

## **Commercialisering en toegankelijkheid van geografische overheidsgegevens in Nederland**

*Ir. Bastiaan van Loenen*

De toegankelijkheid van overheidsgegevens is de afgelopen vijf jaar een veel besproken onderwerp geweest, zowel in Nederland als daarbuiten. Overheden hebben door en voor de uitvoering van hun publieke taken de beschikking over veel gegevens. De vraag naar overheidsgegevens is gestegen door onder andere toenemend gebruik van informatietechnologie. Met name voor geografische gegevens, verzameld door de overheid, is er vraag vanuit het bedrijfsleven (BDO, 1998, x).

Grote publieke geografische gegevensbanken in Nederland zijn de (digitale) kadastrale kaart van het Kadaster, de TOPbestanden van de Topografische Dienst, de (digitale) Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN), en het NAP-bestand van de Meetkundige Dienst.

Enkele van de hierboven genoemde overheidsinstanties begeven zich op de commerciële markt van geografische producten. De Topografische Dienst verkoopt bijvoorbeeld fietskaarten in zeskleurendruk. Ook andere overheden zien hierin toenemend vergelijkbare mogelijkheden. Dit staat in contrast met de toenemende wens van de Nederlandse samenleving om de toegankelijkheid van overheidsgegevens te vergroten, bijvoorbeeld door ze gratis op Internet te zetten.

Deze bijdrage bespreekt twee mogelijke principes waarop het beleid voor de verstrekking van overheidsgegevens gebaseerd kan worden. Het geeft tevens een overzicht van de ontwikkelingen in het Nederlandse beleid met betrekking tot verstrekking van (geografische) overheidsgegevens. Tenslotte worden de gevolgen van het beleid voor een tweetal Nederlandse overheidsinstellingen besproken, en de betekenis van het beleid voor de geografische informatievoorziening aangegeven.

### **De verstrekking van geografische gegevens van de overheid**

De principes op basis waarvan de verstrekking van overheidsgegevens geregeld kan worden, kunnen in twee stromingen worden verdeeld: de commercialisering van overheidsgegevens, en de vrije toegankelijkheid van overheidsgegevens. Deze twee principes worden hier besproken.

#### *Commercialisering van overheidsgegevens*

Het begrip commercialisering kan op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd (zie o.a. Berends 1997a, 305-306). In dit artikel wordt onder commercialisering van overheidsgegevens verstaan: het door een overheidsinstantie verstrekken van gegevens aan derden waarbij meer dan de verstrekingskosten in de prijs van deze gegevens worden berekend.

Een voorwaarde om te kunnen commercialiseren is het kunnen opleggen van beperkingen aan derden aan het gebruik van de gegevens. Ofwel door de mogelijkheid gegevens met bijvoorbeeld het auteursrecht te beschermen kan een prijs worden gevraagd voor het gegeven (Weiss en Backlund 1996, 1, Perritt 1994, 19).

Er kunnen diverse redenen worden genoemd waarom de overheid zijn gegevens zou moeten commercialiseren. Ten eerste zal het verkopen van informatie op commerciële basis leiden tot meer efficiënte werkprocessen en dwingt het de consument zijn wensen te specificeren (Rhind 1992, 17). Of zoals Berends het mooi zegt: "het betalen van een prijs geeft de vrager een instrument om kwaliteit, snelheid en service te eisen" (Berends 1997a, 306). Ten tweede vereisen het inpakken, documenteren, promoten, en verstrekken van gegevens veel geld en belangrijker veel kennis van de overheid, iets wat gefinancierd kan worden uit de extra inkomsten van de gegevensverkoop (Rhind 1992, 17). Verder is er een toenemende druk op overheidsinstanties (o.a. ZBO's in Nederland) om kostendekkend te werken. Een extra bron van inkomsten is dan welkom om de druk (tijdelijk) te verlichten.

Tenslotte wordt in het algemeen iedere maatregel die leidt tot het verlagen van belastingtarieven verwelkomd door de burger (Rhind 1992, 17).

Een voorbeeld van een overheidsinstantie die overheidsgegevens commercialiseert is de Ordnance Survey in Engeland. Deze verkoopt haar gegevens tegen marktprijzen en verdient hiermee ongeveer 80% van de totale kosten terug (Masser 1998, 24).

### *Vrije toegankelijkheid van overheidsgegevens*

Vrij toegankelijke overheidsgegevens zijn overheidsgegevens die voor maximaal de verstrekingskosten toegankelijk zijn voor derden, waar geen auteursrecht op rust, en die zonder beperkingen mogen worden gebruikt. Dus kosten die zijn gemaakt voor het verzamelen, en het geschikt maken van gegevens voor de uitvoering van de publieke taak worden niet doorberekend in de prijs van die gegevens. Een voorbeeld is het berekenen van alleen de kopieerkosten (dus een dubbeltje per kopie) voor een kopie van een bestemmingsplan.

Redenen voor vrije toegankelijkheid lijken voor de hand te liggen. Ten eerste is het in een democratie van belang dat de burger de overheid kan controleren (Onsrud 1998, Litman 1994). Een ander pleidooi voor vrije toegankelijkheid is dat de burger de overheid al (belasting) heeft betaald om gegevens te verzamelen en te gebruiken voor publieke taken. Het is dus oneerlijk om datzelfde publiek nogmaals te laten betalen. Bovendien heeft datzelfde publiek veel "overheidsgegevens" zelf verstrekt omdat dit nu eenmaal moet (bijvoorbeeld de verplichte registratie in de GBA). Alleen al de tijd (en dus geld) die de burger hiermee kwijt is, rechtvaardigen vrije toegankelijkheid tot de gegevens (zie Rybaczuk 1994).

Vrije toegankelijkheid kan ook het gebruik van de gegevens bevorderen en zal dus leiden tot grotere bekendheid van de gegevens, meer welvaart en meer arbeidsplaatsen, waar weer belastinginkomsten uit kunnen worden verkregen (Rhind 1992, 17, Onsrud 1992, Perritt 1996, 22).

Verder is de overheid vaak de enige bron waar derden gewenste gegevens kunnen verkrijgen; ze schrijft de wet, spreekt rechtspraak en ook parlementaire informatie wordt door de overheid gecreëerd. Hetzelfde geldt voor overheidsinstanties waarbij voor de uitvoering van de publieke taak gegevens verzameld of geregistreerd moeten worden. Te denken valt aan het Kadaster voor de registratie van o.a. eigendomsoverdrachten en de bijhouding van het Rijksdriehoeknet, energiebedrijven voor de registratie van haar leidingennetwerk, en de gemeente voor de bijhouding van de GBA en WOZ. Deze monopolistische positie van de overheid zorgt er voor dat de burger en bedrijfsleven zich tot slechts één bron voor deze gegevens kunnen wenden. Het is dan zaak om toegang tot deze gegevens te bevorderen (Perritt 1996, 25). Tenslotte kan een verantwoordelijke overheid zich concentreren op haar publieke taken in plaats van energie te steken in de jacht naar en vervolging van schending van het auteursrecht en andere opgelegde gebruikersbeperkingen.

De vrije toegankelijkheid roept ook een aantal tegenargumenten op. Zo zal slechts een gering aantal mensen profiteren van de vrije beschikbaarheid van overheidsgegevens. Terwijl deze beschikbaar zijn gekomen door belastinggeld dat iedereen heeft betaald. Dit is niet eerlijk (Rhind 1992, 17). Ook kan het gratis ter beschikking stellen van overheidsgegevens ertoe leiden dat er zoveel vraag naar gegevens ontstaat dat op langere termijn de baten niet meer opwegen tegen de kosten (Onsrud 1992). Te denken valt aan een snellere server om vertraging te voorkomen, en het instellen of vergroten van een helpdeskcapaciteit. Tenslotte kan de globalisering van markten een argument zijn om gegevens niet vrij te verstrekken. Het maken van satellietopnamen (bijvoorbeeld Landsat of SPOT) is mogelijk door de investering van (de belastingbetalers van) één land. Het gratis verstrekken van deze beelden aan afnemers uit andere landen is onlogisch.

Een voorbeeld waar de meeste geografische overheidsgegevens vrij toegankelijk zijn, is de federale overheid van de Verenigde Staten van Amerika (zie bijvoorbeeld <http://www.usgs.gov> voor gratis geografische gegevens).

### **Het Nederlandse beleid**

Sinds midden jaren tachtig is het kostendekkend verstrekken van overheidsgegevens het heersende beleid van de Nederlandse overheid geweest. Een duidelijk beleid op het gebied van het toestaan van marktactiviteiten door de overheid en de principes waarop een prijs voor overheidsinformatie wordt gebaseerd bestonden echter niet (De Jong 1998, 2).

In 1994 heeft het kabinet in het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP) uitgesproken dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft te vervullen bij de toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) (actielijn 5). Hoe de Nederlandse overheid volgens het kabinet moet omgaan met haar (geografische) informatieschat is opgepakt in de nota "Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie" en het rapport "Markt en Overheid". Deze rapporten vormen samen met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) de hoekstenen van het huidige beleid van het kabinet omtrent de toegankelijkheid en de commercialisering van overheidsgegevens.

### *Wet openbaarheid van bestuur (Wob)*

Het doel van de Wob is allereerst de burgers meer bij de democratische besluitvorming te betrekken. Uitgangspunt van de Wob is dat een verzoek om informatie, neergelegd in documenten over een

bestuurlijke gelegenheid, in beginsel moet worden ingewilligd. Daarnaast moet een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verstrekken over beleid, voorbereiding en uitvoering daarvan voor zover dat in belang is van 'een goede en democratische bestuursvoering'.

Het uitgangspunt bij de berekening van de vergoeding die voor Wob-verstrekingen in rekening worden gebracht, is dat deze maximaal de verstrekingskosten mag belopen (Van Eechoud 1998, 47).

#### *De Nota naar toegankelijkheid van overheidsinformatie*

De nota (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1997) is een uitwerking van de eerdere beleidslijn (BIOS III) dat de communicatie tussen overheid enerzijds en bedrijfsleven en burger anderzijds door het gebruik van informatietechnologie moet worden bevorderd.

De nota geeft aan dat het omzetten van gegevens tot commerciële producten waarmee winsten worden gegenereerd niet uit belastingen mogen worden bekostigd: bestuursorganen dienen zich te beperken tot hun publieke taak. De Topografische Dienst zou dus strikt genomen geen fietskaarten mogen maken en verkopen, tenzij dit tot haar publieke taak wordt gemaakt. De beperking tot de publieke taak leidt, zoals de nota terecht opmerkt tot een paradoxale conclusie van het "dilemma van de publieke taak": om gegevens toegankelijk te maken voor het bedrijfsleven, moet de overheid deze gegevens eerst geschikt maken en de toegang tot die gegevens organiseren en daarvoor bovendien een reële vergoeding mogen vragen. Maar dit kunnen zij niet doen als zij zich strikt aan hun publieke taak moeten houden (Berends 1997b, 379). Met als gevolg dat voor de samenleving nuttige producten niet worden gemaakt omdat de overheid dat niet mag en de private sector dat niet kan of wil.

Verder onderscheidt de nota drie categorieën overheidsgegevens: (1) Basisinformatie van de democratische rechtsstaat, zoals wet- en regelgeving, uitspraken van de rechterlijke macht en parlementaire informatie, deze zijn veelal gratis in te zien op Internet (zie bijvoorbeeld <http://www.wetten.nu>), (2) Bestuurlijke informatie opvraagbaar onder de Wet openbaarheid van bestuur (zie hierboven), en (3) Elektronische gegevensbestanden van het bestuur en de informatie die daarmee kan worden gemaakt. In de visie van het kabinet zijn elektronische basisgegevens uit overheidsbestanden die (nog) niet concreet gebruikt worden bij het uitvoeren van bestuurlijke taken niet op basis van de Wob opvraagbaar.

Over de prijs van elektronische overheidsinformatie heeft de commissie ook een oordeel:

"het kabinet meent dat elektronische gegevens niet, zoals onder de Wob, tegen vergoeding van uitsluitend directe verstrekingskosten beschikbaar behoeven te komen op grond van de stelling dat daarvoor al belasting is betaald. Die gegevens zijn tegen vaak hoge kosten vergaard ten laste van de algemene middelen. Dit betekent echter nog niet dat van alle belastingbetalers zou moeten worden gevraagd de ontwikkeling van commerciële informatieproducten en -diensten te subsidiëren" (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1997, 19).

Dit leidt tot de tweede paradox: de overheid wil haar gegevens met behulp van ICT toegankelijker maken maar tegelijk inkomsten genereren door haar elektronische gegevens te verkopen.

Hoe de overheid zich moet gedragen als het producten buiten haar publieke taak om op de markt brengt, wordt in het rapport Markt en Overheid besproken.

#### *Rapport Markt en Overheid*

Het rapport Markt en Overheid (Ministerie van Economische Zaken 1997) handelt over de toelaatbaarheid van commerciële activiteiten van de overheid. Als voornaamste uitgangspunt bij het beantwoorden van de vraag of de overheid commerciële activiteiten mag ondernemen, stelt zij dat marktactiviteiten door overheden in beginsel moeten worden afgescheiden en afgestoten. Wanneer overheidsinstellingen zich in of naast hun taak op open markten begeven dan dient daarbij het uitgangspunt te zijn dat zij zich in eenzelfde concurrentiepositie bevinden als private ondernemingen die zich eveneens op die markt bevinden. Dit betekent dat iedereen onder dezelfde voorwaarden toegang tot de gegevens moet krijgen, dat overheidsorganen geen speciale fiscale behandeling krijgen, dat er geen subsidie voor marktactiviteiten mag worden uitgekeerd, en dat kosten van arbeids-, vermogens-, en voor productiemiddelen aan de marktactiviteiten moeten worden verrekend in de prijs. Uiteindelijk moet dit leiden tot afstoting van marktactiviteiten.

#### *Uitwerking van de beleidskaders*

Op basis van het rapport Markt en Overheid zijn er aanwijzingen vastgesteld voor het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksoverheid (Minister-president 1998). Onder marktactiviteiten wordt verstaan: het leveren van diensten voor derden, voor zover daarbij in concurrentie wordt getreden met anderen. Aanwijzing 4 geeft aan dat marktactiviteiten slechts mogen worden verricht door organisaties binnen de rijksdienst "indien het verrichten van deze activiteiten is

opgedragen bij of krachtens de wet of voortvloeit uit internationale verplichtingen". Hierbij moeten een aantal gedragsregels in acht worden genomen (aanwijzing 15). De verantwoordelijke minister mag besluiten dat wordt afgeweken van de vierde aanwijzing indien "het verrichten van die activiteiten onlosmakelijk is verbonden met het uitvoeren van de publieke taak" (aanwijzing 5).

Ook de ministers van Economische Zaken en Justitie hebben de bovengenoemde algemene beleidskaders nader uitgewerkt (zie TK 1997-1998 24036 nr. 98, 22 juni 1998). Zij geven aan dat de voor een bepaalde overheidsorganisatie verantwoordelijke minister kan bepalen dat die organisatie een aantal bewerkingslagen voor bestanden mag uitvoeren, die tot een verbetering van de toegankelijkheid van overheidsinformatie leiden. Die bewerkingslagen hoeven niet tot de kerntaken van de overheidsorganisatie te behoren of binnen de publieke taak van die organisatie te vallen. De verantwoordelijke minister mag dat doen wanneer de private sector hierin vooralsnog niet kan voorzien en het toegankelijk maken van die overheidsinformatie van groot maatschappelijk belang wordt geacht (zie o.a. Kok 1999, 128). Deze bewerkte publieke gegevens kunnen vervolgens beschikbaar worden gesteld aan derden. Hiermee is een oplossing gevonden voor 'het dilemma van de publieke taak'.

Meer gelijke concurrentieverhoudingen op informatiemarkten kunnen volgens de ministers worden gerealiseerd als overheidsgegevens op de volgende wijze worden verstrekt:

- Door aan iedereen gegevens te verstrekken onder dezelfde voorwaarden en alle afnemers onder dezelfde voorwaarden toegang krijgen tot de gegevens;
- Door aan iedereen dezelfde prijs te vragen;
- Door het uitgeven van licenties door middel van openbare veilingen aan private partijen, die de bestanden vervolgens kunnen bewerken en exploiteren. Hierbij moet de looptijd van de licentie beperkt zijn, zodat periodiek sprake kan zijn van concurrentie.

### **Gevolgen van het beleid voor overheden met geografische gegevens**

De nieuwe richting van het beleid heeft gevolgen (gehad) voor de overheidsinstanties die beschikken over databanken vol geografische gegevens. Hier worden het Kadaster en de Meetkundige Dienst besproken.

#### *Het Kadaster*

Sinds 1994 is het Kadaster een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dit betekent onder andere dat het Kadaster haar publieke taken 100% kostendekkend moet uitvoeren (dus boven het dubbeltje per kopie ook de salariskosten van de kopieerder en de kosten van de kopieermachine berekenen).

In maart 1998 heeft het onderzoeksbureau Berenschot/ Bestad voor het ministerie van VROM de verzelfstandiging van het Kadaster geëvalueerd (Berenschot/ Bestad 1998). Het bureau geeft aan dat de activiteiten van Kadata<sup>1</sup> onder het regime van "Markt en Overheid" zouden moeten vallen. Tevens werd aanbevolen om alle marktpartijen met dezelfde randvoorwaarden te confronteren. Dit zou onder andere bereikt kunnen worden door marktpartijen onder dezelfde condities als Kadata toegang te geven tot de publieke gegevensbestanden van het Kadaster.

Echter na het uitkomen van het evaluatierapport, verschijnt de nadere invulling aan het beleid door Economische Zaken en Justitie (juni 1998). In een reactie op het evaluatierapport volgt de staatssecretaris van VROM zijn collega-ministers (zie TK 97-98 25600 XI nr. 59, d.d. 10 juli 1998). Hij acht het van groot maatschappelijk belang om de toegankelijkheid van de Kadastergegevens, ook buiten de directe uitvoering van de Kadasterwet om, te bevorderen (en zelfs toe te voegen aan de publieke taken van het Kadaster). Dit betekent dat het Kadaster (Kadata) uit haar eigen gegevensbank halffabrikaten mag produceren om de toegankelijkheid van de kadasterinformatie voor alle marktpartijen te vergroten. Of de private sector dit niet kan doen, is voor het gemak maar buiten beschouwing gelaten. Wel geldt dat alle afnemers van de door het Kadaster geproduceerde halffabrikaten onder gelijke condities toegang moeten krijgen tot deze halffabrikaten. De keuze van de staatssecretaris betekent dat marktpartijen geen directe toegang hoeft te worden gegeven tot de publieke basisbestanden bij het Kadaster. Daarbij moet waarschijnlijk meer betaald worden dan alleen de verstrekkingkosten.

#### *Meetkundige Dienst*

De Meetkundige Dienst (MD) is één van de overheidsinstellingen die in het kader van de implementatie kabinetsstandpunt markt en overheid in 1998 zijn doorgelicht (TK97-98 24036 nr.98).

---

<sup>1</sup> Kadata is in 1996 opgericht om de basisgegevens van het Kadaster te verrijken en te commercialiseren. Anno 2000, is het weer een onderdeel van het Kadaster, dat zich richt op het hanteerbaar maken van de basis vastgoedinformatie van het Kadaster voor derden.

Hierbij wordt in de notitie aanbevolen de onderzoeksbestanden enkel onder gelijke voorwaarden ter beschikking te stellen aan derden.

Daarbij wordt eveneens aanbevolen dat de MD bij het uitwisselen van gegevens met derden waakt voor het niet uitvoeren van bewerkingslagen. Dit is in het kader van "Markt en Overheid" niet toegestaan als dit niet past binnen de publieke taak van de Meetkundige Dienst. Als dezelfde lijn wordt gevolgd als bij het Kadaster dan zou de MD zijn gegevens wel weer mogen bewerken. De verantwoordelijke bewindsvrouw heeft dit besluit echter (nog) niet genomen.

### Het Nederlandse beleid beschouwd

In Nederland is de discussie over de verstrekking van overheidsgegevens nog in volle gang. Stap voor stap worden de beleidskaders van de nota "Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie" en "Markt en Overheid" uitgewerkt.

Als we alles op het eerste gezicht bekijken zien we in Nederland een transparante overheid met bijbehorend beleid ten aanzien van toegankelijkheid van de gegevens die bij de overheid rusten. De overheden moeten zich aan hun publieke taak houden en als ze zich buiten deze taak begeven moet ze deze activiteiten het liefst afstoten maar in ieder geval op gelijke condities met het bedrijfsleven concurreren. En als het bedrijfsleven maatschappelijk relevante bewerkingslagen niet kan of wil uitvoeren, dan mag de overheid deze buiten haar publieke taak om realiseren.

Door de positieve impulsen van projecten als Overheidsloket 2000 zijn anno 2000 veel gegevens van, maar vooral over, de overheid via Internet toegankelijk gemaakt voor iedereen.

Als we de situatie voor de commercieel interessante geografische gegevens nu vergelijken met die van ongeveer vijf jaar geleden kunnen we vaststellen dat er nu wel een beleidsmatige grondslag is gevonden maar dat dit de geografische overheidsgegevens niet veel toegankelijker heeft gemaakt. Een sterk staaltje van overheidshandelen dus.

De formele wens om overheidsgegevens toegankelijker te maken, is niet gerealiseerd voor de geografische gegevens. De overheid spreekt over toegankelijk maar denkt commercieel. Hieronder worden enkele aspecten besproken die dit ten dele verklaren.

#### A. Auteursrecht en toegankelijkheid

Gegevens waar geen auteursrecht op kan rusten zijn via Internet gratis toegankelijk (zie bijvoorbeeld voor wetteksten <http://www.recht4all.nl> of meer algemeen <http://www.overheid.nl>). Gegevens waar auteursrechtelijke bescherming voor bestaat zijn niet (altijd) vrij toegankelijk. De mogelijkheid om vele gegevens, waaronder de geografische gegevens, bij de overheid te kunnen beschermen met auteursrecht en zelfs databankrecht doet afbreuk aan de wens van het kabinet om de toegang tot deze gegevens te vergemakkelijken. Een (Europese) richtlijn als het niet meer voorbehouden van het auteursrecht voor overheidsgegevens zou die toegang kunnen verbeteren.



Het Nederlandse beleid: De woorden zijn anders dan de gedachten

#### B. Onderscheid tussen analoge en digitale gegevens

In de nota "Naar toegankelijkheid van overheidsgegevens" wordt onderscheid gemaakt tussen analoge en digitale gegevens. De elektronische gegevens kunnen in principe, volgens het kabinet, niet onder de Wob vallen. De Wob vereist namelijk dat een verzoek om informatie een «bestuurlijke aangelegenheid» moet betreffen. Het kabinet concludeert dat veel van de informatie die met bestanden kan worden gemaakt en die ook voor andere dan bestuurlijke doeleinden kan worden aangewend, niet opvraagbaar is onder de Wob.

Het onderscheid lijkt echter niet erg bevorderlijk voor de door de wetgever voorgestane cultuur van openheid (Van Eechoud 1998, 53). Ook anderen maken geen onderscheid tussen digitale en analoge overheidsgegevens (zie o.a. Van het Hof 1997, 6, Rathenau instituut 1996, 43).

De nota merkt wel terecht op, dat met elektronische gegevens een grote variëteit aan informatie kan worden gemaakt. Dat het kabinet besloot deze gegevens niet onder de Wob te laten vallen, is misschien nog begrijpelijk. Echter hoe de toegang tot deze gegevens dan wel zou kunnen worden geregeld is niet aangegeven. Met als gevolg dat de status quo gehandhaafd blijft en dat overheden hun elektronische gegevens op contractbasis verstrekken en/ of tegen hoge kosten. Die contracten en

hoge kosten waren nou net mede verantwoordelijk voor het wegblijven van de private sector op de geo-informatiemarkt in Nederland (Pluijmers 1998, 377).

### *C. Licenties*

Het huidige beleid biedt een overheidsinstantie de mogelijkheid om haar gegevens, die niet op basis van de Wob hoeven te worden verstrekt, via een licentie te verstrekken aan derden (TK 1997-1998 24036 nr. 98 p3). Dit zou dan moeten gebeuren door middel van een veiling zoals we dat van de mobiele telefonie kennen. Een beperkt aantal partijen krijgt dan dus toegang tot de gegevens van de overheid en betaalt daarvoor. Het kabinet verwacht dat hierdoor periodiek sprake kan zijn van concurrentie. Dit beleid kan worden gerechtvaardigd voor het uitgeven van mobiele telefonie licenties; teveel frequenties kan leiden tot storingen van telefoon en wellicht andere elektronische middelen en daar zit niemand op te wachten. Maar welk gevaar kent het aan iedereen geven van toegang tot geografische overheidsgegevens?

Bovendien hebben na afloop van de licentieperiode de oude licentiehouders ervaring met de verwerking van de gegevens opgedaan, zijn hun bedrijfsprocessen aangepast en kunnen dus (sterk) bevoordeeld zijn ten opzichte van nieuwkomers.

De licentie optie is gewoonweg een manier voor de overheid om geld te verdienen aan (de toegang tot) hun gegevens. De mogelijkheid van het verkopen van overheidsgegevens via een licentie leidt dus niet tot de vergroting van de toegankelijkheid maar juist tot een verkleining van de toegang tot de overheidsgegevens.

### *D. Zelfstandige bestuursorganen*

Eén van de voorwaarden voor de oprichting van de Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) is dat deze organen kostendekkend moeten werken. Alles wat er aan kosten uitgaat moet er ook weer in komen. De ZBO's zijn hierdoor gedwongen door middel van de verkoop van hun producten in ieder geval de kosten die gemaakt zijn met de productie terug te verdienen.

Het is dus geen wonder dat, als we de praktijk kritisch bekijken, volgens de hier gehanteerde definitie de Nederlandse overheid zijn (geografische) gegevens commercialiseert en daartoe steeds meer mogelijkheden ziet.

### **Hoe nu verder?**

De reeds bestaande praktijken bij het verstrekken van geografische gegevens door de overheid hebben de afgelopen vijf jaar een beleidsmatige basis gekregen. De volgende stap is de beoordeling of dit inderdaad het gewenste beleid voor de langere termijn is. De toekomst zal moeten uitwijzen of de overheid de kansen van de vrije toegankelijkheid benut of de mogelijkheden van het commercialiseren.

De ministers voor Grote Steden- en Integratiebeleid en van Justitie hebben in hun beleidslijn "Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie" van 20 april 2000 aangegeven dat als het aan hun ligt, de nadruk komt te liggen op de vrije(re) toegankelijkheid. De ministers stellen dat de Nederlandse welvaart er waarschijnlijk mee gediend is als besloten wordt overheidsgegevens ruimhartig beschikbaar te stellen. De nieuwe beleidslijn is echter niet van toepassing op overheden die vallen onder specifieke wetgeving, zoals het Kadaster. De toepassing op overheden waar budgettaire problemen kunnen ontstaan door de nieuwe beleidslijn, zoals de Topografische Dienst en de gemeenten met de WOZ-bestanden, moet nader worden onderzocht. Daarbij is het voorstel van de Ravi om de toegankelijkheid van de geografische gegevens door de geografische informatie sector, voorafgaand aan wetgeving, zelf te reguleren, door de ministers overgenomen. Vanuit de Ravi zijn diverse acties gepland om nader te onderzoeken in hoeverre navolging kan worden gegeven aan de geest van de nieuwe beleidslijn. Op korte termijn zal de nieuwe beleidslijn dus niet veel invloed hebben op de geografische informatie sector. Wel kunnen we constateren dat de provincies in Nederland een open beleid voorstaan (De Wit 1999). En ook gemeenten willen de bestaande situatie met betrekking tot de toegankelijkheid verbeteren, zij het met meer beperkingen dan de provincies (Smit 2000). De grote geografische databanken kiezen (veelal noodgedwongen) een meer commerciële insteek (Topografische Dienst Nederland, het Kadaster).

Gegevens over het succes van het huidige beleid zijn (nog) niet voorhanden. Maar of we nu wel of niet op de goede weg zijn: in democratieën wordt op langere termijn irrationeel overheidsbeleid onvermijdelijk zichtbaar met als resultaat dat het systeem zichzelf corrigeert (Onsrud 1998, 41).

### **Referenties**

BDO Consultants, 1998, Elektronische bestanden van het bestuur, September.

Berends, Jaap, 1997, Geo-informatie van de overheid: wat mag dat kosten? (2), Geodesia 1997-7/8, pp. 305-309.

Berends, Jaap en B.C. Kok, 1997, Geo-informatie van de overheid: wat mag dat kosten? (3), Geodesia 1997-9, pp. 377-383.

Berenschot/ Bestad, 1998, Eindrapport evaluatie verzelfstandiging Kadaster, 27 maart, Utrecht.

Eechoud, Mireille van, en Jan Kabel, 1998, Prijsbepaling voor elektronische overheidsinformatie, IteRreeks nummer 14, Kluwer, Deventer.

Hof, Simone van der, 1997, Overheidsinformatie in de etalage, IteR reeks nummer 5, Samson bedrijfsinformatie bv, Alphen aan den Rijn/ Diegem.

Jong, J. de, 1998, Access to Geo-information in the Netherlands; a policy review, in: Free accessibility of geo-information in the Netherlands, the United States and the European Community, Delft, October 2, pp.1-7, <http://www.euronet.nl/users/ravi/proceed210.html#1>.

Kok, B.C., 1999, Vrije toegankelijkheid van geografische informatie in Nederland, de USA en de EU (2), Geodesia 1999-3, pp. 127-131.

Litman, Jessica, 1994, Rights in Government-Generated Data, Proceedings of the Conference on Law and Information Policy for Spatial Databases, Tempe AZ, October, NCGIA & Center for the Study of Law, Science and Technology, <http://www.spatial.maine.edu/tempe/litman.html>

Masser, I., 1998, Governments and Geographic Information, Taylor and Francis Ltd.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, commissie Kohnstamm, 1997, De Nota naar toegankelijkheid van overheidsinformatie, 10 juni.

Ministerie van Economische Zaken, werkgroep Cohen, 1997, Rapport "Markt en Overheid" 20 februari.

Minister voor Grote Steden - en Integratiebeleid, 2000, Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie, 20 april.

Minister-president, 1998, Vaststelling aanwijzing inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, Stcrt 1998, nr. 95, p.8.

Onsrud, H.J., 1992, In support of open access for publicly held geographic information, GIS Law, 1 (1), pp. 3-6, [http://www.spatial.maine.edu/~onsrud/pubs/In\\_Support\\_OA.htm](http://www.spatial.maine.edu/~onsrud/pubs/In_Support_OA.htm).

Onsrud, H.J., 1998, Access to Geographic Information in the United States, in: Free accessibility of geo-information in the Netherlands, the United States and the European Community, Delft, October 2, pp. 33-41, <http://www.euronet.nl/users/ravi/proceed210.html#5>.

Perritt, Henry H., 1994, Commercialization of Government Information: Comparisons Between the European Union and the United States, Internet Research, Vol. 4 No. 2, Summer, pp. 7-23.

Perritt, Henry H., 1996, Public Policy for Basic GIS Data, GIS Law, vol. 3, no. 2., pp.20-25.

Pluijmers, Yvette, 1998, Juridische bescherming van geo-informatie, Een vergelijking tussen Nederland en de Verenigde Staten, Geodesia 1998-9, pp.373-379

Rathenau Instituut, 1996, Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie. Amsterdam: Cramwinckel, R16.

Rhind, David, Data access, charging and copyright and their implications for geographical information systems, Int. J. Geographical Information Systems, 1992, vol. 6., no. 1, p. 13-30.

Rybaczuk, Krysia en Michael Blackmore, 1994, Selling government information. A comparative perspective on UK and the USA developments, Proceedings of the Conference on Law and Information Policy for Spatial Databases, Tempe AZ, October, NCGIA & Center for the Study of Law, Science and Technology, <http://www.spatial.maine.edu/tempe/rybaczuk.html>

Smit, L., 2000, Dataland, toegankelijke gemeentelijke geo-data, Een visie van gemeenten, Geodesia 2000-2, pp. 55-62.

Weiss, Peter N., and Peter Backlund, 1996, International Policy In conflict: Open and Unrestricted Access versus Government Commercialization. Will Inconsistent Government Policies Inhibit Development of a Global Information Infrastructure? In: Papers of the Conference on Information, National Policies, and International Infrastructure, Harvard Information Infrastructure Project. <http://ksgwww.harvard.edu/iip/GIIconf/weiss.html>

Wit, C. de en B. van Houten, 1999, Vrije gegevensverstrekking: provincies geven graag het goede voorbeeld, VI Matrix, december.