

Toegankelijkheid van geografische informatie in de Verenigde Staten: het ware verhaal over open access policies!

Ir. B. van Loenen MSc

Regelmatig worden de Verenigde Staten aangehaald als het voorbeeld waarom het toegankelijkheidsbeleid van een land open moet zijn. De burger heeft recht op de gegevens bij de overheid en het bedrijfsleven wordt erdoor gestimuleerd. Vaak wordt in de discussies vergeten dat het open access model in de VS alleen van toepassing is op de federale overheid. Andere overheden, zoals in de staten, counties en andere locale overheden zijn niet onderworpen aan deze federale regelgeving. Onderzoek onder academici die in de VS onderzoek verrichten met geografische informatie geeft aan dat met name de lagere overheden zelf richting geven aan het toegankelijkheidsbeleid en daarbij lang niet altijd het open access model gebruiken. Open access in de Verenigde Staten: het ware verhaal over het beloofde land.

Toegankelijkheid in een notendop

De discussie over toegankelijkheid van overheidsinformatie vierde hoogtij in de jaren negentig. In Nederland waren de rapporten Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie van de commissie Kohnstamm en het rapport Markt en Overheid van de werkgroep Cohen aanleiding voor een brede discussie. Ook in dit blad werd er veel aandacht aan besteed [1], [2], [3].

In de (internationale) discussie waren twee kampen te onderscheiden: de "open accessers" met als grote voorbeeld Amerika en de "kostendekkers" met vooral voorstanders uit Europa. Een open beleid betekent dat overheidsinformatie voor maximaal de verstrekkingskosten (dit is simpel gezegd een dubbeltje per kopie) moeten worden verstrekt met minimale gebruiksvoorwaarden. Dit is inmiddels ook het model dat de Ministers Van Boxtel en Korthals voor ogen staat omdat "de Nederlandse welvaart er waarschijnlijk mee gediend is als besloten wordt overheidsgegevens ruimhartig beschikbaar te stellen" [4]. Het kostendekkende model gaat uit van een prijs die de kosten van verstrekking van de gegevens dekken maar ook (een deel van) de productiekosten. Hierbij wordt het gebruik van de gegevens aan bepaalde voorwaarden verbonden om onder andere doorverkoop van de gegevens en daarmee winstmarginalisatie te voorkomen. Belangrijk argument van de kostendekkers is dat in het kostendekkende model de kwaliteit van de gegevens beter zou kunnen worden gegarandeerd.

De vooral principiële discussie werd in zeer beperkte mate onderbouwd met gegevens uit de praktijk: wat willen de bedrijven, andere overheden en overige gebruikers? De Ravi heeft het toegankelijkheidsbeleid van verschillende Nederlandse overheden in kaart gebracht en ook de wensen van de grote geografische-informatiebedrijven werden via het overlegorgaan gehoord [5]. Academici vormen echter een zeer kleine groep in Nederland en hun stem is dan ook nauwelijks hoorbaar geweest in de Nederlandse toegankelijkheidsdiscussie.

Het beloofde land

Amerika wordt in de toegankelijkheidsdiscussie vaak als het beloofde land gekenschetst (zie o.a. [6]). Daar is onder leiding van professor Onsrud met behulp van enquêtes het beleid van de locale overheid en de wensen van de beroepspraktijk in grote lijnen in kaart gebracht [7], [8].

Naar aanleiding van de invoering van de Europese databankrichtlijn (sinds 1999 in Nederland in wetgeving overgezet) werd er ook in de VS hard gewerkt aan vergelijkbare wetgeving. Deze voorstellen hielden, net als de Europese richtlijn, nauwelijks rekening met intermediairs en gebruikers zoals academici (zie ook [3]). De ervaringen en wensen van

academici waren echter nog nooit systematisch onderzocht. In 1999 heb ik, samen met professor Onsrud, de ervaringen van academici met betrekking tot het verkrijgen van geografische gegevens voor academisch onderzoek onderzocht [9]. Dit om de politieke databankdiscussie in de VS te voeden met de ervaringen van academici over een periode waar geen, met de EU vergelijkbare, databankbescherming beschikbaar is. De gegevens verkregen uit dit onderzoek vormen de basis voor dit artikel.

Het juridische kader

In de VS zijn er primair drie wetten die het open access model vorm geven: (1) de Copyright Act (17 USC¹ 105) die federale overheden verbiedt om werken auteursrechtelijk te beschermen, (2) de Paperwork Reduction Act 1995 (44 USC 3506(d)) vereist dat de federale overheid documenten indien mogelijk elektronisch verstrekt tegen maximaal de verstrekingskosten en zonder beperkingen in het (her-)gebruik, en (3) de Freedom of Information Act² (FOIA, 5 USC 552) die er voor zorgt dat gegevens van de overheid actief worden verstrekt waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de wensen van de aanvrager van de gegevens. Verder is de federale overheid gebonden aan (4) richtlijnen van het Office van Management en Budget (OMB). Deze vereisen dat federale gegevens worden verstrekt tegen marginale kosten om toegang en gebruik van die informatie te bevorderen via een verscheidenheid aan kanalen (OMB Circular A-130). Slechts bij uitzondering kan door de federale overheid worden afgeweken van dit juridisch kader.

Staten, counties en andere locale overheden zijn niet gebonden aan dit federale kader. Hoewel de meeste staten met de FOIA vergelijkbare, zogenaamde open records acts, kennen, waaraan deze lagere overheden wel onderworpen zijn, verschillen deze in meer of mindere mate van elkaar en van de federale FOIA. Het open access model kan wel worden gehanteerd zoals bijvoorbeeld in California of Florida, maar dat hoeft niet.

De praktijk

Tot zover de theorie: hoe zit het nu in de praktijk? Kent het open access beleid van de federale overheid navolging op staats- en lokaal niveau? En hoe zit het met het toegankelijkheidsbeleid van de private partijen en wetenschappelijke instellingen?

Om onder andere deze vragen te beantwoorden zijn in het najaar van 1999 705 academici, die geacht werden academisch onderzoek te verrichten met geografische gegevens, per e-mail benaderd om een enquête in te vullen die op een website werd gepresenteerd.

De belangrijkste resultaten van deze enquête worden hier behandeld aan de hand van drie kenmerken van het open access model zoals dat voor de Amerikaanse federale overheid geldt:

1. Er mogen geen beperkingen in het (her-)gebruik van de gegevens worden opgelegd;
2. De gegevens worden tegen maximaal verstrekingskosten beschikbaar gesteld;
3. De gegevens worden zoveel mogelijk digitaal beschikbaar gesteld.

Wij hanteerden hierbij het uitgangspunt dat academici de geografische gegevens meestal niet voor commerciële doeleinden gebruiken. Hierdoor zullen zowel bedrijven als overheden waarschijnlijk meer geneigd toegang tot hun geografische gegevens te geven dan aan bedrijven die dezelfde gegevens wel voor commerciële doeleinden willen gebruiken. Als blijkt dat zelfs aan academici voorwaarden worden opgelegd voor het gebruik van de gegevens, dan zal dit naar alle waarschijnlijkheid zeer zeker het geval zijn voor andere gebruikers, zoals commerciële instellingen.

¹ USC = United States Code. De United States Code is de officiële verzameling van vigerende Federale wetten, gesorteerd op onderwerp

² De Nederlandse equivalent is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Achtergrond informatie

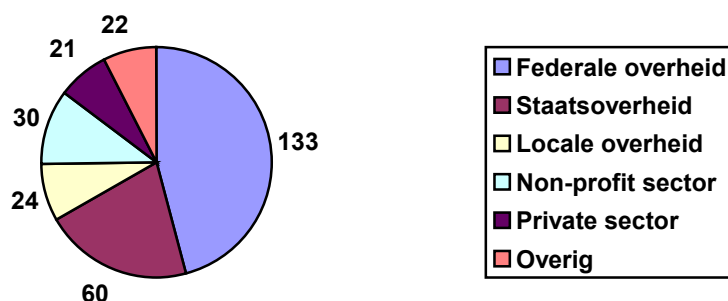
305 mensen (43% van het totaal) reageerden op het verzoek om mee te doen waarvan ongeveer 49% (148 academici) de enquête bruikbaar invulde. De overigen hadden geen tijd om de enquête in te vullen (maar wel om de redenen in een lengthy e-mail te vermelden) of deden geen academisch onderzoek met geografische informatie (de zogeheten academische manager). De 148 ondervraagden vulden voor in totaal 290 datasets de enquête in. Het overgrote deel van de geënuquêteerden was de verantwoordelijke onderzoeker of had een belangrijke bijdrage in het onderzoek (zie tabel 1).

Tabel 1: Status van Deelnemers in het Project

<i>Status in het project</i>	<i>Totaal</i>	<i>Percentage</i>
Hoofdonderzoeker	70	47%
Medeonderzoeker	40	27%
MSc/ PhD Student	13	9%
Staf	11	7%
Anders	13	9%
Onbeantwoord	1	1%
Totaal	148	100%

De ondervraagden maakten veelvuldig gebruik van overheidsinformatie. Met name informatie van de federale overheid was populair (zie figuur 1).

Figuur 1: Van wie heeft u de gegevens verkregen? (aantal datasets per bron)



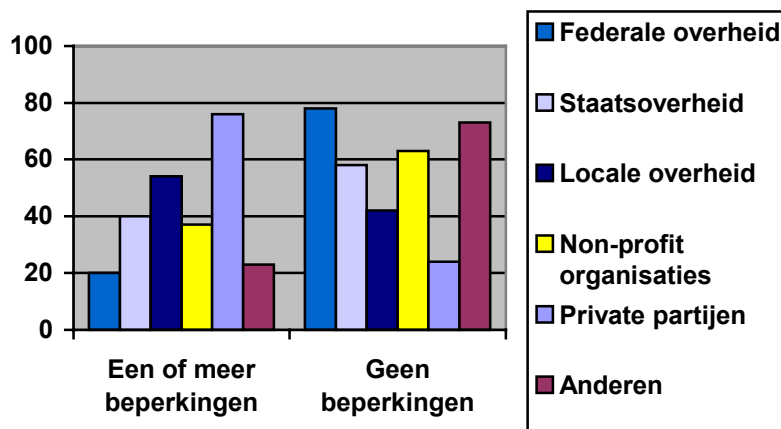
Open access: Er mogen geen beperkingen in het (her-)gebruik van de gegevens worden opgelegd

Een belangrijk kenmerk van het open access model is dat de overheid geen gebruik maakt van het auteursrecht en verder geen andere beperkingen in het gebruik oplegt. Dit kenmerk van het open access model hebben we onderzocht door te vragen naar welke specifiek beperkingen er werden gesteld aan het gebruik van de gegevens. Wat mocht er wel en vooral wat mocht er niet met de ontvangen gegevens worden gedaan? Figuur 2 geeft de gegeneraliseerde resultaten.

Veruit de meeste gegevens (65%) konden zonder enige beperking in het gebruik worden benut. Vooral de federale overheid (78%) verstreekt zijn gegevens (aan academici) zonder beperkingen in het gebruik op te leggen. Staatsoverheden doen dit in mindere mate (58%) en lokale overheden slechts in 42% van de ingevulde gevallen. De academici gaven zelf in het onderzoek aan dat ze weinig hinder van de opgelegde voorwaarden ondervonden. Dit kan komen doordat veel gegevens konden worden verkregen als deze alleen voor academisch onderzoek gebruikt werden. De academicus ondervindt aldus geen hinder van

de voorwaarden bij het uitvoeren van zijn onderzoek. Maar het opleggen van welke voorwaarde dan ook aan het gebruik van gegevens is niet conform het open access model.

Figuur 2: Beperkingen opgelegd aan het gebruik van de dataset (in percentages per bron)



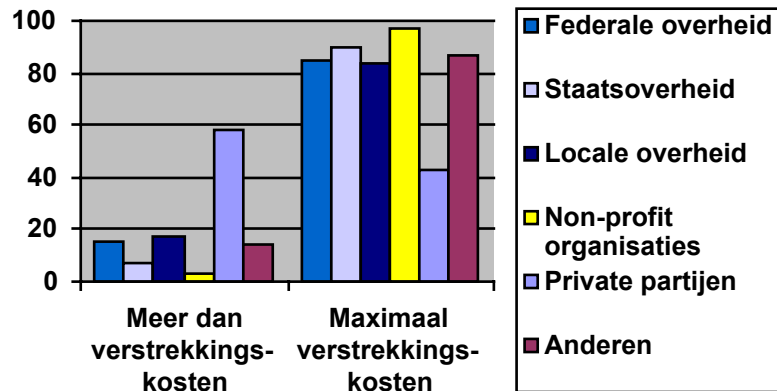
Open access: De gegevens worden tegen maximaal verstrekingskosten beschikbaar gesteld

De discussies over toegankelijkheid van overheidsinformatie gaan vaak over wat er nou betaald moet worden voor de gegevens. Het open access model geeft aan dat maximaal het dubbeltje per kopie mag worden gevraagd (hierbij zijn ook de afschrijvingskosten voor het kopieerapparaat, de kosten van het papier en de inkt meegenomen. Soms moet ook het salaris van de kopieerder worden meegenomen). Dat betekent dat de gegevens gratis toegankelijk zijn, dat de verstrekingskosten worden doorberekend, of dat de prijs gebaseerd is op een beperkte wettelijk vereiste vergoeding.

Veel van de geografische gegevens zijn conform het open access model verkregen (83%). Hoewel in strijd met het open access model werd 16 keer (12%) door de federale overheid de marktprijs of de marktprijs min een korting voor academisch gebruik in rekening gebracht. Dit is bij uitzondering mogelijk, bijvoorbeeld als andere wetgeving het mogelijk maakt om de gegevens niet te verspreiden op basis van FOIA voorwaarden. Een voorbeeld is de Federal Technology Transfer Act (FTTA) die het mogelijk maakt om gegevens vijf jaar lang niet te verstrekken als deze samen met een private partij zijn gemaakt. Zo heeft rechter in Maine bepaald dat de federale organisatie NOAA terecht geweigerd heeft om private 'kaartenmaker' Delorme toegang te geven tot bepaalde digitale nautische kaarten omdat deze in samenwerking met een private partij waren gemaakt (Delorme 1996). Deze wetgeving is echter niet dwingend! Wellicht heeft de Amerikaanse federale overheid in de onderhandelingen met het bedrijfsleven voorwaarden over de prijs en de beschikbaarheid van de gegevens, al dan niet bewust, aanvaard.

Locale overheden stellen hun gegevens, ondanks de vele beperkingen in het gebruik, toch zeer vaak volgens het open access principe beschikbaar (83% van het totaal). Ook het bedrijfsleven wil niet altijd geld voor zijn gegevens. Maar liefst 43% van de private bestanden zijn zonder (grote) kosten verkregen door de academische onderzoeker. Je kunt je afvragen hoe dit getal moet worden geïnterpreteerd: heeft iemand anders ervoor betaald? Is het bestand geleend van bijvoorbeeld een bibliotheek, betrof het een gratis testbestandje, zijn de gegevens door het bedrijfsleven beschikbaar gesteld, of werd het academisch onderzoek gefinancierd met private gelden? Dit zijn vragen waar in het onderzoek niet op in is gegaan.

Figuur 3: Prijs van de gegevens (in percentages per bron)

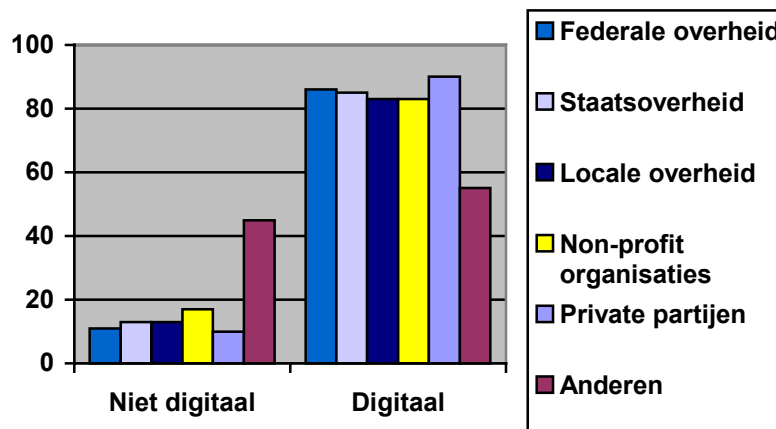


Open access: De gegevens worden zoveel mogelijk digitaal beschikbaar gesteld

Het hier gepresenteerde open access model stelt dat gegevens zoveel mogelijk op digitale media beschikbaar worden gesteld. Wij vroegen daarom: "Via welk medium heeft u uw gegevens verkregen?"

Figuur 4 laat zien dat bij alle bronnen de meeste datasets zijn verkregen op een digitaal medium. Dit kan zijn via internet, op een CD-ROM of via e-mail. Gegevens op papier worden in mindere mate gebruikt. Uit het onderzoek bleek dat lokale overheden en de private sector niet of nauwelijks gebruik maakten van het verspreiden van hun gegevens via internet. Beide bronbeheerders gebruikte bij voorkeur de CD-ROM. Gegevens van de federale overheid en non-profit organisaties (m.n. universiteiten) werden vaker via Internet verkregen.

Figuur 4: Via welk medium heeft u de gegevens verkregen? (in percentages per bron)



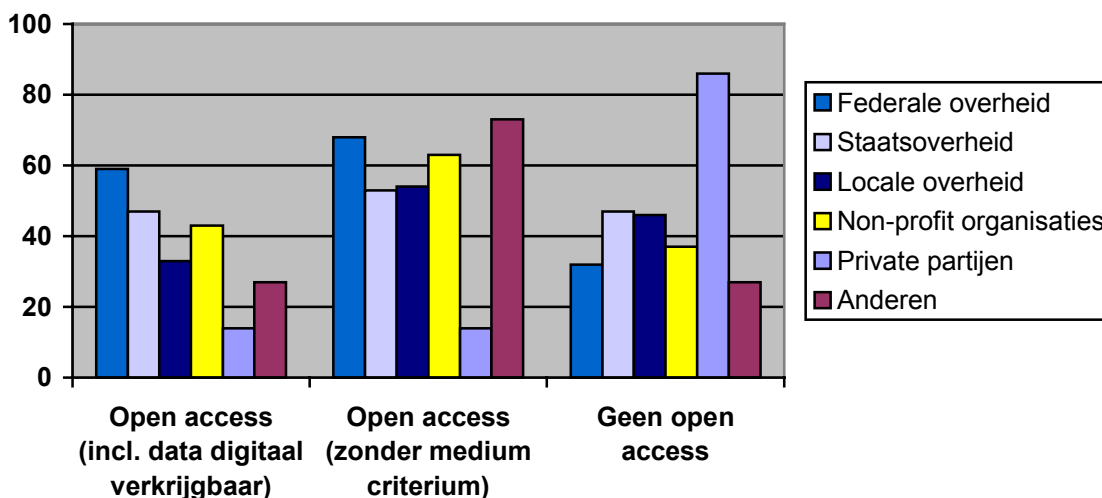
Een opsomming van de individuele factoren: Open access in de VS

De voorgaande gegevens geven een goed beeld van de individuele factoren die het open access model bepalen. Echter, ze laten niet zien hoe de verschillende bronnen voor het complete open access model scoren. Wie voldoet aan alle eisen van het open access model en wie niet? Met andere woorden: welke gegevens zijn zonder voorwaarden, tegen maximaal de verstrekingskosten én digitaal verkregen door de academici en welke gegevens konden niet vrij gebruikt worden óf kostten meer dan de verstrekingskosten? Als bijvoorbeeld de Amerikaanse federale overheden de gegevens allemaal conform het open access model verstrekt hebben aan de ondervraagde academici dan zou dat leiden tot een 100% score voor open access. Figuur 5 laat echter zien dat het open access model niet door alle

overheden wordt toegepast. Iets minder dan 60% van de gegevens die van een federale overheid zijn verkregen voldoen aan de criteria van het open access model. Iets meer dan 60 % van diezelfde gegevens voldoen aan het open access model als het digitaal zijn van de gegevens niet als criterium wordt meegenomen. De situatie in de Amerikaanse praktijk verschilt daarmee aanzienlijk met de theorie die zegt dat alle (dus 100% van de) federale gegevens conform het open access model moeten worden verstrekt. Ook relatief veel van de andere partijen passen het open access model niet toe. Sommige overheden houden er zelfs een commerciële houding op na.

Het is belangrijk te realiseren dat de figuur de gegevens weergeeft van een onderzoek dat is gedaan onder academici. Het is aannemelijk te veronderstellen dat publieke en private gegevensverstrekkers ruimhartiger hun gegevens ter beschikking stellen ten behoeve van academisch onderzoek dan voor andere, bijvoorbeeld commerciële, doeleinden. Het zou best wel eens zo kunnen zijn dat de mate waarin wij open access beleid hebben gevonden een vertekend beeld geeft van de werkelijke situatie. Daar komt bij dat er na de ramp van 11 september (2001) in de Verenigde Staten geluiden zijn te horen dat menig Amerikaanse overheid zijn toegankelijkheidsbeleid aan het heroverwegen is. Daarbij zal men meer neigen naar het beperken van de toegang dan naar het vergroten ervan.

Figuur 5: Het open access model in de praktijk (in percentages per bron)

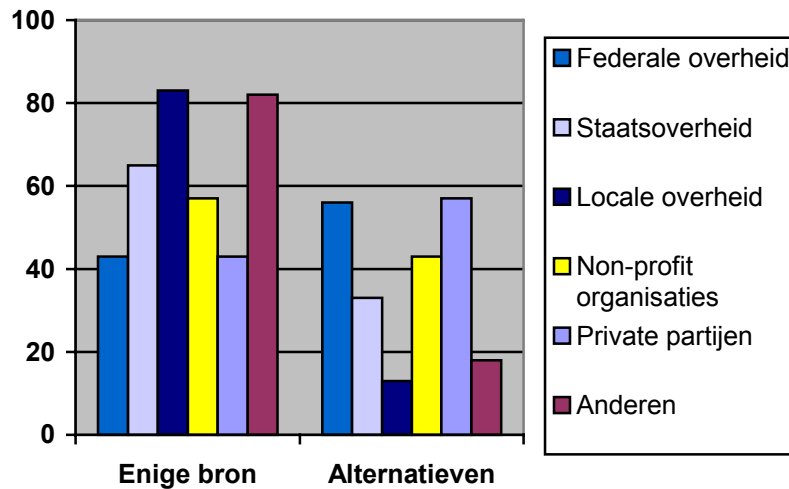


Zijn we in Nederland nu wel op de goede weg?

Bovenstaande zou de indruk kunnen wekken dat het open access beleid niet het meest wenselijke voor Nederland is. Dit hangt natuurlijk af van de doelen die wij ons stellen. Een van de doelen van het open access model in de VS is het bevorderen van de toegankelijkheid van de (federale) overheidsgegevens, onder andere via een verscheidenheid aan kanalen. Op hoe meer plaatsen dezelfde (federale) overheidsgegevens kunnen worden geraadpleegd hoe beter. De resultaten uit onze enquête geven aan dat als er naast het bestaan van de oorspronkelijke bron ook andere distributiekkanalen zijn van dezelfde of vergelijkbare gegevens, én dit een maatstaf voor het succes van het beleid is, het federale open access beleid succesvol is. De gegevens in grafiek 6 geven aan dat academici naast de geraadpleegde federale bron in meer dan 50% van de gevallen dezelfde of vergelijkbare gegevens elders had kunnen verkrijgen. Desondanks geeft de academicus toch de voorkeur aan de brongegevens van de federale overheid.

Als wij in Nederland dus het gebruik van geografische overheidsgegevens willen maximaliseren, geven de gegevens uit het onderzoek aan dat het open access model hiertoe kan bijdragen.

Figuur 6: Per bron het percentage van de gegevenssets dat ook bij een andere bron verkrijgbaar is (naar antwoorden van de geënquêteerden)



Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de Amerikaanse overheden het open access model niet of slechts in beperkte mate toepast. Over het algemeen houden de federale overheden zich aan het voor hun geldende juridische regime. Soms echter maken federale overheden gebruik van "mazen" in de wet. In vergelijking met de andere groepen werd het gebruik van gegevens verkregen van lokale overheden vaak beperkt, onder andere doordat er voorwaarden aan het gebruik werden opgelegd. Locale overheden gedragen zich ook voor wat betreft het medium waarop de gegevens worden verstrekt meer als private dan als publieke organisaties. Echter de overgrote meerderheid van de gegevens van de locale overheid, net als van alle andere gegevensverstrekkers, kon vrijwel kosteloos worden verkregen.

Hoewel bij het gepresenteerde onderzoek een beperkte groep academici is benaderd en slechts een deel van deze groep de enquête heeft ingevuld, geeft het aan dat velen niet goed op de hoogte zijn van de feitelijke situatie in de Verenigde Staten. Daarmee worden positieve economische effecten van het Amerikaanse toegankelijkheidsbeleid ten onrechte geheel op het conto van het open access model geschreven. Het beloofde land blijkt aldus zeker op lokaal niveau een fata morgana te zijn en lang niet altijd het land zoals wij dat dachten te kennen.

Literatuur

- [1] Berends, Jaap, 1997, Geo-informatie van de overheid: wat mag dat kosten? (2), Geodesia 1997-7/8, pp. 305-309.
- [2] Berends, Jaap en B.C. Kok, 1997, Geo-informatie van de overheid: wat mag dat kosten? (3), Geodesia 1997-9, pp. 377-383.
- [3] Pluijmers, Yvette, 1998, Juridische bescherming van geo-informatie, Een vergelijking tussen Nederland en de Verenigde Staten, Geodesia 1998-9, pp.373-379
- [4] Kamerstukken II 1999-2000, 26387, nr. 7, Actieprogramma Elektronische Overheid; Brief ministers voor Grote Steden en Integratiebeleid en van Justitie met beleidslijn 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie'
- [5] Ravi, Toegankelijkheid van (overheids)geo-informatie, Van toegankelijkheid naar MDW - Ontwikkelingen op beleidsniveau, juni 1997-november 1998, Ravi publicatie 99-1, ISBN 90 72069 63 3
- [6] Boer, A. den, Van de redactie; Het beloofde land van vrije overheidsdata, Geodesia 1997-5, p. 202.

- [7] Onsrud, H.J., J.P. Johnson and J. Winnecki, 1996, GIS Dissemination Policy: Two Surveys and a Suggested Approach. *Journal of Urban and Regional Information Systems*, 1996, 8(2): pp. 8-23
- [8] Pluijmers, Y. and H.J. Onsrud, 1997, Commercial Sector Perspectives Regarding Legal Methods For Protecting Spatial Datasets. *Proceedings of GIS/LIS '97*
- [9] Loenen, Bastiaan van, 2001, Access to Geographic and Technical Data in an Academic Setting, MSc. scriptie University of Maine, May.
- [10] Delorme 1996, *Delorme Publishing Co. v. National Oceanic & Atmospheric Administration of United States Department of Commerce*, 917 F. Supp. 867 (D. Me. 1996)

Summary *The United States (federal) government is known for its open access policies: geographic information is accessible at a maximum of the cost of dissemination, without restrictions on the use, and in digital format. The author investigated the experiences of academics using geographic data sets in their research in the US. The study indicates that a significant part of the data providers does not adhere to the open access model.*