

De informatieconsument en de markt voor overheidsinformatie

mr. G.J. Zwenne¹

Inleiding

Ruim een jaar geleden, op 14 maart 1996 om precies te zijn, haalde de discussie over de beschikbaarheid van overheidsinformatie de voorpagina van het NRC Handelsblad. Het dagblad opende met het bericht dat het Buro Jansen & Janssen, een onderzoeksbureau dat zich bezig houdt met politie en inlichtingendiensten, de integrale tekst van het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Van Traa op het Internet heeft gezet. Dit was voorpaginanieuws omdat daarmee de monopoliepositie van de Sdu werd doorbroken. Het rapport was tot dan uitsluitend verkrijgbaar bij de voormalige staatsdrukkerij, de uitgever aan wie de Kamer met uitsluiting van anderen het uitgeven van kamerstukken heeft uitbesteed. Als enige aanbieder kan deze uitgever daarvoor prijzen vragen die, zo werd algemeen gevoeld, in geen relatie staan tot de gemaakte kosten: in boekvorm kostte het rapport 695 gulden; voor de cd-rom, die een maand later verscheen, moest 650 gulden worden betaald.

Het bureau zette met zijn actie de discussie over de toegankelijkheid van overheidsinformatie op scherp. Het argument was dat kamerstukken voor ieder vrij toegankelijk moeten zijn, en dat een monopoliepositie voor een uitgever met de bijbehorende hoge prijzen door de opkomst van nieuwe media niet meer is te rechtvaardigen. Het bureau stond daarin niet alleen. Enige dagen later liet staatssecretaris Kohnstamm in een ingezonden brief weten dat wat hem betreft 'alle basisinformatie van de overheid in de toekomst (nagenoeg) kosteloos ook elektronisch, bijvoorbeeld via het Internet, beschikbaar zal zijn'.² De Sdu reageerde terughoudend.³ Om te laten zien dat zij 'daarin wel wil meegaan' plaatste de uitgever de Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer gratis op het Internet, maar slechts gedeeltelijk. De volledige tekst kan worden geraadpleegd via 'OPmaat', het commerciële produkt van Sdu waarvoor de gebruiker tachtig gulden per maand moet betalen.

De ontwikkeling van het Internet gaat niet aan de overheid voorbij. Deze ontwikkeling raakt haar in haar rol als regelgever en -handhaver maar ook als producent en aanbieder van grote hoeveelheden waardevolle informatie. Daarbij wordt de overheid geconfronteerd met de mogelijkheden van een markt voor elektronische overheidsinformatie. Deze nog nauwelijks ontwikkelde markt wordt gedomineerd door monopolisten. En dat wordt, zo blijkt uit het voorbeeld, ervaren als onterecht, met name vanuit het gezichtspunt van de burger als informatiegebruiker. In deze bijdrage wordt de stand van zaken met betrekking tot de beschikbaarheid van overheidsinfor-

-
1. Een html-versie van deze bijdrage, inclusief alle relevante hyperlinks, is te vinden op: <http://rulj287.leidenuniv.nl/medewerk/zwenne/consrcht.html>
 2. J. Kohnstamm, Overheid moet informatie zoveel mogelijk vrijgeven, *NRC Handelsblad*, 18 maart 1996.
 3. A.P. Smaal, Overheid moet maat houden op Internet, *NRC Handelsblad*, 23 maart 1996.

matie in kaart gebracht, waarna wordt geïnventariseerd in hoeverre de van verschillende kanten voorgestane benaderingen recht doen aan de positie van deze informatiegebruiker, en wat daarbij de rol van de markt voor overheidsinformatie is.

Overheidsinformatie

De overheid en daarmee op een lijn te stellen instanties produceren een aanzienlijke hoeveelheid waardevolle informatie. Het gaat om regelgeving, beleid, rechtspraak en administratieve besluiten, en de ter voorbereiding en ter uitvoering daarvan verzamelde, bewerkte en bijgehouden bestanden. De verhouding tussen de overheid en de burger met betrekking tot deze informatie, waarvoor men wel de term overheidsinformatie gebruikt, wordt voor een belangrijk deel bepaald door beginselen van de democratische rechtsstaat. Veel van de informatie is in beginsel openbaar, onder meer omdat de informatie de burger inzicht geeft in het handelen van de overheid en hem in staat stelt zich daarop in te stellen of daartegen actie te ondernemen. Hij heeft de informatie nodig om de overheid te controleren, en ook om weloverwogen deel te nemen aan democratische besluitvormingsprocessen. Het bindend karakter van wetten en regelgeving is gebaseerd op de veronderstelling dat burgers daarvan kennis kunnen nemen. Ook de openbaarheid van de rechtspraak geldt als een van de grondslagen van de rechtsstaat.

Dergelijke algemene uitgangspunten zijn in verschillende regelingen tot uitdrukking gebracht. De Grondwet zegt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens bij wet te stellen regels (art. 110). Dit wordt voor bestuursinformatie uitgewerkt in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze wet legt de overheid de verplichting op om enerzijds op verzoek 'informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid' te verstrekken (artt. 2-7), en anderzijds om 'uit eigen beweging informatie te verschaffen over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering' (art. 8 lid 1). Daarbij moet ervoor worden gezorgd dat die informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm en op zodanige wijze dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt, terwijl dat ook moet gebeuren op tijdstippen die hen in staat stellen hun eigen inzichten en opvattingen ter kennis van de betreffende overheid te brengen (8 lid 2).

Over de rechtspraak zegt de Grondwet dat de uitspraak geschiedt in het openbaar (art. 121). Verder bepaalt de Grondwet dat de wet de bekendmaking van de wetten, amvb's en andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften regelt, en ook dat deze wetten, maatregelen en voorschriften niet in werking treden voordat zij zijn bekendgemaakt (artt. 88 en 89). Een en ander is uitgewerkt in de Bekendmakingswet.

De Auteurswet, ten slotte, bepaalt dat er geen auteursrecht bestaat op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen (art. 11). Bovendien wordt niet als inbreuk op het auteursrecht op een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk beschouwd de verdere openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan, tenzij dat uitdrukkelijk is voorbehouden (art. 15b). Dit neemt echter niet weg dat ook deze informatie op zodanige wijze kan worden vormgegeven, dat er wel een auteursrecht rust op de wijze waarop de informatie wordt aangeboden. Op een bepaalde verzameling of bloemlezing van de informatie, al dan niet voorzien van aantekeningen of een indexering, kunnen wel rechten rusten.

Elektronische snelweg

In het themanummer van het NJB over de elektronische snelweg gaat Beers⁴ in op de vraag of de overheid gehouden is haar informatie ook langs elektronische weg aan te bieden. De wetgever heeft bij het opstellen van verschillende openbaarheidsregelingen vooral gedacht aan de papieren gegevensdrager. Aan de mogelijkheden van elektronische informatieverbreiding heeft de wetgever bijna geen aandacht besteed, wellicht omdat ten tijde van de totstandkoming van deze regelingen niet kon worden voorzien welke betekenis deze zouden krijgen. Verschillende overheden veronderstellen daarom wel dat zij aan de openbaarheidsverplichtingen kunnen voldoen door de informatie in papieren vorm beschikbaar te stellen. Een verplichting om de informatie in elektronische vorm beschikbaar te stellen, wordt niet als zodanig ervaren. Het is niet zeker of dat nog altijd terecht is. Beers geeft aan dat uit artikel 8 Wob kan worden afgeleid dat bestuursinformatie ook langs elektronische weg, bijvoorbeeld op het Internet, beschikbaar dient te worden gesteld.⁵ Over deze bepaling heeft de wetgever niettemin gezegd dat er slechts sprake is van een algemene verplichting die is bedoeld om richting te geven aan het actieve informatiebeleid, zonder dat zij rechten verleent aan burgers.⁶

Of rechterlijke uitspraken langs elektronische weg beschikbaar dienen te worden gesteld, is eveneens onderwerp van discussie. Rechtspraak geschiedt, aldus de Grondwet, in het openbaar, waarmee wordt bedoeld dat de rechter zijn vonnis uitsprekt in het openbaar. Dit openbaarheidsvereiste betreft niet alleen het dictum maar ook de motivering daarvan.⁷ In de praktijk blijkt evenwel dat aan deze verplichting zelden volledig wordt voldaan, en, zoals wel wordt betoogd,⁸ ook niet kan worden voldaan. Dit is voor Beers een reden om te pleiten voor een verplichting tot actieve openbaarmaking van vonnis en motivering. Dat dient, zo zegt hij, te gebeuren 'op zodanige manier dat, rekening houdend met de eisen van de rechtspraak en het publiek alsmede met de mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie in een gegeven tijdvak en de financiële spankracht van de overheid, het openbaarheidsvereiste zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen'.⁹ In de huidige verhoudingen betekent dit volgens genoemde schrijver en ook anderen,¹⁰ dat alle rechterlijke vonnissen integraal op het Internet zouden moeten worden openbaargemaakt. Binnen de rechterlijke macht bestaat hiertegen enige weerstand, die onder meer in verband wordt gebracht met 'de bedreiging die de mogelijkheid van systematisch onderzoek biedt voor de positie van degenen die thans het establishment uitmaken binnen de juridische wereld'.¹¹

Het uitgangspunt voor wetten en andere algemeen verbindende voorschriften, ten slotte, is dat deze in het Staatsblad en de Staatscourant worden bekendgemaakt (art.

4 A.L.L. Beers, Overheidsinformatie op Internet, *Nederlands juristenblad*, afl. 41, 15 november 1996a, blz. 1707-1716.

5 Beers 1996a, blz. 1711.

6 Tweede Kamer, 1976-1977, 13 418, nr. 7, blz. 14.

7 E.J. Dommering, *Het grondrecht op behoorlijke rechtsspraak in het Nederlandse civiele recht*, preadvies Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle 1983, blz. 206.

8 H. Drion, De openbare uitspraak van vonnissen, *RM Themis*, nr. 6, 1979, blz. 542; Dommering 1983, blz. 206.

9 Beers 1996a, 1712.

10 R.V. De Mulder, De kracht van het Internet en de zwakte van het Recht, *Nederlands juristenblad*, afl. 41, 15 november 1996, blz. 1717-1723.

11 De Mulder 1996, blz. 1721.

3-5 Bekendmakingswet) Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het daarnaast, dus onverminderd de officiële publikatie in deze twee periodieken, ook mogelijk is om andere media te gebruiken, zoals teletekst¹² en wellicht ook Internet. Maar ook hier lijkt de wetgever aan te geven dat burgers geen aanspraken daarop hebben. Van de overheid kan hooguit worden verwacht dat zij naar vermogen meewerkt aan de elektronische publikatie van wet- en regelgeving door anderen¹³.

Het resultaat van deze openbaarheidsregelingen stelt teleur. Op het Internet biedt de overheid zo hier en daar wel wat gratis overheidsinformatie aan, maar dit moet toch vooral worden gezien als een gebaar van goede wil en niet veel meer dan dat, zeker als in aanmerking wordt genomen wat elders, bijvoorbeeld in de VS, mogelijk blijkt. Overheidsinformatie is in Nederland dan ook veel minder toegankelijk dan op grond van de beschikbare infrastructuur en de genoemde openbaarheidsregelingen is te verwachten.

De burger als informatiegebruiker

De verhouding tussen de burger als gebruiker van elektronische informatie en de overheid als producent van deze informatie is onduidelijk en mede daardoor onevenwichtig. Het is niet duidelijk of de informatie behalve in papieren vorm ook in elektronische vorm moet worden verstrekt, evenmin is duidelijk welke prijs voor elektronische informatie in rekening mag worden gebracht. De opmerkelijke, voor veel gebruikers onbegrijpelijke consequentie is dat juist de informatie, waarvan de toegankelijkheid in openbaarheidswetten is geregeld, niet in elektronische vorm kan worden verkregen, of alleen tegen als veel te hoog ervaren 'marktprijzen'. Een voorbeeld is de al genoemde kamerstukken-databank die de Sdu onder de noemer *OPmaat* exploiteert op het Internet. Een ander voorbeeld betreft de wet- en regelgeving in elektronische vorm. Deze informatie is opgenomen in de door Wolters-Kluwer ontwikkelde en ge-exploiteerde Algemene Databank Wetgeving (*ADW*). De aan de *ADW* ten grondslag liggende overeenkomst tussen de Staat en Wolters-Kluwer is bekritiseerd onder meer omdat daarin nagenoeg geen aandacht is besteed aan de prijs die de gebruiker voor de informatie moet betalen¹⁴. Daar komt bij dat de overeenkomst weinig ruimte biedt voor concurrentie. De Staat heeft zich gebonden aan een anti-concurrentiebeding die hem verbiedt om mee te werken aan een andere algemene databank met wet- en regelgeving¹⁵.

Voor producten als *OPmaat* en de *ADW* worden commerciële prijzen gerekend, of zoals de uitgevers daarvan zelf zeggen 'marktprijzen'. Een beperkt abonnement op *OPmaat* kost iets minder dan duizend gulden per jaar. De *ADW* komt op ongeveer drieduizend gulden per jaar. Deze prijzen worden door de gewone niet-professionele gebruikers in toenemende mate gezien en gevoeld als onterecht, zeker nu het Internet een infrastructuur biedt die het mogelijk maakt om tegen geringe kosten de informatie beschikbaar te stellen. Een regelmatig terugkerend thema in de vaak langs

12 Tweede Kamer 1986-1987 19 583, nr 8, blz 2

13 Beers 1996a, blz 1710

14 D.W.F. Verkade, Exploitatie van wetgeving, *Computerrecht*, nr 4 1995, blz 165. A.A.L. Beers, Openbaarheid van overheidsinformatie, in *Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*. Amsterdam 1996b, blz 66

15 Art 2.16 Overeenkomst inzake bouw, beheer en exploitatie *ADW*, *Computerrecht*, nr 4 1995, blz 168

elektronische weg gevoerde discussies hierover is,¹⁶ dat als een ieder wordt geacht de wet te kennen, een ieder toch op zijn minst toegang tot die wet moet hebben al was het maar op een minder gebruikersvriendelijke manier, bijvoorbeeld in de vorm van 'platte tekst'.

Er gaan dan ook buiten het juridische discours steeds meer stemmen op om de thans geldende openbaarheidsregelgeving zo te interpreteren dat daaronder ook het openbaarmaken van elektronische informatie valt.¹⁷ Daarnaast worden voorstellen gedaan om de bestaande monopolies op elektronische overheidsinformatie af te schaffen, teneinde de prijzen door marktwerking te verlagen naar een meer aanvaardbaar niveau. De eenvoudigste en in de huidige verhoudingen meest voor de hand liggende weg om dit te bereiken, is het kosteloos aanbieden van de onbewerkte informatie op Internet. Daarmee worden burgers in staat gesteld op eenvoudige wijze te beschikken over de informatie, althans de burgers die beschikken over een aansluiting op het Internet.¹⁸ Tegelijkertijd wordt daarmee bereikt dat *alle* potentiële aanbieders beschikken over de elektronische informatie. Op basis van deze informatie kunnen vervolgens uiteenlopende gebruikersvriendelijke producten worden ontwikkeld, vergelijkbaar met producten als *OPmaat* en de *ADW*, met dit verschil dat dit gebeurt in een concurrentieverhouding, zodat ook de prijsstelling gebruikersvriendelijker wordt.

De staatssecretaris heeft meerdere keren aangegeven hier wel voor te voelen. Hij wordt echter in zijn handelen beperkt door de exclusieve overeenkomsten die zijn afgesloten met uitgeverijen als Sdu en Wolters-Kluwer. Hij drukt zich dan ook voorzichtig uit. Hij voelt veel voor publicatie van wet- en regelgeving op het Internet, maar alleen als dat 'binnen de bestaande contracten kan en financieel mogelijk blijkt'. Daarbij tekent de bewindsman aan dat hij over beide 'alsen' nog in onzekerheid verkeert.¹⁹

Informatie-monopolies

Informatie-monopolies zijn nadelig voor de markt op deze informatie, en daarmee voor de positie van de informatiegebruiker als marktpartij. Monopolies leiden tot een beperkt aanbod van producten en diensten, zodat de gebruiker niet in staat is te vergelijken en te beoordelen op prijs en kwaliteit. Daarmee valt ook een belangrijke stimulans voor productvernieuwing en kwaliteitverbetering weg. Het gevolg is dat de informatiegebruiker een te hoge prijs betaalt voor een product dat te weinig op zijn voorkeuren is afgestemd.

Een en ander is op zichzelf voldoende reden om voorzieningen te treffen om de

16 Naar aanleiding van de publikatie van het IRT-rapport is de Sdu een emaildiscussie gestart. De resultaten van deze inmiddels afgesloten discussie zijn opgenomen in Chantal Verweij (red.), *Overheidsinformatie van ons allen, voor ons allen?* Sdu, Den Haag 1996.

17 D. van Eijk, Zet rapport Van Traa op Internet, *NRC Handelsblad*, 4 maart 1996, H. Vreekamp, Overheid is niet open op Internet, *NRC Handelsblad*, 23 april 1996.

18 Volgens een onderzoek van het onderzoeksbureau Datamonitor heeft in 2001 een kwart van de huishoudens een Internet-aansluiting, thans is dat nog slechts 2 procent, zie *Computable*, 20 december 1996. Verschillende schrijvers hebben in dit verband gewezen op het gevaar dat de burgers die niet over een Internet-aansluiting beschikken, buitenspel of op een achterstand worden gezet. Zie o.m. J. den Uyl & M. van der Vliet, De informatierevolutie zet deel van de burgers op achterstand, *NRC Handelsblad*, 13 september 1996.

19 Toespraak staatssecretaris Kohnstamm op conferentie 'The informatie society and government information in Europe', *Staatscourant*, 22 november 1996, blz. 5-6, J. Kohnstamm, Overheid moet informatie zoveel mogelijk vrijgeven, *NRC Handelsblad*, 18 maart 1996.

positie van de informatiegebruiker als marktpartij te beschermen. Dit blijkt onder meer uit een onlangs uitgekomen notitie van het Ministerie van Economische Zaken waarin wordt ingegaan op de rechtsbescherming van de consument op de nieuwe, vaak elektronische markten.²⁰ Hoewel deze notitie niet ingaat op de markt voor elektronische overheidsinformatie, geeft de notitie wel enkele beleidsuitgangspunten die op dit terrein zonder meer relevant zijn: 'zolang [...] geen sprake is van effectieve marktwerking en de consument afhankelijk is van één of slechts enkele aanbieders, dienen voorzieningen te worden getroffen om de mogelijke, nadelige gevolgen daarvan voor de consumenten te voorkomen en zodoende hem te beschermen tegen mogelijk misbruik door dergelijke bedrijven van hun machtspositie'. Niet uitgesloten is dat de nieuwe Mededingingswet²¹ hiervoor de juridische middelen biedt.

Het voorbeeld van het IRT-rapport laat zien dat er meer aan de hand is. Het gaat bij overheidsinformatie al snel ook om de legitimiteit van de democratische besluitvorming en de controle op de overheid. Als de informatie niet of alleen tegen onnodig hoge kosten in elektronische vorm beschikbaar wordt gesteld, ontstaat er gemakkelijk een situatie van 'haves' en 'have nots'. De laatsten hebben een informatie-achterstand omdat zij niet beschikken over de zoek-, selectie- en analysemogelijkheden die elektronische informatieproducten bieden en die ontbreken in de traditionele, papieren produkten. Wie wel eens heeft gewerkt met een jurisprudentie-databank als Datalex (Kluwer) weet dat dit produkt veel meer praktische mogelijkheden heeft dan de ingebonden jaargangen van de *Nederlandse Jurisprudentie* of *Rechtspraak van de Week*, zelfs als deze zijn voorzien van een kaartenbak. Enkele toetsaanslagen zijn genoeg om in korte tijd alle opgenomen rechtzaken over een bepaald onderwerp, in een bepaalde periode en binnen een bepaald arrondissement boven tafel te krijgen, desgewenst in elektronische vorm zodat ook op het gevonden resultaat zoekacties of bewerkingen kunnen worden uitgevoerd. Om deze reden wordt wel gezegd dat veel overheidsinformatie, zoals bijvoorbeeld het bijna vijfduizend bladzijden tellende IRT-rapport, alleen goed toegankelijk is in elektronische vorm.²²

In dit verband wordt ook wel aangevoerd dat het niet terbeschikking stellen van elektronische informatie geweld doet aan het beginsel van 'equality of arms'. Dit beginsel wil dat burgers zowel kwantitatief als kwalitatief over dezelfde openbare overheidsinformatie kunnen beschikken als de overheid zelf.²³

De Europese Commissie

Ook de Europese Commissie houdt zich bezig met overheidsinformatie, maar vooral vanuit een marktgerichte invalshoek. Toch heeft zij ook oog voor de belangen van de burger als informatieconsument. De toekomst van Europa ligt in de visie van de Commissie in de exploitatie van haar informatiebronnen. De overheid speelt daarbij een spelbepalende rol want zij is de belangrijkste producent van informatie op het ge-

20. Ministerie van Economische Zaken, *De consument op nieuwe markten*, oktober 1996, blz. 5.

21. Het wetsvoorstel voor de Mededingingswet (24 707) verbiedt evenals art. 85 EG-Verdrag mededingingsbeperkende overeenkomsten tussen ondernemingen. Daarbij gaat het uit van eenzelfde ondernemingsbegrip als het EG-Verdrag wordt gebruikt, zodat daaronder ook overheidsactiviteiten kunnen worden begrepen, zie: Kapteyn -VerLoren Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer 1995, blz. 491-492.

22. Beers 1996a, blz. 1709; Van Eijk 1996.

23. Toespraak Kohnstamm, *Staatscourant*, 22 november 1996, blz. 5-6.

bied van wetgeving, statistiek, cultuur, financiële zaken, geografie, transport, onderzoek. Deze informatie vormt de grondstof op basis waarvan particuliere aanbieders nieuwe, verrijkte (*value added*) informatieproducten kunnen ontwikkelen.²⁴

De ontwikkeling van de interne informatiemarkten, in het bijzonder de markt voor overheidsinformatie, vereist de thans bestaande informatiemonopolies worden opgebroken. Zoals de maatregelen op het gebied van de telecommunicatie hebben geleid tot meer concurrentie, en daarmee tot een breder aanbod en lagere prijzen, zo moet ook de markt voor op overheidsinformatie gebaseerde producten worden opgebroken. Het Internet biedt de mogelijkheden om tegen verwaarloosbare kosten beschikbaar te stellen. De overheid dient daar gebruik van te maken om de informatie beschikbaar te stellen aan alle potentiële aanbieders in de particuliere sector, die zodoende in staat worden gesteld om daarmee nieuwe, op de gebruikers toegesneden producten te ontwikkelen.

Daarbij is ook de positie van de burger is van belang. De Commissie brengt dit onder meer tot uitdrukking door gebruikmaking van het concept van de 'Information Society' in haar beleidsstukken. Met deze term geeft zij aan dat de voordelen van de te nemen maatregelen ten goede dienen te komen aan de burger in al zijn hoedanigheden: als werknemer, professional, belastingbetaler en als consument. In dit kader wordt ook het openen van de markt voor overheidsinformatie gezien. De Commissie heeft in dit verband een Groenboek aangekondigd, waarvan inmiddels een 'draft' bestaat. Het ziet er naar uit dat de Commissie aanstuurt op een richtlijn. Geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de lidstaten zal deze ervoor moeten zorg dragen dat, enerzijds, recht wordt gedaan aan de economische belangen van de interne informatiemarkt, terwijl anderzijds rekening wordt gehouden met belangen van de burger als informatieconsument.²⁵

Verenigde Staten

De activiteiten van de Commissie moeten worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de Verenigde Staten, waar inmiddels een gevarieerde markt voor elektronische overheidsinformatie tot ontwikkeling is gekomen. Dit is het resultaat van onder meer het *National Information Infrastructure* initiatief van de Clinton-Gore administration en de regelgeving die al langere tijd geldt met betrekking tot overheidsinformatie. De belangrijkste regels en uitgangspunten zijn neergelegd in de *Freedom of Information Act*,²⁶ de *Paperwork Reduction Act* en de daarop gebaseerde beleidsregels *OMB Circular A-130*.

Deze regelgeving houdt uitdrukkelijk rekening met de mogelijkheden tot commerciële gebruik van overheidsinformatie. De markt wordt gezien als een belangrijk middel om de informatie bij de eindgebruiker te brengen. Het is daarom niet toege-

24. Commission of the European Communities, INFO2000, Doc. IMPACT 68/95. 18 mei 1995.

25. Een idee van de richting die de Commissie heen wil kan worden opgemaakt uit de beleidstukken die daarover de afgelopen jaren zijn gepubliceerd: Commission of the European Communities, *Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market*, Brussels Luxembourg 1989; The High-Level Group on the information society, Europe and the global Information Society (Bangemann Report), 26 mei 1994; Commission of the European Communities, *Europe's Way to the Information Society COM(94) 347 final*, 19 juli 1994.

26. Met de *Electronic Freedom of Information Act*, op 2 oktober 1996 getekend door President Clinton, is de *FOIA* aangepast aan elektronische informatie.

staan dat de overheid het gebruik, doorverkoop en verdere verspreiding van openbaargemaakte overheidsinformatie beperkt of daar een vergoeding voor in rekening brengt. De overheid mag in de prijs die wordt gevraagd alleen de marginale kosten van de informatieverstrekking doorberekenen, en niet de kosten van de productie daarvan. Dat wordt gezien als een kerntaak van de overheid waarvoor de belastingbetaler al heeft betaald. Verder wordt van de overheid verwacht dat zij al bij het verzamelen van de informatie rekening houdt met de mogelijkheid van verdere exploitatie, onder andere bij het kiezen van het medium en het formaat waarin de informatie wordt vastgelegd. In openbare registers moet de overheid aangeven over welke informatieverzamelingen zij beschikt, welke informatie daarin is opgenomen, en hoe en onder welke voorwaarden de particuliere sector daar toegang toe kan verkrijgen.

Rolverdeling overheid en markt

Een overweging om de aanbidding van overheidsinformatie voor een belangrijk deel aan de markt over te laten, hangt samen met de overtuiging dat de toegankelijkheid van de informatie in de eerste plaats wordt bepaald door de diversiteit van de aangeboden producten. Een breed aanbod van verschillende, concurrerende producten leidt tot producten die beter zijn afgestemd op de voorkeuren van de informatieconsument. Toch is de markt niet het enige middel om overheidsinformatie bij de gebruiker te brengen. Een zo breed mogelijk aanbod van overheidsinformatie impliceert dat de informatie ook door de overheden zelf wordt aangeboden. Deze dienen daarbij wel maat te houden omdat anders de markt wordt verziekt. Daarvan kan sprake zijn als een overheidsinstelling een uit algemene middelen gefinancierde gebruiksvriendelijk, menugestuurd informatieproduct onder de kostprijs aanbiedt ('dumpt'). Aan een dergelijk product kan de particuliere aanbieder niets meer verdienen, met als gevolg dat de informatieconsument het moet doen met een veel beperkter aanbod van informatieproducten. De vorig jaar door de belastingdienst geïntroduceerde belastingdiskette geeft een indruk van deze problemen. De belastingdienst geeft vanoudsher voorlichting bij het aangiftebiljet. Zolang deze voorlichting beperkt blijft tot folders ondervinden de uitgevers van belastingalmanakken en -diskettes daarvan geen hinder. Dit veranderde toen de belastingdienst vorig jaar gratis eigen belastingdiskettes ging verstrekken. Uitgevers van commerciële diskettes, Kluwer, Elsevier en de Consumentenbond, maakten daartegen bezwaar. Vergeefs, maar gelet op de investeringen in de ontwikkeling van hun producten niet onbegrijpelijk.²⁷

Een en ander raakt ook de positie van de informatieconsument. Het aanbieden van dergelijke informatieproducten door de overheid kan een negatief effect hebben op de markt en daarmee afbreuk doen aan de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Het elimineren van concurrerende bronnen voor overheidsinformatieproducten kan betekenen dat de eindgebruiker of de belastingbetaler uiteindelijk een te hoge prijs voor de informatie betaalt. Het kan bovendien betekenen dat overheidsinstellingen *de facto* in staat worden gesteld te bepalen welke informatie wel en welke niet bij

27. Staatssecretaris Vermeend: Belastingdienst geen concurrent voor commerciële uitgevers, *Staatscourant*, 2 november 1995, blz. 3; A.J. Grotenhuis, Fiscaal Actueel, *Staatscourant*, 19 december 1995, blz. 4; A.J. Grotenhuis, Fiscus contra uitgevers en Consumentenbond, *NRC Handelsblad*, 7 februari 1996, blz. 19; H. Bouwman e.a., Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker, in: *Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*, Amsterdam 1996, blz. 81-89.

de eindgebruiker terechtkomt. Ten slotte is van belang dat de aanbieders die in een concurrentieverhouding tegenover elkaar staan, beter dan de overheid in staat zijn de individuele gebruikersvoorkeuren te percipiëren en daarop in te spelen.

Aan de ene kant moet de overheid dus ruimte laten aan de markt, aan de andere kant wordt van haar verwacht dat zij de gaten vult die de markt laat vallen. Het betreft in het bijzonder de overheidsinformatie die voor het goed functioneren van de democratie van zo een belang is dat deze tegen geringe kosten voor iedereen op gebruiksvriendelijke wijze beschikbaar moet zijn en waarvoor een 'uitgeklede tekst' niet voldoet. De particuliere sector beperkt zich tot het aanbieden en toegankelijk maken van informatie waar winst op wordt gemaakt, met als mogelijk gevolg dat er vanuit een democratisch oogpunt mogelijk te weinig informatie beschikbaar is. In zoverre kan de markt niet voldoen aan de vereisten die in een democratische rechtsstaat worden gesteld aan de beschikbaarheid van deze overheidsinformatie, althans niet zonder meer. In deze gevallen wordt van de overheid verwacht dat zij inspringt, en dat zij ervoor zorgdraagt dat ook deze informatie op een gebruiksvriendelijke manier wordt aangeboden.

Dit betekent niet noodzakelijk dat de overheid de informatie zelf moet aanbieden. Ook op andere wijzen kan de overheid de beschikbaarheid van de informatie waarborgen. Zo kan worden gedacht aan het uit de telecommunicatie bekende concept van de universele dienstverlening. De overheidsinformatie wordt in pakketten aan de particuliere sector verstrekt onder de voorwaarde dat deze pakketten in het geheel aan de gebruikers wordt aangeboden, dat wil zeggen, inclusief de commerciële minder aantrekkelijke informatie. De particuliere sector berekent de kosten van de niet winstgevende informatieproducten door in de prijzen voor de wel winstgevende informatie.²⁸ Ook is mogelijk dat de overheid de terbeschikkingstelling van de commerciële minder interessante informatie subsidiëert uit algemene middelen. Het ligt in de rede daarbij gebruik te maken van aanbestedingsprocedures.

Ten slotte...

Het laatste woord is nog niet gezegd. De informatiesamenleving verlangt een invulling van de openbaarheidsregelgeving die ook rekening houdt met elektronische informatie. Hoe deze invulling er uit gaat zien, is nog onderwerp van discussie. Zoveel is zeker, het instandhouden van monopolies op overheidsinformatie is moeilijk te verdedigen. Als gevolg daarvan is het aanbod van informatieproducten beperkt en onvoldoende op de persoonlijke voorkeuren van de informatieconsument afgestemd. En aan deze producten hangt een te onvriendelijk prijskaartje. Om deze tekortkomingen te overkomen ligt het voor de hand dat bij de beschikbaarstelling van overheidsinformatie een veel grotere rol wordt gelaten aan de markt.

Nieuwe impulsen in deze discussie zijn te verwachten van het Europese groenboek dat binnenkort uitkomt. Bovendien heeft Staatssecretaris Kohnstamm een nota over dit onderwerp aangekondigd. Deze komt, aldus het ministerie, nog dit voorjaar uit.

28. Vgl. de oplossing die de minister van Verkeer en Waterstaat voorstaat in de door de firma Lovers geïnitieerde discussie over een tweede spoorwegaansluiting naast de NS. De minister stelt dat Lovers zich niet mag beperken tot de rendabele lijnen in de Randstad ('krenten in de pap') maar ook een aantal onrendabele lijnen voor haar rekening moet nemen.