



## Overheidsinformatie zonder drempels

**Auteur(s):**

Nijkamp, P.

Verrips, A.S.

De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan de afdeling Ruimtelijke Economie van de economische faculteit aan de Vrije Universiteit Amsterdam, en werkzaam bij de afdeling ruimtelijke economie van het Centraal Planbureau.

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4260, pagina 505, 16 juni 2000

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

ruimtelijke, economie

*Moderne ict heeft steeds meer gevolgen voor de informatievoorziening door de overheid. Daarbij gaat het niet alleen om privacy maar ook om marktwaarde van en toegang tot informatie.*

**De discussie over toegankelijkheid van overheidsinformatie is nog steeds in volle gang<sup>1</sup>. Met de nota *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie* van juni 1997 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) het onderwerp op de politieke agenda geplaatst. In dit artikel willen we ons beperken tot ruimtelijke overheidsinformatie, ofwel geo-informatie: informatie met een ruimtelijke component. We richten ons met name op de vraag welke economische effecten te verwachten zijn indien ruimtelijke overheidsinformatie, waaraan nu nog een te hoog prijskaartje hangt of die vanwege andere redenen niet toegankelijk is, wél laagdrempelig ter beschikking zou komen.**

### Drempelverlaging

Het is geen wonder dat op diverse fronten over geo-informatie wordt gesproken<sup>2</sup>. Technisch is op het terrein van de informatietechnologie steeds meer mogelijk. Ook is steeds meer informatie digitaal beschikbaar. Met elektronische gegevensbestanden kunnen door koppelingen, selecties en generalisaties nieuwe gegevensbestanden worden gemaakt<sup>3</sup>. Denk hierbij aan geografische informatie systemen (gis) en er gaat een wereld aan nieuwe en fascinerende toepassingen open. Met het wegvallen van technische barrières komen thans echter andere drempels aan het licht die een goede toegankelijkheid van overheidsinformatie hinderen. In diverse recente publicaties is aandacht besteed aan belemmeringen die het gebruik van bij de overheid aanwezige (ruimtelijke) informatie tegengaan en zelfs een reductie in het potentieel gebruik veroorzaken<sup>4</sup>. Bijvoorbeeld een (te) hoge prijsstelling, strakke institutionele belemmeringen zoals auteursrecht en privacy, en gebrek aan toegankelijkheid in het algemeen: waar is welke informatie te vinden en hoe weet de klant dat deze informatie bestaat?

#### *Informatie als economisch goed*

Informatie heeft absoluut geen gewijde betekenis. Het is een normaal economisch goed en dient ook als zodanig behandeld te worden. Dat geldt ook voor geo-informatie. Wel heeft informatie een interessant kenmerk: reeds ingewonnen informatie behoeft niet nogmaals te worden ingewonnen door een ander overheidsorgaan dat, weliswaar voor een ander doel, dezelfde informatie nodig heeft. Informatie kan dus meerdere malen gebruikt worden zonder uitputbaar te zijn. Overheidsinformatie kan gebruikt worden als input voor besluitvorming en ter ondersteuning van het te voeren beleid binnen de eigen organisatie of in andere (overheids)organisaties. Met de ontwikkelingen op internetgebied op de achtergrond - Nederland neemt een zesde plaats in in Europa wat betreft internetgebruik<sup>5</sup> - biedt overheidsinformatie ook interessante mogelijkheden voor participatieve democratie: inspraak van een mondige burger in het bestuurlijk proces op basis van overheids-geo-informatie. Niet in de laatste plaats kan overheidsinformatie dienen als 'grondstof' voor nieuw te ontwikkelen producten door het bedrijfsleven.

Het is bekend dat er belemmeringen zijn; die gelden echter lang niet voor alle overheidsdata. Onderzoek van het ministerie van bzk uit 1998 wees uit dat er zo'n 36.000 databestanden bij de overheid aanwezig zijn, waarvan het merendeel (circa 25.000) tot geografische informatie gerekend kan worden. Zeventig procent van deze bestanden wordt gratis verstrekt, waarbij uitwisseling met name tussen overheden plaatsvindt<sup>6</sup>. Uit een onderzoek blijkt echter dat veel juist voor het bedrijfsleven interessante overheidsbestanden te duur waren om als 'grondstof' te gebruiken<sup>7</sup>. Hierbij werden als voorbeelden van interessante, maar als grondstof te dure bestanden genoemd: kadastrale kaarten, topografische bestanden van de Topografische Dienst en de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN). De prijzen hiervan zijn tot stand gekomen bij politiek besluit en niet op grond van marktevenwicht.

Het vinden van overheidsdata bleek alom als probleem te worden ervaren. Het bovengenoemde onderzoek had daarom laagdrempelige beschikbaarstelling van ruimtelijke overheidsdata als uitgangspunt, met als doel het in kaart brengen van economische effecten die hiermee gemoeid zijn. Kern hiervan is dat gedacht wordt vanuit kansen voor de overheid in plaats vanuit belemmeringen.

#### *Effecten*

Door middel van interviews in sectoren die ruimtelijke informatie als 'grondstof' (zouden kunnen) gebruiken voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, op basis van financiële ramingen uit eerder onderzoek en uit gegevens uit de nationale rekeningen is getracht een beeld te schetsen van economische effecten <sup>8</sup>. Grofweg kunnen effecten worden onderscheiden in:

» *substitutie-effecten*: organisaties winnen reeds elders aanwezige overheidsdata nogmaals in. Economische effecten zijn hier onder meer gelegen in extra kosten van dubbele inwinning. Daarbij komt dat hierdoor dubbele bestanden ontstaan, waarbij ieder bestand waarschijnlijk een ander formaat en specificaties kent, hetgeen de uitwisseling met andere overheidsorganen of het bedrijfsleven aanzienlijk bemoeilijkt. Dit is niet alleen economisch suboptimaal maar ook in strijd met de uitgangspunten van eenduidige authentieke basisregistraties, zoals voorgesteld in het programma Stroomlijning Basisgegevens van het ministerie van BZK <sup>9</sup>;

» *informatiegebrek*: nadelige economische gevolgen van het feit dat aanwezige informatie niet wordt ontsloten. Denk hierbij aan het creëren van draagvlak voor overheidshandelen door inspraak van burgers of aan de gevolgen van overheidsbeleid dat op basis van onvolledige informatie die bij andere organen op de plank lag vorm wordt gegeven;

» slechte ontwikkeling van producten op basis van *verrijking van overheidsdata*, als deze te duur zijn of niet toegankelijk, terwijl ze bij laagdrempelige beschikbaarstelling van de data wel tot wasdom zouden komen. Ook is het mogelijk dat producten alleen bij grotere ondernemingen worden ontwikkeld, hetgeen versmalling van het productaanbod oplevert. Beide hebben ernstige macro-economische consequenties.

## Vraag naar informatie

Het is inmiddels gebleken dat er een groot aantal deelmarkten is waar door laagdrempelige beschikbaarstelling van ruimtelijke overheidsinformatie nieuwe toepassingen, producten en diensten kunnen ontstaan. Zo melden vertegenwoordigers van zowel de detailhandelsbranche, de assurantiebranche als de financiële sector graag overheidsdata te gebruiken voor marketing-doeleinden. Uitgeverijen willen nieuwe software ontwikkelen voor de consumentenmarkt en ten behoeve van het onderwijs. Vanuit de makelaardij klinken geluiden overheidsdata te willen gebruiken voor nieuwe toepassingen op het gebied van prijs- en locatie-informatie voor intern en extern gebruik. In de vervoerssector bestaan ideeën om met overheidsdata dynamische routeplanners te maken. De bouwwereld wil overheidsinformatie inzetten bij de ontwikkelings- en planfase van het bouwproces. Zo zijn er vele toepassingen te bedenken, ook voor de sectoren recreatie en toerisme, vastgoed (denk aan gegevens in het kader van de WOZ-taxaties), onderzoek, advies en consultancy en ict. Het gaat om toepassingen waar zowel het bedrijfsleven als de individuele consument voordeel van zou kunnen hebben.

Daarnaast blijken economische potenties op diverse gebieden te liggen, zoals efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit in de vorm van enkele eenduidige basisbestanden en de ontwikkeling van nieuwe toepassingen, producten en diensten. Tevens blijkt dat ten gevolge van een algehele kostenverlaging het gebruik van geografische informatie systemen (GIS) voor kleinere ondernemingen rendabel kan worden. Op deze wijze kan laagdrempelige beschikbaarstelling van geografische informatie zowel in de diepte als in de breedte een grotere GIS-markt tot gevolg hebben.

De enorme verscheidenheid aan toepassingen binnen vele sectoren en de vele mogelijkheden met betrekking tot innoverende producten en toepassingen wijzen op grote groeimogelijkheden binnen de GIS-markt en de markt voor ruimtelijke informatie. Gegeven het feit dat de ontwikkeling van deze markten pas recent op gang is gekomen, is het niet meer dan logisch dat deze potenties momenteel niet op concrete en kwantitatieve wijze aantoonbaar zijn. Het blijkt bijvoorbeeld moeilijk om de omvang van de GIS-gerelateerde markt in te schatten: vele bedrijven verzamelen zelf informatie en leveringen vinden vaak om-niet plaats, waardoor een groot gedeelte van de markt onzichtbaar en onzeker blijft. Uit een exercitie met cijfers uit de nationale rekeningen in vergelijking met bedragen uit eerder onderzoek kan onder meer een bedrag van f 400 miljoen worden gedestilleerd als minimaal positief economisch effect van laagdrempelige verstrekking van overheids-geo-informatie voor de diverse sectoren. De verkregen resultaten en potenties zijn slechts een ondergrens van de werkelijke ontwikkelingen die plaats kunnen vinden. In het geval dat in diverse sectoren nieuwe producten, diensten en toepassingen ontwikkeld worden ten gevolge van een laagdrempelige beschikbaarstelling van geografische informatie, kan de gis-markt een grote impuls verwachten.

## Kosten en transparantie

Een belangrijke vraag bij de verschaffing van informatie door overheidsdiensten betreft de kostenkant. De algemene beleidslijn gaat uit van toegankelijkheid. Actieve beschikbaarstelling van data door overheden wordt daarbij als een onderdeel van de publieke taak beschouwd. De daarmee gepaard gaande kosten vormen dus een onderdeel van de publieke taak. Dat vanuit die optiek een verbetering van de databeschikbaarheid tegen lagere kosten tot positieve economische effecten leidt, is dan mooi meegenomen. Bij verdere toepassing van ict zouden de kosten voor de overheid als aanbieder omlaag kunnen gaan, terwijl ook de zoekkosten aan de vraagkant zouden kunnen dalen door toepassing van internet. De opbouw van een meta-datasysteem zou ook uitbesteed kunnen worden aan een data-makelaarsinstituut, waardoor ook de interne kosten voor de overheid gereduceerd kunnen worden. Uiteraard zullen verstrekkings- en bewerkingskosten wel altijd doorberekend dienen te worden, maar bij de publieke taak tot data-ontsluiting op basis van laagdrempeligheid past een internet-optie heel goed. Daarbij moet beseft worden dat veel overheidsinstanties gegevens voor de interne bedrijfsvoering en beleidsvoorbereiding nodig hebben. Om zulke kostbare data verder doelloos in een la te laten liggen, is niet compatibel met de boven beschreven publieke taak. Het zwakke punt in het bovenstaande is dat de overheid verschillende tariefprincipes hanteert, variërend van kostendekkendheid tot profijtbeginselstrategie of zelfs financiering uit de algemene middelen. De markt speelt bij dit geheel dus geen prominente rol.

In het algemeen blijkt dat de overheid niet duidelijk is in haar prijsstelling. Er bestaan grote verschillen in prijzen voor verschillende soorten informatie van verschillende instanties. Dit wordt deels veroorzaakt doordat binnen overheden grote onzekerheid bestaat omtrent de hoogte van de prijs die men kan/moet rekenen of betalen voor informatie. Binnen de overheid bestaat geen eenduidig beleid ten aanzien van de prijsstelling van de bij haar aanwezige informatie. Doordat het prijsbeleid niet consistent is en de communicatie met de markt tekort schiet, zijn situaties te constateren waarbij een deel van de (in geografische informatie geïnteresseerde) bedrijven het beeld heeft dat alle bij de overheid aanwezige informatie (te) duur is, met als gevolg dat er minder afname van informatie plaatsvindt dan mogelijk zou zijn.

Een belemmering gerelateerd aan de hoge prijs van informatie is dat bestanden vaak ondeelbaar zijn; men kan geen deelverzameling van een informatiebestand verwerven. Deze ondeelbaarheid brengt veelal te hoge kosten met zich mee in relatie tot het gebruik van de benodigde informatie.

Een aantal overheidsinstanties ontleent overigens bestaansrecht aan het exploiteren van de door hen verrijkte en gecombineerde basisinformatie. Binnen veel overheidsorganen staat men daarom niet welwillend tegenover het laagdrempelig ter beschikking stellen van de eigen informatiebestanden. Deze problemen zijn ontstaan doordat de overheid een monopoliepositie heeft ten aanzien van een groot deel van de ruimtelijke informatie, en er twijfel en onduidelijkheid bestaat over de positie die zij moet innemen. Enerzijds is de overheid geneigd de informatie tegen zeer lage kosten en gunstige voorwaarden vrij te geven, anderzijds is binnen de politiek de keuze gemaakt het profijtbeginsel te hanteren ten aanzien van de bij de overheid aanwezige informatiebestanden. Deze weifelende positie zorgt ervoor dat commerciële exploitatie van de aanwezige informatie wordt verhinderd en dat de overheid niet marktgericht kan opereren.

## Slot

De werkgroep-Cohen heeft in 1997 een rapport opgesteld waarin de kaders worden aangegeven voor toekomstig beleid van de overheid ten aanzien van de bij haar aanwezige informatiebestanden. Hiermee wordt meer duidelijkheid geschapen omtrent de rol van de overheid. Daarnaast duiden recente beleidsontwikkelingen erop dat het beleid van de overheid een grotere toegankelijkheid van informatie en een duidelijker beleid ten aanzien van de informatiebestanden beoogt. Met het slechten van de nu nog aanwezige barrières zijn economische

potenties gemoeid op micro-, meso- en macro-niveau. Een digitale gouden gids voor ruimtelijke overheidsinformatie zou de toegankelijkheid ervan kunnen vergroten. Het Nationaal Clearinghouse Geo-Informatie (NCGI) is zo'n zoekmachine waarin informatie over data, zogenaamde metadata, van overheidsgeo-informatie te vinden is. Momenteel stelt echter maar een beperkt aantal overheidsorganisaties haar data beschikbaar via dit medium. Indien meer en met name meer lokale overheden zich hierbij aansluiten, kan dit data-makelaars-instituut een belangrijke rol spelen bij het ontsluiten van bij de overheid aanwezige bestanden.

Vanuit economisch perspectief lijkt het zinvol bij de verdere vormgeving van overheidsbeleid flexibiliteit en toegankelijkheid van overheidsdata als uitgangspunt te nemen. Daarbij moet wel aandacht blijven voor de kwaliteit en eenduidigheid van deze informatie. Prijs en andere institutionele of formele belemmeringen mogen geen breekpunt zijn.

Ruimtelijke overheidsinformatie is een economisch goed, een 'grondstof' voor nieuwe producten en diensten met veel potentie en met veelbelovende kansen voor vele sectoren

---

**1** Zie bijvoorbeeld P. Vervest en A. Dunn, *How to win customers in a digital world*, Springer Verlag, Berlin, 2000, en C. Shapiro en H.R. Varian, *Information rules*, Harvard Business School Press, Cambridge, 1999.

**2** In opdracht van het Ravi bedrijvenplatform heeft de vakgroep ruimtelijke economie van de Vrije Universiteit een onderzoek uitgevoerd naar de economische effecten van laagdrempelige verstrekking van overheidsinformatie.

**3** A.S. Verrips, Geo-informatie, de sleutel tot toegankelijkheid, in: Ravi, *Jaarboek geo-informatie 1999/2000* blz. 19-27, Amersfoort, 1999.

**4** A.S. Verrips en J. Berends, *Toegankelijkheid van (overheids)geo-informatie: van toegankelijkheid naar MDW*, Ravi, Amersfoort, 1999, en A.S. Verrips en J. Berends, *Toegankelijkheid van (overheids)geo-informatie: reactie op de Europese greenpaper*, Ravi, 1999.

**5** *Staatscourant*, 30 maart 2000, blz. 4.

**6** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Benutting bestanden*, Den Haag, 1998.

**7** Ravi, *Economische effecten van laagdrempelige beschikbaarstelling van overheidsinformatie*, Amersfoort, 2000.

**8** Coopers & Lybrand en Urbatique, *Digital geographic information market in Europe: executive summary*, 1997.

**9** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Stroomlijning basisgegevens*, Den Haag, 1998.