

Vergaderjaar 1999–2000

26 387

Actieprogramma Elektronische Overheid

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2000

Hierbij stuur ik u de beleidslijn «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie». Deze is u toegezegd in het Actieprogramma Elektronische Overheid (Tweede Kamer 1998–1999, 26 387, nr. 1).

De beleidslijn bevat tevens een kabinetsstandpunt op het advies van de commissie auteursrecht inzake een rapport van een ambtelijke werkgroep over de verhouding tussen de Databankenwet, de Auteurswet en de Wet openbaarheid van bestuur. Dat advies is als bijlage bijgevoegd evenals het rapport van de ambtelijke werkgroep.¹

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

I. INLEIDING EN SAMENVATTING

I.1. Inleiding

In 1999 heeft de grote doorbraak van het Internet in onze samenleving plaats gevonden. Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking heeft thans thuis of op het werk toegang tot het Internet. Het dienstenaanbod via het World Wide Web groeit spectaculair. E-commerce biedt zeer goede perspectieven voor economische groei.

Door de koppeling van krachtige personal computers aan de communicatiemogelijkheden van de telefoon en de kabel is het mogelijk geworden om niet alleen tekst, beeld en geluid in fracties van seconden over de hele wereld te verplaatsen, zelfs hele programma's en bestanden zijn binnen handbereik.

Ook de Nederlandse overheid is steeds nadrukkelijker op het Internet aanwezig. Inmiddels heeft meer dan de helft van alle overheidsorganen een eigen website waarop informatie en soms ook diensten worden aangeboden. De kwaliteit van die sites gaat met sprongen vooruit. Sommige organisaties verstrekken zelfs actief (delen van) hun bestanden via het Internet aan het publiek. Een goed voorbeeld daarvan is Statline van het CBS (www.cbs.nl/nl/statline/index.htm). Via de diverse websites van de overheid is de toegankelijkheid van overheidsinformatie belangrijk toegenomen hetgeen de transparantie van de overheid vergroot.

Dit type ontwikkelingen heeft gevolgen voor de toegankelijkheid en het gebruik van overheidsinformatie en de daarop betrekking hebbende wetgeving. In hoeverre noopt het toenemende gebruik van ICT tot actualisering van het beleid inzake de toegankelijkheid en de daarvoor bestaande wetgeving? Deze vraag staat centraal in deze brief.

Het beleidsdoel dat ik op basis van het regeerakkoord met deze brief nastreef, is te verzekeren dat overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger toegankelijk en beschikbaar wordt. Allereerst omdat burgers die informatie nodig hebben om te kunnen participeren in het democratisch proces. Een tweede reden is dat onze nationale welvaart er waarschijnlijk mee is gediend als besloten wordt overheidsinformatie ruimhartig beschikbaar te stellen. Het denken in termen van de nieuwe kennis-economie indiceert dat de maatschappelijke waarde van deze informatie groter wordt naarmate deze door meer mensen wordt gebruikt.

Toegankelijkheid en beschikbaarheid (beschikbaarheid betekent dat derden niet alleen fysieke toegang hebben tot openbare informatie maar deze ook onder heldere condities mogen gebruiken) van overheidsinformatie zijn geen op zichzelf staande fenomenen. Waar nodig zal gerefereerd worden aan andere ontwikkelingen en projecten. Zo is in juli 1999 de Databankenwet in werking getreden welke beoogt investeringen van producenten van databanken te beschermen. Het voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens ligt ter behandeling bij de Eerste Kamer. Er is een commissie ingesteld inzake Grondrechten in het digitale tijdperk. Deze commissie zal de regering adviseren over de eventuele aanpassing van de grondrechten die genoemd zijn in hoofdstuk 1 van de Grondwet en over de wenselijkheid van de vaststelling van nieuwe grondrechten. In de Aanwijzingen «Markt en Overheid»¹ is aangegeven dat beschikbaarstelling van overheidsbestanden aan derden alleen op non-discriminatoire wijze en tegen uniforme prijzen plaats kan vinden. In dat kader is ook aangegeven dat voorkomen moet worden dat de overheid onnodige

¹ Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, Staatscourant 1998, nr. 95.

bewerkingen op de bestanden gaat toepassen die ook door private ondernemers ter hand genomen kunnen worden waardoor oneerlijke concurrentie kan ontstaan. Bovendien is ten aanzien van publieke gegevensbestanden gesteld dat het uitvoeren van additionele bewerkingen door overheden alleen is toegestaan voor zover deze bewerkingslagen verbonden zijn met de uitoefening van de publieke taak. Deze uitgangspunten worden momenteel vastgelegd in een voorstel voor een wettelijke regeling voor de Markt en Overheid-problematiek.

Met deze brief, die ik u mede namens mijn ambtgenoot van Justitie aanbied, wil ik uitvoering geven aan mijn toezeggingen: een kader te ontwikkelen voor het commercieel gebruik van de gegevensbestanden van de overheid¹ en het begrip basisinformatie van de democratische rechtsstaat nader te definiëren en te preciseren².

Voorafgaand aan de ontwikkeling van voorliggende beleidslijn heeft, op verzoek van de ministerraad, de interdepartementale werkgroep «Wob-auteursrecht» onderzoek verricht naar de samenloop van de publiekrechtelijke Wet openbaarheid van bestuur en de primair privaatrechtelijke Auteurswet 1912 en Databankenwet. De rapportage van de werkgroep is als bijlage 1 bij deze brief gevoegd. Op verzoek van de Minister van Justitie heeft de commissie auteursrecht hierover advies uitgebracht. Dit advies is als bijlage 2 bij deze brief gevoegd. Het standpunt van de Minister van Justitie op dit advies is in deze brief opgenomen. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de toezegging aan uw Kamer om meer duidelijkheid te geven over de toepasselijkheid van het auteursrecht en databankenrecht op overheidsinformatie.³

I.2. Samenvatting

In paragraaf II wordt op basis van het bestaande juridische kader een indeling gemaakt in drie categorieën overheidsinformatie te weten «basisinformatie van de democratische rechtsstaat», Wob-informatie en «overige informatie». Hoewel deze categorieën elkaar deels overlappen kan voor elk van die categorieën aangegeven worden welke informatie onder de categorie moet worden begrepen, wat het beleidsdoel is, op welke wijze en tegen welke prijs de informatie thans beschikbaar komt, wat de burger met die informatie mag doen en welke belemmeringen het realiseren van de beleidsdoelstelling in de weg staan. Op basis van een nadere analyse van het juridisch kader worden voor twee categorieën informatie acties aangekondigd.

Ten aanzien van het begrip «basisinformatie van de democratische rechtsstaat» wordt een definitie gegeven en wordt nader gepreciseerd welke informatie onder dit begrip valt. Als beleidsdoel wordt aangegeven deze informatie veel beter toegankelijk te maken zodat deze zelfstandig, gratis en in onderlinge samenhang elektronisch raadpleegbaar en herbruikbaar wordt.

Ten aanzien van de Wob-informatie wordt geconstateerd dat onder dat begrip veelal ook de elektronische gegevensbestanden van het bestuur vallen. Die bestanden (en de informatie daaruit) zijn daarmee binnen het afwegingskader van de Wob in beginsel openbaar. Geconstateerd wordt dat overheidsorganen, anders dan in de papieren situatie, massaal het auteursrecht en het databankenrecht op hun elektronische gegevensbestanden voorbehouden. Burgers en bedrijven kunnen daardoor de informatie wel krijgen maar mogen deze vervolgens zonder expliciete toestemming niet naar eigen inzicht hergebruiken. Dat lijkt in strijd met de geest van de Wob. Ook in ander opzicht lijkt deze handelwijze ongewenst. Een belangrijk kenmerk van de nieuwe kenniseconomie is immers dat de

¹ Aktieprogramma Elektronische overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 387, nr. 1.

² Lijst van vragen en antwoorden naar aanleiding van het Aktieprogramma Elektronische overheid, vergaderjaar 1998–1999, 26 387, nr. 2.

³ Verslag van een algemeen overleg inzake het Aktieprogramma Elektronische Overheid, Tweede Kamer, 1999–2000, 26 387, nr. 6.

maatschappelijke waarde van informatie groter wordt naarmate meer mensen deze gebruiken. In paragraaf IV wordt daarom een beleidslijn geformuleerd gericht op non-exploitatie van overheidsinformatie door de overheid zelf. Die beleidslijn moet resulteren in een veel grotere beschikbaarheid van openbare overheidsinformatie. Paragraaf V geeft de acties aan die ondernomen worden om de beschikbaarheid van overheidsinformatie te verbeteren.

In de praktijk wordt in 80% van de gevallen de in paragraaf IV beschreven beleidslijn voor de toegankelijkheid en beschikbaarheid van bestanden al gevolgd. Van de overige 20% aan bestanden is de toegang tot de helft ervan geregeld in specifieke wetgeving zodat daarvoor een apart prijsregime mogelijk is. Die situatie blijft ongewijzigd. Ten aanzien van de financiering van de resterende bestanden wordt nader onderzoek aangekondigd. In bestuurlijk overleg zal bekeken worden of de uitkomsten van dat onderzoek ruimte bieden voor alternatieve vormen van financiering.

Mede op basis van het advies van de Commissie auteursrecht wordt een aantal kleinere aanpassingen in de Wet openbaarheid van bestuur, de Auteurswet 1912, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet aangekondigd. Tevens wordt nader onderzoek aangekondigd naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een publiekrechtelijke regeling voor het gebruik van overheidsinformatie.

II. BESCHRIJVING DOELSTELLINGEN EN KNELPUNTEN VOOR VERSCHILLENDE CATEGORIEËN INFORMATIE

II.1. Basisinformatie van de democratische rechtsstaat

Wettelijk is geregeld dat wetten, besluiten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt alvorens ze in werking kunnen treden. Burgers moeten immers kunnen weten waaraan ze zich te houden hebben: de burger wordt geacht de wet te kennen. Wanneer het er precies op aan komt, bijvoorbeeld bij geschillen tussen overheid en burger of tussen burgers onderling, zal er behoefte zijn aan meer informatie over uitleg en toepassing van de wet in bijvoorbeeld officiële toelichtingen, jurisprudentie en voor zover het wetten betreft, de parlementaire stukken. ICT biedt uitgelezen mogelijkheden om deze informatie in onderlinge samenhang beschikbaar te stellen.

Welke informatie is aan te merken als basisinformatie van de democratische rechtstaat?

De basisinformatie van de democratische rechtsstaat is de informatie die de spelregels bevat voor zowel het maatschappelijk functioneren van de Nederlandse samenleving als voor het democratisch besluitvormingsproces. Zonder goede toegankelijkheid van de spelregels wordt participatie bemoeilijkt.

Gezien de rapportage van de ambtelijke werkgroep en het advies van de commissie auteursrecht dient onder het begrip «basisinformatie van de democratische rechtsstaat» in ieder geval te worden begrepen:

1. Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en besluiten in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, alsmede door Nederland gesloten verdragen;
2. besluiten van internationale organisaties voor zover deze in Nederland rechtsgevolg hebben;
3. rechterlijke uitspraken van Nederlandse gerechten;
4. uitspraken van internationale gerechten, voor zover die in Nederland rechtskracht hebben;

5. agenda's, verslagen en andere openbare stukken van vertegenwoordigende lichamen;
6. officiële vertalingen van het onder 1 t/m 5 genoemde.

Wat zijn de beleidsdoelstellingen?

Verzekeren dat deze categorie overheidsinformatie zelfstandig, laagdrempelig en in onderlinge samenhang raadpleegbaar wordt.

Hoe en tegen welke prijs komt deze informatie beschikbaar?

De inzet is dat deze informatie op termijn voor de burger gratis raadpleegbaar en tegen kostprijs van het medium beschikbaar wordt. Door verstrekking via Internet en door ter inzage legging in bibliotheken en overheidsgebouwen kan dit doel worden bereikt.

Wat mag de burger met de informatie doen?

Voor zover deze informatie afkomstig is van Nederlandse organen, dan wel in databases beschikbaar is waarvan de Nederlandse overheid de producent is, is deze informatie vrij van auteursrecht en databankenrecht. Er gelden voor de burger geen beperkingen ten aanzien van het gebruik en hergebruik, ook niet voor verder commercieel gebruik.

Welke belemmeringen staan aan het doel in de weg en wat is het antwoord daarop?

- De toegankelijkheid van de informatie van het parlement en van rechterlijke uitspraken is nog niet optimaal. In beginsel zijn thans alleen de gedrukte stukken van het parlement eenvoudig elektronisch raadpleegbaar. Met behulp van ICT kan de toegankelijkheid van deze informatie waarschijnlijk belangrijk worden vergroot. Gezien het belang van deze informatie lijkt het dienstig dat adequaat geregeld wordt dat rechterlijke uitspraken en alle parlementaire informatie op een voor burgers toegankelijke en bruikbare manier beschikbaar komen. Thans is alleen een selectie van de rechterlijke uitspraken in gedrukte vorm beschikbaar via commerciële uitgevers en sinds kort via het Internet (project ELRO). In paragraaf III wordt hier nader op ingegaan.
- De huidige vorm van bekendmaking bevat vaak alleen de wijzigingen op bestaande wetgeving. Deze wijze van publikatie vormt een hoge drempel voor burgers die op zoek zijn naar de integrale tekst van de geldende wet. De overheid beschikt thans niet zelf over een bestand met geconsolideerde wetgeving. Ook is het thans niet mogelijk dwarsverbanden te leggen met andere landelijke en regionale regelgeving en met de gedrukte stukken van de parlementaire behandeling. Inmiddels is actie genomen om de elektronische toegankelijkheid en beschikbaarheid van deze informatie te verbeteren. Zo worden de officiële publikaties via www.overheid.nl gratis aan burgers, bedrijven en overheden beschikbaar gesteld. Voorts is het streven zo snel mogelijk na het jaar 2000 het integrale Nederlandse wetgevingscorpus via het Internet beschikbaar te stellen. Een Europese aanbesteding daartoe wordt voorbereid. Er is een subsidieregeling ingesteld die de mede-overheden helpt om de informatie van hun vertegenwoordigende lichamen alsmede hun besluiten en verordeningen via het Internet beschikbaar te stellen. De gerechten tenslotte hebben een begin gemaakt om jurisprudentie via de website www.rechtspraak.nl beschikbaar te stellen. In de recente Uitvoeringsrapportage Aktieprogramma Elektronische Overheid van 23 december 1999¹ zijn deze activiteiten nader uitgewerkt.

¹ Uitvoeringsrapportage Aktieprogramma Elektronische Overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 387, nr. 4.

II.2. Informatie die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) openbaar is

De Wob heeft ten doel de «goede en democratische bestuursvoering» te bevorderen. Door bestuurlijke informatie voor burgers openbaar te maken en op een toegankelijke wijze beschikbaar te stellen wordt de transparantie van het bestuur vergroot, krijgen burgers meer mogelijkheden het bestuur te controleren en te participeren in het democratisch debat. De wet bepaalt dat alle informatie betreffende de bestuursvoering in beginsel openbaar is, mits verzoeken om verstrekking van informatie aan enkele vereisten voldoen. Daarnaast kent de Wob enkele weigeringsgronden en een aantal met name genoemde te beschermen belangen.

Niet alle overheidsorganen vallen onder de Wob, alleen bestuursorganen, zelfstandige bestuursorganen (Zbo's) inbegrepen. Het parlement en de rechterlijke organen vallen daarbuiten. Een ieder heeft het recht bestuurlijke informatie op verzoek te krijgen ongeacht het belang dat de betrokkene bij die informatie heeft. Daarnaast rust op de overheid de inspanningsverplichting in het kader van de goede en democratische bestuursvoering uit eigen beweging informatie te verschaffen. Openbaar op grond van de Wob voor de een, betekent in principe ook openbaar voor ieder ander.

Welke informatie is aan te merken als Wob-informatie?

Bestuursinformatie is informatie die bij een bestuursorgaan berust en die betrekking heeft op beleid in voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering. Ook databanken vallen in beginsel onder de Wob, tenzij dat bestand geen relatie heeft, dan wel de daarin opgeslagen gegevens geen relatie hebben, met het «bestuurlijk handelen» van het betreffende overheidsorgaan. Databanken, of informatie daaruit, kunnen daardoor buiten de werkingssfeer van de Wob vallen. Wanneer in specifieke wetgeving de openbaarheid van bepaalde bestanden anders is geregeld, valt die informatie ook niet onder Wob-informatie.

Wat zijn de beleidsdoelstellingen?

De beleidsdoelstellingen zijn het verhelderen van het juridisch kader en het wegnemen van belemmeringen tot het gebruik van Wob-informatie. De doelstellingen van de Wob kunnen (nog) beter worden bereikt als de burger ook kan beschikken over de elektronische gegevensbestanden die bestuursorganen voor de uitvoering van de aan hen toegewezen taken hebben aangelegd en over de daarvoor gebruikte software. Steeds meer burgers beschikken over de daarvoor benodigde hardware en kennis. Het maatschappelijk nut van deze bestanden kan worden vergroot wanneer het bedrijfsleven deze bestanden kan gebruiken om commercieel aantrekkelijke producten te maken en zo economische groei genereren.

Hoe en tegen welke prijs komt deze informatie beschikbaar?

- De Wob kent een vijftal wijzen van informatieverschaffing uiteenlopend van het verstrekken van een kopie tot het mondeling informeren.
- Voor Wob-informatie kunnen de overheden een vergoeding vragen op basis van een Koninklijk besluit en verordeningen. Op rijksniveau is uitgegaan van de kostprijs van het vervaardigen van het medium, niet de kosten van het verzamelen en beoordelen van een verzoek. Voor een papieren kopie bedraagt de vergoeding maximaal 70 cent, voor digitale gegevens, maximaal de prijs van een floppy of de tikken van de telefoon.

Wat mag de burger met de informatie doen?

De burger is vrij in het gebruik van de informatie ten behoeve van zichzelf. (Her)gebruik buiten de kring van de verzoeker zelf is mogelijk, tenzij dat gebruik door bijzondere wetten wordt beperkt. Zulke beperkingen kunnen

voortvloeien uit de Auteurswet 1912 (Aw), Databankwet (Dw) en de Wet persoonsregistraties (straks de Wet bescherming persoonsgegevens).

Welke belemmeringen staan aan het doel in de weg en wat is het antwoord daarop?

- De Auteurswet, de Databankenwet en de Wet persoonsregistraties kunnen belemmeringen oproepen voor het hergebruik van de verkregen overheidsinformatie. In het onderdeel Juridisch kader (paragraaf III) wordt nader op deze belemmeringen ingegaan..
- Een van de vereisten aan een verzoek om informatieverstrekking conform de Wob is dat de informatie betrekking moet hebben op bestuurlijk handelen. Jurisprudentie wijst uit dat (informatie uit) bestanden van onderzoeksinstellingen in beginsel die relatie met het bestuurlijk handelen niet hebben, tenzij ze gebruikt zijn bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Onduidelijk is of bij (selecties uit) de elektronische gegevensbestanden van het bestuur wel altijd die vereiste binding met het bestuurlijk handelen bestaat. Thans wordt nader onderzocht wat de gevolgen zijn van de ontwikkelingen op het terrein van de ICT voor de Wob. Daarover zal eind dit jaar aan uw Kamer worden gerapporteerd.
- Burgers zijn niet op de hoogte van de bestanden die bij een bestuursorganen berusten. Het is daarmee voor hen moeilijk om een verzoek om verstrekking voldoende te specificeren (één van de vereisten waaraan een Wob-verzoek moet voldoen). Op twee manieren wordt getracht daarin verbetering te brengen. Allereerst worden overheidsorganen van het Rijk uitgenodigd via www.overheid.nl aan te geven op welke onderwerpen beleid wordt voorbereid. Daarnaast zullen bestuursorganen worden uitgenodigd om per sector bekend te maken welke bestanden bij hen berusten.
- Informatie die op verzoek openbaar is gemaakt kan ook voor derden interessant zijn, bijvoorbeeld voor economisch hergebruik. De individugerichtheid van de Wob-informatie op verzoek heeft tot gevolg dat derden vaak niet weten dat een bestuursorgaan heeft besloten informatie openbaar te maken. Dat zou mogelijk ondervangen kunnen worden wanneer elk bestuursorgaan alle op grond van de Wob verstrekte informatie zou publiceren. Dit lijkt evenwel geen begaanbare weg gezien de omvang en de grote diversiteit van vormen waarin Wob-informatie wordt verstrekt. Een goede oplossing lijkt hier een ruimhartige uitvoering van de instructienorm uit artikel 8 van de Wob om actief informatie te verstrekken «in het belang van de goede en democratische bestuursvoering».
- Het adequaat informeren van de burger wordt begrensd door de mogelijkheden om bestuursinformatie in de administratie te vinden en deze snel ter beschikking te hebben. De ICT-hulpmiddelen kunnen deze situatie sterk verbeteren. Daarvoor is aanpassing van de interne administratieve- en registratiesystemen binnen de overheid nodig. In het kader van het programma Digitale Duurzaamheid wordt hiertoe onderzoek gedaan en worden pilots ondersteund.
- Bestanden van de overheid bevatten vaak vertrouwelijk verstrekte informatie of tot de persoon herleidbare gegevens. Alvorens informatie of een bestand verstrekt kan worden moet die informatie verwijderd worden (verarmen van een bestand). Wanneer deze werkzaamheden arbeidsintensief zijn (belemmering normale voortgang der werkzaamheden), kan dat een reden zijn om verstrekking te weigeren. Overwogen kan worden de kosten van dergelijke bewerkingen onder het vergoedingsregime van de Wob te brengen. Het eerder genoemde onderzoek naar de werking van de Wob in het ICT tijdperk kan hier meer duidelijkheid over geven.
- De voorlichting is nog vaak weinig doelgericht en vindt ver van de burger plaats bijvoorbeeld in postkantoren, bibliotheken en overheids-

gebouwen. Met gebruikmaking van ICT en meer in het bijzonder het World Wide Web kan voorlichting doelgerichter en dichter bij de burger plaatsvinden. De diverse sites van de rijksoverheid en van gemeenten, provincies, waterschappen, ZBO's en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) zijn daarvan goede voorbeelden. Deze toepassing moet verder worden ontwikkeld.

- De eigenaar van de software (bijna altijd een private partij) bepaalt de prijs voor een licentie op de software. De Wob verplicht niet tot verstrekking van de software. Wanneer burgers niet over de benodigde software beschikken kan een bestuursorgaan overwegen hen gebruik te laten maken van de bij haar beschikbare software. Ook op dit punt kan de aanstaande evaluatie van de Wob meer duidelijkheid bieden. Onderkend wordt dat deze optie ook auteursrechtelijke aspecten heeft.
- Bestuursorganen kunnen op grond van de Wob verplicht zijn informatie te verstrekken waarop derden auteursrechten hebben. Daarmee wordt mogelijk inbreuk gemaakt op dat recht. In het onderdeel Juridisch kader (paragraaf III) wordt daarop nader ingegaan.

II.3 Overige informatie

Naast de «Basisinformatie van de democratische rechtsstaat» en de Wob-informatie beschikt de overheid over informatie die daar niet onder begrepen kan worden en die hier korthedshalve onder overige informatie wordt gebundeld.

Welke informatie is aan te merken als overige informatie?

Alle informatie waarover de overheid beschikt en die niet is aan te merken als basisinformatie van de democratische rechtstaat en Wob-informatie.

Meer specifiek:

- a. Informatie van bestuursorganen waarvan de openbaarheid en het gebruik (veelal inclusief prijsstelling) in specifieke wetgeving anders zijn geregeld. Soms leidt dat er toe dat de informatie niet openbaar is (Wet politieregisters, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten), soms in andere condities voor toegang en gebruik (Kadasterwet, Wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de Statistiek). Die specifieke wetgeving heeft voorrang boven de Wob.
- b. Informatie van overheidsorganen waarbij geen relatie met bestuurlijke handelen aanwezig is. Deze groep informatie lijkt vrij groot. Hieronder valt onder meer informatie van onderzoekinstellingen (onderzoeksrapporten en -bestanden) en culturele instellingen (catalogi).
- c. De software waarmee openbare informatie kan worden gelezen en bewerkt.

Wat zijn de beleidsdoelstellingen?

De informatie in deze categorie is zeer divers. Opbouw en beheer van bestanden die onder deze categorie vallen heeft vaak forse publieke middelen gekost. De doelstelling is daarom deze categorie bestanden breder toegankelijk en bruikbaar te maken. Uiteraard voor zover wetgeving zich niet tegen openbaarmaking verzet. Bij voorbeeld in het geval van gevoelige informatie over personen en bedrijven.

Hoe en tegen welke prijs komt deze informatie beschikbaar?

- Voor zover toegang en gebruik geregeld zijn in specifieke wetgeving zijn de condities voor toegang en gebruik daarin vastgelegd. Die condities verschillen per wet.
- De verschaffing van de tweede subgroep informatie is geheel afhankelijk van de bereidheid van het betreffende overheidsorgaan. De wet laat het overheidsorgaan vrij in het al dan niet vragen van een prijs of vergoeding en in het vaststellen van de hoogte ervan.

- De eigenaar van de software bepaalt de prijs voor een licentie op de software. De Wob verplicht niet tot verstrekking van de software.

Wat mag de burger met de informatie doen?

De burger is voor het gebruik afhankelijk van de condities die de wet (eerste subgroep) en het overheidsorgaan (tweede subgroep) stelt. (Her)gebruik ten behoeve van een grote kring buiten de verzoeker is daarenboven nog begrensd door bijzondere wetten als de Auteurswet, Databankwet en de Wet persoonsregistraties.

Welke belemmeringen staan aan het doel in de weg en wat is het antwoord daarop?

- Voorafgaand aan (her)gebruik van de in specifieke wetgeving bedoelde bestanden is vaak intensieve bewerking van die bestanden nodig, bijvoorbeeld verwijdering van vertrouwelijk verstrekte informatie en tot de persoon herleidbare gegevens. De daarvoor benodigde werkzaamheden alsmede de structurele verstrekking vallen doorgaans niet onder de toegewezen publieke taak. Overwogen kan worden dergelijke verstrekkingen en bewerkingen wettelijk vast te leggen als behorend tot de publieke taak. Dit pad is bijvoorbeeld ingezet voor hergebruik van Kadastergegevens.
- De toegang tot publikaties en verstrekking van wetenschappelijke en culturele informatie van kennisinstellingen op het gebied van wetenschappelijk onderzoek (zoals universiteiten en onderzoeksinstituten) en cultuur (zoals musea en archieven) is geregeld in specifieke wetgeving als de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek die betrekking heeft op de universiteiten, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de Koninklijke Bibliotheek, de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek en de TNO-wet alsmede de Wet specifiek cultuurbeleid. De toepassing van ICT voorzieningen maakt het mogelijk de toegang tot de niet gepubliceerde informatie (bijvoorbeeld achterliggende gegevens, collectie-informatie) te vergemakkelijken.
In dat licht onderzoekt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in hoeverre het bestaande wettelijk kader toereikend is voor het informatiebeleid van de kennisinstellingen in het ICT-tijdperk.

III. ANALYSE VAN HET JURIDISCH KADER

III.1. De toegang tot de «basisinformatie van de democratische rechtsstaat»

De goede beschikbaarheid van deze categorie informatie is essentieel voor het functioneren van onze samenleving. In de Grondwet is geregeld dat de vergaderingen van het parlement openbaar zijn en dat behoudens uitzonderingen de terechtzittingen in het openbaar geschieden en de rechterlijke uitspraken in het openbaar worden gedaan. Dit impliceert dat de informatie van het parlement en de rechterlijke uitspraken in beginsel openbaar zijn. Voor de verschillende rechtsfamilies is geregeld hoe de procedure is voor het verstrekken van kopieën van vonnissen en processtukken.

Ten aanzien van regelgeving verplichten de Bekendmakingswet en de Provincie- en Gemeentewet tot publicatie. Het Staatsblad, de Staatscourant, provinciale en gemeentelijke bladen zijn daarvoor de aangewezen media. De vorm waarin regelgeving wordt gepubliceerd is echter niet zodanig dat deze informatie voor burgers gemakkelijk toegankelijk en bruikbaar is. Vaak worden immers alleen de wetswijzigingen gepubliceerd, niet de nieuwe integrale tekst van een wet. In het huidige tijdsges-

wricht is het daarom van belang de «basisinformatie» op een voor de burger goede eenvoudige wijze, elektronisch toegankelijk te maken. Het advies van de commissie auteursrecht is in lijn met het standpunt van het kabinet dat eerder is neergelegd in het Aktieprogramma Elektronische overheid.

In het Aktieprogramma is ook aangegeven dat de Staat zo spoedig mogelijk na 2000 zal zorgen voor het beschikbaar komen van een databank met alle geïntegreerde wet- en regelgeving van de centrale overheid. In de eerste uitvoeringsrapportage van het Aktieprogramma Elektronische overheid heb ik gemeld dat na afloop van de overeenkomst met Kluwer in september 2000 een Europese aanbesteding zal plaatsvinden voor het via het Internet toegankelijk maken van een overheids wettenbank, hetgeen betekent dat de overeenkomst met Kluwer niet zal worden verlengd. Ten aanzien van de toegankelijkheid van wet- en regelgeving wordt daarmee in ieder geval het probleem opgelost dat de Staat thans geen eigenaar is van een geconsolideerd bestand van wetteksten en, vanwege een daartoe strekkende clausule in het contract, ook niet gedurende de looptijd van het contract kan meewerken aan het ontwikkelen van een ander overheids wettenbestand.

In de publikatie van jurisprudentie wordt thans voorzien door uitgevers in samenwerking met juristen van gerechten en van ministeries in publikatie van een selectie van de jurisprudentie. Door sommige gerechten is een voorzichtige start gemaakt met publikatie van jurisprudentie op hun websites. Gezien het grote belang van jurisprudentie voor het goede begrip van de wet- en regelgeving lijkt verdere uitbouw van dit laatste initiatief opportuun. De toegankelijkheid voor de burger van jurisprudentie dient deugdelijk te zijn geregeld. Dat is in lijn met het advies van de Commissie auteursrecht.

In toenemende mate zijn Europees beleid en Europese regelgeving conditionerend voor het functioneren van de Nederlandse maatschappij. Noch de openbaarheid van de basisinformatie van de Europese democratische instituten noch de feitelijke toegankelijkheid en beschikbaarheid daarvan zijn, vanuit Nederlands oogpunt, adequaat geregeld. De eerste indrukken van een in ontwikkeling zijnd voorstel voor een nieuwe regeling stemmen niet positief. Dat voorstel leidt tot een veel te beperkte openbaarheid van informatie. De Nederlandse regering zal ervoor ijveren dat het voorstel zodanig wordt bijgesteld dat dit resulteert in een belangrijke bijstelling ten gunste van de openbaarheid.

III.1.2 De beschikbaarheid van de «Basisinformatie van de democratische rechtsstaat»

De formulering van de vrijheid van auteursrecht en databankenrecht van deze categorie informatie in de betrokken wetten spoort niet meer met de huidige diversiteit van deze informatie noch met de mogelijkheden die moderne ICT biedt om deze informatie te gebruiken.

Het advies van de commissie auteursrecht tot modernisering en stroomlijning van regels in de Auteurswet en de Databankenwet wordt ondersteund. Ter zake van de «basisinformatie van de democratische rechtsstaat» moet volstrekt duidelijk zijn dat hierop geen rechten op grond van intellectuele eigendomsrecht zouden moeten bestaan. Daartoe zal de wettelijke systematiek in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt van de kabinetsnota Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie.¹ Dit leidt overigens niet tot een ingrijpende wijziging van de thans bestaande praktijk. Veeleer vormt het een bevestiging van wat in de praktijk reeds is gegroeid. Dat geldt in het bijzonder waar het advies betrek-

¹ Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 20 644, nr. 30.

king heeft op de basisinformatie die sinds vorig jaar via de website Overheid.NL in elektronische vorm beschikbaar is. Het gaat dan om alle Kamerstukken, de Handelingen van de Tweede Kamer, Kamervragen, parlementaire agenda's, het Staatsblad, de Staatscourant, het Tractatenblad, etc., die via deze website gratis worden aangeboden. In zoverre wordt ingestemd met het advies van de commissie auteursrecht dat deze informatie vrij toegankelijk dient te zijn.

Het kabinet ziet geen toegevoegde waarde aan het, zoals de commissie auteursrecht heeft gedaan, uitdrukkelijk ook noemen van stenogrammen van parlementaire vergaderingen als werken waarop geen rechten zouden dienen te rusten. Stenogrammen en andere stukken zijn slechts bedoeld ter voorbereiding van de officiële verslaglegging. Deze worden niet vastgesteld en vallen niet onder basisinformatie van de democratische rechtsstaat.

Het kabinet heeft aarzelingen bij de opvatting van een deel van de commissie auteursrecht dat de uitsluiting van rechten ook geldt voor de werken en verzamelingen van anderen dan de overheid. In het geval bijvoorbeeld een commerciële uitgever die een databank van wetten of rechtspraak produceert die ofwel door de originaliteit van de verzameling ofwel door de substantiële investering die daarmee is gemoeid, aan de beschermingsvoorwaarden voldoet die de Auteurswet respectievelijk de Databankenwet stellen, meent de regering dat deze producten bescherming tegen navolging verdienen. In dit verband zij verwezen naar het standpunt dat van regeringszijde is ingenomen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Databankenwet tot uitvoering van EG-richtlijn 96/6 inzake juridische bescherming van databanken (Kamerstukken II 1998/99, 26 108, nr. 6, blz. 12–13). Artikel 11 Aw en artikel 8, eerste lid, Dw richten zich dus uitsluitend tot de overheid. Voorts bevat EG-richtlijn 96/6 inzake juridische bescherming van databanken een limitatieve opsomming van op het databankenrecht te maken beperkingen en daaronder valt niet de uitsluiting zoals door het genoemde deel van de commissie is bepleit. In de situatie dat de overheid zorg draagt voor toegang tot (verzamelingen van) geconsolideerde wetgeving en tot rechtspraak, bestaat aan zo'n bepaling ook geen behoefte. Immers, iedereen is op basis van de databank die door de overheid ter beschikking wordt gesteld in staat wetgeving te raadplegen en te downloaden en deze te verwerken in een eigen databank, al dan niet voor commerciële doeleinden.

Hoewel de ambtelijke werkgroep daarover geen voorstel had geformuleerd, kan op zich het advies van de commissie auteursrecht om artikel 15b Aw van overeenkomstige toepassing te verklaren op de Wet naburige rechten worden onderschreven. Uitdrukkelijk wordt hierbij aangetekend dat niet mag worden vooruitgelopen op enige discussie omtrent de betekenis, plaats en inhoud van artikel 15b Aw in het kader van de gedachtenvorming over een algemene wettelijke regeling van toegankelijkheid van overheidsinformatie. Hier wordt slechts de stelling verdedigd dat voor de materie die door de naburige rechten worden beschermd op zich geen ander regime behoort te gelden dan voor het auteursrecht. Tevens zij erop gewezen dat problemen zich in de praktijk niet hebben voorgedaan. De omroeporganisaties die thans zorg dragen voor uitzendingen van parlementaire behandelingen staan elkaar toe materiaal in programma's over te nemen. Niettemin is het systematisch juist dat de wetgever de bestaande onevenwichtigheid tussen het regime van het auteursrecht en dat van de naburige rechten opheft.

De Europese «basisinformatie» tenslotte is niet vrij van auteurs- en databankrechten. De Nederlandse regering heeft er in haar reactie op het Groenboek van de Europese Commissie «Overheidsinformatie, een essentiële hulpbron voor Europa» bij de EC op aangedrongen dat deze bevoor-

dert dat deze categorie informatie vrij van auteursrecht en databankenrecht wordt, zowel bij de instellingen van de Europese Unie als bij de lidstaten, en ook dat deze categorie informatie gratis elektronisch beschikbaar komt.

III.2. Het juridisch kader voor de toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie onder de Wob

Ten aanzien van de beschikbaarheid van bestanden werken de Wob en de Auteurswet en de Databankenwet op elkaar in. Deze problematiek is reeds onderkend in het kader van de evaluatie in 1996 van de toepassing van de Wob. Die heeft aanleiding gegeven een ambtelijke werkgroep de verhouding tussen de Wob en de Auteurswet te laten onderzoeken.

III.2.1 Openbaarheid en toegankelijkheid van elektronische gegevensbestanden

De openbaarheid van overheidsinformatie is geregeld in publiekrechtelijke openbaarheidswetgeving, waarvan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) de belangrijkste is. Ook de elektronische gegevensbestanden van het bestuur zijn in beginsel openbaar op grond van de Wob en dienen binnen het bij de Wob behorende afwegingsregime op verzoek te worden verstrekt.

De Wob regelt de openbaarheid, niet de toegankelijkheid. Bij het toegankelijk maken van elektronische gegevensbestanden doet zich een aantal knelpunten voor:

- bij het maken van selecties uit bestanden kan de vereiste relatie met bestuurlijk handelen verloren gaan;
- de Wob kent geen voorziening om een vergoeding te vragen voor het wegfilteren van tot de persoon herleidbare gegevens, vertrouwelijk verstrekte gegevens en niet openbare gegevens, dat kan een belemmering vormen voor de verstrekking ervan;
- onduidelijk is of zo'n verarmd document kan worden aangemerkt als «bestaand document»;
- onduidelijk is of het verarmen van bestanden kan worden gerekend tot de publieke taak van een bestuursorgaan;
- onduidelijk is hoe verzoekers kunnen voldoen aan de eis tot voldoende specificatie als niet bekend is gemaakt welke bestanden er bestaan;
- onduidelijk is hoe aan verzoekers toegang tot de in bestanden opgeslagen informatie kan worden gegeven wanneer deze niet over de benodigde hard- en of software beschikken;
- onduidelijk is of in zo'n geval aan verzoekers binnen de bestaande licentieovereenkomsten de gelegenheid moet worden geboden om op het informatiesysteem van het bestuursorgaan bestanden te bewerken;
- de Wob kent geen verplichting aan verzoekers continu toegang te geven tot actuele informatie in bestanden;
- onduidelijk is hoe rechten van derden op te verstrekken informatie adequaat kunnen worden beschermd.

Het al eerder genoemde onderzoek naar de werking van de Wob in het ICT-tijdperk moet meer duidelijkheid geven op deze vragen.

III.2.2 Het gebruik van openbare informatie

De mogelijkheden om gebruik te kunnen maken van openbaar gemaakte overheidsinformatie, wordt bepaald door de privaatrechtelijke Auteurswet en de recent in werking getreden Databankenwet.

De Wob verplicht bestuursorganen om desgevraagd informatie te verstrekken die bij haar berust en die betrekking heeft op bestuurlijk handelen (uiteraard voorzover de uitzonderingsgronden en de privacy-wetgeving dat toelaten). Uit onderzoek is gebleken dat die verplichting

ook geldt voor informatie waarop derden auteursrechten hebben gevestigd. Verstrekking van die gevraagde informatie kan dan resulteren in een inbreuk op die rechten. In de Wob zou duidelijker moeten worden vastgelegd dat verstrekking conform de Wob geen afbreuk doet aan op de informatie rustende rechten.

Uit onderzoek is ook gebleken dat van voorrang van de Wob enerzijds of de Auteurswet en de Databankenwet anderzijds geen sprake is. Beide stelsels zijn tegelijkertijd van toepassing. Dit betekent dat op informatie die op grond van een publiekrechtelijke verplichting uit de Wob moet worden verstrekt, tegelijkertijd ook auteursrecht en databankenrecht kan rusten. Wanneer overheidsorganisaties die rechten hebben voorbehouden, mag die informatie zonder hun toestemming niet verder worden gebruikt, ook niet wanneer die informatie onder de Wob moet worden verstrekt. Met andere woorden de informatie is op grond van de Wob wel openbaar, maar hergebruik lijkt afhankelijk van de expliciete toestemming van de houder van het auteursrecht en/of het databankenrecht.

Een voorbeeld moge dit verhelderen. De meeste overheidsorganisaties geven thans aan dat zij zich het auteursrecht en het databankenrecht op hun bestanden voorbehouden. Wanneer een groep burgers die de uitbreiding van Schiphol wil kunnen beoordelen, een bestand opvraagt dat is gemaakt door de Rijksluchtvaartdienst, en wanneer door de Rijksluchtvaartdienst bij de verstrekking van dat bestand wordt aangegeven dat op de op dat bestand rustende auteursrechten en databankenrechten worden voorbehouden, dan kan een individuele burger dat bestand wel krijgen en inzien, maar het zonder expliciete toestemming van de Rijksluchtvaartdienst niet verder kopiëren, verwerken en verzenden. Zonder die expliciete toestemming mogen (substantiële delen van) die bestanden niet onder die burgers worden verspreid.

De elektronische gegevensbestanden van het bestuur, waarin vaak veel publieke middelen zijn geïnvesteerd, zijn in veel gevallen ook voor andere doeleinden bruikbaar dan voor de specifieke publieke taak waar ze voor zijn opgezet. Als zodanig kunnen ze een grote economische waarde hebben. Dit betrekkelijk nieuwe verschijnsel blijkt binnen het huidige wettelijke kader tot onverwachte en deels ook onbedoelde consequenties te leiden.

Het auteurs- en databankenrecht, dat in het verleden slechts van incidenteel belang was voor overheidsinformatie, blijkt bestuursorganen in staat te stellen hun bestanden te exploiteren. In de Wob (gericht op de openbaarheid ter bevordering van de democratische bestuursvoering) is daarmee geen rekening gehouden. De Wob legt bestuursorganen geen belemmeringen op als ze die rechten willen voorbehouden. Uit onderzoek¹ is gebleken dat het voorbehouden van rechten massaal gebeurt. Vaak gebeurt dat om de privacy of de vertrouwelijkheid van gegevens te beschermen, soms om het betalen van een licentie voor het gebruik te kunnen afdwingen. Elk bestuursorgaan stelt zelf «decentraal» condities op ten aanzien van het gebruik van bestanden waarop de rechten zijn voorbehouden. Inclusief de prijs die voor het verkrijgen van een licentie moet worden betaald. Het feit dat elk bestuursorgaan zelfstandig condities formuleert resulteert er in dat er een enorme variëteit aan condities bestaat hetgeen voor burgers en bedrijven een volstrekt intransparante situatie oplevert. Harmonisatie van de contracten zou daarin grote verbetering kunnen brengen.

Principiëler is de vraag of het wel wenselijk is dat bestuursorganen een prijs vragen voor een licentie tot het gebruik van openbare informatie. En, in het verlengde daarvan, of zij condities moeten kunnen stellen op dezelfde wijze als private exploitanten.

¹ Elektronische bestanden van het bestuur, BDO Consultants, Groningen 1998 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

III.2.3. Gebruik van overheidsinformatie waarop rechten van derde-rechthebbenden rusten

Feitelijke informatieverstrekking op grond van een WOB-verzoek

De ambtelijke werkgroep heeft voorgesteld in de Auteurswet een uitdrukkelijke beperking op te nemen met het oog op *verstrekking* van informatie op verzoek uit hoofde van de Wob. Dit vanuit de gedachte dat een feitelijke informatieverstrekking auteursrechtelijk relevant zou kunnen zijn. De commissie auteursrecht heeft in plaats van het voorstel van de werkgroep geadviseerd in de Auteurswet een verwijzing op te nemen naar de Wet openbaarheid van bestuur die het *gebruik* van het materiaal door degene aan wie het is verschaft «voor zover door het doel gerechtvaardigd» toestaat, overeenkomstig de strekking van de Wet openbaarheid van bestuur.

Het kabinet meent dat dit advies niet kan worden opgevolgd.

De kwestie welk gebruik door de verzoeker van het opgevraagde materiaal mag worden gemaakt, gelet op eventueel auteursrecht, valt te onderscheiden van de feitelijke handelingen die zijn gemoeid met het verstrekken van de informatie aan de verzoeker. Het kabinet meent dat omtrent de toelaatbaarheid van feitelijke handelingen die nodig zijn in het kader van de passieve openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur volstreekte duidelijkheid dient te bestaan. Bij toepassing van moderne ICT kan men denken aan het verschaffen van een elektronische kopie aan de verzoeker, via een diskette of via een on-line toezending. Zulke handelingen mogen niet door een beroep op een exclusief recht gefrustreerd kunnen worden. Binnen de kaders van de internationale regels omtrent auteursrecht bestaat de ruimte om dit uit te sluiten. Het kabinet is er daarom voorstander van, zoals aanbevolen door de ambtelijke werkgroep, met zoveel woorden een beperking op het auteursrecht in de Auteurswet op te nemen om over die kwestie geen twijfel te laten bestaan. De Minister van Justitie heeft daarop eerder gezinspeeld in zijn beleidsbrief van 10 mei 1999.¹

Verder gebruik van op grond van de WOB verstrekte informatie

De commissie auteursrecht heeft, in tegenstelling tot de ambtelijke werkgroep, geadviseerd geen bepaling in de Wob op te nemen, inhoudende dat een beslissing op een verzoek om informatie te geven geen afbreuk doet aan het bepaalde in de Auteurswet en de Databankenwet. Bij de totstandkoming van de Wob heeft de regering in verband met de verhouding tussen de Wob en de Auteurswet het standpunt ingenomen dat het verstrekken van informatie overeenkomstig artikel 7 Wob – ook indien het auteursrecht van een document bij een derde berust – niet aan te merken valt als een inbreuk op dat recht. Voorts meende de regering de verzoeker – zo nodig daarop attent gemaakt door het bestuursorgaan – zich ervan bewust dient te zijn dat de afgifte van een kopie geen auteursrechtelijke bevoegdheid impliceert tot publikatie of andere handelingen waarvoor toestemming van de rechthebbende nodig is. De tekst van de Wob laat hierover echter onduidelijkheid bestaan. Hoewel het auteursrecht van derden slechts een rol speelt in een beperkt deel van de gevallen waarin informatie wordt opgevraagd op grond van de Wob, moet voorkomen worden dat dit per abuis wordt nagelaten door de verzoeker op rechten van derden te wijzen. Daarom is het volgens het kabinet gewenst dat een wettelijke bepaling als door de ambtelijke werkgroep voorgesteld toch in de Wob wordt opgenomen.

Verstrekking van informatie op grond van artikel 3 van de Wob laat een eventuele auteursrechtelijke (en databankenrechtelijke) bescherming in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 538, nr. 1, p. 5.

beginsel dus onverlet. Dit neemt niet weg dat onder de Auteurswet beperkingen van toepassing zijn, waardoor kopiëren voor privé-gebruik, citeren, gebruik in onderwijssituaties e.d. zijn toegestaan. Evenmin kan bezwaar worden aangetekend tegen het zakelijk samenvatten van de inhoud en tegen het bekend maken van deze weergave aan een breed publiek. Het auteursrecht hoeft dus niet in de weg te staan aan gebruik van onder de Wob verstrekt materiaal overeenkomstig de strekking van de wet.

IV. AANZET VOOR EEN BELEIDSKADER

Al in de nota «Toegankelijkheid»¹ is geconstateerd dat er een groeiende neiging bestaat bij bestuursorganen om boven de prijs van de verstrekking van bestanden ook een prijs te vragen voor het krijgen van een licentie voor het gebruik van die bestanden. Die hogere prijs kan worden afgedwongen op grond van het auteursrecht en het databankenrecht. Voor een deel is de prijsstelling van die bestanden na politiek debat wettelijk geregeld. Dat is de koninklijke weg.

Is het wenselijk dat bestuursorganen boven het Wob-tarief een prijs vragen voor een licentie voor het gebruik van openbare Wob-informatie? Ik ben geneigd die vraag negatief te beantwoorden. De gegevensbestanden van de overheid dienen ter ondersteuning van de aan de overheid toegewezen publieke taken. Die taken worden gefinancierd uit de algemene middelen. Die bestanden zijn er in het algemeen belang. Uitgangspunt van beleid zou daarom moeten zijn dat informatie die voortvloeit uit de kerntaken van de overheid niet door de overheid zelf vercommercialiseerd mag worden. Burgers en bedrijven moeten het recht hebben openbare informatie «vrij» te gebruiken. Allereerst omdat zij zo beter kunnen participeren in het democratische debat. Een tweede reden is dat onze nationale welvaart er waarschijnlijk mee is gediend als besloten wordt overheidsinformatie ruimhartig beschikbaar te stellen. Het denken in termen van de nieuwe kenniseconomie indiceert dat de maatschappelijke waarde van deze informatie groter wordt naarmate deze door meer mensen wordt gebruikt.

Zo kan het maatschappelijk nut van de investering uit de publieke middelen worden gemaximaliseerd. Uiteraard dient verstrekking van informatie te passen binnen het kader inzake de bescherming van persoonsgegevens. En uiteraard moet er voor gezorgd worden dat een aantal legitieme, publieke belangen gewaarborgd blijven.

Hierbij moet overigens wel worden voorkomen dat de overheid onnodige bewerkingen op de bestanden gaat toepassen die ook door private ondernemers ter hand genomen kunnen worden waardoor oneerlijke concurrentie kan ontstaan. In het beoordelingskader «Markt en Overheid» is ten aanzien van publieke gegevensbestanden gesteld dat het uitvoeren van additionele bewerkingen door overheden alleen is toegestaan voor zover deze bewerkingslagen verbonden zijn met de uitoefening van de publieke taak.

Mij staat daarom de volgende beleidslijn voor ogen:

- het primaire doel van overheidsbestanden zou voorop moeten blijven staan: het ondersteunen van de uitvoering van de aan overheidsorganen opgedragen publieke taken;
- overheidsbestanden moeten op verzoek zo ruim mogelijk beschikbaar zijn voor extern gebruik, uiteraard voor zover dat de analoge toepassing van de criteria van de Wob en van de Wet persoonsregistraties (straks Wet bescherming persoonsgegevens) niet in de weg staat;
- de *beschikbaarstelling* van overheidsbestanden aan derden dient op non-discriminatoire wijze en tegen uniforme prijzen plaats te vinden.

¹ Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie, beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 20 644, nr. 30

Bij het hanteren van een uniforme prijs zou aan alle afnemers alleen de marginale kosten van de verstrekking van de gegevens in rekening moeten worden gebracht. (die marginale kosten zijn bijvoorbeeld de telefoontikken, de prijs van een floppy en ook de eventuele extra kosten van bewerkingen die nodig zijn om de gegevens te kunnen verstrekken, bijvoorbeeld voor het verwijderen van tot de persoon herleidbare gegevens);

- voor het *gebruik* van overheidsbestanden zou daarenboven geen prijs voor een licentie mogen worden gevraagd, exploitatie door de overheid zelf wordt hierdoor uitgesloten;
- voor zover het nog nodig is aan het externe gebruik van bestanden condities te stellen (uit hoofde van het auteursrecht en het nieuwe databankenrecht), zouden deze alleen mogen dienen ter bescherming van nader te bepalen publieke belangen en ter bescherming van op de informatie rustende rechten van derden;
- tussen het gebruik van bestanden door andere overheidsorganen en het (al dan niet commercieel) gebruik door particulieren mag in beginsel geen onderscheid worden gemaakt.

Ten aanzien van het laatste punt wil ik het volgende opmerken. Van sommige kanten is gesuggereerd om de beleidslijn alleen te effectueren voor gebruik door burgers in het kader van participatie in het democratisch debat en voor overheden. Voor commercieel gebruik door het bedrijfsleven zou dan wel een prijs voor een licentie gevraagd kunnen worden.

Om een drietal redenen ben ik daar geen voorstander van.

Allereerst hebben bedrijven via de belastingheffing mee betaald aan de totstandkoming van de bestanden. Vaak hebben ze bovendien op grond van publiekrechtelijke verplichtingen gegevens aan moeten leveren die in die bestanden zijn opgeslagen. Ik vind het onjuist om nogmaals een prijs te vragen voor de licentie op zo'n bestand. De tweede reden is dat naar verwachting het bedrijfsleven de komende jaren commercieel aantrekkelijke producten zal kunnen creëren op basis van overheidsinformatie. Producten die leiden tot een belangrijke economische groei in ons land. De overheid zou zo op kunnen treden als een belangrijke «launching supplier» op de Elektronische Snelweg. Het welvaartseffect van verstrekking van de bestanden tegen maximaal de verstrekkingskosten zou zo wel eens aanzienlijk groter kunnen zijn dan de inkomsten van de overheid die nu en straks verkregen worden door de verkoop van licenties op het gebruik van bestanden.

De derde reden is een praktische. Het onderscheid tussen gebruikers als burgers, overheden en het bedrijfsleven is theoretisch wel te maken, maar in de praktijk niet na te leven.

Naar het zich laat aanzien zal voor het effectueren van deze keuze voor een beleid van non-exploitatie van overheidsinformatie een publiekrechtelijke regeling moeten worden gemaakt. Zo'n «Wet gebruiksrechten overheidsinformatie» zou dan het auteursrecht en het databankenrecht vestigen op alle overheidsinformatie, met uitzondering van de basisinformatie van de democratische rechtsstaat, en tegelijk de condities aangeven inclusief de prijs waaronder die informatie gebruikt kan worden. Mijn inzet is daarbij dat deze maximaal de meerkosten van de verstrekking bedraagt (de prijs van telefoontikken dan wel een floppy). Zo'n regeling zou dan ook bepalingen moeten bevatten over aansprakelijkheid en bronvermelding.

a. financieel

Wat zou de budgettaire consequentie zijn van een dergelijk verbod op exploitatie van overheidsinformatie?

Zoals aangegeven zijn bestanden van de overheid op grond van de Wob ook nu al in beginsel openbaar. Burgers en bedrijven kunnen ook nu al een verzoek indienen tot verstrekking van een bestand. In uiterste instantie is het dan de rechter die beslist of een bestand al dan niet wordt verstrekt. In die zin verandert er niets. Aan de orde is dat bestuursorganen de in de vorige paragraaf benoemde samenloop van de wetsstelsels benutten om een prijs te vragen voor een licentie voor het gebruik van de bestanden.

Door de enorme hoeveelheid bestanden en de zeer grote diversiteit daarvan is het niet mogelijk een eenduidig beeld te geven van de potentiële inkomstenderving. Er is wel onderzoek naar gedaan.

In 1996 is een onderzoek verricht door Coopers & Lybrand¹ naar de inkomsten van de overheid uit het tegen betaling verstrekken van informatie. Op grond van een beperkte steekproef kwamen de onderzoekers tot een bedrag van ca. f 170 miljoen per jaar. Het gaat daarbij om inkomsten, waarvan de kosten dan nog niet zijn afgetrokken. Circa f 70 miljoen van dat totaal bedrag werd ontvangen door het Kadaster. De onderzoekers meldden verder dat in veruit de meeste gevallen informatie gratis wordt verstrekt. In 1998 hebben BDO Consultants² onderzoek verricht naar aard en gebruik van de elektronische gegevensbestanden van de overheid. Zij constateerden dat 70% van de bestanden van de overheid al door anderen wordt gebruikt. 80% van dat hergebruik geschiedt overigens weer door een ander overheidsorgaan. In 70% van de gevallen dat bestanden werden verstrekt, gebeurde dit gratis. In 9% werden alleen de kosten van verstrekking in rekening gebracht. In 16% werd ook een deel van de kosten van aanleg en beheer doorberekend aan de gebruiker en in 5% waren de prijzen volledig kostendekkend. Een winstoverslag kwam nergens voor.

Wanneer de bevindingen van dit tweede onderzoek worden geëxtrapoleerd blijkt dat thans 80% van de verstrekkingen plaats vindt tegen het door mij voorgestane tarief: maximaal de meerkosten van de verstrekking. Uit het BDO onderzoek naar de bestanden van de overheid blijkt dat in 80% van de praktijkgevallen de hiervoor beschreven beleidslijn al wordt gevolgd. Van de overige 20% is voor een aantal, veel gebruikte gegevensbestanden de toegang en het gebruik geregeld in specifieke wetgeving (bijvoorbeeld Kadasterwet, Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de Statistiek en Wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens). Op grond van die specifieke wetgeving is voor die bestanden een apart prijsregime mogelijk. Van deze specifieke wetten wordt de werking niet aangepast. De beleidslijn heeft daarvoor dus geen consequenties. Resteert een relatief kleine groep bestanden waar budgettaire problemen kunnen ontstaan. Voor die bestanden bestaat geen specifieke wetgeving, maar wordt wel een hogere vergoeding gevraagd. Onderzoek indiceert dat dit ca. 10% van het totaal aantal bestanden betreft. Voorbeelden zijn het «Top10 vector bestand» van de Topografische Dienst Nederland en de WOZ-bestanden van de gemeenten. In een aantal casussen zal nader onderzocht worden wat de aard en wijze van gebruik is van deze bestanden en welke inkomsten hiermee zijn gemoeid. Tevens zal in dat onderzoek voor die casussen bezien worden welke financieringsmethode (budget financiering in plaats van output financiering [profijtbeginsel]) landelijk gezien het grootste welvaartseffect heeft. In bestuurlijk overleg zal vervolgens nagegaan worden of op grond van dit onderzoek een advies voor een vorm van financiering kan worden geformuleerd.

¹ Opbrengsten Overheidsinformatie, inventarisatie van de maximale inkomstenderving als gevolg van laagdrempelige beschikbaarheid van overheidsinformatie, Coopers & Lybrand Management Consultants, Utrecht 1996 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

² Elektronische bestanden van het bestuur, BDO Consultants, Groningen 1998 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

b. organisatorisch

Twee organisatorische effecten zullen zich naar verwachting voordoen bij implementatie van deze beleidslijn. Allereerst zullen bestuursorganen verzoeken om verstrekking van (informatie uit) bestanden moeten beoordelen en, wanneer deze aan de criteria voldoen, deze informatie verstrekken. Dat is op zich geen nieuwe taak, omdat die verplichting ook nu al bestaat. Het effect van de beleidslijn kan echter zijn dat het aantal verzoeken toeneemt en daarmee de werklust. Deze vrees is niet nieuw. Ook bij de invoering van de Wob is deze zorg geuit. Mede om die reden is toen voor verstrekking op verzoek een tarief voor de verstrekkingkosten ingevoerd. Zo'n tarief moest een drempel vormen tegen ongelimiteerde verzoeken. De gevreesde stortvloed aan verzoeken is uitgebleven. Een aanzienlijke vergroting van de werklust lijkt niet waarschijnlijk. Wanneer bepaalde bestanden regelmatig opgevraagd worden zou het betrokken overheidsorgaan bovendien kunnen overwegen om het bestand actief via haar Internetsite aan te bieden. De verzoeken houden dan vanzelf op. Belastender zou kunnen zijn dat bestuursorganen bestanden, voorafgaand aan de verstrekking, eerst geschikt moeten maken voor verstrekking. Bijvoorbeeld door tot de persoon herleidbare informatie uit het bestand te halen of vertrouwelijk verstrekte informatie van bedrijven te verwijderen. De kosten daarvan kunnen aanzienlijk zijn. Op dit moment kent de Wob een weigeringsgrond om informatie te verstrekken wanneer dergelijke werkzaamheden de normale voortgang van de werkzaamheden belemmeren. Lees: wanneer hoge kosten moeten worden gemaakt om de informatie te kunnen leveren. Het lijkt niet onredelijk wanneer de kosten van dergelijke bewerkingen aan de aanvrager worden doorberekend. De eventuele grotere werklust zou zo kunnen worden gecompenseerd. Bij het vooronderzoek inzake de evaluatie van de Wob wordt ook aan dit aspect aandacht besteed.

c. aansprakelijkheid

Bestanden zijn veelal bedoeld voor intern gebruik door het betreffende overheidsorgaan. Informatie in die bestanden is vaak afkomstig van gegevens die door derden zijn aangeleverd. De informatie in de bestanden kan onjuist of verouderd zijn, soms buiten de schuld van het betrokken bestuursorgaan. Wanneer onjuiste of verouderde informatie door derden wordt hergebruikt kunnen personen of bedrijven schade leiden. In hoeverre is de overheid aansprakelijk voor dergelijke schade? Uit het bestandenonderzoek blijkt dat door 6% van de organisaties beperkende bepalingen aan het gebruik worden gesteld om problemen rond de aansprakelijkheid te voorkomen.

Door mijn ambtgenoot van Justitie wordt onderzoek voorbereid naar de vraag of het wenselijk dan wel haalbaar is de aansprakelijkheid te beperken en zo ja, op welke wijze dat zou kunnen gebeuren.

V. VERDERE STAPPEN

In de vorige paragrafen is een aantal onderzoeken, acties en voornemens tot aanpassing van regelgeving aangekondigd. Deze vinden deels in het kader van specifieke trajecten plaats maar hebben ook voor het onderhavige onderwerp relevantie. De onderlinge samenhang en de relatie tot de uitwerking van de onderhavige beleidslijn is als volgt.

1. Follow-up evaluatie Wob

Door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken is bij de behandeling van de evaluatie van de Wob op 28 oktober 1997 (TK, 1997–1998, 25 600, VII, nr. 28) aan uw Kamer toegezegd dat in 2000 nader zal worden onderzocht wat de gevolgen zijn van de ontwikkelingen op het terrein van

de ICT voor de Wob. Ter voorbereiding van een toegezegde evaluatie ter zake heeft mijn ambtgenoot van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties inmiddels een onderzoek gestart. Bij de evaluatie staat het probleem centraal hoe de ontwikkelingen in de ICT dienstbaar kunnen worden gemaakt aan de Wob. Een vraag die daarbij onder andere aan de orde komt is, hoe omgegaan moet worden met het feit dat de Wob thans uitgaat van eenmalige verstrekking van informatie, terwijl informatie vaak een duidelijke meerwaarde heeft wanneer een voortdurende toegang bestaat tot bestanden die dagelijks worden geactualiseerd.

Het kan zijn dat uit de evaluatie blijkt dat de ICT op termijn noopt tot een meer ingrijpende aanpassing van de Wob. Wanneer dat het geval mocht zijn, lijkt het verstandig te bezien of het wenselijk is het doel en/of de werkingssfeer van de Wob uit te breiden. Nu is het doel van de Wob het bevorderen van de goede en democratische bestuursvoering. In de toekomst zou ook gedacht kunnen worden aan het vergroten van de effectiviteit en efficiency van de overheid of het mogelijk maken van commercieel gebruik van overheidsinformatie.

Vooruitlopend op de resultaten van die evaluatie wil ik nu al duidelijk maken dat naar mijn mening de bestuursorganen binnen het regime van de Wob ook nu al hun bestanden in bewerkbare vorm moeten verstrekken. Ik trek daarmee het in de nota Toegankelijkheid gemaakte voorbehoud ten aanzien van de verstrekking van bestanden in bewerkbare vorm in.

Daarbij moet wel worden bedacht dat conform de Wob de informatie verstrekt moet worden in een algemeen gangbaar formaat en dat de benodigde programmatuur niet behoeft te worden mee geleverd. Kan de gevraagde informatie zonder de programmatuur niet worden gereproduceerd, dan kan de aanvrager bij het overheidsorgaan inzage worden verleend in het bestand.

2. Onderzoek

Effecten Amerikaanse Freedom of Information Act

De voorgestelde beleidslijn vertoont duidelijke overeenkomsten met de Amerikaanse Freedom of Information Act. De effecten van die wet op de beschikbaarheid van elektronische bestanden verdient nadere aandacht. Met het oog hierop heb ik opdracht gegeven tot een onderzoek waarin onder meer de volgende vragen aan de orde komen: Wat zijn de effecten van deze wet geweest voor de Amerikaanse federale overheid? Wat voor flankerend beleid is daar toegepast? Wat is het effect geweest op de kwaliteit en beschikbaarheid van de gegevensbestanden? Wat is het effect geweest op de economische ontwikkeling van het bedrijfsleven? Heeft de wet geleid tot meer of andere vormen van burgerparticipatie? Het onderzoek moet medio 2000 gereed zijn. Met de uitkomsten van dit onderzoek kan rekening worden gehouden bij de verdere vormgeving van het voorgestane beleid.

Alternatieve vormen van financiering

In nauwe samenspraak met een in te stellen bestuurlijk overleg zal in een aantal casussen onderzocht worden wat de mogelijke welvaartseffecten zijn van verschillende vormen van financiering van opbouw en beheer van elektronische gegevensbestanden, te weten outputfinanciering (profijtbeginsel) en budgetfinanciering. Tevens zal aan het onderzoeksinstituut worden gevraagd om op basis van het onderzoek aan te geven waar mogelijke omslagpunten liggen; situaties waar het rendement hoger wordt als van financieringsvorm wordt gewisseld. Mogelijk kan dit onderzoek meer inzicht geven hoe bij invoering van de voorgestelde beleidslijn de financiering kan worden verzekerd van de

bestanden waarvan de medegebruikers nu een bijdrage in de beheerskosten betalen.

Indien dat niet mogelijk zal blijken, zal in het kader van het bestuurlijk overleg worden gezocht naar criteria op grond waarvan afgeweken kan worden van het uitgangspunt van vrije beschikbaarheid. Ik zal u daar eind 2000 nader over informeren.

Aansprakelijkheid

Bestanden zijn veelal bedoeld voor intern gebruik door het betreffende overheidsorgaan. Informatie in die bestanden is vaak afkomstig van gegevens die door derden zijn aangeleverd. De informatie in de bestanden kan onjuist of verouderd zijn, soms buiten de schuld van het betrokken bestuursorgaan. Wanneer onjuiste of verouderde informatie door derden wordt hergebruikt kunnen personen of bedrijven schade leiden. In hoeverre is de overheid aansprakelijk voor dergelijke schade?

Door mijn ambtgenoot van Justitie zal onderzoek worden gedaan naar de vraag of het wenselijk dan wel haalbaar is de aansprakelijkheid te beperken en zo ja, op welke wijze dat zou kunnen gebeuren. Dit onderzoek zal eind 2000 gereed zijn.

Aanpassing contracten

Veel problemen over het hergebruik van overheidsinformatie kunnen worden voorkomen als bij het uitbesteden van opdrachten aan onderzoeks- en adviesbureaus alle exploitatierechten door de overheid worden opgeëist. Alleen zo is immers verzekerd dat informatie naar behoefte kan worden hergebruikt. Veel organisaties hebben daar adequate bepalingen over opgenomen in hun contracten. De indruk bestaat dat deze contracten vaak nog niet zijn aangepast aan de recente Databankenwet. In overleg met mijn ambtgenoten van Justitie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal ik onderzoeken of er behoefte bestaat aan het ontwikkelen van standaardpassages die de overheidsorganen in hun contracten kunnen opnemen.

3. Uitnodiging aan de verschillende sectoren van overheidsbeleid

Vanuit de vastgoed en geo-informatie sector (in casu de RAVI) is aandacht gevraagd voor het risico dat bij een strakke wettelijke regeling van de prijs, negatieve gevolgen zouden kunnen optreden voor de kwaliteit van bestanden of de serviceverlening bij informatieverstrekking door de overheid. Er zouden zelfs nuttige bestanden kunnen verdwijnen. Zij stelden voor om zelf aan te geven welke bestanden vrij gebruikt kunnen worden en om daarnaast te inventariseren welke alternatieve vormen van financiering voor de resterende bestanden mogelijk zijn. Niet alleen kan zo aan derden duidelijker worden gemaakt welke bestanden beschikbaar zijn, het kan ook helpen gegevens te verzamelen op grond waarvan afwegingscriteria kunnen worden geformuleerd ten aanzien van verschillende financieringsvormen. In feite wordt hier een vorm van zelfregulering mogelijk gemaakt. Ik wil dit voorstel overnemen en ook de andere sectoren uitnodigen, voorafgaand aan wetgeving deze inventarisatie uit te voeren.

4. Bestuurlijk overleg en onderzoek

Op korte termijn zal een bestuurlijk overleg in het leven geroepen worden dat de verdere uitbouw en implementatie van de beleidslijn gaat begeleiden. Als deelnemers zullen vertegenwoordigers van de rijksoverheid, de mede-overheden en een aantal zelfstandige bestuursorganen worden uitgenodigd.

5. Markt en Overheid

In het dit jaar in te dienen voorstel van Wet Markt en Overheid wordt een aantal bepalingen opgenomen die moeten verzekeren dat het gebruik van publieke gegevensbestanden door overheidsorganisaties voor markt-activiteiten niet tot ongelijke concurrentieverhoudingen leiden.

6. Aanpassing Wob, Auteurswet, Databankenwet en de Wet naburige rechten

Op een aantal punten is wetswijziging nodig. De artikelen 11 Aw en artikel 8, eerste lid, van de Databankenwet dienen te worden gemoderniseerd en aangepast. De Auteurswet wordt aangevuld met een bepaling dat de feitelijke handeling van verstrekking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur geen inbreuk op het auteursrecht vormt. In de Wet openbaarheid van bestuur zal worden opgenomen dat de informatieverstrekking op grond van die wet geen afbreuk doet aan het auteursrecht van derden. Tenslotte zal art. 15b van de Auteurswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de Wet op de naburige rechten. Daartoe zullen door de Minister van Justitie de nodige stappen worden gezet, die ertoe moeten leiden dat op afzienbare termijn een voorstel tot wetswijziging voor advies aan de Raad van State kan worden aangeboden.

In Europees verband zal initiatief genomen worden om ook voor de basisinformatie van de Europese raad, Parlement en Commissie vrijdom van eigendomsrechten te realiseren. Over de voortgang daarvan zult u nader worden geïnformeerd.

7. Nader onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een publiekrechtelijke regeling voor het gebruik van overheidsinformatie

Nader onderzoek zal worden gestart naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een publiekrechtelijke regeling voor het gebruik van overheidsinformatie. Daarbij zal ook gekeken worden hoe gekomen kan worden tot meer gestandaardiseerde condities respectievelijk contracten voor het commercieel gebruik van overheidsinformatie. Ik wil u daarover begin 2001 informeren.