

# Hergebruik van overheidsinformatie

*Een gemiste kans voor Europa*



"Nurse, get on the internet, go to SURGERY.COM, scroll down and click on the 'Are you totally lost?' icon."

W.J. van Dijk

*Groningen, Maart 2007*



**Universiteit Twente**  
*de ondernemende universiteit*

# **Hergebruik van overheidsinformatie**

*Een gemiste kans voor Europa*

**Door**

W.J. van Dijk

***Universiteit Twente***

Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie

Public Administration

MEL-Master

Begeleiders: Dr. A.E. Steenge  
Prof. Dr. M.A. Heldeweg



**Universiteit Twente**  
de ondernemende universiteit

## Samenvatting

Overheden verzamelen informatie om haar publieke doelen en taken zo goed mogelijk te behartigen en uit te voeren. De informatie kan echter ook voor secundaire (commerciële) doelen worden gebruikt, waardoor sprake is van hergebruik van overheidsinformatie. Sinds 1989 is het binnen de Europese Unie steeds duidelijker geworden dat deze informatie grote commerciële waarde heeft. In de VS zijn deze inzichten eerder ontstaan.

Uit onderzoek van Pira International Ltd. is gebleken dat de markt voor het hergebruik van overheidsinformatie binnen de VS circa 11 keer groter is dan zijn Europese equivalent. In Europa kent deze markt een jaarlijkse grootte van circa € 68 miljard, terwijl de markt in de Verenigde Staten een jaarlijkse grootte kent van € 750 miljard.

Uit deze scriptie blijkt dat de voornaamste oorzaak van dit grote verschil gelegen is in het eigen handelen van de overheden van de Europese lidstaten. De Europese overheden bezitten namelijk over een natuurlijk monopoliepositie op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie. Europese overheden maken gebruik van het kostendekkende model. Dit model wordt echter niet in alle gevallen toegepast waardoor overheden informatie verkopen tegen marktprijzen en in sommige gevallen zelfs daarboven. In sommige gevallen treden overheden zelfs toe tot de markt, terwijl zij deze enige aanbieder zijn van informatie. Overheden maken daarmee misbruik van hun machtspositie.

Tegenover het prijzen van de informatie door de overheden van de meeste Europese lidstaten, staat het open toegankelijkheidsmodel van de Verenigde Staten. Binnen dit model wordt er geen prijs gehanteerd voor de informatie, waardoor er een digitale inhoudsindustrie ontstaat die jaarlijks garant staat voor een omvang van circa € 750 miljard.

De Europese Unie heeft dit onderkend dat overheden misbruik maken van hun machtspositie. Om dit misbruik tegen te gaan, heeft de Europese Unie getracht een maximumprijs in te stellen. Dit heeft zij geprobeerd door op 31 december 2003 een richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie uit te vaardigen (richtlijn 2003/98/EC).

Van alle juridische rechtsmiddelen die de Europese overheid voor handen heeft, is de keuze voor een richtlijn de juiste geweest. Echter, het meest gevoelige onderwerp ten aanzien van het hergebruik, het prijzen van de informatie, is slecht aangepakt. De richtlijn schrijft namelijk een prijs voor die *niet hoger is dan de kosten van voortbrenging, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. De bewijslast voor het kostengeoriënteerd zijn van de vergoeding ligt bij het openbare lichaam dat de vergoeding voor het hergebruik van de documenten verlangt*".

Met deze formulering van het tarifieringsbeginsel slaat de Europese Unie de plank volledig mis. Het is nu dan ook zaak dat de Europese Unie spijkers met koppen gaat slaan en gaat overschakelen naar het Amerikaanse open toegankelijkheidsmodel. Door de informatie vrij op de markt aan te bieden, komt de natuurlijke monopoliepositie van de overheden te vervallen, waardoor de overheden geen misbruik kunnen maken van hun machtspositie.

## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| <b>Voorwoord</b> .....   | 5  |
| <b>HOOFDSTUK 1 <i>Probleemstelling</i></b> .....                     | 6  |
| 1.0 Inleiding.....   | 7  |
| 1.1 Belang van informatie .....                                      | 7  |
| 1.2 Verkoop van overheidsinformatie .....                            | 8  |
| 1.3 Theoretisch kader .....  | 8  |
| 1.4 Probleemstelling .....   | 9  |
| <b>HOOFDSTUK 2 <i>Overheid en informatie</i></b> .....               | 10 |
| 2.0 Introductie .....  | 11 |
| 2.1 Informatiemaatschappij.....                                      | 11 |
| 2.2 Overheidsinformatie.....   | 12 |
| 2.3 Hergebruik .....   | 13 |
| 2.4 Overheidsbeleid en belangen .....                                | 13 |
| 2.5 Waarde van hergebruik van overheidsinformatie .....              | 15 |
| 2.6 Verkoop van informatie .....                                     | 17 |
| 2.7 Conclusies .....   | 18 |
| <b>Hoofdstuk 3 <i>Verenigde Staten versus Europa</i></b> .....       | 19 |
| 3.0 Inleiding.....   | 20 |
| 3.1 Business modellen t.b.v. hergebruik van overheidsinformatie..... | 20 |
| 3.2 Organisatie en uitvoering rondom hergebruik.....                 | 23 |
| 3.3 Meteorologische informatie.....                                  | 24 |
| <b>Hoofdstuk 4 <i>Natuurlijk monopolie</i></b> .....                 | 26 |
| 4.0 Inleiding.....   | 27 |
| 4.1 Natuurlijke monopoliepositie overheden .....                     | 27 |
| 4.2 Nadelen monopoliepositie.....                                    | 29 |
| 4.3 Vertaling naar hergebruik van overheidsinformatie .....          | 30 |
| 4.4 Europa vs. Verenigde Staten .....                                | 32 |
| 4.5 Conclusies .....   | 33 |
| <b>Hoofdstuk 5 <i>Mogelijke oplossingen</i></b> .....                | 35 |
| 5.0 Inleiding.....   | 36 |
| 5.1 Theoretische oplossingsrichtingen.....                           | 36 |
| 5.2 Richtlijn 2003/98/EC zorgt voor maximumprijs .....               | 36 |
| 5.3 Voorgeschiedenis ontstaan richtlijn .....                        | 38 |
| 5.4 Evaluatie tarifieringsbeginsel en richtlijn.....                 | 41 |
| 5.5 Kanttekening richtlijn.....                                      | 44 |
| 5.6 Conclusies .....   | 45 |
| <b>Hoofdstuk 6 <i>Conclusies en aanbevelingen</i></b> .....          | 46 |
| 6.1 Conclusies .....   | 47 |
| 6.2 Aanbevelingen .....  | 49 |
| <b>LITERATUURLIJST</b> .....   | 50 |
| <b>Bijlage 1 Richtlijn 2003/98/EC</b> .....                          | 52 |
| <b>Bijlage 2 Vragenlijst Groenboek</b> .....                         | 53 |

## Voorwoord

Een opleiding rond je in veel gevallen af met een scriptie. Zo ook in dit geval. Voor u ligt namelijk de scriptie waarmee ik mijn Master-studie Management, Law and Economics afrond, een specialisatie van de studie Public Administration aan de Universiteit Twente. Ik heb geanalyseerd waarom Europa achterloopt ten opzichte van de Verenigde Staten wanneer het gaat over het hergebruik van overheidsinformatie.

Het afronden van de scriptie en de studie heeft te lang geduurd. Ik heb het hebben van een drukke baan en het afronden van een universitaire studie danig onderschat. Desondanks heb ik, mede dankzij de scriptie, een mooie tijd gehad in ondermeer Brussel, de stad die in mijn hart is blijven zitten. Daarnaast gaf de scriptie mij de mogelijkheid om me dieper in dit, nog steeds onderbelichte, thema te duiken.

Ik wil mijn begeleiders dr. Steenge en prof. Dr. Heldeweg bedanken voor de begeleiding en de steun tijdens het opstellen van de scriptie. Zij hebben me in de juiste richting gestuurd om deze scriptie af te ronden. Vooral eerstgenoemde ben ik dankbaar voor het opvangen nadat de eerste samenwerking met andere begeleiders tot niets leidde.

Ook wil ik mijn oude 'mentor' Ron Weerdmeester en zijn vrouw Giulia Constatino bedanken voor al hun steun in Brussel en de mogelijkheid om mee te helpen aan de uitvoering van het Europese SPREAD-project, de aanleiding voor mijn scriptie. Ik hoop dat het IDP en vooral Elsa voortvarend zal gaan in de toekomst. Ook wil ik jullie bedanken voor de steun in de rug in de belangrijkste stap van mijn leven, het vinden van een goede en vooral leuke baan. Het gaat jullie en natuurlijk Falco en Micol goed in Italië.

De scriptie had tevens niet tot stand kunnen komen zonder de hulp en begrip van mijn collega's van PNO Consultants. Ik wil mijn collega's bedanken voor het meedenken in mijn scriptie en de steun die jullie me hebben gegeven.

Als laatste wil ik mijn familie en vooral mijn ouders bedanken voor de steun en flexibiliteit die zij aan de dag hebben gelegd. Het over en weer verhuizen van verschillende locaties is niet fijn, maar is niet meer noodzakelijk. Pa en ma, bedankt voor de steun en bereidheid om mij te helpen tot een succesvolle afronding van deze opleiding.

Groningen, maart 2007

Wouter van Dijk

# **HOOFDSTUK 1**

## *Probleemstelling*

## 1.0 Inleiding

Informatie speelt een grote rol in het hedendaagse leven. Deze informatie wordt door veel partijen voor verschillende doeleinden verzameld. De grootste informatieverzamelaar is de overheid die de informatie verkrijgt voor het voeren van goed beleid. De informatie kan echter door anderen partijen ook voor andere doeleinden worden gebruikt. In dat geval spreken we over hergebruik van overheidsinformatie. Binnen de Verenigde Staten kent de markt voor het hergebruik van overheidsinformatie een jaarlijkse grootte van circa € 750 miljard. Europa loopt op dit gebied nog ver achter. Deze scriptie analyseert dit probleem en eindigt met conclusies en aanbevelingen.

In paragraaf 1.1 wordt kort ingegaan op het belang van informatie. Paragraaf 1.2 beschrijft kort het probleem ten aanzien van hergebruik van overheidsinformatie. In paragraaf 1.3 wordt het theoretische kader beschreven ten aanzien van het probleem. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 1.4 waar de probleemstelling en de deelvragen van de scriptie worden geformuleerd.

## 1.1 Belang van informatie

Het laatste decennium wordt gekenmerkt door ontwikkelingen op diverse gebieden. Politieke invloeden zijn veranderd, het aantal milieutechnische en energetische vraagstukken is toegenomen en daarnaast zijn er talrijke maatschappelijke ontwikkelingen gaande. Echter de ontwikkeling die het afgelopen decennium de meeste impact heeft gehad op het leven van een ieder is de komst van het internet en de verdere ontwikkeling daarvan.

Het gebruik van internet door zowel de burgers als het bedrijfsleven en de publieke sector neemt in rap tempo toe evenals de toepassingen van het internet. Was internet in eerste instantie bedoeld om via een computer in andere computers te kunnen kijken, zijn de toepassingen tegenwoordig talrijk. Enkele voorbeelden:

- Het chatten is een bekend fenomeen, met name onder de jongeren;
- E-learning. Mensen kunnen cursussen en lessen volgen via het internet;
- Presentaties van verschillende organisaties;
- On-line winkels om goederen te kopen;
- Helpdesk via het internet.

Het internet is gebaseerd op digitale inhoud. Het vormt een toegang tot een haast onuitputtende bron van digitale inhoud en informatie. Een van de voornaamste bronnen van digitale inhoud is overheidsinformatie.

De overheidsinformatie wordt primair verzameld voor publieke/politieke doeleinden. Voorbeelden zijn:

- Demografische informatie om inzicht te krijgen in de maatschappij;
- Geografische ontwikkelingen;
- Financiële gegevens en bedrijfsgegevens.

De informatie kan echter tevens dienen voor secundaire doelen, zoals commerciële doelen. Zodra de informatie voor deze secundaire doelen wordt gebruikt, kan men spreken over hergebruik van overheidsinformatie. De Europese Unie hanteert de volgende definitie voor hergebruik van overheidsinformatie: *“Openbare lichamen verzamelen, produceren, vermenigvuldigen en verspreiden documenten om hun publieke taak te vervullen. Gebruik van deze documenten om andere redenen is hergebruik.”* (artikel 8, Europese richtlijn 2003/98/EC).

Momenteel wordt het hergebruik door verschillende nationale overheden in Europa alsmede de Europese Unie gesteund en gestimuleerd. Hergebruik van overheidsinformatie kent voordelen voor alle partijen in de maatschappij.

Overheidsinformatie kan grofweg worden opgedeeld in 5 groepen. De onderverdeling met bijbehorende voorbeelden luidt als volgt:

- 1) Geografische informatie (landkaarten, landregistraties, meteorologische informatie, milieu-informatie);
- 2) Cultureel (inclusief musea en bibliotheken);
- 3) Zakelijke informatie (bedrijfsinformatie, intellectuele eigendomsrechten, patenten);
- 4) Economische and sociale data (demografische statistieken, populatie statistieken);
- 5) Andere overheidsinformatie (toeristische informatie, officiële publicaties, juridische informatie).

De geografische informatie en dan met name meteorologische informatie en landregistraties worden gekenmerkt door haar enorme omvang van data en het feit dat het ruwe data betreft. Ruwe data wil zeggen dat, zodra de informatie wordt verworven door partijen, dat deze partij nog relatief veel toegevoegde waarde moet leveren om te komen tot een kwalitatief goed eindproduct.

## **1.2 Verkoop van overheidsinformatie**

De publieke sector onderkent de belangen van het hergebruik van overheidsinformatie en de voordelen van het hergebruik. Het hergebruik:

1. Staat garant voor een industrie met een jaarlijkse waarde van circa € 68 miljard binnen de Europese Unie en is alleen maar groeiende;
2. Verhoogt de kwaliteit van dienstverlening en producten in vele industrieën;
3. Is voor de overheid een middel om inkomsten te genereren;

Oftewel, overheidsinformatie speelt een grote rol in de huidige economie en maatschappij en is belangrijk voor verdere ontwikkeling hiervan. Om deze reden achten overheden binnen de Europese Unie het normaal dat het hergebruik van overheidsinformatie wordt gekoppeld aan een prijs. Dat wil zeggen, hergebruik van overheidsinformatie vindt slechts plaats wanneer derde partijen (veelal private partijen) de informatie kopen.

Op zich is hier het een en ander over te zeggen. Immers de overheid komt tot financiële middelen voor het verzamelen van de informatie door partijen in de private sector belasting op te leggen. Deze inkomsten worden vervolgens gebruikt om informatie te verzamelen, die de private sector (die indirect de verzameling van de informatie heeft bekostigd) op haar beurt kan kopen van de overheid. Kortom, de private sector betaald een dubbele prijs indien gesproken wordt over het hergebruik van overheidsinformatie.

Binnen de Europese Unie bestaan richtlijnen die de lidstaten verplichten overheidsinformatie te verkopen waarbij de marginale kosten de maximale prijs vormen. Dat wil zeggen dat de overheid slechts een maximale prijs kan vragen die gelijk is aan de marginale kosten om de betreffende informatie te verzamelen.

Echter met betrekking tot het hergebruik van soorten overheidsinformatie en dan met name meteorologische informatie en geografische informatie, kan gesproken worden van 'overpricing' van de informatie. Overpricing wil zeggen dat de informatie wordt verkocht voor een prijs die hoger ligt dan de marginale kosten benodigd voor het verzamelen van de informatie.

## **1.3 Theoretisch kader**

Bij het prijzen van overheidsinformatie kan vanuit een theoretisch kader vraagtekens worden gesteld. Zo kan het prijzen van informatie leiden tot een principaal-agent relatie, die transactiekosten met zich mee brengt. Er zullen telkenmale afspraken moeten worden gemaakt over de (algemene) voorwaarden en pricing van de informatie, hetgeen automatisch leidt tot transactiekosten. Het prijzen van overheidsinformatie kan tevens een goede marktwerking verstoren waardoor, geredeneerd vanuit het Hicks-Kaldor principe, geen Pareto-effect wordt behaald. Bij het hergebruik van overheidsinformatie is er tevens sprake van een natuurlijke monopoliepositie die de overheid bezit. Zij zijn immers de enige partij die, vanuit bedrijfseconomische of wettelijke redenen, in staat zijn een bepaalde soort informatie te verkrijgen. Overheden zijn geneigd om deze (monopolie)machtspositie te



misbruiken, hetgeen kan duiden op een voor de maatschappij mindere situatie. Monopolisten worden immers gekenmerkt door hun streven naar winstmaximalisatie door het uitoefenen van marktmacht<sup>1</sup>. Indien de overheid (monopolist) deze marktmacht inderdaad uit zou oefenen, zou dit, in het oog van het Pareto-beginsel, ten koste gaan van de gehele maatschappij. Dit zou op z'n minst vreemd te noemen zijn, omdat juist de overheid het belang van de maatschappij voorop moet stellen.

#### **1.4 Probleemstelling**

*“Op welke wijze moet een overheid met hergebruik van overheidsinformatie omgaan en eventueel faciliteren teneinde optimaal rendement te halen uit de economische waarde die de informatie bezit”.*

##### **Deelvragen**

- Wat wordt verstaan onder hergebruik van overheidsinformatie?
- In hoeverre verschillen het Amerikaanse en Europese model ten behoeve van hergebruik van overheidsinformatie en hoe kunnen beide modellen elkaar mogelijk versterken?
- Binnen welke institutionele kaders wordt het hergebruik van overheidsinformatie gefaciliteerd in de Verenigde Staten en in Europa?
- In hoeverre vindt er misbruik plaats van de monopoliepositie die de overheid heeft bij het hergebruik van overheidsinformatie?
- Welke economische en maatschappelijke effecten heeft een eventueel misbruik van een monopoliepositie?
- Hoe kan een ongewenste monopoliepositie van de overheden tegen worden gegaan zonder dat de verzameling van overheidsinformatie hieraan ten kosten gaat?

---

<sup>1</sup> Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Porcupine Press (Philadelphia)

## **HOOFDSTUK 2**

### *Overheid en informatie*

## **2.0    Introductie**

Europa (en de rest van de wereld) is de laatste decennia in rap tempo veranderd. Informatievoorziening en de ontsluiting van informatie speelden hierbij een grote rol. Met name na de komst van het internet werd de drempel voor toegang tot een enorme hoeveelheid informatie voor veel mensen aanzienlijk verlaagd.

Informatie wordt om verschillende redenen gegenereerd en verzameld. Eén van de voornaamste verzamelaars van informatie zijn overheden. Zij gebruik deze informatie primair voor het formuleren en voeren van een goed beleid, bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in bedrijven die gevestigd zijn binnen de landgrenzen, voor demografische doeleinden etc. Deze informatie beschikt naast bestuurlijke en maatschappelijke waarde ook over een economische waarde. Private partijen (ondernemingen) kunnen met behulp van deze informatie nieuwe producten aanbieden of producten produceren met een hogere kwaliteit. De ondernemingen die zich met het hergebruik van overheidsinformatie bezig houdt wordt de digitale inhoudsindustrie genoemd en staat jaarlijks garant voor een hoge economische waarde en veel (nieuwe) arbeidsplaatsen.

Dit hoofdstuk is gericht op de introductie van het begrip ‘overheidsinformatie’. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk (§ 2.1) wordt uitgelegd welke rol informatie heeft in de huidige informatiemaatschappij. In paragraaf 2.2 wordt (§ 2.2) het begrip “informatiemaatschappij” nader toegelicht. Tevens wordt het belang van beschikbare informatie toegelicht. En wat we verstaan onder hergebruik van overheidsinformatie wordt behandeld in § 2.3. Overheidsinformatie en het hergebruik ervan hebben een bepaalde waarde. Paragraaf 2.4 gaat in op het overheidsbeleid en de belangen ten aanzien van de informatie. In § 2.5 wordt de waarde van hergebruik van overheidsinformatie uitgelegd. In § 2.6 komen de verschillende richtlijnen naar voren die ten grondslag liggen aan het beleid van (Europese) overheden met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie. In § 2.7 komen de conclusies van dit hoofdstuk naar voren.

## **2.1    Informatiemaatschappij**

De laatste decennia is de maatschappij in een rap tempo veranderd. Informatie en met name digitale informatie (digital content) spelen een overheersende rol in de ontwikkeling van de “informatiemaatschappij” en de op kennis gebaseerde economie (Europese Commissie, 1998, 2002). De toegang tot veel en verschillende informatie wordt steeds laagdrempeliger en makkelijker. Vooral de ontwikkelingen op IT-gebied hebben een enorm impuls gegeven aan de ontwikkeling van de informatiemaatschappij. Informatie kan hierdoor op meerdere wijzen worden ontsloten. De instrumenten zijn niet alleen toegenomen, maar door de koppeling van verschillende technologieën (bijvoorbeeld internet in combinatie met mobiele telefonie) nemen ook de toepassingsmogelijkheden sterk toe.

Met name de introductie van het internet heeft ervoor gezorgd dat de huidige maatschappij zich heeft ontwikkeld tot de “informatiemaatschappij”. Tegenwoordig heeft het grootste deel van de huishoudens de beschikking over minstens één computer met een internetverbinding. Daarnaast beschikt vrijwel iedere onderneming over computers met internetaansluiting. Mensen kunnen daardoor thuis of op hun werk ‘on-line’, zodat de drempel tot een enorme hoeveelheid van informatie betrekkelijk laag is.

Niet alleen burgers plukken de vruchten van deze ontwikkelingen. Ook voor het bedrijfsleven ontstaan nieuwe mogelijkheden en kansen. Ondernemingen presenteren zichzelf op het internet, bieden daar hun diensten en producten aan en kunnen een breder publiek bereiken, waardoor de doelgroep wordt vergroot. Een ander voordeel is dat een nieuw soort dienstverlening ontstaat, de zogenaamde digitale inhoudsindustrie. Onder deze industrie vallen onder meer meteorologische bedrijven, statistische bedrijven, gaming bedrijven, etc. De digitale inhoudsindustrie zorgt voor een positieve impuls op de economie en de werkgelegenheid. Deze industrie verwerkt ruwe informatie tot specialistische informatie.

De publieke sector zoekt ook steeds meer haar toevlucht in de nieuwe informatiekanaalen. Met behulp van deze kanalen wordt zij in staat gesteld de interactiviteit van haar beleid te verhogen, hetgeen zich

vertaald in het kunnen voorkomen van transparantieproblemen en het verkleinen van de afstand tot de burger.

Binnen de "informatiemaatschappij" is niet alleen de toegang tot informatie belangrijk, maar speelt de kwantiteit en de kwaliteit van de informatie een minstens zo grote rol. Doordat partijen beter in staat zijn om meer kwalitatieve informatie te vergaren, zijn ze beter in staat om afwegingen te maken. Hierdoor kunnen betere keuzes (minder risico) worden gemaakt. Immers een weloverwogen beslissing kan alleen worden genomen indien men beschikt over alle informatie. Dit geldt voor te nemen beslissingen in zowel persoonlijke sfeer, zakelijke sfeer als overheids sfeer.

Artikel 2 van de Europese richtlijn 2003/98/EG luidt: "De ontwikkeling van een informatie- en kennismaatschappij is van invloed op het leven van elke burger in de Gemeenschap, omdat hierdoor onder meer nieuwe manieren van toegang tot en verwerking van kennis worden geboden". Het belang van informatie wordt mede onderkend in deze Europese richtlijn.

De Europese Commissie zegt verder over het belang van hergebruik van overheidsinformatie in haar groenboek: "informatie speelt een fundamentele rol bij het behoorlijk functioneren van de interne markten en het vrije verkeer van goederen, diensten en personen" (Europese Commissie, 1998: pagina 2)<sup>2</sup>. Toegang tot grote hoeveelheden informatie kan blijkbaar een bepaalde 'boost' geven aan de economie en samenleving als geheel.

## 2.2 Overheidsinformatie

Om de informatiemaatschappij draaiende te houden is het continu vergaren en genereren van informatie van cruciaal belang. De rol van overheden is hierbij essentieel. Overheden zijn namelijk de grootste producenten van informatie in Europa (Pira International Ltd., 2000, *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, p 8). Overheidsinformatie is overal om ons heen te vinden, zonder dat we er blijk van hebben. Denk bijvoorbeeld aan: regelgeving, postbus 51 spotjes, het wekelijks interview met de Minister President, onze naam, rechterlijke uitspraken, een folder van de gemeente, DNA-databanken, opsporingsgegevens, CBS-gegevens, een bon voor te hard rijden, belastingaanslagen, ons rijbewijs, weersinformatie, financiële gegevens van de Kamer van Koophandel, kentekens, landkaarten en ga zo maar door.<sup>3</sup>

Overheden verzamelen informatie om haar publieke doelen en taken zo goed mogelijk te behartigen en uit te voeren. Overheidsinformatie is zeer divers en omvangrijk, omdat:

- De overheid zorg draagt voor een breed pakket van publieke belangen. Overheden voeren beleid ten aanzien van haar publieke taken en doelen die de complete bevolking treft. Overheden hebben een breed werkingsgebied, variërend van een vergrijzingsbeleid tot aan een veiligheidsbeleid. Om deugdelijk beleid te voeren is in dit hele werkingsgebied veel en verschillende informatie vereist;
- De overheid voert een beleid voor de lange termijn. Beleid moet structureel zijn en haar toepassing vinden over meerdere jaren. Hiervoor is een grote hoeveelheid informatie nodig. Hiermee wordt de overheid in staat gesteld bepaalde trends of ontwikkelingen in kaart brengen om het juiste beleid te formuleren.

Overheidsinformatie is een verzamelnaam voor vele soorten van informatie. Voorbeelden van overheidsinformatie zijn financiële en zakelijke informatie verzameld door verschillende ministeries, maar bijvoorbeeld ook juridische, wetenschappelijke, technische, culturele, medische en geografische informatie<sup>4</sup>. Ondanks de diversiteit van overheidsinformatie kan de informatie grofweg in vijf verschillende groepen worden onderverdeeld<sup>5</sup>.

De onderverdeling met bijbehorende voorbeelden is als volgt:

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/green\\_paper/gp\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/green_paper/gp_nl.pdf)

<sup>3</sup> Vries, de, M. (2004), *Implementatie van de EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de WOB*, aflevering 15, pag. 2038, Nederlands Juristenblad (Kluwer)

<sup>4</sup> Zie voor een aantal concrete Nederlandse voorbeelden van instanties die overheidsinformatie verzamelen: M.M.M. van Eechoud en J.J.C. Kabel, *Prijsbepaling voor elektronische overheidsinformatie*, pp 17-30, deel 14 in de ITeR-reeks, Deventer: Kluwer 1998.

<sup>5</sup> Pira International Ltd., 2000, *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, p 16

1. Geografische informatie (landkaarten, landregistraties, meteorologische informatie, milieu-informatie);
2. Culturele informatie, inclusief musea en bibliotheken (geschiedenisonderzoeken, overheidsonderzoeken);
3. Zakelijke informatie (bedrijfsinformatie, intellectuele eigendomsrechten, patenten);
4. Economische en sociale data (demografische statistieken, populatie statistieken, opbouw van nationaal inkomen);
5. Andere overheidsinformatie (toeristische informatie, officiële publicaties, juridische informatie).

### **2.3 Hergebruik**

Overheden verzamelen informatie om een primair doel na te streven, namelijk het voeren van een goed beleid. Een overheidsorganisatie verzamelt bijvoorbeeld demografische informatie om inzicht te krijgen in de opbouw van de bevolking in het land om op basis van deze informatie een deugdelijk beleid te voeren ten aanzien van bijvoorbeeld vergrijzing. Ook voor de (belasting)inkomsten van overheden wordt informatie vergaard en opgeslagen. Het betreft in dit geval voornamelijk zakelijke en financiële informatie, zoals bijvoorbeeld bedrijfsgegevens, omzetgegevens en gegevens over juridische structuren.

Bovenstaande informatie en andere overheidsinformatie kunnen echter ook gebruikt worden bij het nastreven van andere (commerciële) doelen, zogenaamde secundaire doelen. Wanneer de overheidsinformatie wordt gebruikt voor een secundair doel kan gesproken worden over hergebruik van overheidsinformatie. Artikel 8 van de Europese richtlijn 2003/98/EC hanteert de volgende definitie voor hergebruik van overheidsinformatie: *“Openbare lichamen verzamelen, produceren, vermenigvuldigen en verspreiden documenten om hun publieke taak te vervullen. Gebruik van deze documenten om andere redenen is hergebruik”*.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen hergebruik van overheidsinformatie (bijvoorbeeld informatie van het ene ministerie verstrekken aan een andere ministerie) en commerciële exploitatie van overheidsinformatie. De commerciële exploitatie van overheidsinformatie wordt door Eechoud (1998:2) omschreven als *“de uitbating van met publieke middelen bekostigde informatie. Die uitbating is niet beperkt tot het met winstoogmerk verhandelen van overheidsinformatie door de private sector, maar kan ook bestaan in de levering van informatie door een overheidsinstelling met het doel extra inkomsten te verwerven”*. In deze scriptie wordt met ‘hergebruik’ zowel de commerciële exploitatie als het hergebruik bedoeld.

Hergebruik van overheidsinformatie kan op diverse manieren geschieden (Pira, 2002: 23):

- a) Informatie gaat van overheid direct naar de eindgebruiker. In dit geval is de informatie van dusdanige kwaliteit of dusdanig ‘simpel’ dat er geen waarde meer hoeft worden toegevoegd en direct geschikt is voor de eindgebruiker. Gedacht moet worden aan de uittreksels van de kamer van Koophandel of jurisprudentie;
- b) Informatie gaat via ‘tussengebruikers’ naar de eindgebruiker. Sommige overheidsinformatie vergen dusdanige bewerking, dat eerst ondernemingen of andere partijen de informatie bewerken voordat het bij de eindgebruiker komt. Een voorbeeld is MeteoConsult die ruwe radarbeelden (meteorologische informatie) van de overheid koopt en deze informatie vervolgens dusdanig bewerkt dat het specialistische eindproducten worden, die daardoor geschikt zijn voor de eindgebruiker.

### **2.4 Overheidsbeleid en belangen**

Historisch perspectief overheidsbeleid:

Overheden streven continu naar het voeren van een goed, weloverwogen en degelijk beleid. Zoals reeds genoemd is voor het voeren van een dergelijk goed beleid grote hoeveelheden en diverse soorten informatie een vereiste. Immers op basis van volledige informatie kunnen de beste beslissingen worden genomen.

Het overheidsbeleid ten aanzien van hergebruik van (digitale) overheidsinformatie is in de laatste decennia veelvuldig aangepast. Tot het einde van de jaren '80 was het beleid erop gericht de beschikbare informatie niet tot zeer beperkt te hergebruiken. De enorme archieven vol met informatie werden niet of nauwelijks gebruikt.

Met de eerste initiatieven op het gebied van ICT werd het vraagstuk rondom hergebruik van overheidsinformatie steeds actueler. Verschillende partijen (waaronder met name de Europese Commissie) begonnen in te zien dat een goede wisselwerking tussen private en publieke sector veel economische, bestuurlijke en maatschappelijke kansen en mogelijkheden voor beide sectoren met zich mee kon brengen (zie paragraaf 1.5). In deze periode werden dan ook tal van studies uitgevoerd naar de optimale inzet van de ICT-mogelijkheden voor de juiste afstemming van de publieke en private sector, maar ook de knelpunten die zich eventueel zouden kunnen voordoen.

Eén van deze rapporten die in 1989 door de Europese Commissie werd gepubliceerd, was *'The guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the Information market'*<sup>6</sup>. In deze publicatie werden 19 aanbevelingen gegeven omtrent het adresseren van de spanningen die exploitatie van overheidsinformatie oproept. Eén van de spanningen die werd genoemd was de monopoliepositie die de overheid bezit bij het genereren van overheidsinformatie en de nadelige gevolgen die de monopolie met zich mee kon brengen. Het resultaat van deze rapporten werd door veel partijen echter gezien als een ver-van-je-bed-show, waardoor het onderwerp naar de achtergrond verdween.

Na een periode van bezinning bracht de eerste internetgolf (1995-1996) het onderwerp weer tot leven. Het was opnieuw de Europese Commissie die het voortouw nam. Zij zag een grote rol voor het internet weggelegd ten behoeve van het kunnen ontsluiten van de grote hoeveelheden overheidsinformatie van de private sector. Hierbij redeneerde de Commissie tegen de achtergrond van haar interne markt doelstellingen<sup>7</sup>.

Met de komst van ondermeer het internet en de mobiele telefonie en verdere digitalisering van overheidsinformatie kwam de ontwikkeling in een stroomversnelling. Diverse overheidsorganisaties gingen over tot de grootschalige verkoop van haar informatie. Hierbij werd niet gedacht aan interne markt doelstellingen, maar aan pure bedrijfseconomische en bestuurlijke mogelijkheden. Veel overheden zagen de verkoop van overheidsinformatie als een interessante, maar vooral ook aangename bron van inkomsten. Onderzoek van Pira<sup>8</sup> wees uit dat overheden van verschillende EU-lidstaten marktconforme prijzen (of zelfs hoger) hanteerden voor de verkoop c.q. hergebruik van haar informatie teneinde grote delen van de overheidskosten (die gedeeltelijk niet specifiek waren gemaakt voor het genereren van de informatie) terug te verdienen. Met andere woorden, overheden prefereren bij het hergebruik van overheidsinformatie de economische belangen boven de maatschappelijke en bestuurlijke belangen. Dit kan worden gezien als een zorgelijke ontwikkeling.

#### Belangen:

Zoals uit bovenstaande is gebleken, is het hergebruik van overheidsinformatie de laatste jaren een 'hot item' geworden binnen het beleid van overheden (zowel regionaal, nationaal als Europees). Naast een economische impact (zie vorige paragraaf) is het bij de verschillende overheden doorgedrongen dat hergebruik van overheidsinformatie tevens een grote impact heeft op de maatschappij. Tot op zekere hoogte hebben namelijk alle betrokken partijen belang bij een ruime beschikbaarheid en goede toegankelijkheid van overheidsinformatie (Dumortier et al., 2002).

Onderstaan volgt een kort overzicht van de verschillende belangen voor de betrokkenen in de maatschappij. Hierbij is een onderverdeling gemaakt in de belangen voor de burger, de private sector en de publieke sector:

1. De burger (particulieren, belangengroepen, non-profitorganisaties, media, bedrijven, etc.):
  - Als staatsburger: beschikbare en toegankelijke overheidsinformatie is van essentieel belang voor de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces;
  - Als klant van de overheid: een transparant informatiebeleid vormt de hoeksteen van een kwaliteitsvolle dienstverlening aan de burger.
2. De private sector (het bedrijfsleven):
  - Algemene economische voordelen: ondernemingen kunnen kostenbesparingen, concurrentie- en andere voordelen realiseren door het gebruik van overheidsinformatie;

---

<sup>6</sup> [http://www.europa.eu.int/information\\_society/topics/multi/psi/library](http://www.europa.eu.int/information_society/topics/multi/psi/library)

<sup>7</sup> Zie art. 95 EU Verdrag.

<sup>8</sup> Pira International Ltd. (2000), *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, Surrey (Engeland), pp 17-19

- Commerciële exploitatie: de private informatiesector kan op basis van overheidsinformatie nieuwe informatieproducten- en diensten met toegevoegde waarde ontwikkelen.
3. De publieke sector (de overheid):
- Interne efficiëntie en effectiviteit: betere informatieverstrekking en –uitwisseling bevordert de efficiëntie en de doelmatigheid van de beleidsvorming en –uitvoering door de overheid;
  - Kwaliteit van communicatie en dienstverlening: deze meer efficiënte en effectieve werking komt indirect ook de burger en het bedrijfsleven ten goede.

#### *Beleid ten aanzien van hergebruik*

Omdat inzicht is ontstaan in het belang van hergebruik van overheidsinformatie, hebben sinds eind jaren '90 steeds meer overheden een beleid gevormd rond het hergebruik. Het beleid van de diverse EU-lidstaten werd daarbij gekenmerkt door grote verschillen op het gebied van bijvoorbeeld prijsmechanismen en formats. Om uniformiteit op het gebied van hergebruik te stimuleren, heeft het Europees Parlement in 2003 een richtlijn opgesteld, te weten *richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake hergebruik van overheidsinformatie* (hierover later meer). Grondslag van deze richtlijn is gelegen in het in 1998 uitgebrachte “*Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij*”<sup>9</sup>, waarin de verschillende vraagstukken en knelpunten rond de toegang en exploitatie van overheidsinformatie worden behandeld.

Het huidige beleid van nationale overheden is veelal afgeleid van dit groenboek. Zo heeft de Nederlandse overheid op basis van het groenboek haar beleid rond hergebruik van overheidsinformatie verwoord in de beleidsnota “*Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie*”<sup>10</sup> en kent de Britse overheid bijvoorbeeld het “*Het witboek over vrijheid van informatie*”.

## **2.5 Waarde van hergebruik van overheidsinformatie**

Zoals de definitie van hergebruik van overheidsinformatie impliceert, kan overheidsinformatie hergebruikt worden voor andere doeleinden dan waarvoor de informatie in eerste instantie wordt verzameld. Partijen willen de informatie hergebruiken omdat deze informatie van belang kan zijn voor het maken van goede keuzes. Een op te richten zorginstelling kan bijvoorbeeld demografische informatie, verzamelt door de overheid, gebruiken om te bepalen welke vestigingsplaats interessant zou kunnen zijn. Een ander voorbeeld is het reeds genoemde MeteoConsult. De specialistische meteorologische informatie wordt bijvoorbeeld gebruikt voor risico-inventarisaties in verschillende branches, waardoor de informatie meer waarde krijgt. Een ander economisch voordeel ontstaat doordat de productiekosten van de informatie (kosten t.b.v. de vergaring van de informatie) door het hergebruik netto af kunnen nemen. De informatie wordt immers door een breder publiek ‘gebruikt’.

Overheidsinformatie bezit een economisch potentieel uitgedrukt in een tweetal waarden, te weten economische waarde en gebruikerswaarde:

### *1. Economische waarde*

Een onderzoek van Pira International Ltd.<sup>11</sup> (verder te noemen: Pira) wijst uit dat de economische waarde van overheidsinformatie binnen de Europese Unie jaarlijks ongeveer € 68 miljard bedraagt.

De totale geschatte waarde van de overheidsinformatie is door Pira onderverdeeld naar soort overheidsinformatie. In onderstaand taartdiagram is af te lezen hoeveel waarde de verschillende soorten overheidsinformatie in Europa vertegenwoordigen.

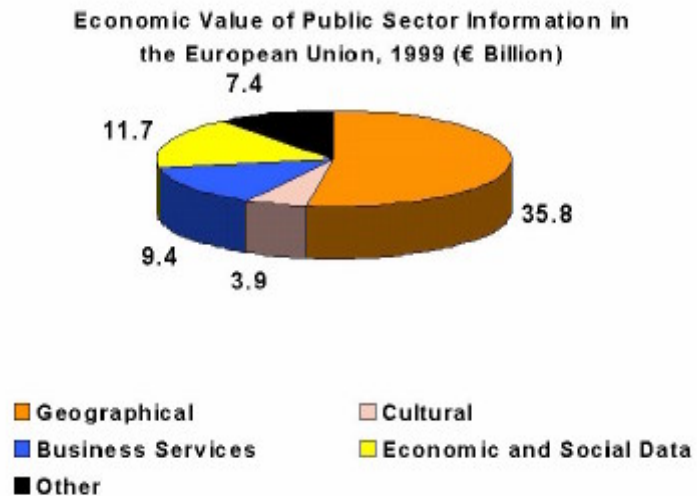
---

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/multi/psi/docs/pdfs/green\\_paper/gp\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/multi/psi/docs/pdfs/green_paper/gp_nl.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/5006/rapportreinsmaenvandersluijs.pdf>

<sup>11</sup> Pira International Ltd. (2000), *Commercial exploitation of Europe's public sector information – final report* -, Surrey (Engeland), [ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/commercial\\_final\\_report.pdf](ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/commercial_final_report.pdf)

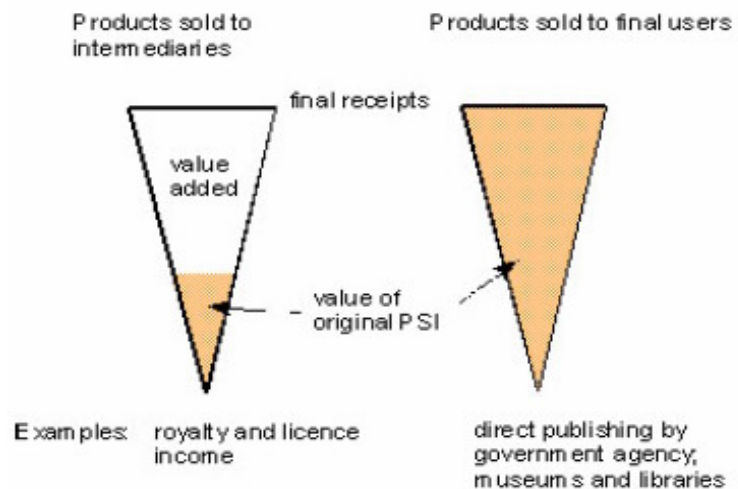
Uit het diagram is af te leiden dat de geografische informatie (inclusief meteorologische informatie) meer dan de helft van de totale economische waarde betreft. De overige informatiesoorten volgen, qua waarde, op gepaste afstand. Het is dan ook niet verrassend dat geografische informatie tegen hoge(re) prijzen wordt verkocht.



Figuur 1: Waarde Europese overheidsinformatie in 1999 (bron: Pira)

In figuur 2 is af te leiden op welke wijze de waarde van hergebruik van overheidsinformatie tot stand is gekomen. De overheidsinformatie is in dit geval opgedeeld in 2 delen:

1. informatie dat door de overheid direct aan de eindgebruiker wordt verkocht;
2. informatie dat aan een derde wordt verkocht, die vervolgens waarde toevoegt aan de informatie en deze vervolgens verkooft.



Figuur 2: Waardebepaling hergebruik overheidsinformatie (bron:Pira)

Onderstaand volgt een nadere toelichting:

Directe verkoop aan eindgebruiker:

Deze vorm van verkoop van de informatie geschiedt via het internet. De totale economische waarde van deze informatie is moeilijk in te schatten. Pira stelt dat deze waarde uit drie componenten bestaat:

1. downloadtijd \* uurtarief van een betreffende werknemer;
2. prijs om de informatie van het internet te onttrekken, indien de informatie niet vrij wordt verstrekt door de overheid;
3. kosten voor het op papier stellen (printen, plaatsen in een map, etc.).

*Voorbeeld:* een werknemer met een uurloon van € 150,- besteedt 20 minuten aan het downloaden en uitprinten (kosten € 2,-) van een bestand verstrekt door de overheid voor € 10,-. De totale



economische waarde van één transactie is € 62,-. Indien deze transactie 50.000 keer per jaar wordt verricht, heeft het document een economische waarde van € 3,1 miljoen.

#### Verkoop via een 'intermediair'

In het tweede geval geschiedt de verkoop van de overheidsinformatie via een 'intermediair' die waarde toevoegt aan de informatie door het te bewerken. Een voorbeeld van deze constructie is het reeds behandelde voorbeeld van Meteoconsult. De waarde van deze vorm van hergebruik van overheidsinformatie wordt als volgt bepaald:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Prijs die de afnemer maximaal wil betalen voor de informatie</li><li>• Aanschafwaarde informatie (gehanteerde prijs door overheid) <b>MINUS</b></li></ul> |
|---|

|  |
|--|
| <hr/> <b>Saldo: TOTALE ECONOMISCHE WAARDE INFORMATIE</b> |
|--|

De economische waarde van de overheidsinformatie in Europa steekt echter schril af tegen diezelfde waarde van haar Amerikaanse equivalent. Dit is op zich een belangrijke constatering, omdat de Verenigde Staten en Europa (zijnde de lidstaten van de Europese Unie), over een thuismarkt beschikken die in omvang met elkaar te vergelijken is.

#### *2. Gebruikerswaarde*

Overheidsinformatie heeft ook een gebruikerswaarde. Deze waarde is ook in economische waarde uit te drukken. Echter, de waarde betreft niet een verkoopwaarde, maar wordt uitgedrukt in een kostenreductie. Hergebruik van overheidsinformatie voorkomt het maken van dubbele kosten, omdat het kosten ten behoeve van dubbele informatievergaring tegen kan gaan. Dubbel onderzoek geeft een situatie aan waarbij meerdere vergelijkbare onderzoeken worden verricht om tot dezelfde informatie te komen. Een voorbeeld is dat het ministerie van Economische Zaken investeert in systemen waarmee allerlei financiële en zakelijke informatie van ondernemingen kunnen worden vergaard, terwijl de Kamer van Koophandel of de Belastingdienst deze informatie reeds bezit.

Door een goed hergebruik van overheidsinformatie had maar één systeem op hoeven te worden gezet, waardoor de kosten van het opzetten van het tweede systeem zouden worden uitgespaard. In dit geval had één onderzoek volstaan, voor het dienen van meerdere doelen. Bij hergebruik van deze overheidsinformatie wordt de economische waarde dus gevormd door het uitsparen van de kosten voor het vergaren van informatie die reeds in bezit is van de publieke sector.

### **2.6 Verkoop van informatie**

In Europa is de laatste jaren de trend ingezet om marktwerking te stimuleren in de publieke sector. De publieke taken moesten onder de tucht van de markt worden gebracht om te genieten van de voordelen die de marktwerking biedt:

- Hogere efficiency;
- Betere klantgerichtheid;
- Drang naar innovatie<sup>12</sup>.

Alvorens de uitvoering van taken met een publiek belang, als genereren en verkopen van overheidsinformatie, onder de tucht van de markt te brengen, moesten en moeten in sommige gevallen nog steeds twee belangrijke stappen worden gezet, namelijk: ontvlechten en liberaliseren. Allereerst moet het beleid en de uitvoering door de overheid van elkaar worden losgekoppeld om vervolgens concurrentie toe te kunnen laten op de markt. Het gevolg is dat de overheden die onder de marktwerking efficiënter zouden functioneren.

Binnen Europa wordt de verkoop van overheidsinformatie door de (zelfstandige) overheden als een aangename inkomstenbron gezien. We moeten ons echter afvragen of de verkoop van

<sup>12</sup> Plug, P., Twist, M., van, Geut, L., *Sturing van marktwerking, de bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, pagina 18, Koninklijke van Gorckum (Assen)

overheidsinformatie wel een wijze beslissing is. Immers de overheid komt tot financiële middelen voor het verzamelen van de informatie door partijen in de private sector belasting op te leggen. Deze inkomsten worden vervolgens gebruikt om informatie te verzamelen, die de private sector (die indirect de verzameling van de informatie heeft bekostigd) op haar beurt kan kopen van de overheid. Kortom, de private sector betaald een dubbele prijs indien gesproken wordt over het hergebruik van overheidsinformatie.

Naast het feit dat de verkoop van overheidsinformatie door de overheid moreel onjuist is, kunnen we ons ook afvragen of het economisch gezien een wijze beslissing is om de informatie te verkopen. De overheid is namelijk de enige partij binnen een land die in staat is bepaalde soorten informatie te verkrijgen. Ten eerste doordat de overheid simpelweg de enige partij is met de productiefactoren om de informatie te verzamelen (voorbeeld meteorologische informatie en geografische informatie). Ten tweede doordat zij bij wet bepaalde informatie kunnen afdwingen. Hierdoor ontstaat een monopoliepositie. Door middel van verkoop van informatie kan de overheid haar machtspositie misbuiken, hetgeen negatieve effecten heeft op de (economische) welvaart.

## 2.7 Conclusies

De huidige maatschappij wordt aangeduid als een “informatiemaatschappij”. Informatie en met name digitale informatie spelen een overheersende rol in de ontwikkeling van de “informatiemaatschappij” en de op kennis gebaseerde economie.

In Europa zijn de overheden de grootste informatieproducten. Overheidsinformatie is informatie die de publieke sector bezit en verzameld. Het is een verzamelnaam voor vele soorten informatie.

Overheidsinformatie wordt verzameld om een primair doel na te streven, namelijk het uitwerken van beleid. De informatie kan echter ook vaak gebruikt worden voor andere (secundaire) doelen. Wanneer dit gebeurt, wordt gesproken van hergebruik van overheidsinformatie. Artikel 8 van de Europese richtlijn 2003/98/EG geeft de volgende definitie voor hergebruik van overheidsinformatie: “*Openbare lichamen verzamelen, produceren, vermenigvuldigen en verspreiden documenten om hun publieke taak te vervullen. Gebruik van deze documenten om andere redenen is hergebruik*”.

Het hergebruik van overheidsinformatie heeft een bepaalde waarde. Deze waarde is onder te verdelen in:

- 1) Economische waarde: de economische waarde wordt bepaald door de prijs waarvoor overheden hun informatie verkopen en de waarde die ‘tussengebruikers’ aan de informatie toevoegen;
- 2) Gebruikerswaarde: de gebruikerswaarde kan ook in economische waarde worden uitgedrukt, alleen gaat het in dit geval niet over opbrengsten van verkoop van informatie, maar over het voorkomen van toekomstige kosten.

Het hergebruik van overheidsinformatie is de laatste jaren een ‘hot item’ geworden binnen de Europese overheden. Overheden zien in dat hergebruik een grote impact heeft op de informatiemaatschappij en de op kennis gedreven economie. Eind jaren '90 hebben verschillende overheden een beleid opgesteld die is vastgelegd in de verscheidene beleidsnota's. Deze nota's zijn voornamelijk gebaseerd op het “*Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij*” van de Europese Commissie.

De reden waarom het hergebruik van overheidsinformatie een ‘hot item’ is geworden is het feit dat er grote belangen op het spel staan. Zowel economisch als bestuurlijk als maatschappelijk. Het hergebruik van overheidsinformatie zorgt in Europa voor een industrie die jaarlijks garant staat voor circa € 68 miljard. Dit bedrag staat echter in schril contrast met de waarde van haar Amerikaanse equivalent. In het volgende hoofdstuk zal hier nader op worden ingegaan.

## **Hoofdstuk 3**

### ***Verenigde Staten versus Europa***

### 3.0 Inleiding

Hoewel Europa nog moet wennen aan het fenomeen 'hergebruik van overheidsinformatie' is deze activiteit in de Verenigde Staten (verder: VS) al een bekend gegeven. In de VS heeft men eerder ingezien dat overheidsinformatie van grote waarde kan zijn voor de economie als geheel. De OMB Circular No. A-130 noemt al in 1996: "...government information is a valuable national resource, and [...] the economic benefits to society are maximized when government information is available in a timely and equitable manner to all".

De digitale inhoudsindustrie (industrie die zich bezig houdt met bewerking van digitale inhoud als overheidsinformatie) is in de VS dan ook verder ontwikkeld dan in Europa. Schattingen uit onderzoek van Pira wijzen uit dat de Amerikaanse overheidsinformatie een economische waarde kent dat elf keer groter is dan haar Europese equivalent. Dit is opmerkelijk te noemen, aangezien beide thuismarkten een gelijke omvang kennen (circa 450 miljoen inwoners). Natuurlijk kent de situatie in de VS enkele voordelen ten opzichte van Europa. Zo is uniformiteit in verstrekking van de informatie makkelijker aangezien het één land betreft en Europa ook nog steeds te maken heeft met meerdere wetgevingen, gewoontes en economische situaties. Daarnaast zijn wettelijke veranderingen of verplichtingen makkelijker door te voeren.

|  | EU                 | VS                 |
|--|--------------------|--------------------|
| <i>Investeringswaarde van overheidsinformatie</i>              | € 9.5 miljard/jaar | € 19 miljard/jaar  |
| <i>Economische waarde</i>                                      | € 68 miljard/jaar  | € 750 miljard/jaar |
| <i>Verhouding investeringswaarde economische waarde t.o.v.</i> | 1 : 7,16           | 1 : 39,47          |

Tabel 1: Investeringswaarde en economische waarde overheidsinformatie (Bron: Pira International Ltd, 2000)

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk (§ 3.1) wordt ingegaan op de prijsmodellen die in de VS wordt toegepast en in Europa ten behoeve van het hergebruik van overheidsinformatie. Naast de prijsmodellen verschilt ook de organisatie en uitvoering rondom hergebruik in de VS en Europa (§ 3.2). Deze paragraaf zal worden gevolgd door een paragraaf waarin de markt voor meteorologische informatie in de VS en Europa kort wordt vergeleken (§ 3.3). Hierin wordt beschreven wat de grote verschillen zijn tussen de VS en Europa wat betreft de investeringsgrootte en marktwaarde.

### 3.1 Business modellen t.b.v. hergebruik van overheidsinformatie

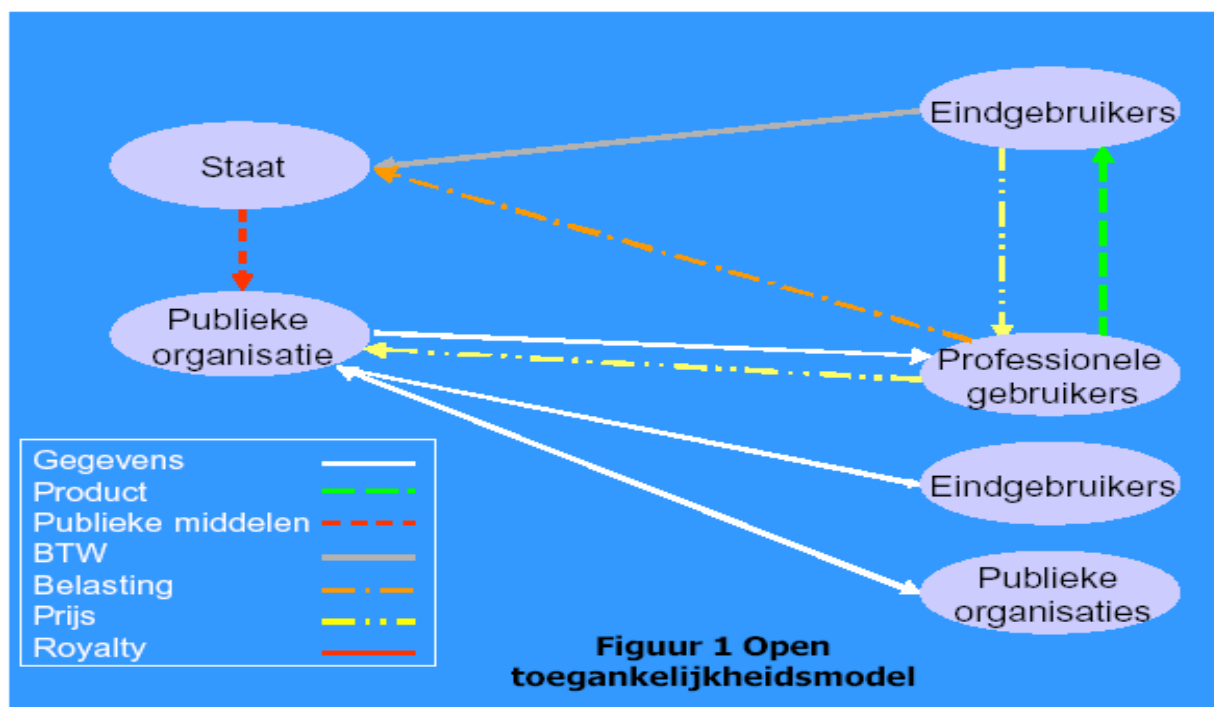
In tabel 1 is te zien dat de verhouding tussen de investeringswaarde en de economische waarde (added value c.q. toegevoegde waarde) in de VS meer dan 5 keer zo groot is als in Europa. Een mogelijke oorzaak hiervan zijn de verschillende verkoopmodellen die in beide economische grootmachten worden gebruikt. Onderstaand wordt het verkoopmodel (business model) van zowel de VS als Europa toegelicht.

#### Verenigde Staten:

In de VS is al vroeg het besef ontstaan dat de (digitale) overheidsinformatie een belangrijke bron vormt voor vele eindproducten of kan worden geïntegreerd in eindproducten. Al in 1966 werd de Freedom of Information Act goedgekeurd. Gedurende de jaren '90 werd vanwege de eerste internetgolf (1994-1996) de relevantie enigszins achterhaald waardoor de Amerikaanse federale overheid in 1996 overging tot vervanging van de de act en tot het uitvaardigen van de 'Electronic Freedom Information Act'.

Deze wet verplichte de Amerikaanse federale overheid om de overheidsinformatie niet te verkopen. Met andere woorden, de overheden werden juridisch verplicht om de overheidsinformatie gratis<sup>13</sup> te verstrekken aan de markt. Sterker nog, de federale overheid werd ondermeer door aanvullende wetten als de "Paperwork Reduction Act" (doel: vermindering administratieve handelingen ter verkrijging overheidsinformatie) en de "Government in the Sunshine Act" (doel: voorschriften voor overheidsontmoetingen om het open karakter te behouden) wordt de federale overheid zelfs gestimuleerd om een pro-actieve houding aan te nemen. Hierdoor werd overgeschakeld naar het zogenaamde 'open toegankelijkheidsmodel'<sup>14</sup>. Het voordeel van dit model is dat er relatief makkelijke constructies ontstaan met betrekking tot de verkoop en het gebruik van de informatie (ook met betrekking tot eigendomsrechten en copywriting<sup>15</sup>). Ten aanzien van het prijsbeleid wordt ervan uitgegaan dat de overheid de toevoeging van waarde alleen beschouwt als een hulpmiddel dat de sector efficiënter maakt en niet als een stimulans voor het maken van winst. Anderzijds moet de particuliere sector, wil hij een commercieel interessant product of interessante dienst creëren, aan de door de overheid toegevoegde waarde nog meer waarde toevoegen en het product of de dienst tegen een winstgevend prijs kunnen verkopen. Er rusten geen auteursrechten op bestuurlijke informatie op federaal niveau.

Onderstaand een schematische weergave van het model:



Uit bovenstaande schema kunnen ten aanzien van het 'open toegankelijkheidsmodel' een aantal conclusies worden getrokken:

- Zoals genoemd in paragraaf 1.5 bestaan er twee wegen om de overheidsinformatie te hergebruiken. Direct naar de eindgebruiker toe of verstrekking van de informatie via een intermediair (professionele gebruikers) die waarde toevoegt aan het product en deze vervolgens verkoopt aan de eindgebruiker;
- Richting publieke organisaties worden enkel aan de professionele gebruikers kosten in rekening gebracht voor het verstrekken van de informatie. Deze kosten bedragen niet meer dan het beschikbaar stellen van de overheidsinformatie (let op: dus niet de (investerings)kosten die de overheid maakt om de informatie te verzamelen!);

<sup>13</sup> Enkel de kosten van papier en verzending worden door de overheid in rekening gebracht.

<sup>14</sup> Bastiaan van Loenen, Jaap Zevenberg, Jitske de Jong, *Toegang tot overheidsinformatie blijft onnodig een zaak van professionele elite*, VI Matrix 13 (4), pp 28-30

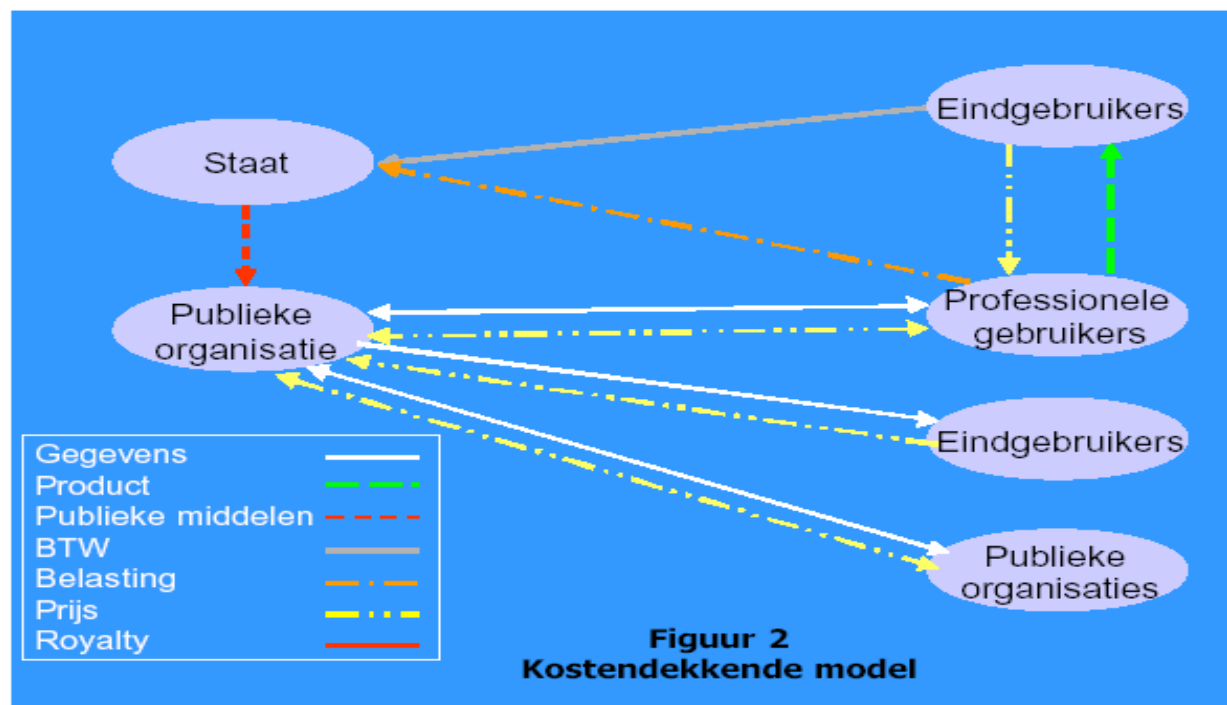
<sup>15</sup> De behandeling van deze juridische aspecten van het hergebruik van overheidsinformatie gaan voorbij aan deze scriptie. De focus in de scriptie ligt op het (bedrijfs)economische grondslag en gevolgen van de verschillende wijzen om overheidsinformatie te prijzen.

- Hergebruik van overheidsinformatie tussen verschillende publieke organisaties geschiedt kosteloos.
- De Staat financiert de publieke organisaties die de informatie verkrijgt via publieke middelen, die ondermeer worden verkregen door belasting over de toegevoegde waarde van de professionele gebruikers (BTW).

Europa:

In Europa wordt door de overheden anders tegen het hergebruik van overheidsinformatie aangekeken. De Europese overheden worden (juridisch) de ruimte gegeven om een prijs te vragen voor de informatie. Veel overheden in Europa hebben dan ook gekozen voor een kostendekkende tarifiering. Er zijn echter gevallen bekend dat Europese overheden hun informatie boven dit kostendekkende tarief hebben verkocht, waardoor de betreffende overheden winst maakten. Kortom, de Europese overheden kenden (en kennen nog steeds) sterk variërende voorschriften en voorwaarden ten aanzien van de verkoop c.q. hergebruik van overheidsinformatie.

In Europa wordt veelal een prijsmechanisme voor de verkoop van overheidsinformatie gehanteerd op basis van het kostendekkende model (zie figuur 2). Dit model stelt een prijs die gelijk of lager is aan 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.<sup>16</sup>



Uit figuur 2 kunnen een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van het 'kostendekkende model':

- De Staat financiert de publieke organisatie die de informatie verkrijgt via publieke middelen, die ondermeer worden verkregen door Belasting over de toegevoegde waarde van de professionele gebruikers (BTW).
- Zoals genoemd in paragraaf 1.5 bestaan er twee wegen om de overheidsinformatie te hergebruiken. Direct naar de eindgebruiker toe of verstrekking van de informatie aan een intermediair (professionele gebruikers) die waarde toevoegen aan het product en deze vervolgens verkopen aan de eindgebruiker;
- Zowel aan eindgebruikers, professionele gebruikers als publieke organisaties worden de kosten in rekening gebracht voor de informatie (Let op: zoals gezegd is deze prijs hoger dan enkel het papier en het versturen van de informatie).

<sup>16</sup> Artikel 14, Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Directive 2003/98/EC)

Belangrijkste conclusie:

Zoals is geconstateerd is de economische waarde van overheidsinformatie in de VS veel groter ten opzichte van Europa. Blijkbaar werkt 'de markt' voor verkoop van overheidsinformatie beter dan in Europa. Belangrijke oorzaak hiervan is de andere business models die worden gebruikt. De VS hanteert het open toegankelijkheidsmodel terwijl in Europa het kostendekkende model wordt toegepast. Naast het economische voordeel van dit model, ontstaat ook een bestuurlijk en maatschappelijk voordeel. De private sector hoeft naast financiering van de informatieverzameling, door middel van afdragen van belastingen, niet nog eens te betalen voor het verkrijgen van informatie.

### 3.2 Organisatie en uitvoering rondom hergebruik

Naast tarifieringsprincipes, verschillen Europese overheden rondom het thema hergebruik van overheidsinformatie veelal ook op een ander vlak met de overheid in de VS, namelijk het vlak van organisatie en uitvoering rondom het hergebruik. Hiermee wordt bedoeld wie verantwoordelijk is voor het hergebruik en hoe deze diensten worden uitgevoerd en georganiseerd. Dit verschil is grotendeels een gevolg van de verschillen in staatsvorm die heersen tussen de meeste Europese lidstaten (parlementair stelsel) en de VS (federaal stelsel)

Onderstaand wordt de organisatie en uitvoering rondom hergebruik van overheidsinformatie toegelicht van zowel de VS als de meeste Europese lidstaten.

Verenigde Staten:

Binnen de VS wordt overheidsinformatie verzameld door tal van organisaties. De organisaties variëren van traditionele publieke instellingen (NASA) tot agentschappen (U.S. Securities and Exchange Commission)<sup>17</sup>. Het verschil tussen deze traditionele publieke instellingen en agentschappen is gelegen in de mate van ministeriele verantwoordelijkheid.

Zoals eerder toegelicht is men in de VS al verder op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie dan in Europa. Grootste oorzaak is gelegen in het feit dat er in de VS al een duidelijk wettelijk kader bestaat in de vorm van de 'Electronic Freedom Information Act'. De aangenomen wet is een federale wet, waardoor deze betrekking heeft op alle overheidsinstanties en zich niet enkel beperkt tot de federale overheidsinstanties.

De 'Electronic Freedom Information Act' verplicht *agencies* om bijna kosteloos haar informatie te verstrekken aan het publiek. Onder de term 'agencies' wordt in dit geval verstaan:

*"any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency"*.

Vanwege de brede formulering van de term 'agencies' alsmede de federale rechtskracht van de Electronic Freedom Information Act kan gesteld worden dat de rechtskracht van de ingestelde wet een brede werking heeft en daarmee een zeer uniform karakter heeft. Dit heeft een positieve invloed op de mate van hergebruik van overheidsinformatie, omdat uniformiteit kan worden gecreëerd. Om de uniformiteit van de wet te garanderen, kent de wet ook vooraf vastgestelde uitzonderingsituatie waarvoor de rechtskracht van de wet niet geldt. Voor de gevallen die niet geheel voldoen aan de vastgestelde uitzonderingen wordt via rechtspraak van het Amerikaanse Hof in de staat waar het geschil zich voordoet. Ook kan worden gesteld dat vanwege het federale karakter van de wet er een zekere mate van een traditionele publieke dienst ontstaat. Immers veel overheidsinstanties, of ze nou gekenmerkt kunnen worden als agentschap, publieke dienst of zelfstandig bestuursorgaan, worden gebonden door de federale wetgeving.

Door informatie bijna kosteloos te verstrekken zonder auteursrechten<sup>18</sup> en door de uniformiteit van de wetgeving is het verkrijgen van overheidsinformatie (en daarmee hergebruik) relatief eenvoudig. Het aantal handelingen voor een private partij om de informatie te verkrijgen is vrij beperkt en vergt relatief weinig tijd. In het oog van de transactiekostentheorie<sup>19</sup> zijn de transactiekosten hierdoor laag.

---

<sup>17</sup> Zie Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, pp.91-94, Coutinho (Bussum)

<sup>18</sup> Zie paragraaf 2.1

<sup>19</sup> Zie Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, pp.73-80, Coutinho (Bussum)

Daarnaast zorgt de aanvullende wetgeving (bv. de reeds genoemde wetten "Paperwork Reduction Act" en "Government in the Sunshine Act" voor verdere verlaging van de transactiekosten.

#### Europa:

Europa (c.q. de Europese Unie) kent vele lidstaten die ieder het hergebruik van overheidsinformatie anders waarderen en een andere kijk op het aspect hebben. Daarnaast wordt men in Europa geconfronteerd met het feit dat de constituties van de lidstaten wezenlijk verschillen.

Binnen deze verschillende constituties bestaan er de traditionele publieke instellingen (gemeenten, provincies), agentschappen (SenterNovem, KNMI, RIVM) en zelfstandige bestuursorganisaties (Kamer van Koophandel, Informatie Beheer groep). Ook zijn er gevallen bekend dat de overheid een publieke taak door een private instantie laten uitvoeren (in Nederland werd bijvoorbeeld het publiekelijk maak van wetgeving en jurisprudentie uitbesteed aan het bedrijf Kluwer).

In Nederland en veel andere lidstaten, die net als Nederland het parlementair stelsel hanteren, zien we dat de meeste informatie wordt verzameld door agentschappen van de centrale overheid of ministeries. Deze agentschappen en de bijbehorende ministeries zijn ook direct verantwoordelijk voor het verzamelen van deze informatie en daarmee tevens voor het hergebruik van de informatie. Binnen Nederland is hiervoor ook een juridisch kader in de vorm van ondermeer de 'Wet Openbaarheid Bestuur' en de 'Archiefwet 1995'.

Niet in alle Europese lidstaten is het hergebruik van overheidsinformatie wettelijk geregeld. Veel lidstaten beschikken over wetten omtrent algemene toegang van overheidsinformatie die betrekking hebben op slechts een gedeelte van de overheidsinformatie (veelal democratische informatie als wetten, publicaties, verordeningen, etc.). Er zijn zelfs landen, waaronder Duitsland en Luxemburg, die in 1998 nog geen enkel wettelijk kader hebben op het gebied van toegang of hergebruik van overheidsinformatie<sup>20</sup>.

Vanwege deze grote diversiteit in de wijze van informatieverzameling en de overheidsinstantie die hier verantwoordelijk voor zijn alsmede de verschillende wijzen van constitutie (in het bijzonder de verhouding tussen publiek- en privaatrecht) is het daarom erg moeilijk om, in de toekomst, op een efficiënte wijze uniformiteit aan te brengen binnen het juridische kader ten aanzien van het hergebruik van overheidsinformatie in Europa. Uniformiteit aanbrengen door bijvoorbeeld het uitvaardigen van een Europese verordening zal grote transactiekosten met zich mee brengen. Immers het opstellen van een dergelijke verordening zal veel werkzaamheden omvatten. Daarnaast is de kans groot dat een uniforme communautaire verordening, vanwege het ontbreken van aanvullende nationale wetten of het diverse karakter van deze wetten, zal leiden tot veel rechtzaken. Hergebruik van overheidsinformatie kan immers op deze wijze niet tot in de puntjes worden vastgelegd. De rechtzaken hebben weer tot gevolg dat de transactiekosten van de invoering van de uniforme verordening sterk zullen stijgen.

In de volgende paragraaf wordt de Amerikaanse en de Europese economische waarde van meteorologische overheidsinformatie met elkaar vergeleken. Doel van deze vergelijking is om (cijfermatig) aan te tonen dat het Amerikaanse model efficiënter is dan het Europese model. Met andere woorden, het rendement van de gemaakte investeringen ligt in de VS hoger dan in Europa.

### **3.3 Meteorologische informatie**

Herbruik van meteorologische informatie geschiedt voornamelijk via professionele gebruikers (intermediairs). Reden hiervoor is dat de overheid ruwe data (ruwe radarbeelden) verzameld die in eerste instantie ongeschikt zijn voor de eindgebruiker. Immers, het merendeel van de burgers is niet in staat om op basis van ruwe radarbeelden het weer te analyseren of te voorspellen. Specialistische ondernemingen (zoals MeteoConsult en Weathernews) bewerken de informatie om te komen tot volwaardige eindproducten.

De vraag naar bewerkte meteorologische informatie is de laatste jaren sterk gegroeid. Het aanbod van deze informatie wordt dan ook steeds specialistischer. Gelet op wensen en eisen vanuit een bepaald

---

<sup>20</sup> Europese Commissie (1998), *Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa, groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij*, pp.23-29, Brussel



marktsegment wordt specifieke meteorologische informatie ontwikkeld. Deze specialistische weerinformatie vergroot de economische waarde van de informatie. Ten behoeve van de maritieme sector worden bijvoorbeeld weerberichten opgezet met speciale aandacht voor windsnelheden, zeestromen en getijdebewegingen. Op basis van deze informatie maken scheepvaartbedrijven of vissers risico-analyses, waardoor ze beter overwogen beslissingen kunnen nemen, waardoor de economische waarde van de informatie stijgt.

In de VS is de markt voor commerciële meteorologische informatie sterker ontwikkeld dan in Europa. Onderstaande tabel vergelijkt een aantal gegevens:

| <b>Commercial Meteorology in the US and Europe</b> |                          |                 |
|--|--------------------------|-----------------|
|  | <b>US</b>                | <b>Europe</b>   |
| <i>Gross receipts</i>                              | <b>\$400-700 million</b> | \$30-50 million |
| <i>Number of firms</i>                             | <b>400</b>               | 30              |
| <i>Number of employees</i>                         | <b>4000</b>              | 300             |

Tabel 2: vergelijking commerciële meteorologische informatie Verenigde Staten en Europa (bron: P.Weiss<sup>21</sup>)

In de tabel wordt nogmaals bevestigd dat de bruto-inkomsten (=economische waarde) aan meteorologische informatie in de VS vele malen groter is dan in Europa. De tabel brengt ook nieuwe feiten aan het licht. De tabel bevestigt namelijk dat de industrie die draait op meteorologische informatie in de VS verder is ontwikkeld. Het aantal ondernemingen alsmede het aantal werknemers werkzaam in deze industrie zijn namelijk een factor 10 groter dan in Europa. Uitgaande van bovenstaande cijfers kan tevens worden geconcludeerd dat de markt rond meteorologische informatie in de VS kan worden aangeduid als een markt van volledig vrije mededinging. In Europa wordt deze markt gekenmerkt door een oligopolie. Het verschil van marktvormen is een belangrijke constatering aangezien in de regel wordt aangenomen dat een markt van volledig vrije mededinging de meest effectieve marktform is<sup>22</sup>.

Waarom bestaan in de VS meer ondernemingen dan in Europa die zich bezighouden met (digitale) meteorologische informatie? Hoe kan het dat de Amerikaanse industrie rondom commerciële meteorologische informatie blijkbaar andere eigenschappen heeft dan de Europese industrie? Waarom vertegenwoordigt de meteorologische informatie in de VS een hogere economische waarde dan in Europa? Een antwoord op deze vragen is moeilijk te geven. Wel kan worden gezegd dat de gewijzigde benaderingen ten aanzien van het hergebruik van overheidsinformatie grote gevolgen heeft gehad op de ontwikkeling van de digitale inhoudindustrie. Op basis van het voorgaande, kan derhalve de volgende tussenconclusie worden getrokken.

**Tussenconclusie:**

***“In de Verenigde Staten is men beter in staat dan in Europa om op een effectieve wijze (zowel economisch als bestuurlijk) hergebruik van overheidsinformatie te stimuleren, te faciliteren en te begeleiden, hetgeen leidt tot een hogere economische waarde”.***

In hoofdstuk 4 zal dieper ingegaan worden op de voornaamste oorzaak die leidt tot bovengenoemde tussenconclusie.

<sup>21</sup> P. Weiss (2002), *Borders in cyberspace: conflicting public sector information policies and their economic impacts*, U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Weather Service.

<sup>22</sup> Smith, A. (1973), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, p. 423, Modern Library Edition (New York)

## **Hoofdstuk 4**

### ***Natuurlijk monopolie***

## **4.0 Inleiding**

De voornaamste reden dat de digitale inhoudindustrie in de VS groter is dan in Europa, is dat de markt een ander karakter heeft. Aangezien de markt in de VS gekenmerkt wordt door veel vragers en veel aanbieders (vrije markt werking), kan de markt voor het hergebruik van overheidsinformatie in de lidstaten van de Europese Unie worden aangemerkt als een monopolistische of oligopolistische markt.

De informatie is in het bezit van de overheid, die over een 'natuurlijke monopolie' bezit. Dat betekent dat zij de enige aanbieder is en beschikt over oneindige schaalvoordelen. Afhankelijk van de attitude van de monopolist kan een monopolistische markt (maatschappelijke en economische) nadelen met zich mee brengen.

Het grootste nadeel van een monopolistische markt is dat de totale welvaart van de maatschappij, door tal van factoren, negatief kan worden beïnvloed.

In paragraaf 4.1 zal nader in worden gegaan op de geleidelijke creatie van de (natuurlijke) monopoliepositie (§ 4.1.1) van de overheid op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie en de kenmerken van een natuurlijke monopolie (§ 4.1.2). De theoretische nadelen van een monopolistische markt op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie komen in paragraaf 4.2 aan bod. In paragraaf 4.3 vindt de koppeling van de theorie naar de praktijk plaats. Paragraaf 4.4 beschrijft de voornaamste redenen van de verschillende posities die de Amerikaanse overheid en de Europese overheden innemen met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie. Het hoofdstuk wordt afgesloten door de conclusies die uit het hoofdstuk kunnen worden getrokken (paragraaf 4.5).

## **4.1 Natuurlijke monopoliepositie overheden**

### *4.1.1. Geleidelijke creatie monopolie*

Overheden streven continu naar het voeren van een goed, weloverwogen en degelijk beleid. Voor het voeren van een dergelijk goed beleid zijn grote hoeveelheden en diverse soorten informatie een vereiste. Immers op basis van volledige informatie kunnen de best overwogen beslissingen worden genomen.

Het einde van de jaren '80 werd gekenmerkt door overheden die beschikken over enorme archieven vol met informatie die niet of nauwelijks werd gebruikt. Echter, het was in deze periode dat de ICT zich steeds meer te begon roeren en partijen (en dan met name de Europese Commissie) in begonnen te zien dat een goede wisselwerking tussen private en publieke sector op het gebied van de beschikbare informatie veel economische, bestuurlijke en maatschappelijke kansen en mogelijkheden voor beide sectoren met zich mee kon brengen (zie paragraaf 1.5). In deze periode werden tal van rapporten uitgebracht over de optimale inzet van de ICT-mogelijkheden voor de juiste afstemming van de publieke en private sector, maar ook de knelpunten die zich eventueel zouden kunnen voordoen.

Eén van deze rapporten die in 1989 door de Europese Commissie werd gepubliceerd was *'The guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in het Information market'*<sup>23</sup>. In deze publicatie werden 19 aanbevelingen vermeldt omtrent het adresseren van de spanningen die exploitatie van overheidsinformatie oproept. Eén van de spanningen die werd genoemd was de monopoliepositie die de overheid bezit bij het genereren van overheidsinformatie en de nadelige gevolgen die de monopolie met zich mee kon brengen. Het resultaat van deze rapporten werd door veel partijen echter gezien als een ver-van-je-bed-show, waardoor het onderwerp op de achtergrond verdween.

Na een periode van bezinning was het de eerste internetgolf (1995-1996) die het onderwerp weer tot leven bracht. Het was met name de Europese Commissie die weer het voortouw nam en een grote rol voor het internet toedichtte voor het ontsluiten van de grote hoeveelheden overheidsinformatie ten

---

<sup>23</sup> [http://www.europa.eu.int/information\\_society/topics/multi/psi/library](http://www.europa.eu.int/information_society/topics/multi/psi/library)

behoefte van de private sector. Hierbij redeneerde de Commissie tegen de achtergrond van haar interne markt doelstellingen<sup>24</sup>.

Met de komst van ondermeer het internet en de mobiele telefonie en verdere digitalisering van overheidsinformatie nam de vraag vanuit de private sector sterk toe. Hiermee gingen voor overheden de deuren open voor grootschalige verkoop van haar informatie. Hierbij werd niet gedacht aan interne markt doelstellingen, maar aan pure bedrijfseconomische en bestuurlijke mogelijkheden. Veel overheden zagen de verkoop van overheidsinformatie als een interessante, maar vooral aangename bron van inkomsten. Onderzoek van Pira<sup>25</sup> wijst uit dat overheden van verschillende EU-lidstaten marktconforme prijzen (of zelfs hoger) hanteerden voor de verkoop c.q. hergebruik van haar informatie met als doel grote delen van de overheidskosten terug te verdienen. Met andere woorden, overheden prefereren bij het hergebruik van overheidsinformatie de economische belangen boven de maatschappelijke en bestuurlijke belangen.

Op dat moment waren er geen duidelijke tarifieringsbeginselen en werd de overheidsinformatie op diverse wijzen hergebruikt en aan de hand van verschillende prijsmodellen verkocht<sup>26</sup>. Voorbeelden van verschillende manieren van hergebruik zijn:

- hergebruik en verstrekking van overheidsinformatie door de private sector zelf;
- de publieke sector die gebruik maakt van de expertise van de private partijen;
- publieke partijen die een PPS (Publiek Private Samenwerking) aangingen met private partijen;
- private partijen die hun diensten aanbieden en om een mandaat vragen van de publieke sector om een publieke taak te vervullen en te onderhouden;

Diverse studies hebben uitgewezen dat overheden momenteel beschikken over een 'natuurlijke' monopoliepositie met betrekking tot overheidsinformatie. Zo vermeldt de Europese Commissie, afdeling Information Society op pagina 5 van haar brochure van mei 2004 "Exploiting the potential of Europe's public sector information": "*Public sector bodies often are the only ones to produce a certain type of information and therefore have a natural monopoly in relation to this information*". Een andere bron is het aanhangsel van de "Begrotingscontrole 2000" van het Britse ministerie van Financiën.

Alvorens wordt ingegaan op mogelijke nadelige gevolgen die een overheidsmonopolie met zich meebrengt, zal eerst onderbouwd worden aangetoond dat de marktsituatie op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie daadwerkelijk kan worden aangemerkt als een 'natuurlijke monopolie'.

#### 4.1.2 Kenmerken 'natuurlijke monopolie'

Bij een natuurlijk monopolie is er sprake van 'oneindige schaalvoordelen'. Het is voor partijen vrijwel onmogelijk de markt binnen te dringen als de overheid in de gehele marktvraag voorziet en bij de productie oneindige schaalvoordelen heeft. Ook al zouden er aanbieders zijn, dan zou de kleinste toch al snel van de markt verdrongen kunnen worden. De markt zorgt dus op 'natuurlijke' wijze voor de instandhouding van het monopolie. Naast het hebben van één aanbieder en het bestaan van oneindige schaalvoordelen wordt een monopolistische markt gekenmerkt door:

- homogeen product;
- volledige informatie;
- weinig/veel afnemers<sup>27</sup>.

Volgens de economische definitie zijn homogene producten: "*Goederen die in de ogen van de consument identiek zijn, zodat er geen kopersvoorkeur voor een bepaalde aanbieder bestaat.*" Wat betreft overheidsinformatie geldt dat er over homogene goederen kan worden gesproken. De informatie is vaak bestaand en wordt niet gegenereerd op basis van de specifieke vraag uit de private sector. Dit is logisch, aangezien we praten over hergebruik van overheidsinformatie: de informatie is verzameld voor een primair doel om vervolgens voor een secundair (vaak ondergeschikt) doel te

<sup>24</sup> Zie art. 95 EU Verdrag.

<sup>25</sup> Pira International Ltd. (2000), *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, Surrey (Engeland)

<sup>26</sup> Pira International Ltd. (2000), *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, Surrey (Engeland)

<sup>27</sup> Hulleman, W., Marijs, A.J. (2000), *Meso-economie en bedrijfsomgeving, een bedrijfstakanalyse*, Wolters Noordhoff (Groningen)

hergebruiken. Omdat de informatie de enige informatie is op dat gebied, kan er geen kopersvoorkeur ontstaan.

Een monopoliepositie wordt volgens Marijs en Hulleman tevens gekenmerkt door de volledige informatie die aanwezig is omtrent de prijs, leveringsvoorwaarden enzovoort<sup>28</sup>. Met name binnen de Europese Unie is dit een hekel punt. Onderzoek van Pira<sup>29</sup> heeft uitgewezen dat voorwaarden voor het stellen van prijzen en hergebruik sterk variëren per lidstaat binnen de Europese Unie. De transparantie van de prijs voor de informatie is vaak ver te zoeken. Daarnaast bezitten (Europese) overheden vaak kopierechten en trademarks op de informatie, hetgeen verdere verspreiding van de informatie belemmert. De veronderstelling dat de markt voor verkoop/hergebruik van overheidsinformatie wordt gekenmerkt door volledige informatie is in veel lidstaten dan ook onjuist.

“Overheidsinformatie vormt een waardevolle hulpbron voor burgers, ondernemingen en overheidsdiensten”.<sup>30</sup> Uit deze quote kan worden afgeleid dat er veel (potentiële) afnemers zijn van overheidsinformatie. Theoretisch gezien kunnen de afnemers ook oneindig zijn, immers informatie is een non-rivaal goed. Het gebruik van bijvoorbeeld financiële gegevens sluit het gebruik van diezelfde gegevens door een andere partij niet uit. De markt voor hergebruik van overheidsinformatie wordt dan ook gekenmerkt door veel afnemers.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de positie van de overheid op de markt voor hergebruik van overheidsinformatie kan worden gekenmerkt als een natuurlijke monopolie. Ondanks dat op deze markt moeilijk kan worden gesproken over de verkoop van homogene goederen en volledig geïnformeerde afnemers. De overheid is simpelweg de enige partij die bepaalde soorten informatie kan verzamelen, doordat:

1. Doordat zij over productiemiddelen beschikt, die dusdanig hoge investeringen vergen, dat de investeringen voor private partijen economisch niet haalbaar zijn. Deze constatering heeft vooral betrekking op het genereren van meteorologische en geografische informatie waarbij investeringen in hoogwaardige producten vereist is (bv. satellieten of meteorologische stations);
2. Doordat de overheid via wettelijke regelingen informatie kan afdwingen. Eventuele private partijen die tevens de vereiste informatie willen verzamelen hebben dit voordeel niet.

## 4.2 Nadelen monopoliepositie

Een monopolie is in de regel een slechte marktform voor de maatschappelijke welvaart. De monopolist streeft naar maximale winst, die wordt bereikt door het product tegen een prijs aan te bieden die hoger is dan de prijs die normaliter door vraag en aanbod tot stand komt<sup>31</sup>. Een natuurlijke monopolie hoeft echter geen slechte marktform te zijn. Immers, een natuurlijke monopolie wil eigenlijk zeggen: een monopolie dat (zeker op de korte termijn) economisch efficiënter is dan een markt van (volledig) vrije mededinging<sup>32</sup>. De investeringen in productiemiddelen om bestaande schaalvoordelen te bereiken zijn dusdanig hoog, dat toetreden bedrijfseconomisch praktisch onhaalbaar is. Bovendien zijn de terugverdientijden van deze investeringen te lang. Indien de monopolist zijn machtspositie niet misbruikt, ontstaan er economische voordelen voor zowel de maatschappij als de afnemers van de monopolist. Ze zullen zo hun productiekosten aanzienlijk kunnen beperken, ervan uitgaande dat ze de informatie kan verkrijgen tegen een prijs die lager is dan wat ze zelf zouden moeten investeren in het verzamelen ervan<sup>33</sup>.

Hoewel een natuurlijke monopolie economisch efficiënter is, kleven er toch een aantal nadelen aan een monopolie vast. De literatuur geeft de volgende nadelen van een monopolie:

<sup>28</sup> Hulleman, W., Marijs, A.J. (2000), *Meso-economie en bedrijfsomgeving, een bedrijfstakanalyse*, pagina 139 Wolters Noordhoff (Groningen)

<sup>29</sup> Pira International Ltd. (2000), *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, pagina's 72-79, Surrey (Engeland)

<sup>30</sup> Europese Commissie (2001), *eEurope 2002: de realisatie van een EU-kader voor de exploitatie van overheidsinformatie*, Brussel

<sup>31</sup> Sherer, F.M., Ross, D. (1990), *Industrial market structure and economic performance*, pp. 15-55, Houghton Mifflin Company (Boston)

<sup>32</sup> Hugenholtz P.B. (2003), Artikel: *Is concurrentie tussen rechtenorganisaties wenselijk?*, AMI 2003-5, pp. 203-205.

<sup>33</sup> Kabel, J.C.C. en Janssen, K. (2005), *Commercialisering van overheidsinformatie door de overheid: rechtspraak en wetgeving in België en Nederland. De honden blaffen, maar de karavaan trekt voort*, Computerrecht 2005-3, p. 117-129

### *Beperkte toetreding leidt tot starheid*

Het grote voordeel van een markt die wordt gekenmerkt door (volkomen) concurrentie is dat de marktpartijen continu bezig zijn om zichzelf te onderscheiden. Er wordt gestreefd naar verbetering of vernieuwing van bestaande producten of processen of naar de ontwikkeling van compleet nieuwe producten. Partijen proberen zich door middel van prijs, kwaliteit en innovatie zich van elkaar te scheiden.

Bij een monopolistische markt zijn deze prikkels grotendeels afwezig. De monopolist bepaald in grote mate zelf welk product op de markt komt, tegen welke kwaliteit en tegen welke condities. Het gevaar dat hierdoor ontstaat is dat er starheid optreedt. Gewenste ontwikkelingen, die mogelijk positief kunnen werken op de maatschappelijke welvaart, blijven achterwege. Onderzoek- en ontwikkelingswerkzaamheden naar eigen processen en producten gebeuren vaak niet, omdat onderscheidend vermogen (ten opzichte van andere partijen) niet nodig is<sup>34</sup>.

### *Verspilling van productiefactoren;*

Vanwege de afwezigheid in het streven naar onderscheidend vermogen kan inefficiency ontstaan. De eigen processen worden niet of onvoldoende geanalyseerd op efficiency. Bovendien kan als gevolg van het ontbreken van een referentiesituatie (bij een concurrent) niet worden vergeleken of het bestaande proces efficiënt is. Nieuwe technieken of technische mogelijkheden worden hierdoor onvoldoende toegepast, waardoor de kans bestaat dat productiefactoren worden verspild<sup>35</sup>.

Daarnaast wordt de productie van de monopolist minder op vraag gestuurd. Zoals reeds genoemd, bepaalt de monopolist zelf in grote mate tegen welke prijs, condities en kwaliteit de producten worden aangeboden. Ook hier speelt de afwezigheid van prikkels om onderscheidend te zijn een grote rol. Op een markt van volkomen concurrentie wordt op vele manieren getracht om de kwaliteit van de eigen producten te vergroten ten opzichte van de producten van concurrenten. Ook hier kan men dus spreken van een inefficiency. De kans is reëel (en misschien vrij groot) dat het aanbod en de vraag van het product een discrepantie vertonen. Er zullen dus nog enkele bewerkingen moeten plaatsvinden alvorens de juiste kwaliteit wordt bereikt. In zekere zin kan men ook hier spreken over de verspilling van productiefactoren.

### *Mogelijke marktmacht*

Monopolisten worden gekenmerkt door hun streven naar winstmaximalisatie door het uitoefenen van marktmacht<sup>36</sup>. Een grote marktmacht impliceert vaak hoge winsten. De marktmacht wordt als volgt uitgedrukt:

$$\text{Marktmacht} = \frac{(p - \text{MK})}{p}$$

p = verkoopprijs product

MK = marginale kosten (kosten om 1 informatie te vervaardigen)

Marktmacht kan dus worden bereikt door het verschil tussen de prijs en de marginale kosten te laten toenemen. Een groot verschil is dan wel winstgevend voor de monopolist, maar heeft negatieve effecten op de maatschappelijke welvaart. Consumenten betalen meer voor een product dan wanneer het product zou worden geproduceerd in een situatie van volkomen concurrentie. Marktmacht moet in de regel worden tegengegaan door sancties die een overheid oplegt.

## **4.3 Vertaling naar hergebruik van overheidsinformatie**

In paragraaf 4.1 is aangegeven dat de overheid over een natuurlijke monopoliepositie bezit. De theorie uit paragraaf 4.2. zou dan vertaald moeten kunnen worden naar de rol van de overheid op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie.

---

<sup>34</sup> Deze stelling zorgt nog steeds voor controverse. Er zijn economen die het wel eens zijn dat er beperkte toetreding bestaat door de hoge toetredingsbarrières, maar zijn het niet eens zijn met de stelling dat dit voor starheid zorgt. Zie: Schumpeter, J. (1950), *Capitalism, socialism and democracy*, 3rd ed. p. 106, Harper & Row (New York)

<sup>35</sup> Baumol, W.J. and Blinder, A.S (1979), *Economics: principles and policy*, p. 585-586, Harcourt Brace Jovanovich (Orlando)

<sup>36</sup> Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Porcupine Press (Philadelphia)

Nogmaals, een monopoliepositie van de overheid hoeft geen storende werking te hebben op de ontwikkeling van de economie of maatschappij. Met name met betrekking tot het verstrekken van basisprincipes als gezondheidszorg, openbare wetgeving en facilitering van de rechtelijke macht is een monopolie zelfs wenselijk (al verschillen de meningen hierover, gezien de privatiseringsdrang van de overheid).

Met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie vindt wel degelijk een belemmering plaats in de ontwikkeling van de economie en maatschappij, hetgeen natuurlijk bijzonder paradoxaal is. Door de informatie als verkoopproduct te zien, verstoort de overheid de marktwerking en treedt het op als een slechte monopolist, waardoor de maatschappelijke welvaart wordt aangetast.

#### *Beperkte toetreding leidt tot starheid*

Het is de taak van de overheid om haar economie en maatschappij continu te stimuleren in verdere groei. Hierbij moet zij in de meeste gevallen een sturende functie hebben om de marktwerking te faciliteren en in goede banen te leiden. Echter, door de informatie te verkopen, creëert de overheid barrières voor kleine partijen, doordat de kostprijs van informatieproducten hoger komt te liggen. Enkel relatief vermogende ondernemingen zijn in staat om de informatie te kopen en deze te bewerken tot specialistische producten. Kleinere, relatief minder vermogende ondernemingen vissen hierdoor achter het net, met als gevolg dat de grotere (vermogende) ondernemingen meer voorzieningen hebben om verder te groeien. Het prijzen van overheidsinformatie heeft tot gevolg dat er niet optimaal gebruik wordt gemaakt van het creatieve denkvermogen van de kleinere ondernemingen binnen de digitale inhoudsindustrie. Het prijzen van overheidsinformatie leidt hierdoor in zekere zin tot een suboptimale innovatie, juist één van de elementen die kennis-economieën als Nederland willen stimuleren.

Deze ontwikkeling is al geconstateerd in de markt naar hergebruik van meteorologische informatie. In tabel 1 van hoofdstuk 3 is deze constatering cijfermatig uitgedrukt. Uit deze tabel blijkt dat de Europese markt, op het gebied van meteorologische informatie, kan worden gekenmerkt als een oligopolie-markt. Probleem is dat, ook in deze marktform, de onderlinge concurrentie vermindert waardoor de kans op starheid kan toenemen.

Conclusie: binnen Europa zijn geen harde bewijzen dat de monopoliepositie van de overheid zorgt voor starheid. Wel is bewezen dat de monopoliepositie (en de verkoop van de informatie) leidt tot een beperkte toetreding in de digitale inhoudsindustrie, waardoor op Europees niveau een oligopolie-markt ontstaat. Ook op deze markt is, in vergelijking tot een markt van volledig vrije mededinging (in de VS), de concurrentie beperkt. De concurrentie is echter dusdanig dat we vooralsnog niet de conclusie mogen trekken dat er starheid optreedt in de markt.

#### *Verspilling van productiefactoren*

Ook van verspilling van productiefactoren is in zekere zin sprake. Zoals genoemd in hoofdstuk 3 behaalt men in de VS een veel hoger rendement uit haar investeringen. Elke geïnvesteerde euro in het verzamelen van overheidsinformatie in de VS levert een economische waarde op van € 39,47, terwijl in Europa dit rendement blijft steken op € 7,16. Dit betekent een verschil in rendement van ruim 550%! Een alarmerend getal, want het geeft aan dat in Europa erg inefficiënt met het beschikbare kapitaal(goederen) wordt omgegaan. Blijkbaar kan de Amerikaanse overheid beter kaders creëren voor de marktwerking dan de Europese overheden. Saillant detail is overigens dat het geld, dat inefficiënt wordt benut, nota bene indirect afkomstig is van burgers en ondernemingen (belastinggelden), die verwachten dat er efficiënt wordt omgegaan met de financiële middelen die zij afdragen aan de overheid.

Conclusie: Met betrekking tot hergebruik van overheidsinformatie vindt in Europa verspilling van productiefactoren plaats. Het verschil in investeringsrendement in Europa en de VS toont dit aan.

#### *Mogelijke marktmacht*

Zoals beschreven wordt de marktmacht bereikt door het verschil tussen de prijs en de marginale kosten te laten toenemen. Een ongewenste situatie, aangezien de maatschappelijke welvaart te leiden heeft onder deze prijs die hoger is dan de prijs die zal ontstaan onder de ideale vorm van vraag en aanbod. Het onderzoek van Pira<sup>37</sup> heeft aangetoond dat sommige Europese overheden hun meest gevraagde informatie (in de regel meteorologische en geografische informatie) in sommige gevallen

---

<sup>37</sup> Pira International Ltd. (2000), *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, Surrey (Engeland)

*overpriced*. Verkoop tegen een prijs die hoger is dan de marginale kostprijs. Dat betekent dat de prijs hoger is dan de marginale kosten, waardoor de overheid marktmacht uitoefent en een slechte monopolist te noemen is.

Om hun monopoliepositie verder uit te buiten, zijn sommige overheden zelfs toegetreden in de markt. Dit gebeurt via ondernemingen waarvan de overheid de meerderheid van de aandelen bezit. Een voorbeeld hiervan is de onderneming Weathernews in Nederland. Toetreding tot de markt betekent dat de overheid naast leverancier van de private sector, ook zijn concurrent wordt. Aangezien de overheid over grote schaalvoordelen bezit, kan een situatie ontstaan dat andere partijen uit de markt worden geconcurrerd<sup>38</sup>. Enerzijds kan dit gebeuren door de informatie tegen veel te hoge prijzen aan te bieden aan de concurrenten. Anderzijds kan dit gebeuren door zeer lage prijzen door te rekenen aan de consument, waardoor de overige ondernemingen uit de markt worden geprijsd. Het gevolg is dat een industrie rondom digitale inhoud wordt geremd, waardoor minder werkgelegenheid en economische groei wordt bereikt.

Conclusie: In hun rol als monopolist vergrijpt ook de overheid zich tot het vergroten van de marktmacht en daarmee het misbruiken van haar machtspositie. De markt rondom hergebruik van overheidsinformatie (digitale inhoudindustrie) ontwikkelt zich daardoor niet goed. Hypocriet is dat de overheid ingrijpt indien een monopolie ontstaat op een markt (bijvoorbeeld de energie- en telecommarkt), maar niet ingrijpt indien zij zelf deze monopolie positie bezitten.

#### 4.4 Europa vs. Verenigde Staten

Europese overheden zijn, met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie, in grote mate verantwoordelijk voor de rem op de ontwikkeling van de digitale inhoudindustrie en daarmee de economische waarde van overheidsinformatie. De cijfers uit hoofdstuk 2 tonen dit eveneens aan. Belangrijke vraag is daarom:

*“ Welke factoren zijn verantwoordelijk voor de Europese (beperkte) zienswijze dat het verstrekken van overheidsinformatie moet geschieden via verkoop, terwijl blijkt dat het Amerikaanse model (verstrekking tegen vervaardigings- en verzendingskosten) effectiever is?”*

Eén van de belangrijkste oorzaken is gelegen in de wijze van staatsfinanciering<sup>39</sup>.

##### Europa:

Binnen Europese overheden wordt erg strikt gewerkt met budgetten die worden toegedeeld aan de diverse ministeries. De verantwoordelijkheid voor het genereren van overheidsinformatie komt hierdoor bij de ministeries te liggen, waardoor kwalitatief goede informatie wordt verkregen. De financiële lasten ten aanzien van de informatievergaring komen ook voor rekening van de ministeries. Om meer ruimte te creëren in de bestaande budgetten wordt de verkoop van overheidsinformatie vaak gezien als een aangename inkomensbron. Met het vergroten van het budget kunnen de ministeries immers beter hun doelen nastreven.

##### Verenigde Staten:

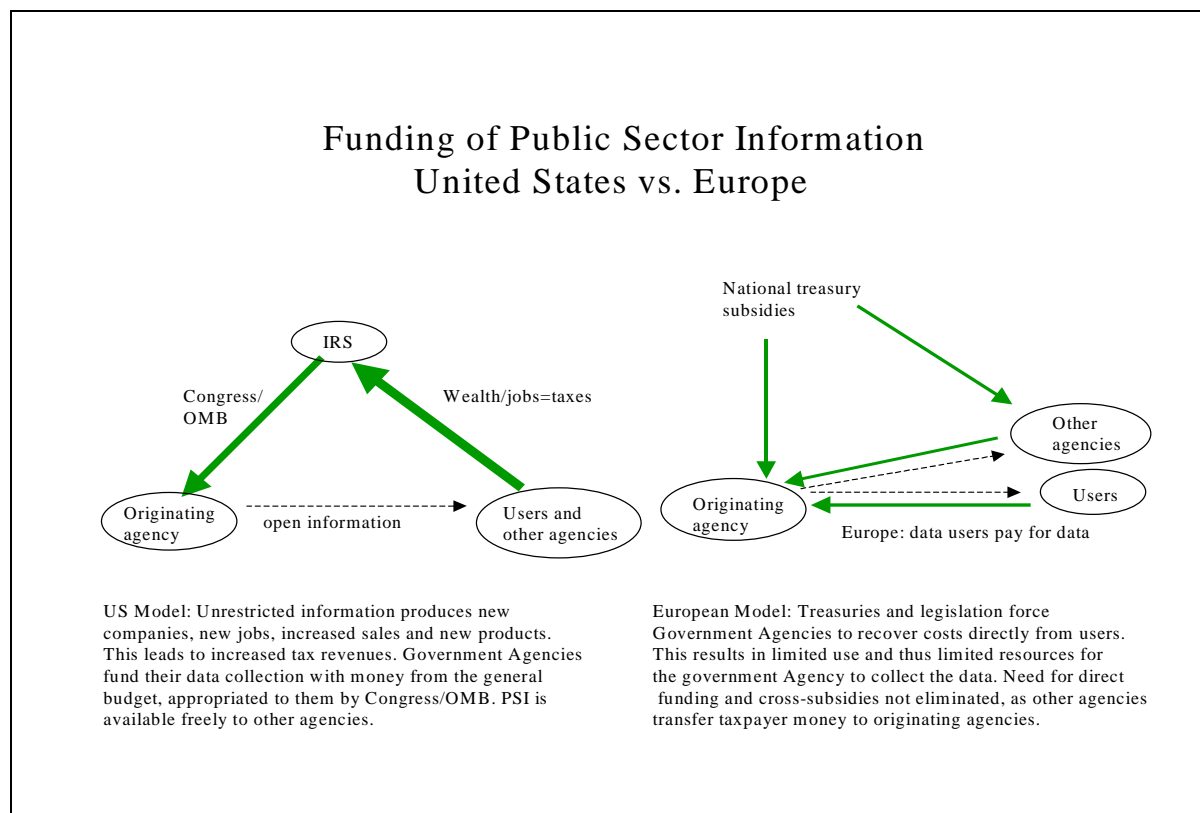
Ook binnen de Amerikaanse overheid wordt gewerkt met budgetten voor de diverse ministeries. In tegenstelling tot in Europa kan de verkoop van de overheidsinformatie immers in de VS niet worden gezien tot een aangename inkomstenbron. De Electronic Freedom of Information Act sluit verkoop namelijk uit. Enig nadeel dat aan het vrijwel kosteloos verstrekken van informatie kan kleven, is dat de kwaliteit van de informatie mogelijk minder zal zijn. De overheid zal immers nalaten om kwalitatievere informatie op de markt te brengen, waarvoor mogelijk een hogere marktprijs voor kan worden gevraagd. Dit nadeel brengt direct een voordeel met zich mee, omdat het een legitimering vormt voor de aanwezigheid en het nut van de digitale inhoudindustrie, die de economische waarde van de 'ruwe informatie' zullen verhogen.

---

<sup>38</sup> Kabel, J.C.C., Janssen, K. (2005), *Commercialisering van overheidsinformatie door de overheid: rechtspraak en wetgeving in België en Nederland. De honden blaffen, maar de karavaan trekt voort*, Computerrecht 2005-3, p. 117-129

<sup>39</sup> P. Weiss (2002), *Borders in cyberspace: conflicting public sector information policies and their economic impacts*, U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Weather Service.





Figuur: Schematische weergave financiering informatieverzameling (bron: Peter Weiss)

Het Amerikaanse model kent dan ook een aantal voordelen ten opzichte van het Europese model:

- Kruissubsidiering is niet noodzakelijk, waardoor bureaucratiese kosten af kunnen nemen;
- Er worden grotere hoeveelheden informatie gegenereerd, vanwege beperkte (financiële) restricties;
- De digitale inhoudindustrie kan kosteloos de overheidsinformatie verkrijgen, waarmee ze volwaardige producten kan ontwikkelen. De marktwerking is op deze wijze optimaal, waardoor beter kan worden voldaan aan de specialistische vraag van de eindgebruiker;
- Overheidsinformatie wordt vrij verstrekt en niet verkocht, waardoor de overheid geen monopoliepositie beheerst en geen bijbehorende problemen ontstaan;
- Investerings in productiemiddelen ten behoeve van informatievergaring worden economisch haalbaar. De zorg dat een monopolist de marktbarrières dusdanig hoog opwerpt zijn afwezig.

De monopoliepositie van Europese overheden op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie werkt als een grote rem op het creëren van meer economische waarde van de informatie!

#### 4.5 Conclusions

In Europa beschikt de overheid over een natuurlijke monopoliepositie op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie. Ze beschikken over oneindige schaalvoordelen. De productiefactoren om informatie te verzamelen is hier een voorbeeld van, alsmede de (wettelijke) macht die ze bezit om het verkrijgen van informatie te verplichten.

Monopolieposities brengen in de regel de volgende nadelige welvaartseffecten met zich mee:

- Beperkte toetreding leidt tot starheid;
- Verspilling van productiefactoren;
- Marktmacht

Hoewel een monopolie in de regel voor nadelige welvaartseffecten zorgt, hoeft hiervan bij een natuurlijke monopolie geen sprake te zijn. Immers, een natuurlijke monopolie wil eigenlijk zeggen: een

monopolie dat (zeker op de korte termijn) economisch efficiënter is dan een markt van (volledig) vrije mededinging.

Met betrekking tot hergebruik van overheidsinformatie zorgt het gedrag van de natuurlijke monopolist (de overheid) echter wél voor nadelige welvaartseffecten, te weten:

- Verspilling van productiefactoren;
- Marktmacht

De voornaamste reden waarom de Europese overheden hun machtspositie misbruiken is de wijze van de staatsfinanciering. In Europa worden veelal de verschillende ministeries verantwoordelijk gehouden voor de financiering om informatie te genereren. Bovendien worden de ministeries jaarlijks vastgestelde budgetten aangewezen. Verkoop van overheidsinformatie vormt daarmee een interessante bron om investeringen in informatieverzameling terug te verdienen of budgetten te vergroten. In de VS is de informatievoorziening een federale aangelegenheid. Hierdoor wordt het hergebruik van overheidsinformatie vergemakkelijkt, waardoor een aantal voordelen ontstaan. Slechts één partij neemt beslissingen omtrent de voorwaarden en wijzen van hergebruik, want slechts één partij financiert de informatieverzameling.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mogelijke oplossing van het genoemde probleem.

## **Hoofdstuk 5**

### ***Mogelijke oplossingen***

## 5.0 Inleiding

We hebben geconstateerd dat de overheid in Europa over een natuurlijke monopolie beschikt wat betreft het hergebruik van overheidsinformatie. Ook is gebleken dat deze positie in Europa een aantal nadelen of nadelige effecten met zich meebrengt. Om deze nadelen op te heffen, zijn er theoretisch gezien een aantal maatregelen die (door overheden) kunnen worden getroffen. Deze theoretische maatregelen worden in paragraaf 5.1 behandeld. Eén van deze maatregelen betreft het instellen van een maximumprijs, hetgeen de Europese Unie heeft getracht door het publiceren van een richtlijn met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie. De inhoud, het doel en de strekking van deze richtlijn komen in paragraaf 5.2. aan de orde. Hierbij wordt de aandacht met name gericht op het tarifieringsbeginsel uit de richtlijn die moet dienen als maximumprijs. In paragraaf 5.3 wordt de voorgeschiedenis van deze richtlijn beschreven. Vervolgens vindt de evaluatie van de richtlijn plaats (§ 5.4). In paragraaf 5.5 worden enkele kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de richtlijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies die uit dit hoofdstuk zijn te trekken (§ 5.6).

### 5.1 Theoretische oplossingsrichtingen

Een monopoliepositie brengt nadelen met zich mee voor de maatschappij. Kort samengevat komt het erop neer dat de prijs die de monopolist hanteert maatschappelijk gezien te hoog is. Het referentiekader wordt gevormd door een perfecte marktwerking, die geschiedt onder voorwaarden van een markt van volkomen vrije mededinging.

Volgens de econoom Kevin Lancaster zijn er drie beleidsmogelijkheden om met een monopolie om te gaan<sup>40</sup>:

1. Niets doen en toelaten dat er wellicht een winstmaximaliserende monopolie ontstaat;
2. Toestaan dat een partij zich gedraagt als een monopolie, maar de partij *reguleren* door de prijs te beheersen, zodat het meer gaat functioneren als een concurrerende ondernemingen dan een monopolie, in termen van prijs en output;
3. De monopolie onder *publieke beheersbaarheid* plaatsen, zodat het beleid ten aanzien van de prijs en de output direct onder de verantwoordelijkheid van de overheid wordt geplaatst.

We hebben geconstateerd dat optie 1 niet toelaatbaar is, vanwege de rem op de economische groei. Door niet in te grijpen blijft de maatschappelijke en economische disbalans ontstaan. Ook optie 3 is niet mogelijk. De huidige monopolie is in handen van de overheid en bovendien wordt deze positie, in sommige gevallen, misbruikt. De Europese overheden c.q. verschillende ministeries zien de verkoop van informatie als een aangename inkomstenbron om hun eigen budget te vergroten en zijn daarom niet de gewezen partij om een deugdelijk beleid rondom de prijs en de output op te stellen. Om deze reden ligt het ook niet voor de hand dat de Europese overheden zelfstandig een maximumprijs zullen invoeren.

### 5.2 Richtlijn 2003/98/EC zorgt voor maximumprijs

De Europese Unie heeft erkend dat sommige Europese overheden hun monopoliepositie, met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie, misbruiken en dat de gehanteerde verkoopmodellen nadelige welvaartseffecten met zich mee brengen<sup>41</sup>. Daarnaast streeft de Europese Unie om harmonisatie en integratie van de Europese economieën en markten.<sup>42</sup> Om een lijn te trekken voor alle lidstaten heeft de Europese Unie op 31 december 2003 de richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie (2003/98/EC) gepubliceerd in publicatieblad L345/90. Belangrijk onderdeel van deze richtlijn is het opgenomen tarifieringsbeginsel die dient als een maximumprijs. Voor het gemak is de inhoud van de richtlijn opgenomen als bijlage 1.

#### Doel van de richtlijn

<sup>40</sup> Lancaster, K. (1973), *Modern economics, principles and policy*, Rand McNally & Company (Chicago)

<sup>41</sup> Europese Commissie (2003), *Voorstel voor richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie*, Brussel

<sup>42</sup> Artikel 2, *Verdrag van de oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag)*

De Europese Commissie streeft met het uitvaardigen van deze richtlijn naar een toename van de economische bedrijvigheid binnen de Unie, een sterkere concurrentiepositie en een vergroting van de werkgelegenheid. Hiermee doet zij eer aan haar doelstellingen verwoordt in het EG-verdrag. Eén van deze doelstellingen luidt namelijk: “door het instellen van een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie en door de uitvoering van het gemeenschappelijk beleid of de gemeenschappelijke activiteiten, [...], het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit van de gehele Gemeenschap”<sup>43</sup>.

Meer concreet beoogt de richtlijn een viertal speerpunten:

1. de ontwikkeling van Europese, op overheidsinformatie gebaseerde informatiediensten te bevorderen;
2. een vergroting van de doeltreffende grensoverschrijdende toepassing van overheidsinformatie door particuliere bedrijven ten behoeve van informatieproducten en -diensten met toegevoegde waarde te bewerkstelligen;
3. de vervalsing van de mededinging op de Europese markt te beperken;
4. tempoverschillen tussen de lidstaten bij het hergebruik van overheidsinformatie tegen te gaan.

De Richtlijn moest uiterlijk 1 juli 2005 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de lidstaten. Naar alle verwachting zullen (delen van) de richtlijn zelfs tot na 1 juli 2008 worden aangescherpt<sup>44</sup>. Hierdoor is deze eis aan implementatie niet reëel.

### Werkingsgebied

Met de lancering van de richtlijn kan worden geconcludeerd dat de Europese Unie inziet hoezeer hergebruik van overheidsinformatie van groot belang is voor de maatschappij en de economie.

Het werkingsgebied van de richtlijn is dan ook breed opgezet door een aantal zeer brede definities te hanteren. De drie meest belangrijke definities uit de richtlijn zijn:

- ‘openbaar lichaam’: de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen, en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen<sup>45</sup>;
- ‘document’: **a)** eender welke inhoud, ongeacht het medium (op papier of opgeslagen in elektronische vorm of als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), **b)** eender welk deel van een dergelijke inhoud<sup>46</sup>;
- ‘hergebruik’: het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd. De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken is geen hergebruik<sup>47</sup>;

Door middel van bovenstaande definities heeft de Europese Unie getracht een breed kader te scheppen voor het werkingsgebied van de richtlijn. Voor veel lidstaten van de Europese Unie geldt dat er nog veel moet gebeuren om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die zijn gesteld in de richtlijn. Derhalve heeft de Europese Unie besloten een evaluatiemoment in te bouwen 3 jaren na implementatie van de richtlijn (1 juli 2008) en tot dat tijdstip af te zien van maatregelen tegenover lidstaten die nog niet voldoen aan hetgeen gesteld in de richtlijn.

### Tarifieringsbeginsel

Het belangrijkste onderdeel van de richtlijn is het artikel die het tarifieringsbeginsel formuleert. Doel van het tarifieringsbeginsel is het instellen van een maximumprijs om daarmee de marktmacht van de

<sup>43</sup> Artikel 2, Verdrag van de oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag)

<sup>44</sup> Vries, de, M. (2004), *Implementatie van de EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de WOB*, aflevering 15, Nederlands Juristenblad (Kluwer)

<sup>45</sup> Artikel 2 sub 1 Richtlijn 2003/98/EG

<sup>46</sup> Artikel 2 sub 2 Richtlijn 2003/98/EG

<sup>47</sup> Artikel 2 sub 4 Richtlijn 2003/98/EG

Europese overheden in te perken. Om deze reden is het beginsel het belangrijkste, maar ook het meest lastige, controversiële en delicate onderwerp van de regeling. Controversieel en delicaat omdat verkoop van overheidsinformatie voor veel overheden een aangename inkomstenbron vormt om het toegewezen budget verder op te krikken en te verruimen.

Omdat de belangen van de overheden van de verschillende lidstaten erg groot zijn, is er lang overleg geweest omtrent de formulering van het tarifieringsbeginsel. Uiteindelijk is het tarifieringsbeginsel van de Europese Unie verwoord in artikel 6 van de richtlijn 2003/98/EC en luidt als volgt: *“Wanneer een vergoeding wordt verlangd, mogen de totale inkomsten uit het verlenen voor de toegang tot of het hergebruik van documenten niet hoger zijn dan de kosten van voortbrenging, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. De bewijslast voor het kostengeoriënteerd zijn van de vergoeding ligt bij het openbare lichaam dat de vergoeding voor het hergebruik van de documenten verlangt”*.

Voordat de richtlijn wordt geëvalueerd, volgt onderstaand eerst de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn.

### **5.3 Voorgeschiedenis ontstaan richtlijn**

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 is de Europese Unie al sinds 1989 actief bezig om de synergie tussen de publieke en private sector op de informatiemarkt te verbeteren. Vervolgens is er echter een lange tijd stil geweest rondom het thema. De eerste internetgolf (1995 – 1996) maakte het onderwerp weer actueel. Daarna is het snel gegaan en zijn de volgende stappen genomen:

- a) opstellen groenboek ‘Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa;
- b) advies Economisch en Sociaal Comité op Groenboek;
- c) mededeling van Europese Commissie omtrent instellen richtlijn;
- d) opstellen voorstel tot richtlijn t.b.v. hergebruik van overheidsinformatie;
- e) advies Comité van de Regio’s op voorstel tot richtlijn
- f) advies Economisch en Sociaal Comité op voorstel tot richtlijn;
- g) opstellen definitieve richtlijn 2003/98/EC inzake hergebruik van overheidsinformatie.

#### *5.3.1 Groenboek*

Doel van het Groenboek (a) was (1) het initiëren van een brede maatschappelijke discussie tussen de betrokken partijen over deze materie en (2) het uitlokken van de politieke discussie daarover op Europees niveau. Het Groenboek gaat nader in op het belang van overheidsinformatie als motor van verdere economische ontwikkeling van de lidstaten. In het groenboek worden een aantal belangrijke constatering gedaan:

1. overheidsinformatie speelt een fundamentele rol bij het behoorlijk functioneren van de interne markt en het vrije verkeer van goederen, diensten en personen (artikel 1);
2. Overheidsinformatie in Europa is vaak gefragmenteerd en verspreid, zodat ze in veel gevallen minder duidelijk is dan bedoeld (artikel 2);
3. EU-ondernemingen kampen met een ernstig concurrentienadeel in vergelijking met hun Amerikaanse tegenhangers, die profiteren van een sterk ontwikkeld, efficiënt overheidsinformatiesysteem op alle niveaus van de administratie (artikel 3);
4. Openbaarheid van overheidsinformatie is één van de rechten die voor burgers voortvloeien uit de EG-verdragen.

Het groenboek werd afgesloten met een vragenlijst met een tiental vragen. Deze vragenlijst is voor de volledigheid bijgevoegd als bijlage 2. Deze vragen zijn voorgelegd aan de overheden van de lidstaten met verzoek tot reactie. Daarnaast is het Europese Economische en Sociaal Comité alsmede het Comité van de Regio’s om advies gevraagd.

#### *5.3.2 Advies Economisch en Sociaal Comité op groenboek (b):*

Op 16 juni 1999 kwam het Economisch en Sociaal Comité met een reactie<sup>48</sup>. In deze reactie wordt het belang van hergebruik van overheidsinformatie onderschreven. Daarnaast wordt geconstateerd dat, mede op basis van de ontvangen reacties van de lidstaten op het groenboek, er ten aanzien van hergebruik van overheidsinformatie uiteenlopende normen worden gehanteerd, waardoor de

---

<sup>48</sup> PB C 169/30 van 16.6.1999 (zie <http://europa.eu.int/eur-lex/nl/index.html>)

toekomstige ontwikkeling van de Europese informatie-industrie in het gedrang dreigt te komen. Volgens artikel 2.7.1. van het advies betreffen de verschillen:

- Definitie van de openbare sector en toepassingsgebieden;
- Recht op toegang;
- Tijd, hoeveelheid, formaat;
- Prijs van de overheidsinformatie;
- Mededinging;
- Bescherming van de privacy;
- Inventarissen en registers van overheidsinformatie;
- Aansprakelijkheid;
- Communautaire initiatieven

Mede door deze bevindingen heeft het Economisch en Sociaal Comité geadviseerd voor de keuze van een **dwingend juridisch instrument**<sup>49</sup> ter bevordering van het vrije verkeer en toegang van overheidsinformatie. Hierbij moeten de volgende principes in acht worden genomen:

- *principe van "numerus clausus" voor uitzonderingen*: er mag slechts een beperkt aantal uitzonderingen zijn, die duidelijk, zonder gebruik van dubbelzinnige formuleringen, moeten worden omschreven;
- *principe van restrictieve interpretatie*: uitzonderingen worden alleen toegestaan indien strikt noodzakelijk en mogen nooit extensief worden geïnterpreteerd;
- *principe van evenredigheid*: uitzonderingen worden alleen toegestaan voor die informatie of gedeelten van informatie waarvan met zekerheid kan worden gezegd dat zij schadelijk zijn;
- *principe van bewijsvoering*: de overheid moet niet alleen motiveren waarom bepaalde informatie niet toegankelijk is, zij moet dit ook met bewijsmateriaal staven;
- *principe van controle*: de instrumenten voor rechterlijke controle op gevallen waarin de overheid weigert bepaalde informatie te verstrekken, moeten worden verbeterd. Vooral bemiddelende instanties als de Ombudsman moeten een grotere rol gaan spelen.

### 5.3.3 Mededeling van Europese Commissie omtrent instellen richtlijn

Na de reacties van de lidstaten op de gestelde vragen in het Groenboek en het advies van het Economisch en Sociaal Comité kwam de Europese Commissie in oktober 2001 met een Mededeling<sup>50</sup>. In deze mededeling noemt de Europese Commissie een aantal motieven waarom ze, in het kader van hergebruik van overheidsinformatie over wil gaan tot het uitvaardigen van een richtlijn.

- 1) Met een **richtlijn** kan een minimum aan rechtszekerheid voor de marktdeelnemers worden bereikt, waarbij de lidstaten verder vrij kunnen kiezen hoe zij de bepalingen ervan aan de lokale omstandigheden kunnen aanpassen. In de reacties op het Groenboek toonde de industrie zich een voorstander van een richtlijn<sup>51</sup>;
- 2) Een richtlijn zou een duidelijk antwoord vormen op de internationalisering van de informatiebehoefte en de pan-Europese aard van verscheidene informatieproducten en – diensten;
- 3) Bovendien heeft de ervaring met de door de Commissie uitgebrachte richtsnoeren van 1989 voor de exploitatie van overheidsinformatie uitgewezen dat de gewenste resultaten niet kunnen worden bereikt zonder wettelijke maatregelen.

### 5.3.4 Voorstel tot richtlijn t.b.v. hergebruik van overheidsinformatie (d):

Op 24 september 2002 is de Europese Commissie gekomen met een voorstel tot een richtlijn ten behoeve van het hergebruik van overheidsinformatie<sup>52</sup>. Dit voorstel is mede gebaseerd op het bovengenoemde advies van de Economisch en Sociaal Comité, maar ook op het advies dat is gegeven door het Comité van de regio's op het bredere eEurope-programma. Hierin wordt met name geadviseerd omtrent effectief, goedkoop en laagdrempelige toegang tot internet voor alle ondernemingen en burgers binnen de Europese Unie.

Met het kiezen van een richtlijn neemt het Europees Parlement en de Raad het advies van het Economisch en Sociaal Comité over. Ze kiezen met een richtlijn immers voor een dwingend juridisch

<sup>49</sup> Artikel 11.1 van PB C 169/30 van 16.6.1999

<sup>50</sup> COM (2001) 607 definitief van 23.10.2001

<sup>51</sup> COM (2001) 607 definitief, p.13

<sup>52</sup> PB C 227 E/382 van 24.09.2002

instrument. De vraag is of het Europees Parlement en de Raad ook hebben geluisterd naar de adviezen omtrent de te hanteren principes. Op de volgende pagina een overzicht:

| <b>Principe</b>   | <b>Voldaan</b> | <b>Neutraal</b> | <b>Niet voldaan</b> | <b>Toelichting</b>   |
|---|----------------|-----------------|---------------------|--|
| <i>principe van "numerus clausus" voor uitzonderingen</i> | X              |                 |                     | Uitzonderingen en interpretatie van definities staan goed omschreven in art. 1 en 2 van de richtlijn.  |
| <i>principe van restrictieve interpretatie</i>            |                |                 | X                   | Het principe van restrictieve interpretatie komt niet expliciet naar voren binnen de richtlijn.  |
| <i>principe van evenredigheid</i>                         |                | X               |                     | De uitzonderingen worden zeer expliciet beschreven. De vraag of met zekerheid kan worden gesteld dat informatie of gedeelten van informatie schadelijk is, blijft in het midden. |
| <i>principe van bewijsvoering</i>                         | X              |                 |                     | Artikel 4 lid 3 van de richtlijn voorziet zeer duidelijk dat het openbare lichaam de gronden van afwijzing moet mededelen.   |
| <i>principe van controle</i>                              |                |                 | X                   | Verantwoordelijkheid beroep ligt bij de verzoeker. Algeheel Europees toezicht wordt verzuimd (art. 4 lid 5 richtlijn).   |

#### 5.3.5 Advies Comité van de Regio's op voorstel tot richtlijn (e):

In haar advies van 26 maart 2003<sup>53</sup> geeft het Comité van de Regio's aan dat zij in grote lijn akkoord is met de inhoud van de richtlijn. Ook accordeert zij impliciet de keuze voor het juridische instrument richtlijn. Er wordt namelijk met genoegen geconstateerd dat de richtlijn zich beperkt tot de noodzakelijke minimale harmonisatie om de marktdeelnemers rechtszekerheid en doorzichtigheid te garanderen; zo worden de belangrijkste belemmeringen voor de industrie beperkt of overwonnen, terwijl de overheden voldoende speelruimte overhouden voor de toepassing van de richtlijn en elke overheidsinstantie in principe zelf kan beslissen over het hergebruik van algemene informatie (artikel 2.4 van het advies).

Zoals genoemd in paragraaf 5.2 is het tarifieringsbeginsel het belangrijkste onderdeel van de richtlijn. Het advies van het Comité van de Regio's is zeer eenduidig over dit beginsel. Artikel 2.14 van het advies luidt als volgt: *"Het Comité gaat akkoord met het in de voorstel voor een richtlijn omschreven tariefbeginsel, dat betekent dat elke overheidsorgaan het recht heeft om, indien het zulks nodig of wenselijk acht, de kosten van voortbrenging, vermenigvuldiging en verspreiding van de informatie via een vergoeding voor het hergebruik van de informatie terug te vorderen. Het Comité vindt het echter onaanvaardbaar dat het tariefbeginsel ook ruimte laat voor een winstmarge, aangezien het om algemeen toegankelijke informatie gaat"*.

Deze formulering komt in het geheel overeen met de Amerikaanse denkwijze ten aanzien van de tarifiering van overheidsinformatie en staat veelal haaks op de toen geldende Europese denkwijze.

#### 5.3.6 Advies Economisch en Sociaal Comité op voorstel tot richtlijn (d):

Op 8 april 2003 heeft het Economisch en Sociaal Comité een advies<sup>54</sup> uitgevaardigd naar aanleiding van het voorstel tot de richtlijn. Dit advies is een stuk kritischer dan het eerdere advies uitgevaardigd door het Comité van de Regio's. Er wordt namelijk sterk getwijfeld aan het effect en doelmatigheid van de richtlijn. Belangrijkste kritiekpunten in het advies zijn:

- de geformuleerde uitzonderingsgevallen in artikelen 2 en 3 van het voorstel tot de richtlijn leggen teveel beperkingen op aan het soort documenten dat algemeen toegankelijk is en de kwaliteit ervan. Dit heeft met name betrekking op informatie die deel uitmaken van het

<sup>53</sup> PB C 73/40 van 26.03.2003

<sup>54</sup> PB C 85/27 van 08.04.2003



“gemeenschappelijk Europees cultureel erfgoed” (bv. informatie in handen van musea, bibliotheken, etc.);

- ten aanzien van het tarifieringsbeginsel adviseert het Economisch en Sociaal Comité voor toepassing van het zogenaamde 'lagetarievenmodel'. Kosten van hergebruik mogen de marginale kosten van vermenigvuldiging en verspreiding niet overschrijden. Hiermee is dit model gelijk aan het open-toegankelijkheidsmodel geformuleerd in paragraaf 2.1.;
- alle openbare lichamen of instellingen dienen aansprakelijk te kunnen worden gesteld indien zij opzettelijk foute of te beperkte informatie leveren;
- “essentiele informatie” (grondwetten, wetboeken, statistische gegevens, rapporten, studies in algemeen belang, etc.) die in handen van overheidsinstanties van lidstaten zijn, moet gratis ter beschikking worden gesteld.

Het advies van zowel het Comité van de Regio's alsmede het Economisch en Sociaal Comité heeft het Europese Parlement en de Raad in overweging genomen in de formulering van haar definitieve richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie.

#### *5.3.7 Opstellen definitieve richtlijn 2003/98/EC inzake hergebruik van overheidsinformatie (f):*

Zoals genoemd in paragraaf 4.1. heeft het Europese Parlement en de Raad op 31 december 2003 de richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie (2003/98/EC) gepubliceerd in publicatieblad L345/90.

In de volgende paragraaf wordt de richtlijn geëvalueerd.

### **5.4 Evaluatie tarifieringsbeginsel en richtlijn**

De Europese Unie heeft gekozen voor het uitvaardigen van een richtlijn. Om een maximumprijs in te stellen, en daarmee de monopoliepositie van de overheden op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie te beperken, heeft zij gekozen voor het formuleren van een tarifieringsbeginsel. *“Wordt hiermee het gestelde doel wel bereikt?”*

Om deze vraag te beantwoorden, moeten 3 subvragen worden gesteld:

- 1) Is het uitvaardigen van een richtlijn wel het juiste middel om het doel te bereiken?
- 2) Is de formulering van het tarifieringsbeginsel wel juist?
- 3) Is de uitvoering en aansturing van hergebruik wel juist geregeld?

In de volgende subparagrafen staan deze vragen centraal.

#### *5.4.1 Is het uitvaardigen van een richtlijn wel het juiste middel om het gestelde doel te bereiken?*

De Europese Unie heeft volgens artikel 249 van het EG-verdrag een viertal juridische besluitvormen om communautair (Europees) recht door te voeren:

1. Verordeningen;
2. Richtlijnen;
3. Beschikkingen;
4. Adviezen en aanbevelingen.

De eerste drie besluitvormen zijn dwingend van aard. Het grote verschil is de strekking van de besluitvorm. Verordeningen en richtlijnen kunnen te allen tijde een brede groep voorschriften opleggen en hebben daarom een algemene strekking. Beschikkingen zijn verbindend voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk zijn gericht en hebben daarom altijd één of meer adressanten<sup>55</sup>. Hierdoor zijn beschikkingen dan ook het geëigende instrument om voor toepassingen van het gemeenschap op individuele situaties.

Voor het stimuleren van hergebruik van overheidsinformatie dienen alle lidstaten benaderd te worden met een dwingende juridische besluitvorm en dient de besluitvorm dan ook een algemene strekking te hebben. Het toepassen van een beschikking is daarom uitgesloten. Voor een verordening heeft de Europese Commissie ook niet gekozen. Het feit dat een verordening verbindend is in al haar

---

<sup>55</sup> Pisuisse, C.S., Teubner, A.M.M. (1999), *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, p. 72, Wolters Noordhoff (Groningen)

onderdelen en rechtstreeks toepasbaar is in iedere lidstaat zou de lidstaten te weinig speelruimte bieden. Daarnaast zijn er andere factoren, genoemd in paragraaf 5.3.3., waardoor de Europese Commissie heeft besloten over te gaan tot het uitvaardigen van een richtlijn.

Artikel 249 EG-verdrag geeft twee kenmerken van een richtlijn:

- a) ze zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor de lidstaten. Dit resultaat moet binnen een vastgestelde periode zijn gerealiseerd. In het geval van de Europese richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie (richtlijn 2003/98/EC) is deze termijn gesteld op 1 juli 2008. Wanneer een lidstaat de termijn overschrijdt en dus te laat is met de uitvoering, dan wordt het gemeenschapsrecht geschonden en volgen sancties. De bepalingen in een richtlijn binden enkel de nationale overheden, waardoor particulieren, tot en met de einddatum van het gestelde termijn, geen beroep kunnen doen op de bepalingen uit de richtlijn.
- b) Nationale instanties mogen zelf de vorm en middelen kiezen voor de verwezenlijking van het resultaat, gesteld in de richtlijn. Dit kan zijn door een nieuwe wet op te stellen en te publiceren of door de voorwaarden in de richtlijn te verwerken in bestaande wetten<sup>56</sup>. Richtlijnen moeten dus worden omgezet in nationaal recht.<sup>57</sup>

Om uniformiteit te creëren binnen de lidstaten ten aanzien van het beleid rondom het hergebruik van overheidsinformatie heeft de Europese Unie, mede gelet op de voorgeschiedenis<sup>58</sup>, gekozen voor het uitvaardigen van een richtlijn. De motivatie om deze besluitvorm te kiezen is gemotiveerd in het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten die is ingediend op 5 juni 2002 (COM (2002) 207 definitief). De motivering luidt als volgt: *“Het onderhavige voorstel voor een richtlijn biedt de marktdeelnemers rechtszekerheid en noemt einddata voor de veranderingen, terwijl de lidstaten vrij blijven om te kiezen hoe zij de bepalingen van het voorstel, gelet op de plaatselijke omstandigheden, precies toepassen [.....] Bovendien bieden huidige Verdragsbepalingen (mededingingsregels, discriminatieverbod, bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten) voor het aanpakken van overtredingen op zichzelf niet de rechtszekerheid die de sector als geheel nodig heeft om te kunnen investeren in nieuwe producten en diensten [.....] Bovendien zou het verkennen van de grenzen van de huidige rechtsmiddelen aan de hand van een reeks specifieke gevallen veel tijd vergen wanneer deze zaken voor nationale gerechten worden gebracht en voor de betrokken bedrijven hoge kosten meebrengen. Ook zouden de rechterlijke uitspraken geen oplossing bieden voor het onderliggende probleem van de divergerende voorschriften en praktijken in de verschillende lidstaten”*.

Kort samengevat is de motivatie van de EU om een richtlijn uit tevaardigen gestaafd op vijf redenen:

1. meer rechtszekerheid voor de marktdeelnemers;
2. einddata voor veranderingen;
3. vanwege de verscheidenheid van nationale wetgevingen van de lidstaten, hebben de nationale overheden zelf de vrijheid over de wijze waarop kan worden voldaan aan de verplichtingen;
4. huidige verdragsbepalingen bieden onvoldoende mogelijkheden om overtredingen aan te pakken;
5. Communautaire rechterlijke uitspraken bieden geen oplossing, vanwege de divergerende voorschriften en praktijken met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie in de verschillende lidstaten.

Bovenstaande redenen in ogenschouw nemend, is het uitvaardigen van een richtlijn in het kader van het hergebruik van overheidsinformatie van de aanwezige besluitvormen het meest effectief. Vanwege de divergerende en verschillende wetgevingen in de lidstaten zou een verordening moeilijk geaccepteerd worden. Een uniforme Europese regeling (verordening) ten behoeve van het hergebruik zal in sommige gevallen tegendraads kunnen werken aan huidige nationale wetgevingen, met als gevolg dat de weg naar de Europese rechter waarschijnlijk veelvuldig zal worden bewandeld. Dit leidt op haar beurt weer tot inefficiency (in termen van tijd) en een breed scala aan jurisprudentie. Hierdoor is een brede en snelle toepassing van de wetgeving vaak moeilijk. Bovendien kan een dergelijke verordening voor sommige overheden een significante wijziging betekenen, hetgeen kan leiden tot

<sup>56</sup> Nederland is momenteel vooralsnog aan het overwegen hoe de bepalingen uit de richtlijn kunnen worden geïmplementeerd in de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB)

<sup>57</sup> Pisuisse, C.S., Teubner, A.M.M. (1999), *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, Wolters Noordhoff (Groningen)

<sup>58</sup> Zie paragraaf 4.3

bestuurlijke onduidelijkheden. Het uitvaardigen van een verordening zal derhalve hoge transactiekosten met zich meebrengen.

De EU streeft naar een grensoverstijgend hergebruik van overheidsinformatie. Het beleid rondom het hergebruik moet uniform zijn en moet dezelfde algemene strekking kennen. Het afgeven van een beschikking is daarom ongeschikt. Beschikkingen hebben niet de algemene strekking die verordeningen en richtlijnen wel hebben en zijn toepasbaar in individuele situaties (bijvoorbeeld als een lidstaat wordt gelast een steunmaatregel af te schaffen). Er zou per lidstaat een beschikking kunnen worden uitgevaardigd. Dit zou echter naast eventueel volgende transactiekosten, in vergelijking met verordeningen en richtlijnen, additionele transactiekosten met zich brengen. Het opstellen van een beschikking zal immers 25 keer moeten worden herhaald. Bovendien moeten de beschikkingen afgestemd worden op het geldende juridische kader van de betreffende lidstaat.

Adviezen en aanbevelingen zijn ook ongeschikt. Ze zijn niet verbindend, waardoor de getrachte uniformiteit in de strekking van de nationale wetgevingen achterwege blijft. Door het uitvaardigen van adviezen en aanbevelingen zou de Europese Commissie de plank derhalve volledige mis slaan, omdat het uiteindelijk doel, een minimum aan regels ten behoeve van harmonisatie in hergebruik van overheidsinformatie niet wordt bereikt.

#### Conclusie:

Met de keuze voor het uitvaardigen van een richtlijn heeft de Europese Unie de juiste weg gekozen om uniformiteit c.q. minimum aan harmonisatie aan te brengen in beleid van de verschillende lidstaten ten aanzien van het hergebruik van overheidsinformatie. Ook gelet op de bijkomende transactiekosten van de juridische besluitvormen is de richtlijn het meest effectief.

#### *5.4.2 Is de formulering van het tariferingsbeginsel wel juist?*

Uit de formulering van het tariferingsbeginsel zijn een aantal goede conclusies te trekken:

- 1) de prijs voor de verkoop van overheidsinformatie mag niet hoger zijn dan de kosten van voortbrenging, vermenigvuldiging en verspreiding van de informatie. Met andere woorden, de gemiddelde opbrengsten van de verkoop mogen de marginale kosten niet overstijgen. Een interessant gegeven waar later nader op in wordt gegaan.
- 2) Indien de afnemer van de overheidsinformatie inzicht wil verkrijgen in de totstandkoming van de prijs, moet het openbare lichaam altijd een inzichtelijk en duidelijk prijsmodel paraat hebben, hetgeen de transparantie van de prijsberekening aanzienlijk vergroot. Bovendien ligt hierdoor de bewijslast bij de overheden, hetgeen een dialoog tussen de publieke en private sector uitlokt.

Naast deze conclusies is er echter één deel van de formulering subjectief, waardoor de plank volledig wordt misgeslagen. De prijs van de overheidsinformatie mag namelijk worden vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. Ten eerste wordt de term redelijk niet gedefinieerd en ten tweede wordt het doorrekenen van een prijs hoger dan de marginale kosten goedgekeurd. Een redelijk rendement op investeringen impliceert dat ook de afschrijvingen van de productiefactoren worden opgenomen in de prijs. De prijs van de informatie is hierdoor uit meerdere factoren opgebouwd:

1. Kosten van voortbrenging;
2. kosten ten behoeve van vermenigvuldiging of verspreiding;
3. afschrijvingen van productiefactoren.

Ten opzichte van het open-toegankelijkheidsmodel, waarbij enkel de kosten ten behoeve van vermenigvuldiging of verspreiding in laste worden gebracht, is de prijs resulterend uit het tariferingsbeginsel hoger. Hoewel de marktmacht ( $(p-MK / p)$ ) best nihil kan zijn, omdat de marginale kosten gelijk kunnen zijn aan de marginale opbrengsten, faciliteren de Europese overheden met deze prijs het hergebruik van overheidsinformatie onvoldoende. Met andere woorden, de Europese Unie wil graag overschakelen naar het open-toegankelijkheidsmodel, maar pakt het essentiële onderdeel van dit model, de prijs, onvoldoende aan. Een onwenselijke situatie wordt willens en wetens intact gehouden. Bovendien negeert het Europese Parlement en de Raad de uitgevaardigde adviezen van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's op het gebied van het tariferingsbeginsel structureel.

Vanuit de transactiekostentheorie geredeneerd zou het vrij verstrekken van informatie tevens leiden tot verlaging van de transactiekosten. Immers, de afhankelijkheid tussen de overheid en de private sector komt te vervallen. Kosten ten behoeve van onderhandelingen alsmede kosten ten behoeve van administratieve handelingen kunnen hiermee worden gereduceerd. Daardoor hoeven er tevens minder ex post transactiekosten te worden gemaakt. De richtlijn verbiedt wel het recht op exclusiviteit. Iedereen moet gelijke toegang hebben tot de overheidsinformatie. Hierdoor worden de transactiekosten verminderd, aangezien minder ex post transactiekosten hoeven worden gemaakt om overeenkomsten na te leven of af te dwingen.

#### *5.4.3 Is de uitvoering en aansturing van hergebruik wel juist geregeld?*

Zoals eerder toegelicht, verschilt de uitvoering en aansturing in het hergebruik van overheidsinformatie nogal per lidstaat. Veelal wordt de informatie door de ministeries of door agentschappen van de ministeries verzameld. Tegelijkertijd zijn deze partijen verantwoordelijk voor het hergebruik van de informatie, waardoor een veelheid van regels worden opgesteld die onderling ook nog eens een sterke diversiteit kennen. Daarnaast bestaat de beleving dat deze agentschappen of ministeries de verkoop nog steeds als inkomstenbron zien.

De opgestelde richtlijn schept geen verduidelijking ten aanzien van een optimale uitvoering en aansturing van het hergebruik. Bij afwijzende beslissingen van de overheid wordt de verzoeker verwezen naar de rechtsmiddelen die voor hem openstaan. Vanuit de transactiekostentheorie zou een centrale aansturing en uitvoering van het hergebruik, zoals in de VS het geval, het meest ideaal zijn. In deze situatie hoeven er namelijk geen additionele 'coördinatiekosten' te worden gemaakt. De centrale of federale overheid heeft te allen tijde overzicht rondom de benodigde kosten om het hergebruik van overheidsinformatie efficiënt te doen verlopen.

## **5.5 Kanttekening richtlijn**

Toch zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen voor toepassing van de richtlijn 2003/98/EC:

- 1) We hebben geconstateerd dat de nationale overheden beschikken over een natuurlijke monopoliepositie en deze positie, in sommige gevallen, misbruiken. Door het uitvaardigen van een richtlijn zijn het de overheden die zelf verplicht worden hun eigen machtspositie in te perken. Sommige lidstaten (waaronder Nederland<sup>59</sup>) weten zich nog moeilijk raad met de bepalingen uit de richtlijn, aangezien deze in sommige gevallen indruist tegen bestaande wetgeving. Bestaande wetgeving aanpassen of nieuwe creëren? De verwachting is, dat naast Nederland, ook andere lidstaten te laat zullen zijn om de bepalingen uit de richtlijn te realiseren, hetgeen kan leiden tot een veelvuldige gang naar de nationale rechter van de lidstaten. Zodra de evaluatie van de richtlijn namelijk heeft plaatsgevonden (1 juli 2008), is het volgens het Europese recht voor de consumenten en afnemers van de overheidsinformatie, in het geval van een conflict, mogelijk zich bij de nationale rechter te beroepen op de bepalingen uit de richtlijn. Er kan dus het gevoel ontstaan dat de Europese Unie de verantwoordelijkheid verschuift naar de lidstaten, die vervolgens met de gebakken peren zitten. Het gevolg is dat er diverse jurisprudentie ontstaat. De vraag is dan ook of het uitvaardigen van een richtlijn wel voldoende vaart behoudt in verhouding tot de snelle ontwikkelingen op ICT-gebied.
- 2) In de scriptie is geconstateerd dat het Amerikaanse open-toegankelijkheidsmodel met betrekking tot het hergebruik het beste model is ten aanzien van de (maatschappelijke) welvaart. De formulering van het tarifieringsbeginsel is onvoldoende om van het Europese kostendekkende model over te schakelen naar het open-toegankelijkheidsmodel! Het tarifieringsbeginsel is een begin, maar de formulering is onvoldoende. Saillant detail is dat de Europese Commissie in haar formulering van het tarifieringsbeginsel voorbij gaat aan de adviezen van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Ook nadat de richtlijn is ingevoerd en geëvalueerd hebben de lidstaten van de Europese Unie nog een belangrijke en grote slag te slaan.

---

<sup>59</sup> Vries, de, M. (2004), *Implementatie van de EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de WOB*, aflevering 15, pag. 2043, Nederlands Juristenblad (Kluwer)

## 5.6 Conclusies

Een monopoliepositie brengt nadelen met zich mee voor de maatschappij. Om een monopoliepositie tegen te gaan zijn er een aantal oplossingen:

1. niets doen;
2. reguleren in termen van prijs en output;
3. onder publieke beheersbaarheid plaatsen.

Om het misbruik van de monopoliepositie van sommige Europese overheden op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie in te perken heeft de Europese Commissie gekozen voor de tweede oplossing, het reguleren van de monopoliepositie in termen van prijs en output. Hiervoor heeft de Europese Commissie de keuze uit vier juridische besluitvormen:

1. Verordeningen;
2. Richtlijnen;
3. Beschikkingen;
4. Advies en aanbevelingen.

De Europese Commissie heeft na een periode van ruim 5 jaar gekozen voor het uitvaardigen van een richtlijn. Deze is op 17 november 2003 gepubliceerd en treedt in werking per 1 januari 2004. De richtlijn moet een minimum aan harmonisatie brengen in de juridische kaders van de lidstaten rondom het hergebruik van overheidsinformatie. De motivatie van de Europese Commissie om te kiezen voor een richtlijn is gestaafd op vijf redenen:

- a) meer rechtszekerheid voor de marktdeelnemers;
- b) einddata voor veranderingen;
- c) vanwege de verscheidenheid van nationale wetgevingen van de lidstaten, hebben de nationale overheden zelf de vrijheid over de wijze waarop kan worden voldaan aan de verplichtingen;
- d) huidige verdragsbepalingen bieden onvoldoende mogelijkheden om overtredingen aan te pakken;
- e) Communautaire rechterlijke uitspraken bieden geen oplossing, vanwege de divergerende voorschriften en praktijken met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie in de verschillende lidstaten.

Gelet op haar juridische mogelijkheden heeft de Europese Commissie er goed aan gedaan om te kiezen voor een richtlijn. Het belangrijkste element van de geformuleerde richtlijn is het tarifieringsbeginsel. Deze luidt als volgt: *“Wanneer een vergoeding wordt verlangd, mogen de totale inkomsten uit het verlenen voor de toegang tot of het hergebruik van documenten niet hoger zijn dan de kosten van voortbrenging, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. De bewijslast voor het kostengeoriënteerd zijn van de vergoeding ligt bij het openbare lichaam dat de vergoeding voor het hergebruik van de documenten verlangt”*.

Deze formulering staat haaks op het advies dat in de beslissingsprocedure rondom de richtlijn door zowel het Economisch en Sociaal Comité als het Comité van de Regio's is gegeven. De formulering staat tevens haaks op het Amerikaanse tarifieringsbeginsel die de basis vormt voor het succesvolle open-toegankelijkheidsmodel die in de Verenigde Staten wordt toegepast. De richtlijn is daarom een goed initiatief, maar door de bovenstaande formulering wordt de plank mis geslagen.

## **Hoofdstuk 6**

### ***Conclusies en aanbevelingen***

## 6.1 Conclusies

Onderstaand wordt opgesomd wat de belangrijkste conclusies zijn uit het bovenstaande onderzoek. Vervolgens wordt kort aangegeven wat de huidige stand van zaken is rondom het Europese hergebruik van overheidsinformatie. Als laatste worden een aantal aanbevelingen gedaan aan zowel de Europese lidstaten als de Europese Commissie.

### **Belangrijkste conclusies**

*1) Europa heeft ten opzichte van de Verenigde Staten een grote achterstand op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie.*

Europa heeft nog een grote achterstand in te halen op de Verenigde Staten wat betreft het creëren van optimale omstandigheden voor het hergebruik van overheidsinformatie. De omvang van de digitale inhoudsindustrie in de Verenigde Staten is circa 11 keer groter dan de industrie in Europa. Hergebruik van overheidsinformatie is niet alleen commercieel interessant, maar kan tevens de transactiekosten gerelateerd aan de informatie verzamelen. Immers, de informatie die in eerste instantie voor één gesteld doel is verzameld, kan worden gebruikt voor andere doelen. De (transactie)kosten om de informatie te verzamelen worden hierdoor netto lager.

*2) De Verenigde Staten zijn leidinggevend en kennen een juist beleid ten aanzien van het hergebruik van overheidsinformatie*

De Verenigde Staten heeft de grootste barrière ten aanzien van het hergebruik al in een vroeg stadium (1996) achter zich gelaten. In dit jaar werd door de Electronic Freedom of Information Act aan alle overheidsinstanties de verplichting opgelegd om haar informatie vrij te verstrekken op de markt (afgezien van informatie in het staatsbelang en privacy-gegevens). De Amerikaanse digitale inhoudsindustrie, die zoals genoemd 11 keer de omvang kent dan zijn Europese tegenhanger, is hierdoor enorm gegroeid. De inkomsten van de nationale overheden zijn vanwege toenemende belastinginkomsten daarmee ook snel gegroeid. De bereidheid om het prijzen van de informatie los te laten heeft hierdoor niet alleen een voordeel voor de overheid opgeleverd, maar tevens voor de maatschappij. Volgens het Hicks-Kaldor-criterium is hierdoor een verbetering van de gezamenlijke welvaart gecreëerd, hetgeen heeft geleid tot een Pareto-verbetering.

*3) Er liggen verschillende redenen ten grondslag aan de Europese achterstand.*

#### a) Egoïstisch denken van overheid (wij-tegen-hen):

De belangrijkste conclusie is dat de achterstand is gelegen in het eigen denken van de overheidsinstanties van de meeste Europese lidstaten. Zij zien de verkoop van overheidsinformatie nog steeds als een aangename inkomstenbron. In sommige gevallen treden overheden zelfs toe tot de markt van de digitale inhoudsindustrie (industrie verantwoordelijk voor het verder bewerken van overheidsinformatie en daarmee het hergebruik), terwijl ze de enige aanbieder van de informatie zijn. Bovenstaande gedachtegang kan worden betiteld als egoïstisch. Hierdoor ontstaat een sterke rem op aanwezig creatief denkvermogen, omdat partijen makkelijk door een overheid uit de markt zijn te drukken. Bovendien zorgt verkoop van overheidsinformatie dat de basisgrondstof (informatie) van de digitale inhoudsindustrie, in vergelijking tot vrije verstrekking van informatie, duur is. Hierdoor stijgt de kostprijs van informatie-producten, hetgeen kan leiden tot beperking van een innovatief karakter in de branche.

#### b) Historische verdeeldheid:

Naast het eigen denken van de overheidsinstanties van de meeste Europese lidstaten zijn de omstandigheden waarbinnen binnen Europa niet optimaal. Een vergelijking tussen Europa en de Verenigde Staten leidt tot de volgende 'moeilijke' aspecten binnen Europa:

- er wordt niet één gemeenschappelijke taal gesproken;
- er wordt in veel verschillende lidstaten een ander format ten behoeve van documenten gebruikt;
- de lidstaten binnen Europa bezitten eigen tradities, constituties, etc. ten aanzien van hergebruik van overheidsinformatie.

3) Europa kent ten opzichte van de Verenigde Staten een sub-optimale inrichting en organisatie rondom hergebruik van overheidsinformatie.

Een andere conclusie is dat de inrichting en organisatie van hergebruik van overheidsinformatie veelal sub-optimaal is. De verantwoordelijkheid van hergebruik ligt veelal bij agentschappen of ministeries van nationale overheden. Deze partijen zien de verkoop van overheidsinformatie vaak als aangename inkomstenbron. Bovendien bestaan er veel ministeries en agentschappen die ieder hun eigen regels kennen rondom hergebruik. Deze regels worden in veel Europese lidstaten niet of onvoldoende gedekt door nationale wetgeving, hetgeen leidt tot grote diversiteit van regels rondom hergebruik. Een niet-transparantie situatie, die onnodige (transactie)kosten met zich meebrengt.

Om een minimum aan regels op te stellen ten behoeve van de Europese harmonisatie van hergebruik van overheidsinformatie heeft de Europese Commissie de richtlijn 2003/98/EC opgesteld. Gelet op de beschikbare juridische besluitvormen heeft de Europese Commissie een goede keuze gemaakt door te kiezen voor een richtlijn. De opgestelde richtlijn is een namelijk een goed begin om uniformiteit te creëren in het hergebruik van overheidsinformatie binnen de Europese Unie. Het is mijns inziens het enige juridische besluitvorm die geschikt is om een eerste stap naar uniformiteit te creëren in het woud van verschillende Europese jurisprudenties, rechtsvormen, constituties, tradities, etc.

De huidige stand van zaken leidt echter tot een Dr Jeckyll & Mr. Hyde gevoel. Een niet rationale beslissing tegenover een weloverwogen beslissing. Een toelichting:

#### Versoepeling van de richtlijn (Mr. Hyde)

Volgende stap zou daarom zijn om de resultaten van de richtlijn streng te evalueren. Er gaan echter signalen dat de Europese Commissie, vanwege zwaarwegende gronden vanuit de lidstaten, deze evaluatie wil versoepelen of het meetmoment wil verleggen<sup>60</sup>.

Indien deze versoepeling plaatsvindt, gaat de Commissie zijn doel voorbij. De achterstand op de Verenigde Staten wordt alleen maar groter, waardoor Amerikaanse concurrenten voordelen genieten ten aanzien van Europese ondernemingen. Bovendien wordt het economische potentieel dat de informatie bezit niet goed benut, wat leidt tot een situatie waarin de economische impact van hergebruik van overheidsinformatie wordt beperkt. Met versoepeling van de richtlijn werkt de Commissie daarmee in strijd met haar interne doelstellingen, namelijk het creëren van een efficiënte Europese economische markt.

#### Uitvaardiging van nieuwe richtlijn (Richtlijn 107/38 van 20.04.2006, Dr. Jeckyll)

Op 20 april 2006 heeft de Europese Commissie een nieuwe richtlijn uitgevaardigd. Deze richtlijn verplicht alle Europese instanties om geheel kosteloos haar documenten c.q. informatie voor hergebruik beschikbaar te stellen. Dit tarifieringsbeginsel is daarmee identiek aan het beginsel van het Amerikaanse model en is geheel conform de adviezen van zowel het Economisch en Sociaal Comité als het Comité van de Regio's.

Gelet op bovengenoemde voorbeelden is het onzeker wat de koers van de Commissie is. Aan de ene kant gaan er signalen die een stagnatie van de vorderingen op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie zou betekenen. Daarmee zal de achterstand op de Verenigde Staten alleen maar groter worden. Kiest men echter niet voor versoepeling van de richtlijn en gaat de Commissie vervolgens over tot verbreding van Richtlijn 107/38, dan zal het bereiken van een optimale situatie voor het hergebruik van overheidsinformatie voor 2011 kunnen worden bereikt.

---

<sup>60</sup> Vries, de, M. (2004), *Implementatie van de EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de WOB*, aflevering 15, pag. 2043, Nederlands Juristenblad (Kluwer)



## 6.2 Aanbevelingen

Na een analyse van het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek heb ik een aantal aanbevelingen die gedaan kunnen worden aan de Europese Commissie. Ook heb ik aanbevelingen voor de lidstaten,

### Aanbevelingen aan de Commissie:

- 1) Hoewel zorgvuldig geformuleerd, dient het in de richtlijn opgenomen tarifieringsbeginsel opnieuw te worden geformuleerd. Het tarifieringsbeginsel dient identiek te zijn aan het beginsel dat wordt toegepast in de VS. Enkel een maximumprijs waarin de kosten ten behoeve van papier en verzending mogen door de overheid in rekening brengt is toelaatbaar. De Europese Commissie heeft in een besluit van 7 april 2006,<sup>61</sup> gepubliceerd op 20 april 2006, het goede voorbeeld gegeven. In het besluit wordt vermeldt dat alle documenten in het bezit van de Commissie of het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen Publicatiebureau) in principe gratis zullen worden verstrekt voor hergebruik.
- 2) Een Europese instantie dient toezicht te houden of de overheidsinstanties van de lidstaten zich houden aan de door de Europese Commissie gestelde bepalingen. Een lidstaat die deze bepalingen willens en wetens overtreedt, dient te worden gestraft. Bijvoorbeeld het Directoraat-Generaal Mededinging zou de rol van toezichthouder kunnen vervullen.

Na evaluatie van de huidige richtlijn dient de Europese Commissie bovengenoemde aanbevelingen in een hernieuwde (aanvullende) richtlijn te vervatten. Vervolgens dient deze richtlijn uitgevaardigd te worden, waarin een relatief korte termijn (circa 1 jaar) dient te worden opgesteld ten aanzien van de te bereiken resultaten.

### Aanbevelingen aan lidstaten:

- 1) Zorg ervoor dat de verantwoordelijkheid en het beleid ten aanzien van het hergebruik bij de hoogste overheid ligt. Deze overheidslaag is in staat om uniformiteit aan te brengen in regelgeving rondom het hergebruik. De uniformiteit verlaagt de transactiekosten en verhoogt daarmee de efficiency van het hergebruik. De regelgeving moet overigens logischerwijs aansluiten aan hetgeen gesteld in de richtlijn 2003/98/EC.
- 2) De nationale overheden moet daarnaast de rollen van 'marktmeester' en 'toezichthouder' op zich name wat betreft de markt van de digitale inhoudsindustrie. De nationale overheden moeten ervoor zorgen dat er een goed '*level playing field*' ontstaat in de markt van het hergebruik. Alle vragers om de overheidsinformatie dienen gelijk te worden behandeld. De rol van toezichthouder heeft meer betrekking op de interne organisatie van de overheden. De hoogste overheid moet toezicht houden op de lagere overheden om te zorgen dat wordt voldaan aan hetgeen gesteld in de richtlijn 2003/98/EC inzake hergebruik van overheidsinformatie;

---

<sup>61</sup> PB L 107/38 van 20.04.2006

## Literatuurlijst

### Wetenschappelijke artikelen:

Vries, de, M. (2004), *Implementatie van de EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de WOB*, aflevering 15, pag. 2038, Nederlands Juristenblad (Kluwer)

M.M.M. van Eechoud en J.J.C. Kabel, *Prijsbepaling voor elektronische overheidsinformatie*, pp 17-30, deel 14 in de ITeR-reeks, Deventer: Kluwer 1998.

Bastiaan van Loenen, Jaap Zevenberg, Jitske de Jong, *Toegang tot overheidsinformatie blijft onnodig een zaak van professionele elite*, VI Matrix 13 (4), pp 28-30

Hugenholtz P.B. (2003), Artikel: *Is concurrentie tussen rechtenorganisaties wenselijk?*, AMI 2003-5, pp. 203-205.

Kabel, J.C.C., Janssen, K. (2005), *Commercialisering van overheidsinformatie door de overheid: rechtspraak en wetgeving in België en Nederland. De honden blaffen, maar de karavaan trekt voort*, Computerrecht 2005-3, p. 117-129

### Studies Europese Commissie:

Pira International Ltd., 2000, *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, p 16

Europese Commissie (1998), *Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa, groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij*, pp.23-29, Brussel

Europese Commissie (2001), *eEurope 2002: de realisatie van een EU-kader voor de exploitatie van overheidsinformatie*, Brussel

### Boeken:

Plug, P., Twist, M., van, Geut, L., *Sturing van marktwerking, de bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, pagina 18, Koninklijke van Gorckum (Assen)

Zie Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, pp.91-94, Coutinho (Bussum)

P. Weiss (2002), *Borders in cyberspace: conflicting public sector information policies and their economic impacts*, U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Weather Service.

Smith, A. (1973), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, p. 423, Modern Library Edition (New York)

Hulleman, W., Marijs, A.J. (2000), *Meso-economie en bedrijfsomgeving, een bedrijfstakanalyse*, Wolters Noordhoff (Groningen)

Sherer, F.M. , Ross, D. (1990), *Industrial market structure and economic performance*, pp. 15-55, Houghton Mifflin Company (Boston)

Schumpeter, J. (1950), *Capitalism, socialism and democracy*, 3rd ed. p. 106, Harper & Row (New York)

Baumol, W.J., Blinder, A.S (1979), *Economics: principles and policy*, p. 585-586, Harcourt Brace Jovanovich (Orlando)

Marshall, A. (1890), *Principles of economics*, Porcupine Press (Philadelphia)

Lancaster, K. (1973), *Modern economics, principles and policy*, Rand McNally & Company (Chicago)

Pisuisse, C.S., Teubner, A.M.M. (1999), *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, Wolters Noordhoff (Groningen)

## **Bijlage 1**

### **Richtlijn 2003/98/EC**

## **Bijlage 2**

### **Vragenlijst Groenboek**