

¹Toegang tot overheidsinformatie blijft onnodig een zaak van professionele elite

De Europese richtlijn *Hergebruik van overheidsinformatie* ten spijt, maar de Nederlandse markt voor value-added producten en diensten op basis van overheidsinformatie zal zich bij gelijkblijvende omstandigheden nauwelijks ontwikkelen. De barrières die nu nog een sta-in-de-weg vormen kunnen echter worden geslecht.

Op het eerste gezicht lijkt het debat over de toegankelijkheid van overheidsinformatie volstrekt helder. De Nederlandse overheid beschikt over landsdekkende bestanden met geografische informatie, waaraan de private sector waarde kan toevoegen om allerlei nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. Het bedrijfsleven gebruikt de bestanden echter maar in beperkte mate, omdat de 'grondstofprijzen' te hoog of de gebruiksvoorwaarden te stringent zijn.

Daardoor blijft het gebruik van deze publieke bestanden beperkt tot een stabiele groep professionele gebruikers; de massa wordt niet bereikt. Dat zal ook niet gebeuren, als er niet structureel iets verandert aan de hoge prijzen, de beperkende voorwaarden of de publieke taken van gegevensproducerende overheden. Echter vele rapporten, een staatssecretaris en een minister die geprobeerd hebben om de Nederlandse impasse te doorbreken, hebben voor de geo-informatiesector geen gevolgen gehad, mede door de lobby van het producerende deel van de sector.

Geld

Waarom wil de overheid dan geen vrije toegang verstrekken tot zijn geogegevens? De reden is zoals zo vaak: *geld*. Het mag bekend zijn, dat de verzameling, bewerking en bijhouding van geografische gegevens kostbaar is. Er wordt gewerkt volgens een model (zie kader en figuur 2), waardoor verkoop van de gegevens een deel van de kosten dekt. Omslag naar een open model (zie kader en figuur 1) kan resulteren in een begrotingsgat bij de publieke partij; de publieke zaak (winkel) kan immers niet meer een deel van de kosten dekken met de verkoop van zijn gegevens. Het gat zal moeten worden gedekt uit andere middelen, bijvoorbeeld door een verhoging van de leges of, in het geval van het Kadaster, door bijvoorbeeld een verhoging van de kosten voor inschrijving van een akte. Als deze 'compensatie' niet wordt verkregen, dan is men waarschijnlijk gedwongen de bijhouding op een laag pitje te zetten of minder gedetailleerd gegevens in te winnen. De huidige kwaliteit van de gegevens zal dan niet meer gegarandeerd kunnen worden.

De eventuele financiële baten van de beleidsverandering van 'kostendekkend' naar 'open' komen bij de centrale overheid terecht. Onze informatie-economie zal volgens de theorie namelijk een impuls krijgen. Hierdoor zullen meer banen worden geschapen, meer producten gecreëerd en over de verkoop daarvan wordt BTW geïnd. Daarnaast zal de inkomstenbelasting van de nieuwe banen

¹ Bastiaan van Loenen, Jaap Zevenbergen, Jitske de Jong, VI Matrix 13(4) pp28-30

en vennootschapsbelasting van de nieuwe bedrijven naar Den Haag vloeien. De publieke zaak (in de betekenis van onze maatschappij) profiteert. Het is echter aannemelijk dat de baten, zeker in tijden van economische tegenspoed, niet per definitie terugvloeien naar de publieke partij die dit alles mogelijk heeft gemaakt en belangrijker, de kosten heeft gedragen. Deze onzekerheid is een van de belangrijkste factoren waarom het producerende deel van de publieke geo-informatiesector zich verzet tegen een omslag van een kostendekkend naar een open toegankelijkheidsmodel.

Deze patstelling noemen wij het dilemma van de publieke zaak. Macro-economisch is een beleidsverandering wenselijk, maar micro-economisch ziet de publieke partij die de gegevensverzameling verzorgt, een deel van zijn inkomsten verloren gaan zonder dat financiële compensatie wordt gegarandeerd.

Meerwaarde private sector

Overheden mogen zich slechts onder strikte voorwaarden op de markt begeven. Het Kadaster bijvoorbeeld mag alleen zijn eigen gegevens toegankelijk maken en verkopen, maar deze voor de verkoop niet combineren met de gegevens van derden. Hier kan de private sector een meerwaarde geven, want vooral van geometrie én administratieve gegevens zijn commercieel interessante value-added producten en diensten te maken.

De private sector doet dit echter niet, omdat de bronbeheerders dat niet toestaan: direct door dit te verbieden in hun gebruiksvoorwaarden en indirect door een hoge prijs voor hun bestanden te vragen. Deze potentiële markt ligt dus braak en kan waarschijnlijk alleen ontgonnen worden als het dilemma van de publieke zaak wordt opgelost.

De feiten op een rijtje:

- publieke partijen bezitten commercieel interessante bestanden;
- deze bestanden wordt door een beperkte groep professionele gebruikers gebruikt;
- publieke partijen mogen alleen hun eigen gegevens verrijken en geen combinaties maken met gegevens van derden;
- de prijs en gebruiksvoorwaarden van de publieke bestanden zijn zodanig, dat de private sector geen rendabele value-added producten en/of diensten kan creëren;
- een potentiële markt blijft onaangeroerd.

Impasse doorbreken

In Vi MATRIX 93 (februarinummer 2005) hield Cees Guijkers een pleidooi om toegang te verlenen tot de publieke bestanden, waarbij de overheidsinstantie te allen tijde de controle over zijn gegevens houdt. De overheid bepaalt wie wordt toegelaten tot de server en de prijs van de data wordt bepaald op basis van feitelijk gebruik.

Deze figuur wordt reeds mondjesmaat toegepast (zie bijvoorbeeld Basiskaart on-line), maar een resultaatafhankelijke benadering zou de huidige impasse tussen gebruiker en producent echt kunnen doorbreken en de ontwikkeling van value-added diensten kunnen stimuleren. Bedrijven die op basis van publieke geografische gegevens een value-added dienst of product willen aanbieden,

zouden toegang tot de gegevens moeten krijgen. Middels een percentage van de omzet dan wel winst van dat nieuwe product kan de eigenaar van de gegevens financieel worden gecompenseerd (zie figuur 3).

Als de BV Nederland vermoedt dat er een markt bestaat voor een combinatie van publieke (grootschalige) geografische bestanden en administratieve bestanden van private partijen, maar dat deze markt niet wordt bediend vanwege eerder genoemde redenen, dan kan dit alternatieve model een oplossing bieden om uit de huidige impasse te komen. Basis moet wel zijn, dat een bedrijf de gegevens gebruikt om een meerwaarde te creëren. Gebruiksbeperkingen moeten ervoor zorgen dat andere dan de gebruikers die waarde aan het bestand toevoegen, niet via een achterdeur toegang tot de gegevens krijgen zonder daarvoor te betalen.

Deze nieuwe werkwijze kan leiden tot een win-win situatie met aan de ene kant nieuwe producten, nieuwe gebruikers en uiteindelijk de gewenste vraaggestuurde geo-informatie infrastructuur. Aan de andere kant genereert dit voor de publieke gegevensproducenten nieuwe inkomsten en de centrale overheid profiteert van meer banen in de value-added branche en dus meer inkomstenbelasting, BTW en vennootschapsbelasting.

Beren op de weg

De nieuwe methode van financiering lijkt een aantal beren op zijn weg te vinden. De Europese richtlijn *Hergebruik overheidsinformatie* bepaalt dat 'de voorwaarden voor het hergebruik van documenten niet discriminerend mogen zijn voor *vergelijkbare* categorieën van hergebruik' (artikel 10 lid 1). Het is evenwel de vraag of de categorie 'aanbieden van value-added dienst/product' vergelijkbaar wordt gezien met 'gebruik als achtergrondbestand voor de visualisering van de ligging van objecten'.

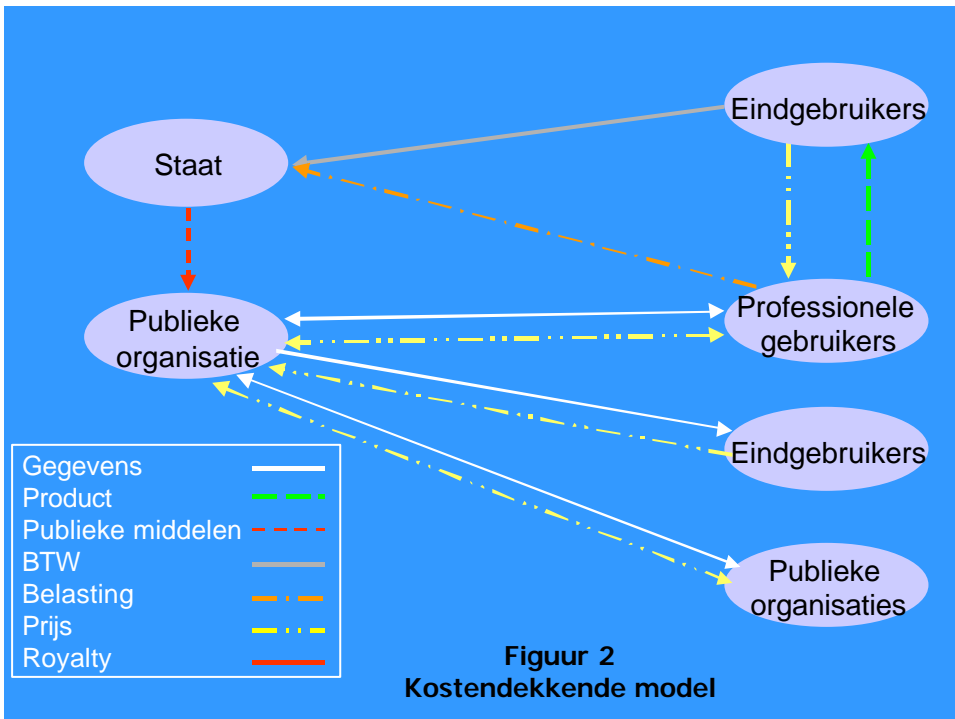
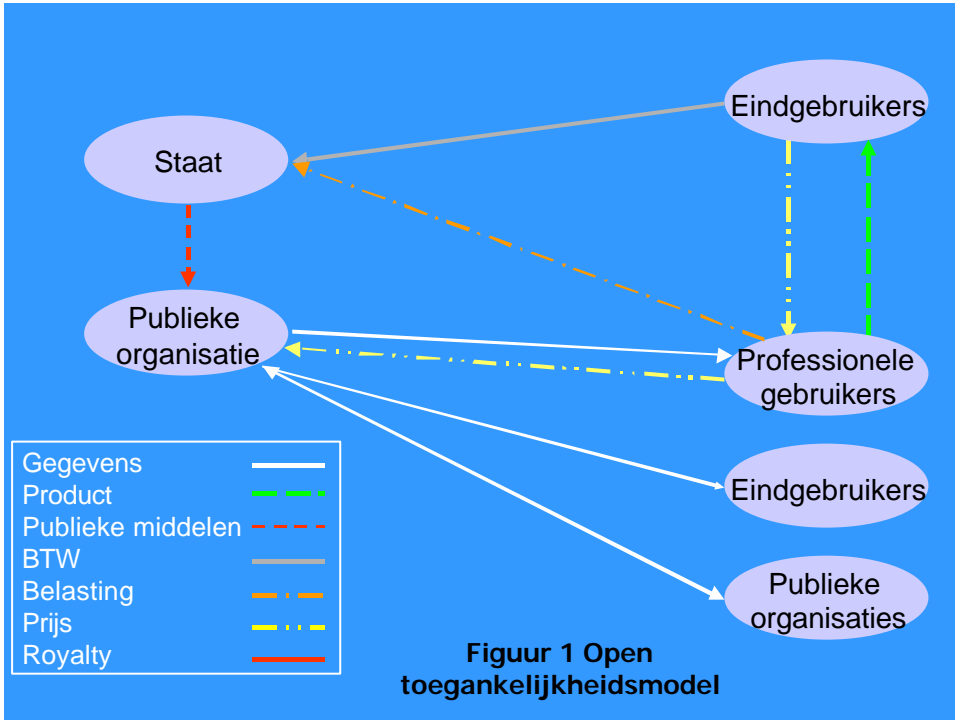
Verder bepaalt de Europese richtlijn dat de totale prijs voor de informatieverstrekking niet hoger mag zijn dan 'de totale kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden, vermeerderd met een redelijk rendement op de investering, met inachtneming van de vereiste zelffinanciering van het betrokken openbare lichaam, voorzover van toepassing' (artikel 6). Het voorziet niet in royalty's die op basis van de omzet worden verkregen. Wat als blijkt dat het model succesvol is en dat de inkomsten uit royalty's veel hoger reiken dan de kostprijs met een redelijke winstmarge? Grijpt Europa dan in? Wellicht dat door het stellen van een maximum aan royalty-inkomsten aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen.

Het is ook afhankelijk van het politieke draagvlak of zo'n model haalbaar is. Als de Nederlandse/ Europese politiek het toelaat, zou het model een *best practice* kunnen worden bij de evaluatie van de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie in 2008. Als namelijk blijkt dat het model in de praktijk werkt, dan hebben wij in Nederland (Europa) de beschikking over kwalitatief hoogwaardige geografische (basis)bestanden en een groot scala aan value-added producten en diensten, een situatie waar de Amerikanen een puntje aan kunnen zuigen.

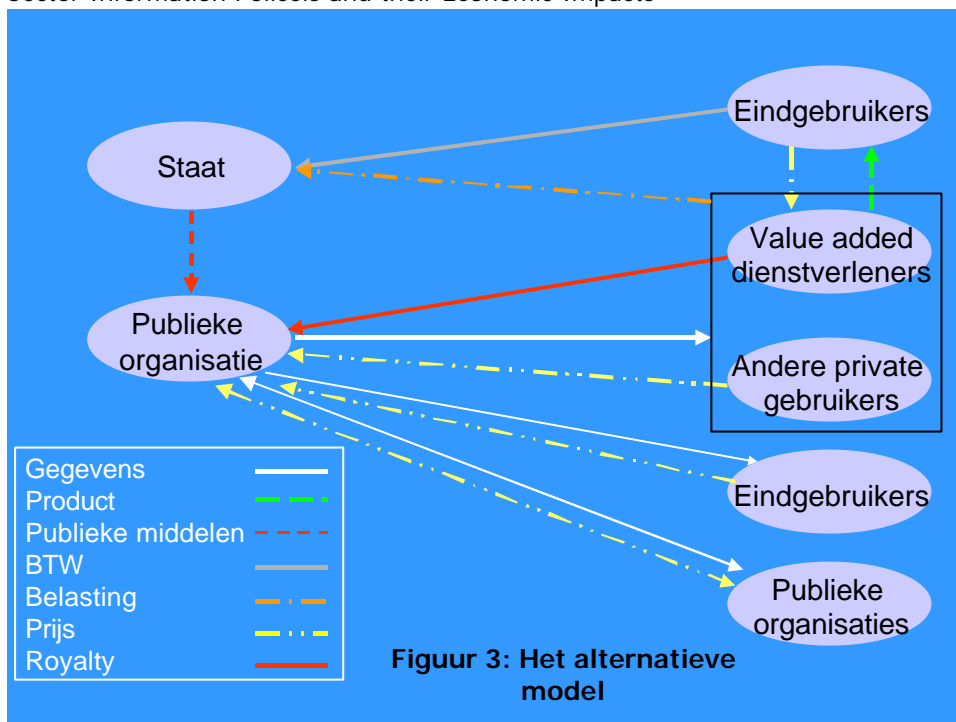
Bastiaan van Loenen, Jaap Zevenbergen en Jitske de Jong

[streamer]

Micro-economisch verzet tegen macro-economisch wenselijke
 beleidsverandering



Figuren 1 en 2 naar P. Weiss en Y. Pluijmers, 2002, Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies and their Economic Impacts



Algemene Theorie Toegankelijkheid

Hergebruik van informatie en met name van overheidsinformatie is een veelbesproken onderwerp. De discussie gaat vrijwel altijd over de prijs van de informatie en onder welke voorwaarden de overheid haar informatie ter beschikking stelt of moet stellen. Twee modellen geven de uitersten weer: het open- en het kostendekkende toegankelijkheidsmodel.

Open toegankelijkheidsmodel

In het open model is de informatie voor een ieder beschikbaar tegen maximaal marginale verstrekingskosten en onder minimale gebruiksvoorwaarden. De instelling die de informatie verzamelt en verwerkt, moet de financiering voor zijn activiteiten van elders halen, bijvoorbeeld uit de algemene middelen. Dit maakt de waarborg voor continue kwaliteit van de informatie afhankelijk van beslissers, die voortdurend op het belang van geo-informatie moeten worden gewezen om het budget voor het volgende jaar zeker te stellen. Afhankelijk van het economische klimaat zal dit de ene keer eenvoudiger gaan dan de andere keer (zie figuur 1).

Kostendekkende model

In het kostendekkende model dekt de prijs van de informatie een (groot) deel van de inwinnings- en verwerkingskosten en kan de prijs zelfs een winstopslag bevatten. De gebruiksvoorwaarden die vaak in dit model gehanteerd worden, beperken het gebruik tot slechts voor gebruik binnen de organisatie van de afnemer: de informatie mag niet worden doorverkocht. Degene die het intellectuele eigendom heeft, kan er verder voor kiezen om de verrijking van de informatie exclusief aan één partij te gunnen. De instelling die de informatie in

dit model verzamelt en verwerkt, kan in dit model een zekere financiële onafhankelijkheid genieten (zie figuur 2).