



Belemmeringen in de toegankelijkheid van (overheids)- geoinformatie

Auteur(s): F. Welle Donker
Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft
26 april 2006

Geoloketten – Vrijheid in verbondenheid

Voor meer informatie:

Alterra, Marc Hoogerwerf

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel: 0317 – 474 649

Fax: 0317 – 419 000

Email: marc.hoogerwerf@wur.nl

Inhoud

1	Inleiding	1
2	De wettelijke kaders	2
2.1	Auteurswet (1912)	3
2.1.1	Inleiding Auteurswet	3
2.1.2	Toegekende rechten in de Auteurswet	4
2.1.3	Beperkingen van de Auteurswet	4
2.2	De Databankenwet (1999)	5
2.2.1	Inleiding Databankenwet	5
2.2.2	Toegekende rechten en beperkingen in Databankenwet	6
2.3	De Wet Openbaarheid van Bestuur (1991)	7
2.4	Het Wetsvoorstel Markt en Overheid en de Aanwijzingen	8
2.4.1	Werkgroep Cohen	8
2.4.2	De Aanwijzingen	9
2.4.3	Rechtelijke uitspraken met betrekking tot overheidsgegevens	10
3	Verstrekkingsvoorwaarden binnen in het Geoloketten Consortium	11
3.1	Aanbieders van geo-diensten en geo-informatie	11
3.2	Verstrekkingsvoorwaarden voor overheidsdata	12
4	Case Studies binnen- en buitenland	14
4.1	Het Kadaster	14
4.1.1	Taken van het Kadaster	14
4.1.2	Prijzen en leveringsvoorwaarden	15
4.2	Case Studie 'Virtual Australia'	16
4.3	Case studie Creative Commons concept	17
4.3.1	Inleiding	17
4.3.2	Creative Commons Nederland	18
4.3.3	Creative Commons voor geo-informatie	21
5	Conclusie	22
	Literatuur	24

1 Inleiding

Er bestaat in Nederland een (nu nog scheve) verhouding tussen vraag en aanbod van geo-informatie. Deze scheve verhouding wordt niet veroorzaakt door een gebrek aan aanwezige informatie. Overheden, kennisinstututen en commerciële bedrijven beschikken over een uitgebreide schat aan geografische informatie van hoge kwaliteit. Het probleem is vooral dat het Geo-Informatie werkveld er niet in slaagt om vanuit de vraagstelling gebruikers en aanbieders te koppelen. Maatschappelijk en economisch heeft deze situatie ernstige negatieve gevolgen. Het kost veel geld om aan de juiste informatie te komen, processen worden vertraagd, de burger is niet goed geïnformeerd, plannen zijn onevenwichtig en urgente problemen komen moeizaam tot een oplossing [7]. Eén van de barrières die moet worden overkomen, is de slechte toegankelijkheid van overheidsgeo-informatie. Overheidsinstanties hebben uitgebreide gegevensbestanden waarvan de meeste aangelegd en onderhouden worden voor het uitvoeren van hun wettelijke taken. Aan de andere kant heeft de private sector een grote, zij het nu nog vaak onuitgesproken, behoefte om deze bestaande gegevensbestanden te gebruiken voor aanvullende toepassingen. Echter, door de slechte toegankelijkheid van de databanken wordt dit ernstig beperkt. Dit schept niet alleen een probleem voor de private sector die toegevoegde waarden producten en/of diensten voor commerciële doeleinden wil ontwikkelen, ook de overheid verliest een kans om het rendement van hun investeringen in opgebouwde databanken te vergroten. Om dit probleem tegemoet te komen, moeten dus de barrières (zowel financieel als juridisch, technisch en organisatorisch) worden weggenomen. Dit houdt dus onder meer in dat de toegankelijkheid van de gegevens transparant moet worden gemaakt. Op dit moment gebruiken alle aanbieders van geo-informatie allemaal hun eigen overeenkomsten met verstrekingsvoorwaarden en tarieven, variërend van eenvoudig Nederlands tot moeilijk leesbare juridische taal. De verstrekingsvoorwaarden van de verschillende aanbieders van gegevens zouden duidelijk en uniform moeten zijn. Daarnaast moet er ook een balans gevonden worden tussen de betaalbaarheid van de gegevens voor de afnemers enerzijds en een redelijk rendement op investeringen voor de aanbieders anderzijds.

Backx [9] heeft in zijn onderzoek naar de gebruikerseisen van gegevens een ordening van toegankelijkheidseisen gemaakt en heeft daaruit een toegankelijkheidsmodel ontwikkeld. Dit schillenmodel (figuur 1) geeft een inzicht in welke stappen een potentiële koper van data moet doorlopen om ook daadwerkelijk over te gaan tot aanschaf van die data. Ten eerste moet de koper bekend worden gemaakt met de data: de data moet onder de aandacht worden gebracht en de data moet vindbaar zijn. Vervolgens moet de data ook bereikbaar zijn: de data moet ook toegankelijk zijn en moet ook betaalbaar zijn. Tenslotte moet de data ook bruikbaar zijn: de data moet

voldoen aan de eisen die door de koper worden gesteld. Het model moet van buiten naar binnen worden doorlopen en de volgende schil kan pas worden betreden wanneer er is voldaan aan alle eisen van de daaraan voorafgaande schil.



figuur 1: Schillenmodel Backx (2003)

Binnen het Geoloketten Project is besloten om te concentreren op de twee buitenste schillen aangezien de binnenste schil de taak is van de aanbieder van de data. Het onderzoek naar het transparant maken van de toegankelijkheid richt zich op de middelste schil. Daarvoor moeten allereerst de juridische belemmeringen en de economische aspecten in beeld worden gebracht. Pas daarna kan een transparant toegankelijkheidsmodel worden ontwikkeld zodat de (eind)gebruiker betere toegang krijgt. Dit rapport geeft een eerste inzicht in de wettelijke kaders die van toepassing zijn, waarbij het Cohen Rapport ook wordt meegenomen. Daarna volgt een overzicht van de verschillende verstrekingsvoorwaarden van een aantal van de aanbieders van geodata en welke belemmeringen zij kunnen vormen. Vervolgens wordt er naar een aantal case studies gekeken die een handvat kunnen bieden om de variëteit aan verschillende verstrekingsvoorwaarden inzichtelijker te maken. Tenslotte wordt er een analyse gemaakt met eerste aanbevelingen voor aanpassing van de huidige verstrekingsvoorwaarden.

2 De wettelijke kaders

Binnen welke wettelijke kaders valt geo-informatie nu precies en wat zijn nu de aspecten die een juridische barrière kunnen opwerpen voor het verstrekken van (overheids)geo-informatie? Dat is ten eerste het aspect van intellectueel eigendom, die vastgelegd is in de Auteurswet (1912) en in de Databankenwet (1999). Ten tweede hebben we het aspect van beschikbaarheid en hergebruik van overheidsinformatie die vastgelegd is in de Wet Openbaarheid van Bestuur (1991). Ten derde is ook nog de vraag in welke mate een overheidsorganisatie zich op als marktpartij mag begeven. Dit is niet geregeld in een aparte wetgeving maar wordt deels bepaald door

richtlijnen en deels door de Mededingingswet. Verder speelt mee dat persoonsgegevens beschermd dienen te worden zoals is bepaald in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (2000). Tenslotte zijn er ook nog aspecten zoals contractrecht. Deze laatste aspecten (bescherming persoonsgegevens en contractrecht) vormen niet de ware belemmeringen voor het verstrekken van geo-informatie en zullen in dit rapport ook verder buiten beschouwing worden gelaten.

2.1 Auteurswet (1912)

2.1.1 Inleiding Auteurswet

De Auteurswet (Aw) is opgezet om de werken van een auteur te beschermen. Het auteursrecht maakt het mogelijk dat iedereen die werken creëert als enige mag beslissen over de exploitatie van die werken en dat die werken bovendien worden beschermd tegen misbruik door anderen [1]. In artikel 1 Aw wordt het auteursrecht als volgt omschreven:

“Het auteursrecht is het uitsluitend recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrigenden, om dit openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens de beperkingen, bij de wet gesteld.”

De oorspronkelijke Auteurswet van 1912 is vele malen aangepast om zich aan technologische en maatschappelijke veranderingen aan te passen, met de meest recente aanpassing op 21 februari 2006. Deze aanpassing betreft het volgrecht van kunstwerken en is niet van toepassing voor dit onderzoek.

De laatste grote aanpassing die wel van toepassing is op (geo-)informatie, vond in 2004 plaats om de Europese richtlijn “Auteursrechten en naburige rechten in de informatiemaatschappij” (2001/29/EG), kortweg de Auteursrecht-richtlijn, van 22 mei 2001 in Nederlandse wetgeving vast te leggen. Eén van de doelstellingen van de Auteursrecht-richtlijn was om de rechtsregels op het gebied van auteursrecht en naburige rechten binnen Europa te harmoniseren zodat ook in een digitale omgeving een hoog niveau van bescherming tot stand komt.

Bij de Nederlandse overheid speelde bij de omzetting van de Europese richtlijn naar Nederlandse wetgeving informatievrijheid een belangrijke rol. Ook wilde men inspelen op de snelle technische ontwikkelingen van de digitale informatiemaatschappij. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie in de informatiemaatschappij was een belangrijk uitgangspunt. Aan de ene kant wilde men rekening houden met de belangen van gebruikers van beschermd materiaal. Dit betreft de belangen van consumenten, bibliotheken, onderwijs- en onderzoeksinstituten, vrije nieuwsgaring en mededinging. Volgens de wetgever mocht het auteursrecht geen belemmeringen opwerpen voor de ontwikkeling van nieuwe methoden en technieken om informatie te ontsluiten. Gebruikersvrijheden zijn essentieel om iedereen op een volwaardige manier in een informatiemaatschappij te laten deelnemen. Aan de andere kant moeten rechthebbenden in staat zijn een

redelijke vergoeding te krijgen voor het beschikbaar stellen van hun werken. Zij moeten gestimuleerd worden om te investeren en te presteren. Daarom moeten zij middels economische exploitatierechten in staat worden gesteld een redelijke beloning te krijgen voor hun inspanningen. Bij de wetswijziging heeft de wetgever getracht een balans te vinden tussen de belangen van de gebruikers en van de rechthebbenden [2].

2.1.2 Toegekende rechten in de Auteurswet

De Auteurswet kent de auteur het uitsluitend recht toe van openbaarmaking en verveelvoudiging van zijn of haar werk. Onder verveelvoudigingen wordt verstaan: vermenigvuldigingen, bewerken, vertalen, of het nabootsen van een werk. Verveelvoudigen kan bijvoorbeeld gebeuren door het maken van (foto)kopieën, afdrukken, het opslaan in een databank, het vastleggen op elektronische dragers zoals cd's, dvd's of de harde schijf van een computer, of tijdens verkeer in elektronische netwerken. Eén van de wijzigingen die in 2004 zijn doorgevoerd, betreft de puur technische kopieën die worden gemaakt door computers en computernetwerken zoals gebeurt bij browsen, opslaan in cache tijdens bladeren of het maken van dagelijkse back-ups door een server. In de oude Auteurswet was er geen onderscheid tussen puur technische kopieën en doelbewuste kopieën. Onder de aangepaste wet van 2004 vallen de technische kopieën nu buiten de reikwijdte van het verveelvoudigingsrecht.

Bij openbaar maken gaat het om het beschikbaar stellen van een werk aan het publiek. Bij beschikbaar stellen is het niet de bron maar het publiek dat bepaalt waar en wanneer van een werk kennis wordt genomen. In de digitale omgeving kan daarbij gedacht worden aan bijvoorbeeld video-on-demand, betaal-tv of sites waar men zijn eigen cd kan samenstellen en downloaden. Wanneer een werk beschikbaar wordt gemaakt, geldt dat dit werk alleen gebruikt mag worden wanneer het werk wordt vergezeld van een bronvermelding waarin de naam van de maker en het jaar van beschikbaarstelling staan. De maker van het werk mag voor het beschikbaar stellen van zijn of haar werk een billijke vergoeding vragen. Jammer genoeg is het begrip "billijk" zeer subjectief en zal in de praktijk worden bepaald door marktwerking. Het intellectuele eigendom blijft bij de maker tenzij er via een contractuele regeling dit recht wordt overgedragen.

2.1.3 Beperkingen van de Auteurswet

Zoals eerder al werd beschreven, is het uitgangspunt van de overheid dat de toegankelijkheid van informatie centraal staat. De bescherming van werken mag die toegankelijkheid van informatie niet in de weg staan. Bovendien moet de toegang tot de informatiemaatschappij laagdrempelig zijn zodat iedereen kan participeren. Vandaar dat de bestaande bepalingen zijn aangepast. Digitalisering en internet hebben geleid tot een revolutie in de mogelijkheden om informatie te vermenigvuldigen, te verspreiden en openbaar te maken. Digitalisering maakt kopiëren zonder kwaliteitsverlies en tegen zeer lage kosten mogelijk. Digital Rights Management (DRM) biedt mogelijkheden om informatie met technische beveiligingsmiddelen te beschermen. Voor het auteursrecht zit hier een spanningsveld: aan de ene kant neemt de

behoefte van de gebruiker voor informatie toe en wordt het vanuit een technologisch oogpunt steeds makkelijker voor gebruikers om aan die informatie te kunnen komen. Aan de andere kant moet die informatie ook beschermd kunnen worden om de makers te belonen voor hun inspanningen en investeringen om die informatie te vergaren. Zonder een redelijke beloning zal er immers geen stimulans zijn om nieuwe producten of diensten te creëren. De Auteurswet geeft de makers handhavingrechten en sanctiemogelijkheden om hun werk te beschermen. Hoewel het omzeilen van technische beschermingsvoorzieningen, zij het voor privé-gebruik of voor commerciële doeleinden, door de Auteurswet wordt verboden, beperkt de Auteurswet ook te zware beveiligingsmaatregelen door de fabrikant. Het uitgangspunt hiervan is dat technologische ontwikkelingen de ontsluiting van informatie niet in de weg mag staan. De overheid heeft in het geval van DRM voor gekozen om niet in de wet te specificeren wat wel en wat niet mag, maar bij voorkeur aan te sturen op goede contractuele overeenkomsten voor het beschikbaar stellen van beschermde werken voor commerciële doeleinden [8].

Een voorbeeld van een beveiliging die waarschijnlijk niet zou zijn geoorloofd, is de zogenaamde rootkit van Sony BMG, een DRM-systeem dat een stukje software installeert op de computer waarop de cd of dvd wordt afgespeeld. Bedoeld als een beveiligingsmaatregel om te voorkomen dat een cd of dvd vaker dan drie keer gekopieerd kan worden, doet deze rootkit echter veel meer. Het is een verzameling programma's waarmee bestanden, mappen, registersleutels en software ongezien kunnen worden geïnstalleerd. De rootkit werkt dus in feite als spyware, niet alleen voor Sony BMG, maar ook hackers gebruiken dergelijke software om toegang te verkrijgen tot het systeem om vervolgens gebruikersnamen en wachtwoorden te achterhalen. Deze rootkit heeft in de Verenigde Staten voor veel ophef gezorgd en is nu de bron van een aantal lopende rechtszaken, (zie ook N. Helberger, *The Sony BMG rootkit scandal*, *Indicare Monitor* vol.2, no. 11, 27-01-2006, www.indicare.org). De introductie van deze rootkit is in Europa voorlopig uitgesteld, maar zal hoogstwaarschijnlijk ook in strijd zijn met wetgeving in de meeste Europese landen.

2.2 De Databankenwet (1999)

2.2.1 Inleiding Databankenwet

De Databankenwet (Dw) is in 1999 in het leven geroepen om de Europese (96/9/EG) richtlijn van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken te implementeren in Nederlandse wetgeving. Deze richtlijn is voor een deel in de nieuwe Databankenwet omgezet, en voor een deel in de Auteurswet opgenomen. De Databankenwet is daarna middels dezelfde wet 'Uitvoering richtlijn auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij' (28 482) met de Auteurswet aangepast in 2004. De algemene bepalingen in de Databankenwet met betrekking tot bescherming van

intellectueel eigendom komen in grote lijnen overeen met de bepalingen in de Auteurswet. Echter, in tegenstelling tot de Auteurswet die betrekking heeft op werken met een grote mate van creativiteit, betreft de Databankenwet bescherming van de *manier* waarop werken of gegevens geordend zijn [4]. In art.1 lid 1a Dw wordt een databank gedefinieerd als:

“Een verzameling van werken, gegevens, of andere zelfstandige elementen die systematisch of methodisch geordend en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk zijn en waarvan de verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigt van een substantiële investering”

Een databank is dus meer dan alleen een verzameling van gegevens maar kan ook gaan om een verzameling van werken zoals bijvoorbeeld een bloemlezing of een catalogus. De werken hoeven op zichzelf niet auteursrechtelijk te zijn beschermd maar de manier waarop zij gerangschikt zijn, kan wel beschermd zijn. De delen waaruit een databank bestaat, moeten wel zelfstandige delen zijn, bijvoorbeeld een film die uit individuele beelden bestaat is dus geen databank in de rechtelijke zin.

2.2.2 Toegekende rechten en beperkingen in Databankenwet

De rechten die worden toegekend door de Databankenwet zijn vrijwel identiek aan de rechten in de Auteurswet. In de Databankenwet heeft de producent van de databank het uitsluitend recht om toestemming te verlenen voor het opvragen of het hergebruiken van de gehele of een substantieel deel van de databank (art. 2 Dw). Maar aan de andere kant hoeft een rechtmatige gebruiker van een aan het publiek beschikbaar gestelde databank geen toestemming te vragen om een substantieel deel van de inhoud van de databank te gebruiken voor privé doeleinden, mits het een niet-elektronische databank betreft (art 5a Dw). Het kopiëren uit een elektronische databank valt dus volledig onder het verbodsrecht van de producent. Wel heeft een rechtmatige gebruiker het recht - ook voor elektronische databanken - van het opvragen van substantiële delen ter illustratie bij onderwijs of voor wetenschappelijk onderzoek, met bronvermelding en voor zover het door het niet-commerciële doel wordt gerechtvaardigd (art 5b Dw), of het opvragen of hergebruiken voor de openbare veiligheid of voor een administratieve of rechtelijke procedure worden gebruikt (art. 5c Dw). Voor commercieel gebruik mogen in kwalitatief of kwantitatief opzicht niet-substantiële delen van een publiekelijk beschikbaar gestelde databank worden opgevraagd of hergebruikt (art. 3 lid 1 Dw). Het uitsluitende recht van de producent van de databank ontstaat op het moment waarop productie is voltooid, of voor het eerst ter beschikking van het publiek is gesteld, en vervalt door verloop van vijftien jaar (art. 6 lid 1 en 2 Dw). Met elke in kwalitatief of kwantitatief opzicht substantiële wijziging van de inhoud van de databank die getuigt van een nieuwe substantiële investering, ontstaat er een nieuw recht (art. 6 lid 3 Dw). In praktijk zou dit kunnen betekenen dat op elke databank die regelmatig wordt bijgehouden en aangevuld, een oneindig recht zou rusten.

Het probleem met de definitie van een databank is echter dat begrippen zoals “substantiële investering”, “kwalitatief of kwantitatief opzicht” en “substantieel deel” zeer subjectief zijn. Zowel de wet als de Europese richtlijn geven geen duidelijk antwoord. Ook het begrip van zelfstandige elementen wordt moeilijker af te bakenen in een digitale omgeving waar alle onderdelen van een databank in feite na digitalisering een verzameling van nullen en énen wordt. Een tweede beperking van het databankbegrip ligt in de bepaling dat de verzameling systematisch of methodisch geordend is. De spreekwoordelijke schoenendoos met losse aantekeningen is dus geen databank maar een harde schijf vol ongesorteerde, ruwe gegevens ook niet, tenzij deze gegevens met een zoekprogramma opgevraagd kunnen worden. Een databank moet dus voldoende “doorzoekbaar” zijn, dat wil zeggen, de opgeslagen informatie moet snel en efficiënt te raadplegen zijn. Voor elektronische databanken levert dat meestal geen problemen op maar voor een gegevensverzameling in ‘papieren’ vorm kan deze eis serieuze problemen opleveren [13]. Een ander probleem is dat veel databestanden min of meer automatisch uit andere activiteiten voortvloeien en als zodanig zelfstandig geen “substantiële” investering vergen. Het Haagse gerechtshof heeft beslist dat wanneer een bestand niet meer dan een “spin-off” (bijproduct) van de hoofdactiviteit van een organisatie is, dit bestand niet voldoet aan de investeringseis (LJN: AB0450, Gerechtshof 's-Gravenhage, 00/1053 21 dec. 2000 (De Telegraaf/NVM) en LJN: AA9717, Gerechtshof 's-Gravenhage, 99/1.65 30 jan. 2001 (NOS e.a./De Telegraaf)). Dezelfde redenering werd in Rotterdam gevolgd in de zaak Kranten.com (LJN: AA6826, Rechtbank Rotterdam, 139609/KG ZA 00-846 22 aug. 2000 (De Dagbladen / Eureka)) [14].

2.3 De Wet Openbaarheid van Bestuur (1991)

De Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) is in 1991 in het leven geroepen om een ieder in staat te stellen om informatie van de overheid te kunnen krijgen [20]. In 2005 werd de Europese richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie omgezet in Nederlandse wetgeving. In plaats van een aparte wet hiervoor te maken, is besloten om deze richtlijn in de reeds bestaande Wet Openbaarheid van Bestuur te implementeren in de vorm van een extra hoofdstuk 5A [3]. Deze wijziging is vanaf 20 januari 2006 van kracht. In artikel 1 Wob wordt hergebruik gedefinieerd als:

“Het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd”.

Verder wordt in het nieuwe hoofdstuk 5A gesteld dat informatie in de zin van de Auteurswet of in de zin van de Databankenwet en waarvan een overheidsorgaan niet de producent of rechtverkrijgende is, niet onder de bepalingen van hergebruik valt (art. 11a lid 1a Wob). Overigens hoeft een ieder die een verzoek indient voor hergebruik, niet aan te geven met welk

belang hij of zij die informatie wenst te hergebruiken (art. 11b lid 3 Wob). Voor hergebruik wordt meestal een niet-exclusief gebruikersrecht verleend, tenzij dat noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang (art. 11g lid 1 Wob). Tenslotte mogen de totale inkomsten uit het verstrekken van informatie niet hoger zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen (art. 11h lid 1 Wob). In deze bepalingen zien we meteen al een aantal belemmeringen opspringen. Ten eerste bestaat vrijwel alle informatie die tot geo-informatie is te rekenen in de vorm van een databank; ten tweede hoe wordt bepaald wat een redelijk rendement op investeringen is; en ten derde op welke basis worden die kosten verrekend aan de vrager van de informatie.

2.4 Het Wetsvoorstel Markt en Overheid en de Aanwijzingen

2.4.1 Werkgroep Cohen

Aan het eind van de vorige eeuw kwamen er klachten van ondernemers over oneerlijke concurrentie door overheden en organisaties met een band met de overheid. In het kader van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) werd er eind 1995 een werkgroep Markt en Overheid onder leiding van M.J. Cohen ingesteld om deze problematiek te onderzoeken en met oplossingen te komen. Deze werkgroep heeft in februari 1997 haar eindrapport uitgebracht waarin een kader voor de aanpak van deze problematiek was opgenomen. Het rapport adviseerde toen dat overheidsorganisaties die een publieke taak vervullen, geen marktactiviteiten, zoals de productie van halffabrikaten, mogen vervullen in concurrentie met de private sector, behoudens vier uitzonderingen waarbij via gedragsregels zoveel mogelijk gelijke concurrentievoorwaarden moeten worden gerealiseerd. De vier uitzonderingen waren:

- marktactiviteiten onlosmakelijk verbonden met een publieke taak;
- activiteiten met betrekking tot kennisinfrastructuur (universitair onderzoek uit derde geldstroom);
- het benutten van technische minimumcapaciteit (civiel gebruik van militaire vliegvelden);
- marktactiviteiten die voortkomen uit privatisering (energiedistributie).

Het toenmalige kabinet heeft in het aan de Tweede Kamer opgestuurde standpunt gesteld dat het Cohen rapport een goed beoordelingskader bood om verder uit te werken in een concreet wetsvoorstel en langs een viertal lijnen implementatieactiviteiten te ontwikkelen (Kamerstukken II 1996/1997, 24 036 nr. 45). Deze vier implementatielijnen waren:

- doorlichting van organisaties binnen de rijksoverheid, resulterend in Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst;
- analyse van en specifieke aanbevelingen voor zes clusters van organisaties;
- overleg met decentrale overheden over de wijze waarop de aanbevelingen van de werkgroep Cohen op dit niveau hun doorwerking zullen krijgen;

- voorstel voor wetgeving van het toetsingskader van de werkgroep Cohen.

In het kader van de eerste implementatielijnen zijn er toen Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst vastgesteld (de Aanwijzingen). De Aanwijzingen zijn op 1 juli 1998 ingevoerd en worden gehanteerd als regels voor toetreding tot een markt door een rijksdienst en voor het gedrag van die rijksdienst op de markt na eventuele toetreding. In het regeerakkoord van augustus 1998 is toen een voornemen opgenomen om een wettelijke voorziening voor Markt en Overheid op te stellen. Daarvoor werd in 1999 de Sociaal-Economische Raad (SER) om advies gevraagd. Alhoewel het advies van de SER de oorspronkelijke aanbevelingen van het Cohen rapport ietwat afzwakte, ondersteunden de Raad ook de invoering van een wettelijke regeling [5]. Het kabinet is daarna begonnen met het opstellen van een wetsvoorstel Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken, beter bekend als de Wet Markt en Overheid (WMO). Het wetsvoorstel is in oktober 2001 aan de Tweede kamer aangeboden (Kamerstukken II 2001/02 28 050, nr. 1-3). Alhoewel er tot dan toe een breed draagvlak was geweest voor maatregelen met betrekking tot de markt en overheid problematiek, was er nogal wat kritiek op dit specifieke wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zou onder meer te vage definities bevatten en niet de werkelijke problematiek aanpakken. Het wetsvoorstel is in die regeringsperiode niet meer behandeld en is - na een negatief advies van de Raad van State - door een nieuw kabinet in april 2004 definitief ingetrokken. In plaats daarvan is ervoor gekozen eerst meer onderzoek uit te laten voeren en dan eventueel bestaande regelgeving zoals de Mededingingswet en de Algemene wet bestuursrecht aan te passen (Kamerstukken II 2003/04 28 050, nr. 7-8).

2.4.2 De Aanwijzingen

De Aanwijzingen, die in 1998 zijn ingevoerd, zijn na drie jaar geëvalueerd en op 23 januari 2002 met de Vaste Commissie voor Economische Zaken besproken. Uit de evaluatie kon worden geconcludeerd dat de Aanwijzingen hebben bijgedragen aan een grotere bewustwording van de problematiek van het optreden van de overheid op de markt. Er bleek echter wel uit dat het merendeel van de klachten niet betrekking had op de rijksoverheid, maar op andere overheden (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XIII, nr. 42). De Aanwijzingen blijven daarom gehandhaafd voor rijksdiensten inclusief agent-schappen, maar exclusief zelfstandige bestuursorganen, lagere overheden en private organisaties.

De Aanwijzingen zijn van toepassing op het leveren van goederen of diensten aan organisaties en personen die niet tot de rechtspersoon Staat behoren door instanties die wel daartoe behoren voor zover daarbij in concurrentie met anderen wordt getreden (Aanwijzing 1). Leverantie van goederen of diensten door overheidsinstanties aan andere overheidsinstanties vallen buiten het bereik. Aanwijzing 4 bepaalt dat marktactiviteiten

slechts mogen worden verricht bij of krachtens de wet of indien voortvloeiend uit een internationale verplichting. In Aanwijzing 5 wordt de toelaatbaarheid uitgebreid met activiteiten die onlosmakelijk zijn verbonden aan het uitvoeren van een overheidstaak en Aanwijzing 6 voorziet in de eerder genoemde exploitatie van restcapaciteit. Voor activiteiten die vallen onder Aanwijzing 4 mogen alleen de werkelijk gemaakte kosten in rekening worden gebracht (Aanwijzing 16). Voor de andere twee gevallen mogen marktconforme prijzen gerekend worden, inclusief belasting- en winsttopslag. Ook moet overheidsinformatie waarvan het gebruik is toegestaan voor marktactiviteiten, onder gelijke voorwaarden beschikbaar zijn voor derden (Aanwijzing 13 lid 2) en is er een verbod op koppelverkoop (Aanwijzing 14)[6].

2.4.3 **Rechtelijke uitspraken met betrekking tot overheidsgegevens**

Zoals eerder beschreven, kunnen rijksoverheidsinstanties zich slechts onder bepaalde voorwaarden op de markt begeven. Vaak mogen zij alleen hun eigen gegevens beschikbaar stellen maar mogen zij die gegevens niet altijd zelf combineren met gegevens van andere partijen, tenzij dat specifiek wordt bepaald zoals bij het Kadaster. Het uitvoeren van bewerkingen aan bestanden zoals het koppelen met andere bestanden is alleen toegestaan voorzover deze verbonden zijn met de publieke taak van de organisatie [6]. Zou een overheidsinstantie zelf de markt betreden, zou zij naast leverancier van de private sector ook concurrent worden. Dit zou voor een groot spanningsveld zorgen omdat de verleiding voor de overheid groot zal worden hun monopolistische positie te misbruiken. Het Cohen rapport heeft hier uitgebreid over geschreven. Er zijn in Nederland rond de tijd van de Werkgroep Cohen enkele rechtelijke uitspraken geweest die uitgegaan zijn van het principe dat als er een voorsprong is van een overheidsinstantie, dan dat ook een marginale toetsing met zich meebrengt dat de belangen van de commerciële concurrent altijd zwaarder wegen, tenzij er een publieke taakvulling kan worden geconstrueerd (zie Veluwe Nutsbedrijven (VNB)/VNI Rb Zutphen 19 feb. 1994). Veluwe Nutsbedrijven (VNB) had haar activiteiten uitgebreid met het verkopen, verhuren en onderhouden van cv-ketels, ten nadele van de commerciële installatiebedrijven (VNI). De rechter bepaalde dat waar een overheidsinstantie nevenactiviteiten uitvoert en daarbij gebruik maakt van haar voorsprong, het belang van die overheidsinstantie minder zwaar weegt dan het belang van een particuliere onderneming. Dit werd later bevestigd door het Gerechtshof van Amsterdam in de zaak van Security Print (Security Print / Stadsdrukkerij Amsterdam, Hof Amsterdam 18 feb. 1999 NJ 2000, 592). In 1993 had Vervoersbewijzen Nederland (VBN) een aanbesteding aangekondigd voor het vervaardigen en distribueren van vervoersbewijzen. De offerte van het particuliere bedrijf Security Print sloot op 4 miljoen gulden, die van de gemeentelijke Stadsdrukkerij Amsterdam (SDA) op 2,7 miljoen gulden. Niet alleen was SDA veel goedkoper maar de gemeente zelf maakte ook een toezegging dat VBN verzekerd kon zijn van de door haar gewenste continuïteit tijdens de looptijd van de overeenkomst. Security Print stelde dat de gemeente onrechtmatig had gehandeld door SDA te laten meedingen naar de opdracht van VBN en eiste een schadevergoeding van 5 miljoen gulden. Het Hof oordeelde hier dat de overheid op zich de vrijheid heeft om de markt te betreden, en dat een marktvoorsprong niet persé onrechtmatig hoeft te zijn. Er zou pas sprake zijn van onrechtmatige

concurrentievervalsing door de overheid indien de overheid in vergelijking tot andere private deelnemers op de desbetreffende markt een belangrijke voorsprong heeft doordat zij als overheid voordelen geniet die andere (private) mededingers op de markt moeten ontberen. Het hof is toen verder ingegaan op alle mogelijke aspecten van een voorsprongpositie zoals belastingvoordelen en de afwezigheid van rendementseisen [15].

Op het gebied van geo-informatie zijn rechtsgedingen zeldzaam. Vandaar dat de recente uitspraak in het kort geding op 18 februari 2005 van de Rechtbank 's-Gravenhage (sector civiel recht – voorzieningsrechter, rolnummer K05/66) zeer interessant is. Rijkswaterstaat (RWS) had voor eigen gebruik een GPS referentienetwerk laten opzetten waarvoor radioapparatuur van het bedrijf Thales Navigation BV werd gebruikt. Het signaal was niet gecodeerd en kon door elke GPS-ontvanger van het merk Thales worden opgevangen. Er zijn een aantal andere bedrijven die ook GPS referentienetwerken aanbieden maar dan voor commerciële doeleinden. Omdat het netwerk van RWS in feite gratis te ontvangen was, heeft één van de publieke bedrijven, LNR Globalcom BV, RWS per brief op 29 december 1998 gewezen op de mogelijke nadelige gevolgen van het ongecodeerd, en dus publiekelijk, aanbieden van GPS-data. RWS heeft in een brief gedateerd 14 november 2000 aan LNR laten weten dat waar nodig, maatregelen getroffen zouden worden om gebruik door derden tegen te gaan. Dit bleek echter niet zo eenvoudig uit te voeren, en RWS liet per memo op 18 juli 2001 weten dat het GPS-signaal zonder vergoeding aan derden beschikbaar zal worden gesteld. LNR, samen met zes andere bedrijven stapten naar de rechter. Zij stelden dat RWS onrechtmatig handelde door het netwerk kosteloos aan derden aan te bieden. Dit zou ten eerste in strijd zijn met de toezegging die RWS aan LNR had gemaakt, en ten tweede omdat potentiële klanten van de commerciële bedrijven nu voor apparatuur van Thales zouden kiezen en dus was dit een verboden steunmaatregel op grond van artikel 87 EG-verdrag. Bovendien zou het handelen van RWS in strijd zijn met de Aanwijzingen. De rechter oordeelde echter dat het voordeel dat Thales genoot het gevolg was van het oorspronkelijk aannemen van de opdracht om het GPS-netwerk te ontwikkelen. Omdat de broncode publiek was, viel het nog maar te bezien of er een werkelijk voordeel voor Thales was. Omdat het GPS-netwerk voor eigen gebruik was opgezet, was er in dit geval geen sprake van – al dan niet gratis aangeboden – marktactiviteiten (Geo-Info 2005-4, p. 217-218).

3 Verstrektingsvoorwaarden binnen in het Geoloketten Consortium

3.1 Aanbieders van geo-diensten en geo-informatie

Aan het Geoloketten consortium doen een aantal partijen mee. Deze deelnemers kan men grofweg onderscheiden in aanbieders van geodienstverlening en aanbieders van geo-informatie. Wat opvalt is dat alle aanbieders van dienstverlening private bedrijven zijn en alle aanbieders van data overheidsinstanties of onderzoeksinstituten zijn. De aanbieders van

software, toepassingen en dienstverlening zijn ESRI Nederland en Grontmij. De aanbieders van data zijn in een niet uitputtend overzicht hier weergegeven.

- Rijkswaterstaat – Adviesdienst Geo-Informatie en ICT (RWS-AGI):
 - Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN) in samenwerking met de waterschappen en de provincies;
 - Nationaal Wegenbestand (NWB);
 - Beeldbank VenW (collectie van onder meer luchtfoto's);
 - TOPhoogte MD;
 - Digitale topografische bestanden (DTB Nat & DB Droog);
 - Ecotopenkaarten;
 - NAP
- Dataland:
 - Gemeentelijke gebouwgegevens;
- Nationaal Lucht & Ruimtevaart (NLR):
 - Satellietbeelden;
 - Luchtfoto's;
- TNO – Bouw en Ondergrond (voormalige NITG):
 - Datasets met betrekking tot de ondergrond (DINO bestanden);
- De Provincies;
 - Provinciale gegevens;
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid & Milieu (RIVM) & Milieu Natuur Planbureau;
- Dienst Landelijk Gebied (DLG)
 - GIS gegevens met betrekking tot landelijke gebieden;
- Alterra:
 - Datasets met onder meer betrekking op de Groene Ruimte, waaronder datasets over bodem, actueel en historisch grondgebruik, geomorfologie, topografie, en luchtfoto'.
- International Soil Reference & Information Centre (ISRIC):
 - Grondsoorten datasets, metadata.

Naast deze publieke instituten zijn er nog een aantal publieke en private aanbieders van geo-informatie die niet deelnemen aan het consortium, zoals bijvoorbeeld het Kadaster, het Centraal Bureau voor Statistiek, of de gemeenten.

3.2 Verstrekkingvoorwaarden voor overheidsdata

Voor dit onderzoek zijn de huidige verstrekkingvoorwaarden van de verschillende overheidsinstanties bestudeerd. Wat bij al deze verschillende verstrekkingvoorwaarden opvalt, is de verscheidenheid in de formulering van de voorwaarden, variërend van enkele alinea's tot enkele pagina's en van simpele taal tot juridische taal. Ook is er een grote diversiteit in de verstrekkingkosten, variërend van gratis zoals voor de DINO gegevens van TNO, tot € 200.000 zoals het voor AHN bestand van RWS-AGI. Soms wordt er onderscheid gemaakt voor het soort gebruiker met lagere tarieven voor particulieren, bibliotheken en onderwijs- en onderzoeksinstituten of meewerkende partijen, en met hogere eisen en tarieven voor commerciële gebruikers, zoals bij Alterra. Wat ook opvalt is dat alle verstrekking-

voorwaarden een hoge mate van gelijkenis bevatten wat betreft de hoofdbepalingen. De verstrekingsvoorwaarden hebben allemaal de volgende beperkingen:

- De gebruiker krijgt een niet-exclusief gebruikersrecht.
- De gebruiker mag de data alleen voor eigen gebruik betrekken.
- Bewerken van de data is meestal wel toegestaan zolang er maar aan duidelijke bronvermelding (naam van de dataleverancier en jaar van verkrijging) wordt gedaan.
- Intellectueel eigendom blijft bij de bronhouder;
- De gegevens mogen niet doorgeleverd worden aan derden.
- De dataleverancier sluit elke aansprakelijkheid uit voor schade die door de gebruiker geleden wordt bij verstrekking en/of gebruik van de gegevens.

Met betrekking tot dat laatste punt, is het maar de vraag in hoeverre deze bepaling van toepassing is op overheidsinformatie. Uit onderzoek naar aansprakelijkheid van de overheid voor overheidsinformatie blijkt dat het uitsluiten van die aansprakelijkheid geen oplossing biedt. De overheid is, daar waar het verstrekken van informatie die voortvloeit uit een eigen bevoegdheid of daarmee samenhangende regelgeving of beleid betreft, in de beste positie om de juistheid van de informatie te controleren. Aansprakelijkheid van de overheid is gebaseerd op onzorgvuldig handelen door bijvoorbeeld het achterwege laten van voorzorgsmaatregelen. De vraag hoever die voorzorgsmaatregelen moeten gaan, zal ook afhangen van de kosten die in rekening worden gebracht voor het verstrekken van de informatie. [18]. Desondanks wordt er toch meestal geen garantie gegeven voor de volledigheid, bruikbaarheid en kwaliteit van de verstrekte gegevens. In sommige gevallen krijgt de gebruiker een gebruikersrecht voor onbeperkte duur, hoewel in de meeste overeenkomsten wel een termijn wordt aangegeven (bijvoorbeeld jaarabonnementen of een 6-maanden termijn bij DataLand). Soms krijgt men korting bij actualisering van recent gekochte bestanden (bijvoorbeeld een 80% korting voor AHN actualisering binnen 12 maanden na aanschaf). In geen van de overeenkomsten staan er bepalingen voor gebruik van gegevens uit bronnen van verschillende instanties. Als men dus gegevens nodig heeft van meerdere overheidsinstanties, zal men met elke instantie een aparte overeenkomst moeten sluiten. Bij een aantal organisaties zoals DataLand waar informatie betreft die naar personen kunnen worden herleid zoals adressen, moet eerst worden aangegeven waarvoor de gegevens zullen worden gebruikt - dit in kader van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Soms is er in die gevallen al een productvoorstel of -ontwerp nodig om toestemming te verkrijgen. Na toestemming wordt er dan een aparte overeenkomst gesloten. Bij sommige overheidsinstanties is het gemakkelijk om inzicht in de te verstrekken gegevens te krijgen met voorbeelden en de verstrekingsvoorwaarden beschikbaar op de website, bij andere instanties moet er eerst schriftelijk contact worden opgenomen.

Als men de verstrekkingvoorwaarden vergelijkt met die van private partijen, dan zien we dat deze in grote lijnen overeenkomen met die van de overheidsinstanties. De private sector (bijvoorbeeld Grontmij en Geodan) maakt vaak gebruik van de zogenaamde FENIT-voorwaarden, een 16 pagina tellende overeenkomst, die eigenlijk van toepassing is op ICT diensten en producten (zie www.fenit.nl). De verschillen in verstrekkingvoorwaarden zitten vaak niet in de bepalingen betreffende intellectueel eigendom, maar in de vaak uitgebreide bepalingen over dienstverlening, financiële zaken, en dergelijke. Verder wordt in de overeenkomsten uitgebreider ingegaan op de aansprakelijkheid voor de geleverde producten. Private bedrijven accepteren vaak wel een (beperkte) aansprakelijkheid voor hun producten en/of diensten. Echter, waar hun producten gegevens betreffen, nemen zij geen aansprakelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de gegevens.

4 Case Studies binnen- en buitenland

In dit hoofdstuk wordt eerst naar het Kadaster gekeken, zijnde een van de grootste aanbieder van geo-informatie in Nederland. Het Kadaster neemt een speciale plaats in omdat zij wel een rijksoverheidsinstantie is, maar als zelfstandig bestuursorgaan buiten de reikwijdte van de Aanwijzingen valt. Vervolgens wordt de situatie in Australië beschouwd waar men ook op zoek is naar een vorm om overheidsgeo-informatie te ontsluiten. Het aanbod van geo-informatie is daar zeer versnipperd en de laatste jaren wil men een geo-informatie infrastructuur opzetten om geo-informatie effectiever te ontsluiten. Tenslotte wordt naar een alternatief concept voor verstrekkingvoorwaarden gekeken die eventueel van toepassing zou kunnen zijn voor een verbeterde ontsluiting van overheidsgeo-informatie.

4.1 Het Kadaster

4.1.1 Taken van het Kadaster

Het Kadaster is sinds 1994 een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dat houdt in dat het Kadaster haar publieke taken geheel kostendekkend moet uitvoeren. De huidige wettelijke taken van het Kadaster zijn genoemd in de Kadasterwet en de Landinrichtingswetgeving, en taken die daaruit voortvloeien. Naast deze wetten vormt de Organisatiewet Kadaster het kader voor de juridische en bestuurlijke status van het Kadaster. Het Kadaster bekostigt zichzelf grotendeels uit tarifiering voor vastgoedtransacties en voor een kleiner deel uit verkoop van (value-added) producten.

De Kadasterwet, die deels is gebaseerd op bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek, vormt de wettelijke grondslag voor de activiteiten op de terreinen openbare registers, kadastrale registratie, topografie en geometrie. Deze wet moet ervoor zorgen dat de input en verwerking zo betrouwbaar mogelijk plaatsvinden, zodat volledige en actuele vastgoedinformatie, informatie over schepen en luchtvaartuigen en geo-informatie permanent beschikbaar is. De Kadasterwet kent aan het Kadaster de volgende taken toe:

- het houden van de openbare registers en het bijhouden van de kadastrale registratie en de kadastrale kaart;

- de registraties van schepen en luchtvaartuigen;
- het instandhouden van een net van coördinaatpunten (Rijksdriehoeksmeting);
- het registreren en het cartografisch weergeven van geografische gegevens;
- het verstrekken van informatie op basis van deze registraties.

Een van de redenen voor de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 was het bevorderen van de toegankelijkheid van kadastragegevens. Na de evaluatie van de verzelfstandiging van het Kadaster werden de taken van het Kadaster aangepast en mochten ze ook uit haar eigen gegevensbank zogenaamde halffabrikaten gaan produceren om de toegankelijkheid voor alle marktpartijen te vergroten. Deze halffabrikaten moeten voor alle marktpartijen onder dezelfde condities beschikbaar zijn (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 XI, nr. 59) en worden geleverd door Kadata, een commerciële dochteronderneming van het Kadaster. In 2004 is de Topografische Dienst van het Ministerie van Defensie onder de hoede van het Kadaster gekomen. Het Kadaster is één van de sturende partners van de Grootchalige Basis Kaart Nederland (GBKN) en draagt 20% van hun operationele kosten bij.

4.1.2 Prijzen en leveringsvoorwaarden

Zoals eerder beschreven verkoopt het Kadaster een tal van producten waaronder informatie over onroerende zaken, personen en vastgoedtransacties, cartografische informatie, metingen en inlichtingen over de kadastrale grens, koppelbestanden, landinrichting, rijksdriehoeksmeting, scheepsinformatie en topografische producten. De prijzen variëren van € 0,56 voor een kadastrale kaart per perceel tot € 23.580 voor een 6-cijfer postcodekaart van Nederland. Vastgoedinformatie kan met een inlogcode on-line geraadpleegd worden via Kadata Internet. Kosten hiervoor bedragen € 60,36 per jaar voor een abonnement plus variabele kosten per raadpleging. Voor alle vastgoedinformatie die niet via het Kadata Internet abonnement worden verstrekt, geldt meestal een minimum bestelling van € 52,40. Burgers kunnen producten zoals een uittreksel van het Kadaster à € 5,72 direct bij het Kadaster bestellen zonder een minimum betalingsgedrag, of via gemeentelijke kadastrale balies raadplegen en afrekenen. Verder verkoopt het Kadaster topografische producten via de Topografische Dienst, en fietskaarten en wegatlassen via de ANWB.

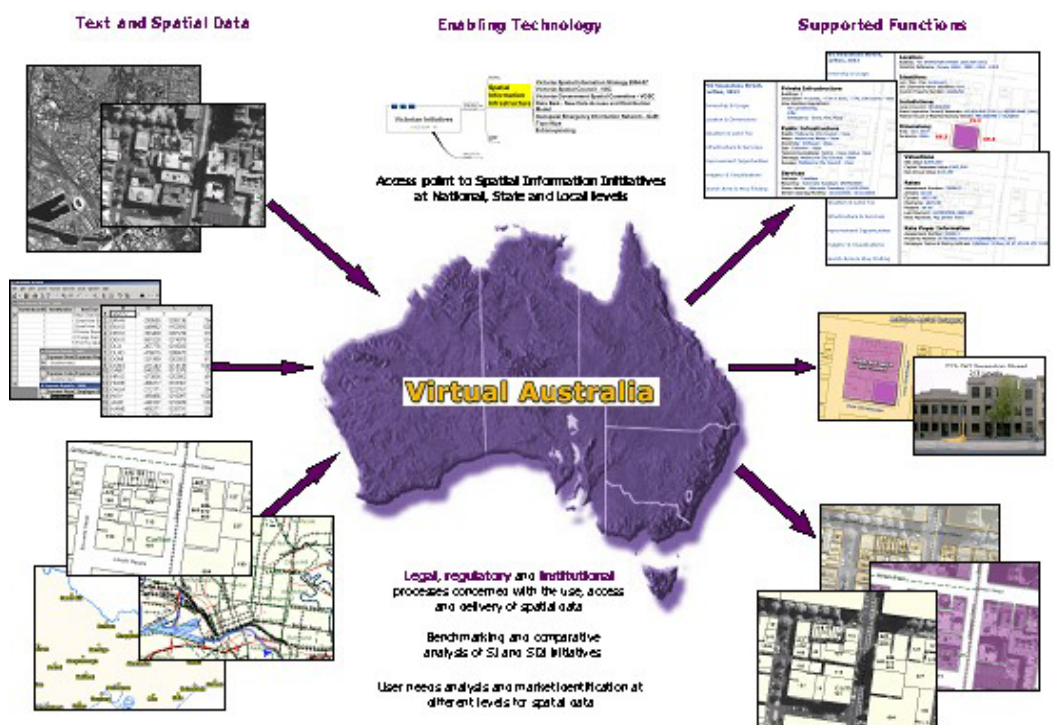
Het Kadaster verleent voor haar gegevens een niet-exclusief gebruiksrecht. De geleverde producten mogen alleen binnen de eigen organisatie voor intern gebruik worden verveelvoudigd. De door het Kadaster verstrekte gegevens die tot personen herleid kunnen worden, mogen niet voor direct-marketing doeleinden worden gebruikt. Er staat geen tijdslimiet op het gebruik van de gegevens. Het Kadaster vrijwaart zich voor alle aanspraken, schade of vorderingen van derden die voortvloeien uit het gebruik of verwerking van de geleverde producten. Er wordt in de leveringsvoorwaarden en prijsbeleid geen onderscheid gemaakt tussen particuliere en zakelijke

klanten. Wel wordt de zakelijke markt of particuliere grootgebruikers de mogelijkheid aangeboden om kadastrale gegevens on-line te raadplegen.

4.2 Case Studie 'Virtual Australia'

Wat betreft het uniform maken van verstrekingsvoorwaarden voor overheids-data, kan misschien worden gekeken naar processen die nu in Australië gaande zijn. Australië kent veel lagen van overheid met een federale overheid, deelstaat en territoriale overheden, gemeentelijke overheden, waterschappen, agentschappen, semi-overheidsinstanties, et cetera. De deelstaten hebben elk hun eigen doelstellingen hoe zij geo-informatie willen toepassen. Overheidsinstanties op alle niveaus zijn zelf verantwoordelijk voor inwinnen en beheer van hun eigen geo-informatie. Elke instantie hanteert ook zijn eigen verstrekingsvoorwaarden voor hergebruik van deze gegevens. De geo-informatie is daarom erg gefragmenteerd, wordt ook vaak meerdere keren ingewonnen en het is zeer ondoorzichtig om aan de juiste gegevens te komen. Dit blijkt vooral bij gebiedsoverschrijdende natuurrampen zoals bosbranden of bij ontwikkeling van beleid voor duurzame ontwikkeling, grote problemen te geven.

In de afgelopen jaren begint het idee dat duurzame ontwikkeling de basis moet vormen voor ontwikkeling van grondbeleid vaste voet aan de grond te krijgen. Vanuit dit concept is wordt er een proces op gang gebracht om alle kadastrale informatie, grondbeleid en geo-informatie infrastructures te bundelen in functiegebieden om zo tot een holistische aanpak voor bijvoorbeeld het milieu te komen [10]. In verschillende deelstaten worden nu alle (semi-)overheidsinstanties de gelegenheid geboden om hun gegevens via een centrale plek aan te bieden, en waar via publiekprivate samenwerkingsverbanden ook toepassingen kunnen worden gemaakt en beschikbaar worden gesteld, zoals web mapping services. Deze aanpak voor een Spatial Data Infrastructure (SDI) is niet langer een top-down aanpak door de nationale overheid zoals in het verleden, maar een bottom-up aanpak waar de lagere overheden en de private sector een vraag- en aanbod platform creëren en de nationale overheid alleen voorzieningen treft voor een infrastructuurkader. Op dit moment worden die gegevens gecentraliseerd via lokale 'location enabling platforms'. Er wordt naar gestreefd om uiteindelijk alle gegevens via een nationaal platform te ontsluiten, het zogenaamde Virtual Australia (zie figuur 2). Een van de effecten van het opzetten van dergelijke platformen is dat men zich nu gaat realiseren dat alle verschillende verstrekingsvoorwaarden vereenvoudigd en uniform moeten worden gemaakt om de aangeboden informatie te kunnen gebruiken. Van 450 verschillende overeenkomsten met verstrekingsvoorwaarden, zal er nu naar slechts enkele overeenkomsten worden toegewerkt [19].



figuur 2: het Virtual Australia concept (A. Rajabifard, 2005)

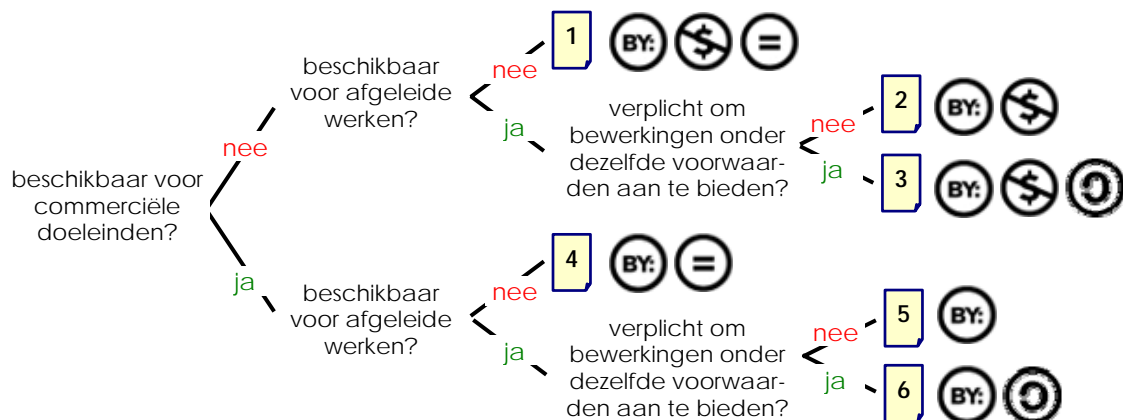
4.3 Case studie Creative Commons concept

4.3.1 Inleiding

Het Creative Commons concept is ontstaan in de Verenigde Staten als reactie op bepaalde ontwikkelingen binnen het Amerikaanse auteursrecht, zoals de toenemende concentratie van auteursrechten in de handen van enkele grote marktpartijen en daarmee gepaard gaande strengere regelgeving in het algemeen en de verlenging van de duur van 50 naar 70 jaar van het auteursrecht (in lijn met Europa) in 1998 in het bijzonder. Door de veranderingen in de regelgeving vielen veel meer werken onder auteursrechtelijke bescherming en daardoor buiten de beschikbaarheid van het publieke domein. Verder heeft de komst van het internet geleid tot strengere auteursrechtelijke regulering. Dankzij het internet is het publieke domein veel toegankelijk geworden en is het gemakkelijk geworden om gebruik te maken van werken van anderen. Creative Commons is daarom in 2001 opgericht in de VS en biedt licenties aan die schrijvers, filmmakers, fotografen et cetera, de mogelijkheid geeft om met behoud van hun auteursrechten werken (via het internet) laagdrempelig te verspreiden en ter beschikking te stellen voor hergebruik door derden. De afgelopen jaren zijn de Amerikaanse licenties in steeds meer landen in gebruik genomen en omgezet naar het nationaal recht van de betreffende landen. Eind 2005 zijn er wereldwijd ongeveer 14 miljoen websites die verwijzen naar een Creative Commons-licentie (CC-licentie) [12].

Creative Commons biedt (gratis) zes standaardlicenties aan waarmee een licentiegever werken ter beschikking kan stellen aan derden. De zes CC-licenties bevatten elk een of meer van de volgende voorwaarden:

- de licentienemer mag een werk wel of niet voor commerciële doeleinden gebruiken,
- hij mag wel of geen bewerkingen maken van het werk (afgeleide werken),
- hij is wel of niet verplicht om de bewerkingen van het in licentie gegeven werk onder dezelfde licentievoorwaarden aan te bieden aan derden.

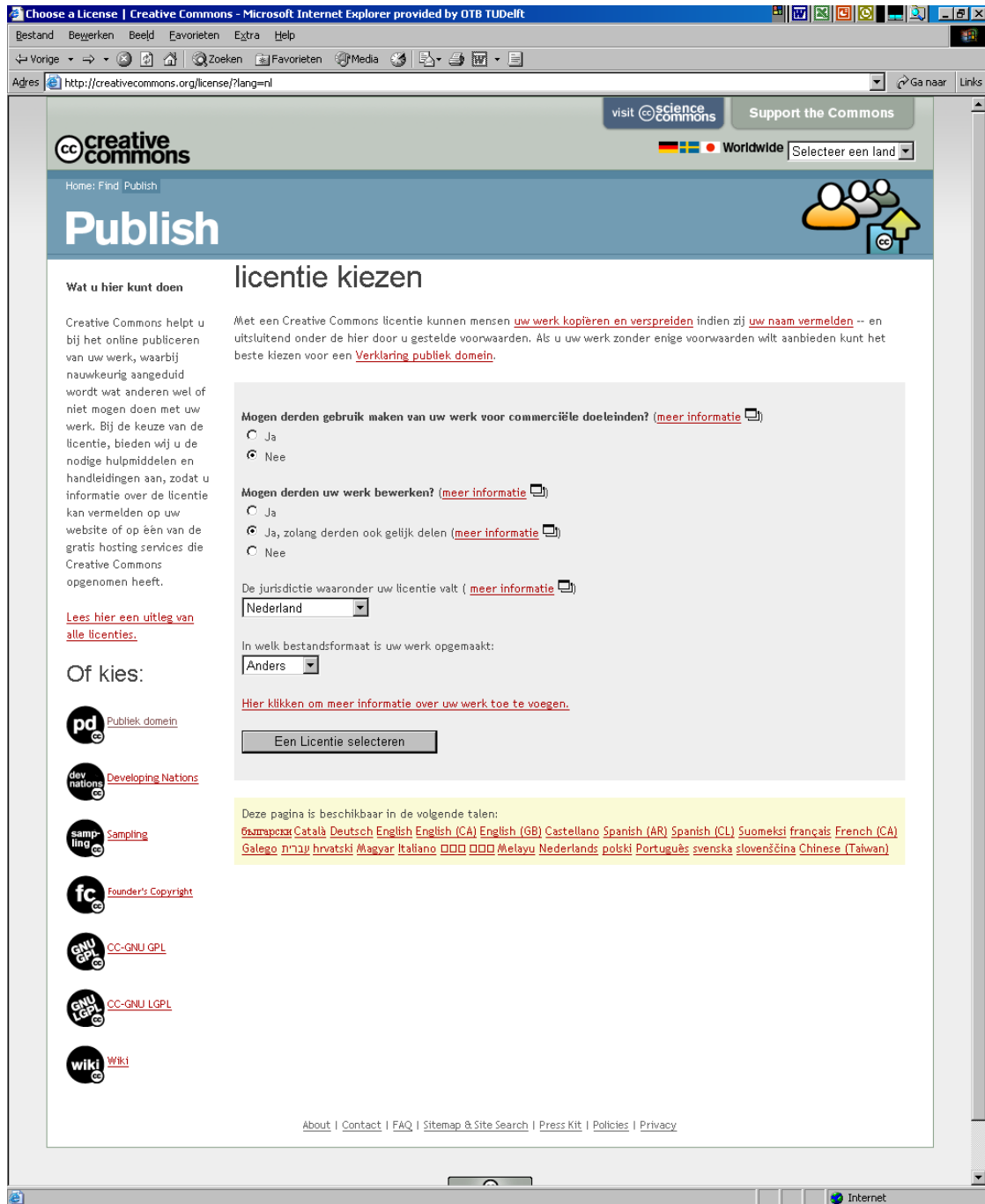


figuur 3: boomstructuur Creative Commons licentie

4.3.2 Creative Commons Nederland

De Nederlandse versie van CC-licenties zijn ontworpen door Creative Commons Nederland, een samenwerkingsverband tussen het Instituut voor Informatierecht (IvIR), Waag Society en Stichting Nederland Kennisland. Creative Commons wil met haar licentiesysteem de toegang tot auteursrechtelijk beschermde werken (op het internet) bevorderen en kan als zodanig als een zogenoemde open content-organisatie worden aange-merkt.

De licentieprocedure is eenvoudig, zoals wordt gedemonstreerd in figuur 4. Een licentiegever selecteert op de website van Creative Commons (www.creativecommons.nl) de gewenste licentievariant door enkele vragen te beantwoorden, bevestigt de keuze en toetst een standaardformule in waarna op zijn of haar website een logo van Creative Commons zichtbaar wordt om aan te geven dat er een licentie op het werk van de licentiegever van toepassing is en wat die licentie inhoudt. De licenties kunnen ook van toepassing worden verklaard op werken die niet op het internet zijn gepubliceerd.



figuur 4: voorbeeld licentie kiezen op www.creativecommons.nl

Van de CC-licentievarianten bestaan steeds drie versies: een vereenvoudigde versie voor leken (zie figuur 5), een juridische versie (de daadwerkelijke licentieovereenkomst) en een computerleesbare versie die ook voor DRM kan worden gebruikt. De lekenversie beslaat enkele regels in eenvoudig Nederlands met de relevante icoontjes, de juridische versie beslaat enkele pagina's in juridische taal die bindend is, en de computerleesbare versie bestaat uit een digitale code met een vertaling van de licentie voor de computer, en zorgt ervoor dat zoekmachines en andere

applicaties het werk kunnen identificeren aan de hand van de gebruiksvoorwaarden. Naast een aantal basisbepalingen kan de licentiegever kiezen uit de drie eerder genoemde facultatieve voorwaarden. Dat houdt in dat er uiteindelijk zes licentievarianten mogelijk zijn [11].

In het voorbeeld van de licentieveraanvraag in figuur 4 (derden mogen het werk niet gebruiken voor commerciële doeleinden, derden mogen het werk wel bewerken zolang derden gelijk delen, Nederlandse jurisdictie en betrekking hebben op anders soort werk), genereert de lekenversie van de overeenkomst die in figuur 5 te zien is.



The image shows a Creative Commons license card for 'Naamsvermelding-NietCommercieel-GelijkDelen 2.5 Nederland'. It features the Creative Commons logo and the text 'COMMONS DEED'. Below the title, it lists the permissions: 'De gebruiker mag:' followed by a bulleted list: 'het werk kopiëren, verspreiden, tonen en op- en uitvoeren' and 'afgeleide werken maken'. Then, it lists the conditions: 'Onder de volgende voorwaarden:' followed by three items with icons: 'BY: Naamsvermelding. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden.', 'Niet-commercieel. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.', and 'Gelijk delen. Indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie worden verspreid.' Below these are two more bullet points: 'Bij hergebruik of verspreiding dient de gebruiker de licentievoorzwaarden van dit werk kenbaar te maken aan derden.' and 'De gebruiker mag uitsluitend afstand doen van een of meerdere van deze voorwaarden met voorafgaande toestemming van de rechthebbende.' At the bottom, it states 'Het voorgaande laat de wettelijke beperkingen op de intellectuele eigendomsrechten onverlet.' and 'Dit is de vereenvoudigde (human-readable) versie van de volledige licentie.' with a link icon. The word 'Vrijwaring' is at the very bottom.

figuur 5: voorbeeld vereenvoudigde versie Creative Commons licentie

De licenties bevatten verder basisbepalingen die voor alle licentievarianten gelden. Zo is onder meer bepaald dat naamsvermelding in alle gevallen

verplicht is en dat een licentie onherroepelijk is en wordt verstrekt voor de duur van het auteursrecht. Het feit dat de CC-licenties zich nadrukkelijk binnen het auteursrechtelijke kader bewegen, heeft ook als voordeel dat geen aparte sanctionering is vereist. Het auteursrechtelijke sanctiesysteem blijft immers van toepassing. Dat de Nederlandse rechtspraak de rechtsgeldigheid van een CC-licentie ondersteunt, is op 9 maart 2006 gedemonstreerd in de uitspraak van de Amsterdamse rechter in het kort geding (LJN: AV4204, Rechtbank Amsterdam, 334492 / KG 06-176 SR) dat de dj Adam Curry had aangespannen tegen het weekblad Weekend over onrechtmatig gebruik van familiefoto's die op het Internet waren geplaatst onder een CC-licentie (zie <http://creativecommons.nl/nieuws/?p=156>).

Een vast onderdeel van de licenties is dat de gebruiksrechten zonder vergoeding worden verstrekt. Het niet-commerciële aspect van de licenties houdt in dat zij niet direct geschikt zijn voor mensen die onmiddellijk aan de in licentie gegeven werken willen verdienen. De licenties zijn vooral interessant voor filmmakers, schrijvers, fotografen en musici die hun werk onafhankelijk willen verspreiden om meer bekendheid te vergaren of een reputatie op te bouwen, en voor auteurs of organisaties die handelen zonder winstoogmerk en/of uit ideële overwegingen. De licenties zijn daarom in de praktijk vooral geschikt voor beginnende kunstenaars, non-profitorganisaties en overheidsorganisaties. Zo heeft de BBC onlangs een digitaal archief van audio- en videomateriaal opengesteld, het zogenaamde 'Creative Archive', onder toepassing van een licentie die veel overeenkomsten heeft met de CC-licenties en in samenwerking met Creative Commons is opgesteld (zie ook: <http://nl.creativecommons.org/nieuws/?p=51>).

4.3.3 Creative Commons voor geo-informatie

In hoeverre CC-licenties geschikt zijn voor geo-informatie moet nog verder worden onderzocht. De Universiteit van Maine in de Verenigde Staten heeft reeds een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om een aangepaste versie van Creative Commons op te zetten specifiek gericht op geografische informatie [17]. De Nieuwe Kaart van Nederland van het Nirov en het Ministerie van VROM wordt sinds 1 januari 2006 ook ter beschikking gesteld onder een CC-licentie (www.nieuwekaart.nl). De Nieuwe Kaart van Nederland is een totaaloverzicht van geplande ruimtelijke ontwikkelingen en functionele veranderingen in Nederland. Het betreft een integraal overzicht waarin wordt getracht elk type functie / thema gestructureerd onder te brengen (wonen, werken, water, natuur, infrastructuur). De meeste ruimtelijke plannen en ontwikkelingen van de gemeenten en waterschappen, alle streek- en omgevingsplannen van de provincies en een paar van de rijksplannen (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en de kaartbeelden van de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit) zijn in de Nieuwe Kaart opgenomen. De Nieuwe Kaart werkt nauw samen met het VROM-project DURP (Digitale Uitwisseling Ruimtelijke Processen). Alhoewel bij aanvraag van de digitale versie van de Nieuwe Kaart nog wel moet worden aangegeven met welk doel het GIS-bestand zal worden gebruikt en door welke categorie gebruiker, mag de gebruiker daarna het werk downloaden, kopiëren,

verspreiden en/of tonen, afgeleide werken maken, en gebruik maken van het werk voor commerciële doeleinden onder voorwaarde van bronvermelding. Dit komt overeen met een type 5 licentie die wordt gegenereerd in figuur 3. De bepaling over aansprakelijkheid in de juridische versie is zeer algemeen geformuleerd en sluit elke vorm van aansprakelijkheid uit die voortvloeit uit de licentie of het gebruik van het werk. In de documentatie met technische informatie staat de volgende disclaimer: "De Nieuwe Kaart is gebaseerd op informatie die is aangeleverd door ontwerp-bureaus, gemeenten, provincies, waterschappen en overige (rijks)diensten. Aan de interpretatie en verwerking van deze informatie is uiterste zorg besteed. De Nieuwe Kaart van Nederland is echter niet verantwoordelijk voor de juistheid van deze informatie. Aan de Nieuwe Kaart kunnen geen rechten worden ontleend."

5 Conclusie

Er is een grote hoeveelheid kwalitatief goede geoinformatie beschikbaar in Nederland waarvan het leeuwendeel bij overheidsinstanties in handen is. De overheidsinstanties hebben die data in een aantal gevallen zelf ingewonnen en bijgehouden voor het uitvoeren van hun eigen taken; in andere gevallen is de data verzameld onder dwangverstrekking. Echter, rijksoverheidsinstanties kunnen alleen maar onder bepaalde voorwaarden zelf de markt begeven om die gegevens te verwerken in afgeleide producten, uitzonderingen zoals het Kadaster daargelaten waarvoor bijzondere wettelijke regelingen zijn gemaakt. Bovendien mogen rijksoverheidsinstanties alleen combinaties met gegevens van derden maken voor eigen gebruik maar niet voor commerciële doeleinden, tenzij dit specifiek bepaald is in een bijzondere wettelijke regeling. Het zou dan logisch zijn om deze data beschikbaar te stellen aan de private sector zodat zij value-added producten en/of diensten kunnen creëren. Er zijn echter nu nog een aantal barrières die opgeworpen worden door de wettelijke kaders. Allereerst is er het feit dat overheidsinformatie wordt beheerst door een veelvoud van rechtsgebieden: intellectueel eigendom, hergebruik overheidsinformatie, bescherming van persoonsgegevens, mededingingsrecht, et cetera. De bepalingen die in de huidige verstrekkingvoorwaarden staan, beperken echter ook voor de private sector het combineren van data afkomstig uit meerdere bronnen. Bovendien wordt er voor de commercieel interessante bestanden vaak hoge bedragen gevraagd. Daardoor is het voor de private sector niet rendabel om value-added producten en/of diensten te ontwikkelen [16]. Er zijn wel wat uitzonderingen op het combineren van overheidsdata uit meerdere bronnen zoals de bij de Grootschalige Basiskaart Nederland (GBKN), waarbij gecombineerde gegevens uit verschillende bronnen wordt aangeboden. Echter, ook daar mogen gebruikers die data niet zelf bewerken en opnieuw beschikbaar te stellen.

Om de impasse te doorbreken, is het noodzakelijk dat de intellectuele eigendomsbelemmeringen voor een deel worden weggenomen. De overheid wil zelf dat de auteurswet niet in de weg mag staan van de ontsluiting van informatie en toch beroepen zij zich op de bescherming die

de auteurswet en de databankenwet hun biedt. Eén van de redenen hiervoor is bescherming van inkomsten. Het inwinnen, bewerken en bijhouden van geografische gegevens en databanken is een kostbare zaak. Die kosten moeten op de een of andere manier gedekt worden. Echter, als dit betekent dat de kosten daardoor te hoog worden voor de private sector om gebruik te maken van deze bestanden, is dat een gemiste kans voor de overheid om een redelijk rendement op hun investeringen te krijgen.

Om te voorkomen dat het gebruik van de geobestanden beperkt blijft tot slechts enkele grote partijen, zal er iets structureels gedaan moeten worden aan de te strikte gebruikersvoorwaarden, de verstrekingskosten of de inhoud van de publieke taken van de betreffende overheidsinstanties. Dat laatste lijkt, gezien de huidige trend van een terugkeer naar de basisactiviteiten van de ministeries, niet waarschijnlijk. Er zouden meer bevoegdheden aan bestaande ZBO's kunnen worden gegeven maar dat betekent dat het gebruik van geobestanden nog steeds in handen van enkele spelers blijft. Als men wil sturen op participatie van meerdere (kleinere) particuliere ondernemingen, zullen de gebruikersvoorwaarden en verstrekingskosten moeten worden aangepast. Juridisch gezien hoeven de bepalingen van de Auteurswet en de Databankenwet geen echte barrières op te werpen. Via contractuele licentieovereenkomsten kan aan de ene kant de intellectuele eigendomsrechten van de bronhouder worden beschermd en aan de andere kant de exploitatiemogelijkheden van de gebruiker worden erkend. Het zou al een grote stap in de goede richting zijn om de verstrekingsvoorwaarden van overheidsinstanties uniform en eenduidig te maken. Dit zou dan voor alle lagen van overheidsinstanties moeten gebeuren. Dan zou het ook makkelijker zijn om één overeenkomst voor gebruik uit meerdere bronnen te kunnen gebruiken. Een type overeenkomst gebaseerd op een CC-licentie zou ontwikkeld kunnen worden, zeker voor gegevens die nu gratis of tegen verstrekingskosten worden verstrekt, zoals voor De Nieuwe Kaart van Nederland. Een uniforme en voor leken leesbare versie van een algemene gebruikerovereenkomst zou de transparantie van verstrekingsvoorwaarden ten goede komen.

De werkelijke barrières liggen waarschijnlijk eerder in de verstrekingskosten voor overheidsinformatie. Sommige overheidsinstanties zelf realiseren zich dat de huidige verstrekingskosten voor een aantal belangrijke gegevensbestanden te hoog zijn. De Provincies en de Waterschappen gaan geodata zonder voorwaarden tegen maximaal de verstrekingskosten beschikbaar stellen. Dit betreft alleen hun eigen gegevens dus niet gecombineerde bestanden zoals het AHN bestand (VI Matrix 14 (3) april 2006: pp.6-8). RWS-AGI heeft eind 2005 de verstrekingskosten verlaagd voor het AHN bestand. Maar zelfs dan zijn de verstrekingskosten nog hoog, vooral voor de kleinere bedrijven. Als de overheid echt serieus is wat betreft de ontsluiting van overheidsinformatie dan moet die informatie ook betaalbaar zijn. Misschien ligt de toekomst wel in vrije toegang tot alle geo-informatie, maar dat brengt ook problemen met zich mee. Ten eerste is dat unfair voor de bedrijven die al flink geïnvesteerd hebben in dure geo-informatie. Ten tweede betekent dat een verlies van direct inkomen voor de betreffende overheidsinstanties

waardoor hun financiering in gevaar zou kunnen komen. Weer aan de andere kant zou het vrijgeven van geo-informatie een impuls kunnen geven aan het ontwikkelen van innovatieve toepassingen door de private sector. Hierdoor zal de overheid ook weer meer inkomsten uit omzetbelasting, vennootschapbelasting en inkomstenbelasting genereren. Dit alles zal echter verder onderzocht en uitgewerkt moeten worden.

Literatuur

1. Auteurswet (1912), Staatsblad 2006, 25.
2. Aanpassing van de Auteurswet 1912, de Wet op naburige rechten en de Databankenwet ter uitvoering van richtlijn nr. 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PbEG L 167) (Uitvoering richtlijn auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij) – Memorie van toelichting (2002), Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 482, nr. 3, SDU Uitgevers, 's-Gravenhage, KST63038, ISSN 0921-7371.
3. Wet Openbaarheid van Bestuur (1991), Staatsblad 2006, 25.
4. Databankenwet (1996), Staatsblad 2004, 409.
5. Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid) – Memorie van toelichting (2001), Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 050, nr. 3, SDU Uitgevers, 's-Gravenhage, KST56177, ISSN 0921-7371.
6. Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst (1998), 8 mei 1998/Nr. 98M004561, Staatscourant 1998, nr. 95 / pag. 8.
7. Projectvoorstel Geoloketten – Vrijheid in verbondenheid (2005), <https://portal.wur.nl/sites/geoloketten/default.aspx>
8. Arkenbout, E. J., F. v. Dijk, et al. (2001), Auteursrecht in de informatiemaatschappij. Bouwstenen voor een justitiestrategie, Ministerie van Justitie, SDU Grafisch Bedrijf, Den Haag.
9. Backx, M. (2003), Gebouwen redden levens. Toegankelijkheidseisen van gebouwgegevens in het kader van de openbare orde en veiligheid, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, Afdeling Geodesie, Sectie Geo-Informatie en Grondbeleid, Delft, Technische Universiteit Delft, Afstudeerscriptie Geodetisch Ingenieur.

10. Bennett, R. (2004), Background literature to Torrens 21, a System for Managing Property Rights, Restrictions and Responsibilities in 21st Century Australia, University of Melbourne, Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, www.geom.unimelb.edu.au.
11. Groeneveld, S., P. Keller, et al. (2005), Creative Commons Nederland. Werkprogramma 2005-2007, Amsterdam, Stichting Nederland Kennisland, Waag Society & Instituut voor Informatierecht.
12. Hendriks, N.A.H. (2006), Creative Commons in Nederland: flexibel auteursrecht, AMI – Tijdschrift voor Auteurs-, Media- & Informatierecht, 1/2006, Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam.
13. Hugenholtz, P.B. (2004), Het Europese Databankrecht: Acht jaar later – en nu?, ABDA/BVBA Congres 6-7 mei 2004, Brussel, Auteurs & Media.
14. Hugenholtz, P.B. (2001), Elektronische handel en intellectueel eigendom, WPNR, Themanummer E-commerce, nr. 6443, jaargang 132, 28 april 2001, pp. 399-406.
15. Kabel, J.J.C. en K. Janssen (2005), Commercialisering van overheidsinformatie door de overheid: rechtspraak en wetgeving in België en Nederland. De honden blaffen, maar de karavaan trekt door., Computerrecht 2005-3(16): pp. 117-129.
16. Loenen, B. v., J. Zevenbergen, J. de Jong (2005), Toegang tot overheidsinformatie blijft onnodig een zaak van professionele elite., VI Matrix 13 (4): pp.28-30, VBK Editorial Management BV.
17. Onsrud, H., G. Camara, et al (2004), Public Commons of Geographic Data: Research and Development Challenges, GIScience 2004, LNCS 3234, pp. 223-238, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.
18. Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn en K.U. Brabant (2001), Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie, Onderzoek in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties 29 aug. 2001, www.stroomlijningbasisgegevens.nl
19. Rajabifard, A., A. Binns and I. Williamson (2005), Development of a Virtual Australia utilising SDI enabled platform. From Pharaos to Geoinformatics, FIG Working Week 2005 and GSDI-8, Cairo, Egypt.
20. Reinsma, M. en H. v. d. Sluijs (2002), Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie., Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Informatiebeleid Openbare Sector, Den Haag.