanlige tellerskritt. Tilbud ut over de lovfestede tjenestene (oppdrag) ytes etter prinsippet om kostnadsdekning.

Priseksempler for utskrift fra registrene:

- Løsøreregisteret:
Panteattest kr 95,-
- Regnskapsregisteret:
Kopi av årsoppgjør kr 237,-
- Foretaksregisteret:
Firmaattest kr 95,-
Kopi fra arkiv kr 237,-

Andre synspunkter fra Brønnøysundregistrene

Ved at registrene blir brukt sikres også kvaliteten på innholdet. Andres bruk av informasjonen kan være med på å avdekke at eksisterende foretak ikke har registrert seg eller har forsømt å ajourføre gamle opplysninger. Derfor er det spesielt viktig at man ikke legger opp til en prising av avgivelsestjenesten som gjør det for kostbart å skaffe seg nødvendig registerinformasjon. Det er også viktig at driften ved Brønnøysundregistrene begrunnes i en faktisk nytteverdi for brukerne, og ikke oppfattes bare som en del av statens generelle skatte- og avgiftspolitik.

Underdistributører kan også tjene penger på informasjon fra Brønnøysundregistrene. Blant annet er det opp til online-distributørene selv å sørge for at distribusjonen gir fortjeneste. Brønnøysundregistrene tar betalt for indeksen som leveres til online-leverandørene og for oppslag distributørens brukere gjør i Brønnøysundregistrenes egen database. Det er også utviklet et katalogprodukt i samarbeid med en privat aktør. Dette har gjort det mulig å spre informasjon i en grad som ikke ville vært mulig innenfor egne budsjettammer. (Kilde: Informasjonskonsulent Hans Olav Elsebø, BR).

III.2.4 Forbrukerrådet

Forbrukerrådet (FR) er opprettet som en frittstående organisasjon hvor utgiftene delvis er dekket over statsbudsjettet. En av hovedoppgavene nedfelt i Forbrukerrådets vedtekter er å drive opplysnings- og veiledningsvirksomhet, bl.a. ved å utgi tidsskrift og andre publikasjoner.

Finansiering og omsetningsvolum

Pr. i dag har FR ca. 1/3 egeninntjening. Egeninntjeningen utgjøres først og fremst av Forbrukerrapporten (ca. 15 mill.) og ca 2 mill. i inntekt fra brosjyrer og bøker.

Prinsipper for prising

Man har i dag en klar tredeling i prispolitikken. Rettighetsinformasjon skal FR ha tilgjengelig som gratisbrosjyrer. En del materiell prises etter selvkostmodellen. Bøker skal FR tjene penger på. Den siste gruppen produkter er i klar økning pga. krav om egeninntjening. FR har kanalisert mye av tidligere gratismateriell og temaer inn i «Forbrukerrapporten» og mediene. (Kilde: Underdir. Irene Solberg, FR).

III.2.5 Lovdata

Lovdata har avgivelse av primærrettskilder som hovedområde. Dette inkluderer lover, forskrifter, rettsavgjørelser, forarbeider osv. Øvrig informasjon omfatter oversatte EU-forordninger/direktiver i tilknytning til EØS, NOU'er i sammendrag, Publikasjonsliste fra Regjering og Storting, Innstillinger til Odelsting/Storting, budsjett-innstillinger og Stortingets spørretime. I tillegg har man hele EØS-avtalen, Roma-traktaten og Maastricht-avtalen liggende online tilgjengelig.

Finansiering

Lovdata drives på forretningsmessig basis, som en stiftelse. Inntektene må minst dekke driftskostnadene.

Prinsipper for prising

Lovdata bestemmer selv prisen på tjenestene ut fra selvkost-kalkyler.

Priseksempler:

Fast månedsavgift for Norske rettskilder er kr 500,- og for NORIM-basene kr 700,- i 1994. Tidsavgift for søking, kr 6,- pr. minutt, kommer i tillegg for alle basene. NORIM-basene dekker norske- og EU-rettskilder. Lovdata opererer med differensiert prising, ved at biblioteker og undervisningsinstitusjoner ikke betaler månedsavgiften. Disse betaler i stedet en forhøyet tidsavgift på kr 9,40/minutt (1994).

III.2.6 BIBSYS, Trondheim:

BIBSYS drives som et fellestiltak av de 37 medlemsinstitusjonene med en viss direkte støtte til utvikling og utstyrsanskaffelse over Riksbibliotek tjenestens budsjett.

Riksbibliotek tjenesten har styrende ansvar i BIBSYS-samarbeidet, og deltar for øvrig på forskjellige måter. Bl.a. har Riksbibliotek tjenesten aktivt arbeidet for utvikling av eget register for FoU prosjektvirksomhet, inkludert opplysninger om data for prosjektdrift, resultatopplysninger og kompetanseinformasjon. Dette er etablert som et eget verktøy for registrering og søking – FORSKDOK – knyttet til BIBSYS. RBT har utviklet egen programvare for PC-registrering av data og overføring til BIBSYS.

BIBSYS har nå totalt 6.709 brukere (september 1994). Av disse er 2.057 ansatt i BIBSYS-bibliotekene, mens 4.652 er eksterne brukere som bare bruker BIBSYS til å søke i og til å bestille lån og kopier fra bibliotekene. BIBSYS blir brukt som biblioteksystem av Nasjonalbiblioteket, alle universitetene, de fleste vitenskapelige og regionale høgskolene og en rekke andre fagbiblioteker (ingen folkebiblioteker). BIBSYS-bibliotekene betaler en årlig avgift for å bruke systemet. Avgiften er avhengig av hvor mange ansatte biblioteket har, men uavhengig av hvor mye biblioteket bruker systemet. Det er gratis å søke i BIBSYS for hvem som helst, bortsett fra en mindre engangsavgift for å bli registrert som bruker. (Kilde: Per Thoresen, BIBSYS og Tove Molvig, RBT).

III.2.7 Universitetsbiblioteket i Oslo

Universitetsbiblioteket i Oslo (UBO) er landets største bibliotek med vel 4.3 mill. bøker og 22.000 løpende tidsskriftsabonnementer. Virksomheten er knyttet til Universitetets enkelte fakulteter, institutter og samlinger og til Hovedbiblioteket i Drammensveien. Fakultetsbibliotekenes samlinger dekker de fleste fagområder. Hovedbiblioteket har store utenlandske samlinger innenfor humanoria, teologi og samfunnsfag, nærmest komplette samlinger av norske bøker, tidsskrifter og aviser, og en rekke specialsamlinger. UBO foretar løpende registrering av nytiggitt norsk litteratur, og står for utarbeidelsen av den norske nasjonalbibliografien, som består av:

- Norsk bokfortegnelse: Tilbys som trykt fortegnelse, mikrofilmkort og online databasetjeneste.
- Norske tidsskriftartikler (NOTA): Inneholder referanser til artikler i 330 norske tidsskrifter. Tilbys som trykt fortegnelse og online databasetjeneste.
- Bibliografi over Norges offentlige publikasjoner: Ut kommer som trykt fortegnelse i atskilte deler for bøker og rundskriv.
- Musikktrykk: Inneholder referanser til norske musikktrykk (notetrykk).

Det kan abonneres på samtlige produkttyper. Bibliografiske data i maskinleselig form kan også kjøpes som enkeltposter. Norsk bokfortegnelse og NOTA er også tilgjengelig på CD-ROM sammen med data fra Biblioteksentralen og Forlagssentralen. UBO tilbyr en rekke bibliografiske referansedatabaser via søkesystemen UBO:BOK og TRIP, som forutsetter brukertillatelse ved Universitetets sentrale dataanlegg.

UBO tilbyr ca. 40 databaser offentlig via nettet, og har vel 400 tilknyttede brukerinstusjoner. Dessuten distribueres en rekke databaseprodukter, som f.eks. CD-ROM i abonnement. Det er mellom 500 og 600 CD-ROM abonnenter. UBO tar ikke betalt for onlinetjenestene, men USIT ved UiO fakturerer brukerne for maskinbruk. UB har ikke nøyaktig informasjon om hva det koster, men som en «tommelfingerregel» regner man ca. 5 kroner pr. minutt.

- UBOs publikumstjeneste og de enkelte fakultetsbiblioteker utfører søking for publikum, og tar også imot større referanse- og dokumentasjonsoppdrag etter avtale.

Datatorgtjenester i videotex: Databasene BOK, NOTA og SAMBOK er nå tilgjengelig via Datatorget som et alternativ for enkel, rask, rimelig og pålitelig informasjonssinnhenting. Tjenesten er *gratis*.

III.2.8 Statens forvaltningstjeneste (Ft)

Statlig serviceorgan for fellestjenester i Regjeringskvartalet, og dels for hele statsforvaltningen.

Tjenester/produkter:

Ft har ansvar for produksjonen av Regjeringspublikasjonene (St.prp., St.meld., Ot.prp. og NOU), Norges statskalender, Norsk lysingsblad og andre publikasjoner som «Forarbeid til lovene».

I Stortingssesjonen 1992-93 ble Regjeringspublikasjonene produsert med følgende antall utgivelser og omfang:

Stortingsproposisjoner	99 utgivelser	7422 sider
Stortingsmeldinger	55 utgivelser	5346 sider
Odelstingsproposisjoner	108 utgivelser	2430 sider
NOU 1993	36 utgivelser	5694 sider
Sum	298 utgivelser	20.892 sider

Elektroniske tjenester fra FT:

ESOP – Elektronisk Søkbare Offentlige Publikasjoner er en database over dokumenter fra Storting, Regjering og offentlig forvaltning, tilgjengelig via telenettet. ESOP inneholder flere databaser, hvorav noen i full tekst – bl.a.:

- anmeldte spørsmål og referater fra Stortingets spørretime
- sammendrag av Norges offentlige utredninger (NOU)
- dokumenter fra Storting og Regjering (bibliografisk)
- saker til behandling i Stortinget
- brosjyrebase

– adresser til offentlig forvaltning.

Statens datasentral tar hånd om den praktiske driften av ESOP.

Finansiering og omsetningsvolum

Trykkingen betales fra Fts trykningsbudsjett, hvor regnskapstallene for regnskapsåret 1993 viser:

Proposisjoner og meldinger:	kr 23.825.671,-
NOU-serien:	kr 5.966.176,-
= sum:	kr 29.991.847,-

Statsbudsjettet viser følgende tall om Fts inntekter av publikasjoner:

Driftsvederlag – Akademika: kr 1.550.000,- i 1994. Akademika betaler driftsvederlag til Ft for retten til salg av offentlige publikasjoner, mens utgiverne betaler for trykkingen. Akademikas omsetning av offentlige publikasjoner utgjør årlig ca. 10 millioner kroner til sammen (se egen omtale).

Norges statskalender er selvfinansiert gjennom en forlagsavtale med Grøndahl & Dreyers forlag, og selges med differensierte priser. Den koster i 1994 kr 273,- til statsforvaltningen og kr 392,- til andre gjennom bokhandelen. Omsetningen for 1993-utgaven viser at det ble solgt 3.850 eksemplarer, hvorav 3.750 til statsforvaltningen.

Norsk lysingsblad utgis daglig i 12.000 eksemplarer og gir inntekter til statskassen: For 1994 er det budsjettet med kr 17.000.000,- i produksjonsutgifter og kr 54.450.000,- i inntekter. Inntektene består av annonseinntekter og inntekter gjennom abonnement og løssalg. Inntekter fra abonnement og løssalg alene utgjorde følgende i 1993:

Abonnement:	kr 5.325.783,-
Løssalg:	kr 71.840,-
= sum	kr 5.387.623,-

Andre publikasjoner:

Innbundne bøker av «Forarbeid til lovene» selges gjennom abonnement som skal dekke produksjonskostnadene og er budsjettet med kr 1.700.000,- for 1994.

Statistiske opplysninger

Mangel på statistikker gjør det vanskelig å gi utfyllende oversikt over utgivelser av offentlige publikasjoner, og hvilke statlige etater som står for dette. Følgende oversikt er en oppsummering av ulike forhold som Ft er kjent med, uten at nøyaktige spesifikasjoner kan oppgis:

Publikasjoner	Utgivere	Priset / gratis
Stortingspublikasjoner	Stortinget	Akademika
Stortingets bokutgivelser	Stortinget	Forlag
Skattedirektoratetsmeldinger	Skattedirektoratet	Akademika
Sosial- og helsedepartementets publikasjoner	SHD	Akademika
Statens personalhåndbok	AD / Arbeidsgiveravdelingen	Forlag / gratis til off. etater
Lignings-ABC	Skattedirektoratet	Forlag / bokhandel

Publikasjoner	Utgivere	Priset / gratis
Forbruker-rapporten	Forbrukerrådet	Abonnement
Forsvarets Forum	Forsvarets rekrutterings- og medie-senter	Gratis
Heimevernsbladet	Heimevernstaben	Gratis
Telefonkataloger	Televerket	Abonnement
Språknytt	Norsk språkråd	Gratis
Publikasjonsliste fra Storting og regjering	Ft/Seksjon Dokumentasjonstjeneste	Akademika / bokhandel Gratis til off. etater
Publikasjoner fra Justisdepartementet	Justis-departementet	Forlag
Navigare (tidsskrift)	Sjøfarts-direktoratet	Gratis
Bøker fra Sjøfarts-direktoratet	Sjøfarts-direktoratet	Forlag
Publikasjoner fra KUF	Kirke-, utdannings- og forskningsde-partementet	Forlag
Klar Tale (trykt, punkt og lyd)	KUF/SHD	Abonnement
EØS-kunngj. blanketter m/trykt veiledning	NOE	Akademika
Statistisk årbok	Statistisk sentralbyrå	Forlag
ADR, veitransport av farlig gods	Direktoratet for brann- og eksplo-sjonsvern	Forlag
Publikasjoner fra SNT	Statens næringsmiddeltilsyn	Forlag
Schola (tidsskrift)	KUF	Abonnement
Publikasjoner fra SFT	Statens forurensningstilsyn	Forlag
Melderevyen	Statens helsetilsyn	Gratis

Prinsipper for prising

Prisjustering av Stortings- og Regjerings-publikasjonene skjer en gang i året og blir foretatt i juni. Prisen fastsettes i forhold til konsumprisindeksen. Saksbehandlere i statsforvaltningen kan få et eksemplar av NOUer, Stortingsmeldinger osv. gratis fra Statens trykksakekspedisjon i Regjeringskvartalet. Kommuner og private må kjøpe de samme publikasjonene i Akademika AS eller i nærmeste bokhandel.

ESOP koster kr 50,- i månedlig avgift, og kr 3,- eller kr 1,- pr. minutt avhengig av tidspunktet for bruken (dag/kveld/natt).

Totalvolumer

Ft/Seksjon statens trykning (STR) sitter ikke inne med totaloversikt over utgivelser av statlige publikasjoner. En slik oversikt må derfor begrenses til en vumbeskrivelse av årlige oppdrag som STR direkte eller indirekte er i berøring med.

Statlige trykningsoppdrag som faktureres via STR utgjør årlig ca. 120 millioner kroner (ekskl. Norsk lysingblad). I tillegg medvirker STR til kontraktsinngåelser for statlige trykningsoppdrag, hvor bestillinger og faktureringer går direkte mellom oppdragsgivere og leverandører. Totalverdien av slike oppdrag som STR er i berøring med kan anslås til ca. 500 millioner kroner.

Andre synspunkter

Ft er også engasjert i ulike sider ved, og tilrettelegging for elektronisk publisering, eksempelvis gjennom Regjeringskvartalets stamnett. Spørsmål om tilgjengelighet, prising eller ikke prising, vil i årene framover i økende grad reise problemstillinger også på dette området.

For publikum utover i kommunene er de trykte publikasjonene viktigst. De har imidlertid behov for å bli holdt løpende orientert om nyheter fra sentralt hold. Her er det nå muligheter for å ta i bruk elektronisk distribusjon for å informere distriktene om nye publikasjoner fra sentrale etater.

Fts publiseringsvirksomhet skal drives kostnadseffektivt, og etter ulike prisingsmodeller/ kombinasjoner av prisings- og gratismodeller som til enhver tid ivaretar målsettingen for utgiveren av publikasjonen. (Kilde: Trykningssjef Tore Guliksen, Ft).

III.2.9 Statens informasjonstjeneste (SI)

SI er et rådgivende organ for statlig informasjonsvirksomhet.

Tjenester/produkter

SI har gjennom noen år tilbudt ulike databasetilbud for publikum i tillegg til tradisjonelle bokprodukter.

«Brosjyreoversikten», «Samfunnsboka», «Hvem svarer på hva i staten» og «Organisasjoner i Norge», «Pressepermen» og «Pressekontakter i statsadministrasjonen» er etablerte bokprodukter som også er videreutviklet som tilbud til databrukere. «Brosjyrebasen» er en bibliografisk database over offentlige brosjyrer. I samråd med distributørene er det etablert en tilleggsbase til Brosjyrebasen: Adresseregister over offentlige etater. Ukentlig overføres «rådata» fra Statens informasjonstjenestes Brosjyrebase og Adressebase til forskjellige distributører, som selger tjenestene videre til sine kunde grupper. Bokproduktene selger imidlertid fortsatt godt.

Finansiering og omsetningsvolum

Statens informasjonstjenestes bokprodukter subsidieres sterkt for å få til et best mulig produkt for den pris publikum er villig til å betale. SI bidrar først og fremst til kvalitetssikring av innholdet og markedsføring av bokproduktene. Si får royalties av salget.

Prinsipper for prising

Utsalgsprisen fastsettes i samråd med forlagene og databasedistributørene, ut fra deres kjennskap til markedet. SIs holdning til bruk av etatens rådata har hele tiden vært å gi alle interesserte det samme datagrunnlaget gratis til disposisjon. Forlagene og distributørene skaper deretter ulike produkt-varianter tilpasset sine markedsgrupper. Distributørene har som regel ulike målsettinger, som fører til noe forskjellig utforming av produktene.

Distribusjon av database-produktene:

Brosjyrebasen og Adresseregisteret tilbys som en del av flere databasemenyer: ESOP-basene koster kr 3.00 pr. minutt å bruke. Abonnement koster kr 50,00 pr. måned. Prisen her er satt lavt fordi SDS samarbeider med Forvaltningstjenesten.

Lovdata tilbyr også bl.a Brosjyrebasen, som koster kr 6,00 pr. minutt å bruke. Abonnementsavgiften er kr 500,00 pr. måned.

Brosjyrebasen en del av «Offentlig elektronisk torg» i Datatorget (Televerket), og er her gratis tilgjengelig for alle på «grønt» telefonnummer. Regningen for bruk betales av SI.

III.2.10 Statens kartverk

Kartverkets primære oppgave er å etablere, oppdatere og vedlikeholde et basistilfang av geografisk informasjon og utføre visse oppgaver av forvaltningsmessig art. Dette kalles basisvirksomheten. Den geografiske informasjonen er basis for vår nasjonale infrastruktur. Kartverket har også ansvaret for å koordinere standardiseringen av geografisk informasjon i Norge.

Kartverket utarbeider et sett med basisprodukter (brede produkter for massemarkedet) som er av allmenn interesse. Disse produktene prises etter den merkostnad som påløper utover databaseetableringen (markedsprisen). Dette omfatter kostnader til framstilling av det trykte produktet, salg, distribusjon og administrasjonsoppgaver knyttet til markedsføring og økonomifunksjonen og fortjenestemargin fastsatt av Miljøverndepartementet. I de tilfeller markedsprisen, etter Miljøverndepartementets oppfatning, ligger for høyt til å oppnå målsettingen «sikre stor spredning og høyt bruk», har departementet anledning til å subsidiere prisen på basisprodukter. (Dette er i utgangspunktet produkter hvor Kartverket har en monopolsituasjon.)

Kartverket leverer også kundespesifikke produkter (smale produkter). Prisen på produktet blir kalkulert for den verdiskaping som Kartverket tilfører kundeleveransen. Da dette er en tjeneste Kartverket utfører i åpen konkurranse, har Kartverket ved prisingen til kunden anledning til å ta markedspris, hvis denne er høyere enn produksjonskost. Hvis vår kalkulasjonspris er høyere enn markedspris (kunden er villig til å betale), har Kartverket ikke anledning til å levere, da det vil innebære en subsidiering fra statens side.

Kartverket selger også ubearbeidet grunnlagsdata. Ut over uttakskosten (som er meget lav), betaler kunden en pris for disposisjonsrett, og eventuelt markedsrett (avhengig av hva sluttproduktet skal brukes til).

Tjenester/produkter

Kartverket leverer sine produkter i trykt eller elektronisk form. Geografisk informasjon betraktes som en del av vår nasjonale infrastruktur, og GAB gir en felles standard. Miljøverndepartementet har godkjent hvilke produkter som er standardprodukter. (Dette er produkter Kartverket som monopolleverandør er forpliktet til å levere.)

Finansiering og omsetningsvolum

Den delen av basisvirksomheten som staten ved Miljøverndepartementet bestiller av Kartverket, kalles statsoppdraget. Statsoppdraget er bevilgningsfinansiert. Miljøverndepartementet godkjenner prisene på de definerte standardproduktene (I prisen er MDs krav til overskudd iberegnet.) Undervisnings- og forskningsinstitusjoner kan få rabatt. Kartverkets omsetning i 1994 er budsjettert til 115 mill. kroner. Kartdatabaser selges til pressen på årsavgiftsbasis.

Staten fullfinansierer ikke alle produktene. Miljøverndepartementet betaler alle kostnader fram til ferdig grunnlag, og kunden betaler deretter for trykke-, distribu-

sjons- og salgsprosessen. Grensen mellom statsfinansiering og kundefinansiering for standardproduktene diskuteres mellom Miljøverndepartementet og Kartverket.

Prinsipper for prising

Kartverket opererer med faste prislister både for trykte produkter og for digitale standardprodukter. Det skilles mellom disposisjonsrett, markedsrett og distribusjonsrett. Prisene for digitale kart fra Landkartdivisjonen beregnes etter en kombinasjon av temagruppe (f.eks. samferdsel), målestokk, hvor omfattende utsnitt som ønskes og ev. andre parametre. Man opererer også med volumrabatter inntil 50 %, og en minstefakturering på 1000 kroner for digitale kart. Kartverket har utarbeidet retningslinjer for prising av sine tjenester:

- Kundene skal ikke betale på nytt det som allerede er betalt over skatteseddelen. («Dette er imidlertid inkonsekvent i forhold til kravet om fortjeneste»)
- Prisen skal sikre stor spredning og høyt bruk
- Prisingen skal sikre Kartverket en sunn økonomi på kort og lang sikt.
- Inntektene skal dekke inn alle variable utgifter og en andel av faste kostnader.
- Inntjeningskravet fører til at man av og til kan gjøre påslag for fortjeneste.
- Kartverket er rettighetshaver til sine produkter. Vanlige topografiske kart betraktes som åndsverk. Ellers er grunnlaget for rettighetene dels basert på åndsverklovens regler om opphavsrett til åndsverk og katalogvern (§ 43), dels på rent konkurranserettslige betraktninger.

Andre synspunkter

Omlegging av virksomheten fører til en dreining mot å dekke sektorene til de kundene som kan betale. Produktene formes også i større grad etter de mest betalingsdyktiges behov. (Kilder: Øyvind Stene og Jo Henriksen).

III.2.11 Statistisk sentralbyrå (SSB)

SSB utgir en lang rekke statistiske oversikter og publikasjoner i trykt form på grunnlag av statistiske data fra inn- og utland. «Hovedproduktet», Statistisk årbok for Norge, koster kr 95 i bokhandelen.

Elektroniske produkter fra SSB:

SSB-Data består av flere databaser: Pressemeldinger, statistiske nøkkeltall, tabellarkiv, aggregerte tall, nasjonale tidsserier.

Prinsipper for prising

Priseksempel: Abonnementsavgift kr 600 pr. kvartal, kr 25 pr. opplysning (tabell). Utskrifter belastes ekstra. (Typisk 50 – 100 kroner)

Selvkostmodellen er det styrende prinsipp for prisingen.

Det benyttes differensierte priser. Interne brukere og Finansdepartementet benytter tjenesten gratis. Reduserte priser for bibliotek-, utdanningssektoren og museer, som får 50 % rabatt.

III.2.12 Tinglysingsdata (TD)

Opplysninger om 2,4 millioner eiendommer er overført til elektroniske registre fra tidligere manuelle arkiver. TD har en eksklusiv rett til salg og distribusjon av informasjon fra Elektronisk grunnbok, til både private og offentlige. Det er et politisk

mål at publikum skal betjenes av tinglygingskontorene. Tinglygingsdata oppgir at en effekt av omleggingen er at kontorene nå har bedre tid til å veilede publikum. Fra 1/1-95 overtar TD GAB-registeret (Grunneiendom-Adresse-Bygning) fra Statens kartverk.

Tjenester/produkter

Hovedproduktet er Elektronisk grunnbok, med informasjon om eierforhold og heftelser på eiendommer. Brukerne kan kjøpe Tinglygingsdatas tjenester fra flere forskjellige distributører. Tinglygingsdata har ingen direkte brukere, men selger tjenesten kun via distributører. Eventuell prisdifferensiering oppstår som følge av distributørenes tilbud, da disse bestemmer sluttpris til brukerne.

Finansiering og omsetningsvolum

De største kundegruppene for Tinglygingsdata fins i bank- og forsikringsbransjen. Disse to bransjene alene kjøper tjenester fra Tinglygingsdata for 30 millioner kroner i året (brutto, 1993).

Prinsipper for prising

Prisingen er kostnadsorientert for Tinglygingsdatas vedkommende, og markedsorientert for distributørene. Det fins også gratisjenester (telefon og muntlig). Inntektene skal dekke:

- Uthenting av informasjon fra domstolene
- Kommunikasjon mot domstolene
- Drift på sentralt system
- Produktutvikling
- Administrasjon
- Opplæring
- Salgskostnader

Prispolitikk

- Tjenesten skal gi høyest mulig inntjening til Tinglygingsdata, innenfor politisk akseptable rammer
- Det holdes samme prisenivå til offentlige og private kunder
- Det er en enhetspris pr. søking. Ingen abonnementsavgift og ingen volumrabatter
- Distributørene fastsetter selv prisene til sluttbruker. Tinglygingsdata holder ingen reell kontroll med hva brukeren til slutt betaler

Priseksempler

For bruk av Elektronisk grunnbok betales kr 95,- pluss datadrift pluss distributørens kostnader. (Kilde: Adm.dir. Per Selmer.)

III.2.13 Andre informasjonsleverandører

Store registre i elektronisk form fins bl.a. også i Skattedirektoratet (Det sentrale personregisteret), Statens vegvesen (motorvognregisteret), Tolldirektoratet, Televerket, Postverket, Rikstrygdeverket, Verdipapirsentralen, KUF.

III.3 KOMMUNENIVÅ INKL. FYLKESKOMMUNENE

III.3.1 Fylkeskommunal informasjonsvirksomhet

Fylkeskommunal informasjon illustreres bl.a. gjennom data som utvalget har fått fra biblioteket i Fylkeshuset i Molde, som organisatorisk er en del av informasjonstjenesten i Møre og Romsdal fylkeskommune. Informasjon er også hentet inn fra informasjonstjenesten i fylkeskommunene i Østfold og Telemark.

III.3.1.1 Møre og Romsdal fylkeskommune

Biblioteket i Fylkeshuset står til tjeneste for alle med arbeidsplass i Fylkeshuset, dvs. ca. 650 personer. Disse regnes som primærbrukere. Sekundærbrukerne utgjøres av politikerne i fylkestinget. Det «vanlige» publikum er i hovedsak studenter, lærere og andre.

Informasjonstjenesten i fylkeskommunen, der biblioteket inngår som en enhet, forestår en rekke informasjonstiltak rettet mot interne og eksterne målgrupper. Det er foreløpig ikke vurdert å prise informasjonstjenester overfor ordinære målgrupper. Informasjonstjenesten har sentralt ansvar for fylkeskommunenes samlede informasjonsstrategi og yter informasjonsfaglig bistand til fylkeskommunale etater og virksomheter. Det foreligger konkrete planer om intern fakturering av noen av disse tjenestene. Hovedmål- og prinsipper for fylkeskommunens informasjonsvirksomhet er for øvrig nedfelt i en informasjonsstrategisk plan vedtatt av fylkestinget.

Fylkeskommunens sentraladministrasjon er den største brukeren av tjenester fra biblioteket og informasjonstjenesten.

Av bibliotekets totalbudsjett for 1993 på kr 126.000 til innkjøp av bøker, tidsskrifter, aviser, datasøk og annet, utgjorde søking i Lovdata kr 4.655 (3,7 %), og anskaffelse av statistikk fra SSB kr 3.015 (2,4 %).

Biblioteket tar ikke betalt for noen tjenester, men arbeider med en ordning for å fakturere søk i eksterne databaser som blir utført for brukere utenfor fylkeskommunen. (Kilde: Bibliotekar Torill Steien)

III.3.1.2 Østfold fylkeskommune

Østfold fylkeskommune har i dag som utgangspunkt at informasjonsansvaret er tillagt hver enkelt sektor/avdeling, ved etatssjef eller avdelingsleder. Informasjonsavdelingen skal i første omgang bistå med informasjonsfaglige råd, men besvarer også henvendelser om informasjon. Større prosjekter (omstillinger i helsevesenet, Reform ?98) koordineres av informasjonsavdelingen, og finansieres via særskilte bevilgninger.

Ulike instanser innenfor Østfold fylkeskommune produserer og formidler i dag informasjon mot en rekke målgrupper, men tar ikke betalt for sin informasjon. Det anses heller ikke aktuelt å innføre prising av informasjon i Østfold fylkeskommune.

Østfold fylkeskommune har etablert en egen rådgivningstjeneste for små og mellomstore bedrifter (INKO). Dette har vært et fylkeskommunalt eid selskap, og har til nå ikke tatt betaling for sine tjenester, med unntak av dyrere bøker (solgt til selvkostpris). Fra 1/7-94 ble selskapet omdannet til aksjeselskap, og skal ta betalt for sin rådgivning. Normalt betaler ikke fylkeskommunen for informasjon fra andre offentlige etater eller forvaltningsbedrifter ut over forskningsrapporter og bøker. (Kilde: Informasjonskonsulent Glenn Melby)

III.3.1.3 Telemark fylkeskommune

Fylkeskommunen produserer mange typer informasjon. I prinsippet er all fylkeskommunal informasjon gratis.

Avdelingen har generelt disse faste brukergruppene når det gjelder informasjon:

Egne ansatte, pensjonister, øvrig befolkning i Telemark, kommune- og fylkestingspolitikere, medier, ledere i grunnskolen, primærleger, ledere i næringslivet. Mer spesifikke målgrupper er definert egne prosjekter. Det er fullt mulig, men vanskelig å sette opp regnestykker for hva hver enkelt tjeneste koster. Men for bedriftsbladet regner man med at hver utgivelse koster ca. kr 8,20 pr. blad og kr 50,- pr. år når alle utgifter – også arbeidskostnader er tatt med i regnestykket.

Nyhetsmeldingstjenesten koster ca. kr 930,- pr. melding i produksjonskostnader. Hvis denne tjenesten skulle vært selvfinansierende, ville man måtte kreve en årlig abonnementsavgift på kr 12.500,- fra hver av de ca. 15 mediene som mottar tjenesten. I fjor ble det sendt ut ca. 200 nyhetsmeldinger som krevde ca. 70 prosent av ett årsverk. Andre etater som barnevernskontor, næringsetat og andre virksomheter driver ulike typer informasjonsvirksomhet til brukere og publikum på egne budsjetter. (Kilde: Informasjonskonsulent Jørn Ertsaas).

III.3.2 Kommunene

III.3.2.1 Folkebibliotekene

Bibliotekloven pålegger hver kommune i landet å ha et folkebibliotek som skal «stille bøker og annet egnet materiell gratis til disposisjon for alle som bor i landet».

III.3.2.2 Lokal opplysningstjeneste

Siden tidlig på 80-tallet har Statens informasjonstjeneste arbeidet med å etablere lokale opplysningstjenester i kommunene. I dag har 230 av landets kommuner et slikt tilbud om gratis informasjon og hjelp til å finne fram i det offentlige. Lokalkontorene fungerer helt på linje med den sentrale Opplysningstjenesten. Målet er at alle landets kommuner skal ha lokal opplysningstjeneste innen årtusenskiftet.

Det som etterspørres mest er informasjon om: Rettigheter, muligheter, adresser og telefonnumre til rett etat for den aktuelle saken.

De tjenestene som ytes ved de fleste lokalkontorer er:

- Henvi sning til andre institusjoner
- Sentralbordtjeneste
- Informasjonsinnhenting
- Direkte informasjonsformidling, dvs faktaopplysninger som svar på forespørser

Eksempler på andre tjenester er:

bibliotektjenester, informasjonsavis, jobbsøking, turistinformasjon, radioprogram.

26 % av tjenestene kan betraktes som saksbehandling, dvs. at bistanden består i noe mer enn ren informasjonsformidling. Temadager/-uker er den tjenesten som er gjenstand for minst aktivitet.

III.3.2.3 K-base

K-base har spesialisert seg på tilrettelegging og distribusjon av databaser til kommunesektoren. Dette er f.eks. K-nytt (Nyheter fra Kommunenes Sentralforbund, Stortinget og departementene),

K-styr (styringsinformasjon for kommunesektoren), Markedsdatabasen (felles innkjøps- og anbudsregister), Forskningsdatabasen (ulike forskningsprosjekter innenfor kommunesektoren). De elektroniske tjenestene er K-bases kjernefunksjon.

Prinsipper for prising

Prisen på tjenestene kalkuleres av K-base selv. Utgangspunktet er selvkost, men man har anledning til en mindre påplussing, ut fra markedsmessige vurderinger.

Inntektene skal dekke investeringskostander og løpende drift.

Priseksempel fra K-styr: Månedsavgift i 1992 var

kr 590, og et beløp pr. utskrevet rapport. Ingen tidsavgift. I 1994 er prisen kr 790 pr. mnd, som er en fast pris uten noen tillegg.

Prisene er i utgangspunktet ens for alle brukere. Differensiert prising benyttes bare for markedsdatabasen hvor kommuner og fylkeskommuner får et rimeligere abonnement enn privat sektor. I tillegg gis volumrabatter (opptil 20 %) til storbrukere.

III.4 PRIVATE AKTØRER

III.4.1 Akademika A/S

Utsalget for offentlige publikasjoner i Møllergaten 17 ble etablert i 1988 etter anbudsrunde til forskjellige bokhandlere og forlag. Tidligere hadde Universitetsforlaget en avtale med Forvaltningstjenestene om salg av offentlige publikasjoner. Avtalen løper for 6 år av gangen.

Tjenester/produkter

Akademika har enerett på salg av offentlige publikasjoner fra Storting og Regjering. I tillegg har bokhandelen kommisjonsavtaler med andre offentlige etater, som Statskonsult og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Akademika selger også Nordisk Ministerråds Nord-publikasjoner, statistikk fra Statistisk sentralbyrå og lover og forskrifter i særtrykk fra Grøndahl & Dreyers forlag A/S.

Finansiering og omsetningsvolum

Akademika er et heleid datterselskap av Studentsamskipnaden i Oslo. Omsetningen i 1993 var 114,7 millioner kroner.

Akademika A/S opplyser følgende om et utvalg av sine abonnenter på regjeringspublikasjonene:

- Stortingsproposisjoner: 679 ab.
- Stortingsmeldinger: 732 ab.
- Odelstingsproposisjoner: 1310 ab.
- NOU-serien: 420 ab.

Omsetningen av offentlige publikasjoner gjennom Akademika i 1993 utgjorde: ca. 8 millioner kroner. Omsetningstallene omfatter alt som selges av offentlige publikasjoner, både Regjerings- og Stortingsdokumenter, Publikasjonslisten, publikasjoner fra Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Sosialdepartementet, lover/

særtrykk m.m. Ca. kr 400.000,- gjelder publikasjoner fra Statistisk sentralbyrå. I tillegg kommer bl.a. kommisjonsavtaler for KUFs og Statskonsults publikasjoner.

Prinsipper for prising

Prisene for offentlige publikasjoner gjelder pr. antall sider i publikasjonene. Prisjustering skjer en gang i året og blir foretatt i juli. Prisene fastsettes i forhold til konsumprisindeksen. (Kilde: Avdelingssjef Elin Jenssen)

III.4.2 Kommuneforlaget A/S

Eksempler på produkter: rundskriv, personalhåndbøker, tariffavtaler, læremidler, oppslagsbøker, elektroniske produkter osv. Utgivelsene skjer dels i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) og utgjør en del av medlems servicen fra KS. En betydelig del av utgivelsene skjer imidlertid for Kommuneforlagets egen regning og risiko og i åpen konkurranse med andre forlag.

Finansiering og omsetningsvolum

Kommuneforlaget er et aksjeselskap som eies hovedsakelig av KS, og drives etter forretningsmessige prinsipper. Utenom egne produkter og oppdrag fra KS kommer også oppdrag fra forbundene i kommunesektoren og direkte fra kommunene. Omsetning i 1993: 32,2 mill. kroner. Overskudd i 1993: 4,7 mill. kroner. Forlaget betaler royalty og utbytte til KS.

Prinsipper for prising

Bortsett fra noe oppdragsproduksjon, produseres de fleste produktene for salg. Vanlige forretningsmessige kalkyler legges til grunn. På sentrale produkter utviklet i samarbeid med KS, gis imidlertid rabatter/spesialpriser til medlemmene i KS. Man anslår i Kommuneforlaget at bare ca. 5 % av totalomsetningen er relatert til publikasjoner som distribueres gratis. (Kilde: Adm.dir. Børge Hofset)

III.4.3 Internet

Internet er en stor infrastruktur med mange muligheter, og begrepet Internet brukes for å beskrive en samling uavhengige datamaskiner og nettverk som er knyttet sammen i en større enhet. Det som er viktig å påpeke i vår sammenheng, er at Internet er en ny kanal som åpner muligheter til å spre informasjon, nasjonalt og internasjonalt.

Internet strekker seg over hele verden, og er utbredt i mer enn 70 land og omfatter pr. januar 1994 mer enn 2 millioner vertsmaskiner, 6000 enkeltstående nett med over 20 millioner e-mail brukere. I Norge er det ca. 40 internet-tilknyttede vertsmaskiner. Internet ekspanderer kraftig, og den kommersielle trafikken står i dag for den største tilveksten. Det er antatt at det i år 2003 vil være mer enn 100 millioner brukere av Internet.

Fra å være et nettverk hovedsakelig for det akademiske miljø kommer over halvparten av brukerne nå fra offentlig forvaltning og privat industri. Ingen kan sies å ha kontroll over Internet, da det består av et konglomerat av selvstendige nettverk, som er underlagt forskjellige administrative myndigheter. Internet-aktiviteten organiseres av the Internet Society, en frivillig medlemsorganisasjon.

Tjenester på Internet

- Elektronisk post
- Nyhetsformidling
- Informasjonssøking
- World-Wide-Web (WWW), en hypertekst-basert informasjonstjeneste
- Reklame

Særlig i USA er mye offentlig informasjon gratis tilgjengelig på Internet

Prising

Informasjonen som ligger på Internet er stort sett gratis. Datakommunikasjonen må man betale for, og prisen for dette varierer sterkt, avhengig av hastigheten på linjen og den måten oppkoplingen skjer på. Det kan bli mer vanlig å ta betalt for tjenester også via Internet, men foreløpig er dette vanskelig.

III.5 TABELLER:

Tabell 1: Følgende eksempel fra SI's brosjyreoversikt viser tydelig at det er forholdsvis få brosjyrer fra statlige etater som er priset:

Arbeidsdirektoratet	32 gratis brosjyrer	0 priset
Brønnøysund-registrene	5 gratis brosjyrer	0 priset
Forbrukerrådet	35 gratis brosjyrer	23 priset (ingen over kr 50)
Riksbibliotek-tjenesten	2 gratis brosjyrer	0 priset
Statens bibliotektilsyn	3 gratis brosjyrer	0 priset
Statens informa-sjonstjeneste	25 gratis brosjyrer	0 priset
Statens forvaltningstjeneste	4 gratis brosjyrer	0 priset
Statens kartverk	11 gratis brosjyrer	0 priset
Vegdirektoratet	41 gratis brosjyrer	0 priset
Statistisk sentralbyrå	8 gratis brosjyrer	1 priset (kr 10)
Utlendingsdirektoratet	44 gratis brosjyrer,	3 priset (kr 25 – 75)

Registrering i Brosjyreoversikten er basert på frivillig avgivelse av opplysninger fra utgiverne, og vi vil tro at flere av institusjonene også har informasjonsmateriell (priset eller gratis) utover det som kommer med i Brosjyreoversikten.

Bøker, hefter og andre publikasjoner

Med basis i offentlig informasjon utgis også en rekke bøker i samarbeid mellom offentlige etater og forlag, og disse er til salgs hos bokhandlerne.

Tabell 2: Eksempler på bøker fra offentlige etater, som er priset og som selges på vanlig måte gjennom bokhandelen:

«Hvem svarer på hva i staten»	Statens informasjons-tjeneste	kr 195,-
«Lignings-ABC»	Skattedirektoratet	kr 385,-
«Norges statskalender»	Statens forvaltningstjeneste	kr 392,-
«Norsk utenrikspolitisk årbok»	Norsk utenrikspolitisk institutt	kr 225,-
«Organisasjoner i Norge»	Statens informasjonstjeneste	kr 190,-
«Samfunnsboka»	Statens informasjonstjeneste	kr 192,-
«Sosialkatalogen»	Sosialdepartementet	kr 78,-
«Statens personal-håndbok»	Administrasjonsdepartementet	kr 295,-
«Statistisk årbok»	Statistisk sentralbyrå	kr 95,-

Tabell 3: Brosjyreoversikten sier en del om hvilke temaer publikum kan finne informasjon om hos det offentlige, og hvor mye av denne informasjonen som er gratis.

Følgende emner er representert i «Brosjyreoversikten 1993/94»:

Emne	Antall titler	Hvorav gratis
Arbeid	86	68
Bygg og bolig	34	29
Eldre	25	20
Familie, barn og likestilling	113	90
Ferie og fritid	49	44
Forbrukerspørsmål	54	41
Forsvar og fredsarbeid	19	14
Funksjonshemmede	80	50
Helse og sikkerhet	210	176
Innvandrere og flyktninger	43	37
Kommunikasjon/ samferdsel	58	54
Kultur	30	23
Landbruk og fiske	69	52
Livssynsspørsmål	8	8
Mat og ernæring	42	25
Natur og miljø	132	86
Næringsliv	107	102
Offentlig forvaltning	137	129
Publikasjonslister	43	40
Rusmidler	45	33
Statistikk	4	3

Emne	Antall titler	Hvorav gratis
Trygd	21	21
Ungdom	6	2
Utdanning	163	142
Utviklingshjelp	34	31

På alle områder fins det (i 1993) både priset og gratis informasjonsmateriell, unntatt for Trygd og Livssynsspørsmål hvor det bare fins gratistilbud i oversikten. For nesten alle områder er det en klar overvekt av gratismateriell.

Vedlegg IV

Amerikansk lovforslag

11721 (a) The Office of Information Technology in the Department of Finance shall work with all state agencies, including the State Library appropriate federal government agencies, local government agencies, and members of the public to develop and implement a plan to make copies of all information that is computerized by any state agency and that is subject to disclosure under the California Public Records Act (the Ralph M. Brown Act) or the Bagley-Keene Open Meeting Act accessible to the public in computer-readable form.

(b) The information identified in subdivision (a) shall be made available to the public by means of access by way of the largest nonproprietary, nonprofit cooperative public computer network at no cost to the public, schools, libraries, and other government entities. The information shall be made available in one or more formats and by one or more means in order to provide the greatest feasible access to the general public in this state. Any person who accesses the information may access all or any part of the information. The information may also be made available by any other means of access that would facilitate public access to the information.

(c) Any documentation that describes the electronic digital formats of the information identified in subdivision (a) and is available to the public shall be made available by means of access by way of the computer network specified in subdivision (b).

(d) Personal information concerning a person who accesses the information may be maintained only for the purpose of providing service to the person.

(e) No fee or other charge may be imposed by an agency as a condition of accessing the information that is accessible by way of the computer network specified in subdivision (b).

(f) The electronic public access provided by way of the computer network specified in subdivision (b) shall be in addition to other electronic or print distribution of the information. Access systems shall protect the security of government owned or operated systems using proven security approaches at the least possible cost.

(g) Information shall be provided in a manner that automatically redacts private or confidential information when it is commingled with public information in computerized government records.

(h) Computer feasibility studies by state agencies and state agency purchases of computer equipment, programs, and services that involve computerized public information shall include a component to ensure free public access to the information by way of the largest nonproprietary, nonprofit cooperative computer network.

11722. (a) The office shall be the lead agency in the development and implementation of the plan specified in Section 11721. The plan shall be completed no later than January 1, 1996. The office shall report to the Legislature on April 1, July 1, and October 1, 1995, on progress being made in developing the plan, obstacles to implementing the plan, and recommendations for legislative changes in this article.

(b) The office shall study the following issues in developing the plan:

1. Methods for offsetting any cost through savings from making government more efficient and incorporating public access into all new computer-related purchases.

2. Integration of a public access requirement into feasibility studies for purchases of computer hardware and software.

(c) Implementation of the plan shall begin no later than January 1, 1996, and the plan shall be fully implemented and operational no later than January 1, 2000. The office shall report to the Legislature annually no later than January 1 of each year from 1996 through 2000. State agencies that have not completed implementation of the plan by January 1, 2000, shall be prohibited from purchasing computer equipment or computer programs or contracting for computer services without the express approval of the Legislature.

Vedlegg V

Litteratur

Norge

Administrasjonsdepartementet: *AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene*. Oslo 1992

Aven, Eyvind: *Prising av betalingsformidlingstjenester i bankene*. Bergen, NHH 1985

Bing, Jon: *Juridiske aspekter ved etablering og distribusjon av elektroniske tjenester*. Nasjonal Infrastruktur for Edb. Prosjekt 5. Standardiserte formidlingskanaler. Statskonsult, Oslo 1992. (Rapp.nr. 5.9-26)

Bing, Jon: *Offentlige informasjonstjenester*. Spørsmål som bør utredes i forbindelse med en eventuell lovregulering. Institutt for rettsinformatikk, Oslo 1994. TERESA (106)

Bok og bibliotek: *Om betaling og bibliotek*. I Bok og Bibliotek 1988:6 (Flere artikler)

Boye, Knut og Linge Solberg, Svein: *Ledelse og økonomisk styring*. Tano 1986

Clemet, Kristin: *Organisering og spredning av informasjon – en politisk utfordring*. Foredrag på SDS-konferansen 1990. Bolkesjø 1990

Evensen, Tor: *Offentlig informasjon. Prinsipper for prising av elektroniske tjenester*. Nasjonal Infrastruktur for Edb. Prosjekt 5. Standardisering av formidlingskanaler. Statskonsult, Oslo 1992. (Rapp.nr. 5.9-27)

Gottschalk, Petter: *Informasjonsteknologi og ledelse*. Universitetsforlaget 1992.

Gottschalk, Petter (red.): *IT neste TI. Informasjonsteknologi de neste ti år*. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1993.

Gottschalk, Petter: *Informasjonsøkonomi (bokmanus 1994)*

Høst og Roppen: *Kommunaljournalistikken og leserne*

Jansen, Arild: *Dataflyt mellom lokal og sentral forvaltning. Sektorplan for IT i forvaltningen*. Forprosjektrapport – Informasjonsutveksling kommune – stat. Statskonsult, Oslo 1992

Johannessen, Terje Emil: *Det offentlege og forholdet til innbyggjarane*. Foredrag på seminar «Brukerkontakt». Hamar, april 1994.

KAD: *Rapport til Kommunal- og arbeidsdept. fra arbeidsgruppe for utredning av tilsynsgebyrer - internkontroll*. Oslo 1994

KAD: *Selvkostprinsippet anvendt på kommunale tjenester*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunaldepartementet. Oslo 1992

Kotler Philip og Svein-Erik Blom: *Markedsføringsledelse*, Universitetsforlaget, Oslo.

MMI: *Kvalitativ undersøkelse av det norske markedet for elektroniske informasjonstjenester*. En rapport fra 25 dybdeintervju. Oslo, MMI A/S, 1994. (Rapport utarbeidet for Statskonsult i forbindelse med IMPACT-programmet)

Munthe, Preben: *Markedsøkonomi*. Universitetsforlaget. Oslo 1979

Norum, Dagfinn og Hove, Per: *Intern prissetting i divisjon Ringnes*. Modell for internpriser og produksjonsallokering. Diplomoppgave ved Handelshøyskolen BI, juni 1991.

NOU 1988:40 Datapolitikk i staten i 1990-årene.

- NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
NOU 1991:14 Bibliotek i Norge
NOU 1992:21 Ikke bare ord ... Statlig informasjon mot år 2000
NOU 1992:37 Statlig annonsepoltikk
Sande Øystein: *Informasjon og demokrati*, NKS-forlaget, Oslo 1987
Simonsen, Arne: *For fattig og rik. Offentlig informasjon koster – bør brukeren betale?* Foredrag ved Kommunikade 90. Oslo 1990.
St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.
Statens Kartverk: *Retningslinjer for prising av produkter og tjenester i Statens Kartverk*. 15.11.93
Statskonsult: *EDB i staten*. Rapport 1992:5. Oslo 1992
Statskonsult: *Forvaltning og formidling av offentlig elektronisk informasjon – utkast til felles retningslinjer og tiltak på området*. Notat til Administrasjonsdepartementet 31.8.1993. Statskonsult, Oslo 1993.
.... Oppsummering av høringsuttalelser til samme. Statskonsult, Oslo 1994.
Statskonsult: *Kartlegging av prising av elektroniske tjenester*. Nasjonal Infrastruktur for Edb. Prosjekt 5. Standardisering av formidlingskanaler. Statskonsult, Oslo 1992 (Upublisert notat)
Statskonsult: *Organisering og styring av formidlingen av offentlig elektronisk informasjon*. Nasjonal Infrastruktur for Edb. Prosjekt 5. Standardisering av formidlingskanaler. Statskonsult, Oslo 1991. (Rapp.nr. 5.9-7)
Wiese Schartum, Dag: *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo, Universitetsforlaget 1993.
Østerud, Øyvind: *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo, Universitetsforlaget 1991.

Danmark

Retningslinier for forbedring af samspillet mellem den offentlige og den private sektor inden for informationsmarkedet. København 1989. (Dandok-notat nr. 12) Dansk oversettelse av EF-kommisjonens retningslinjer.

Sverige

Per Magnus Andersson: *Internprissättning inom offentlig förvaltning*. Studentlitteratur, Lund 1988.

SOU 1986:46 «*Integritetsskyddet i informationssamhället 2:*» Myndigheternas försäljning av personuppgifter m.m.

SOU 1988:64 «*Integritetsskyddet i informationssamhället 5 – Offentlighetsprincipens tillämpning på upptagningar for automatisk databehandling*» – Slutbetenkning av data- og offentlighetskomiteen 1988. (Justitiedepartementet)

EU

Europe and the global information society. Recommendations to the European Council. Brussels 1994.

New opportunities for publishers in the information services market. January 1993. Commission of the European Communities, DG 13. Report EUR 14925 EN

Proposal for a council directive on the legal protection of databases. (Utkast til EUs «Databasedirektiv»)

Public access to the Institutions' documents. I «Official journal of the European Communities», 8.6.93 (93/C 156/05)

Synergy between public and private sectors. Legal advisory board (LAB) File 93/1. PUBLAW 2. Workshop 4 March 1993. Commission of the European Communities, DG 13. Luxembourg 1993

Annen litteratur

Rawn Shah: *The business of the Internet.* URL <http://www.rtd.com/people/rawn/business.html> April 1994

Stuart M. Foss: *Improving the dissemination of United States government information.* (The report of the Public Printer's sales publication pricing panel). Govt.Publ.Rev. 18/1991 pp 435

Vicki Forrest: *Online service pricing and expenditure.* Aslib proc. 42(5) 1990 pp147

Kenneth J. Bierman: *OCLC Users council.* Focus on decision-making: Pricing. OCLC Micro, Vol.8 no.4, 1992

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

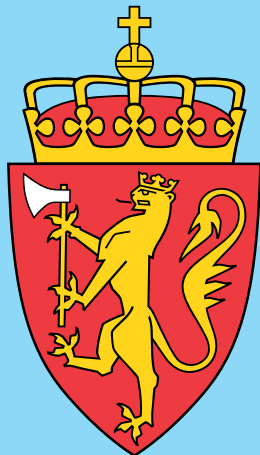
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none">• Utsendelsesbrev• Innhaldsforside
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4 / NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

 NOU NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

