

Een digitale paradox ? Verslag van een onderzoek naar de samenloop van de Wet openbaarheid van bestuur en de Databankenwet.

Emiel Mettes

Institutioneel Onderzoeker en Archivaris bij het Centraal Archiefdepot van het Ministerie van Defensie

Samenvatting¹

Dit artikel doet verslag van een onderzoek naar de samenhang tussen de Databankenwet en de Wet openbaarheid van bestuur (voortaan: WOB). Belemmert de Databankenwet wellicht actieve, online openbaarheid, conform de WOB, van informatie opgenomen in databanken? Openbaarheid is van cruciaal belang bij het verkrijgen van steun van burgers voor het overheids-handelen.

Uit de literatuurstudie kan worden geconcludeerd, dat in geval van samenloop in de toepassing van de WOB en de Databankenwet, de eigen ratio en werkingssfeer van elk van deze wetten als uitgangspunt geldt. Dit betekent dat aan het naleven van een publiekrechtelijke verplichting tot informatieverstrekking onder de WOB, tevens privaatrechtelijke rechtsgevolgen verbonden kunnen zijn onder de Databankenwet. Wil een bestuursorgaan overgaan tot actieve openbaarmaking indien een derde de producent van een databank is, dan zal het bestuursorgaan over de databank moeten kunnen beschikken als rechtmatige gebruiker. Dit kan bijvoorbeeld door het verwerven van een licentie van de producent.

Bij actieve openbaarmaking heeft een bestuursorgaan overeenkomstig de WOB ruimte om schending op de rechten van een derde te voorkomen. Op basis van een relatieve uitzonderingsgrond mag verstrekken van informatie achterwege blijven voor zover het belang van openbaarheid niet zwaarder weegt dan de databankrechten van een derde partij op grond van de Databankenwet. Indien het bestuursorgaan na afweging constateert dat het belang van openbaarmaking zwaarder weegt, dan zal het de relevante gevolgen voor zijn verantwoording moeten nemen, bijvoorbeeld in de vorm van schadeloosstelling. De beperking mag echter alleen voor echt onevenredig nadeel gebruikt worden; een te snel beroep op deze uitzonderingsgrond tast het principe, dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is immers aan.

Het databankenrecht zou mogelijk kunnen leiden tot het ontstaan van informatiemonopolies. De Databankenwet

heeft weinig aandacht voor de gebruikers van databanken. Dit kan mogelijk leiden tot een belemmering van de free flow of information. De wet kent slechts een beperkt aantal gebruikersexcepties. Extensie daarvan zou mogelijk compensatie kunnen geven als een informatieproducent misbruik zou maken van zijn machtspositie. Uit een drietal casuonderzoeken blijkt, dat van de vijf verantwoordelijke functionarissen die werden ondervraagd twee de Databankenwet kennen. Niemand is zich bewust van een mogelijke samenloop in de toepassing van de WOB en de Databankenwet.

Tenslotte kan worden vastgesteld, dat met een tweetal wetswijzigingen de samenloop tussen de twee onderhavige wetten kan worden opgelost. Hiertoe dient de Databankenwet te worden aangevuld met de beperking, dat het feitelijk verschaffen van informatie op grond van de WOB geen schending van het databankenrecht vormt. In de WOB moet worden opgenomen dat informatieverstrekking gebaseerd op deze wet geen afbreuk doet aan het intellectuele eigendomsrecht van derden. Zolang deze veranderingen nog niet zijn doorgevoerd, doen bestuursorganen die de productie van een databank uitbesteden aan een derde partij er verstandig aan, om bij overeenkomst met deze derden, alle intellectuele eigendomsrechten op de databank aan hen te laten overdragen.

I. Inleiding

Door de evolutie van digitale technologie neemt het denkbaar bereik van, en de mogelijke toegang tot informatie toe. De komst van het internet en het World Wide Web hebben gezorgd voor optimale informatieproductie, -opslag en -distributie, waarmee burgers in principe maximaal toegang krijgen tot digitale informatie. De overheid bevordert op allerlei manieren digitale ontsluiting en openbaarmaking van overheidsinformatie. Openbaarheid is geen doel op zichzelf maar is onder meer van belang bij het verkrijgen van steun van burgers voor het overheidshandelen. Juist in de huidige tijd is openbaarheid daarom van cruciaal belang. Alom wordt geconstateerd dat de distantie tussen burgers en overheid is vergroot.

¹ Dit artikel is in een lichtelijk aangepaste versie gepresenteerd als masterscriptie voor de opleiding archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam. Begeleiders van deze scriptie waren Drs G.J. Van Bussel MBA en mr. A.A.H. Bruinhof.

Overheidshandelen zonder maatschappelijk draagvlak dupeert de democratische verhoudingen. Het is mede daarom dat het belang en de waarde van actieve openbaarheid en maximale transparantie van de overheid volop in de belangstelling staan. Volgens sommigen is actieve openbaarheid zelfs een kerntaak van de overheid (50 Aanbevelingen 2005). Openbaarheid van overheidsinformatie heeft daarnaast ook historische, culturele en educatieve waarde (Van den Hoven van Genderen 1995). De openbaarheid van overheidsinformatie wordt wellicht tenietgedaan middels intellectueel eigendomsrecht.

Onder een paradox wordt verstaan 'een schijnbare tegenstrijdigheid, stelling of uitspraak die schijnbaar ongerijmd is, maar bij nader onderzoek waar blijkt te zijn.' Er wordt in dit kader wel gesproken van een digitale paradox: door digitalisering is het mogelijke bereik van de overheid naar burgers enorm toegenomen; anderzijds wordt de openbaarheid van informatie mogelijk gefrustreerd door intellectuele eigendomsrechten van belanghebbenden (Rutten en Bockxmeer 2003).

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de samenhang tussen de Databankenwet en de Wet openbaarheid van bestuur (voortaan: WOB). De vraag is: belemmert de Databankenwet wellicht actieve, online openbaarheid, conform de WOB, van informatie opgenomen in databanken?

In paragraaf 2 wordt nader op de onderzoeksvraag ingegaan. Met name wordt aandacht besteed aan de beperking van het onderzoek. Paragraaf 3 behandelt de belangrijkste begrippen die in deze scriptie worden gebruikt. De paragrafen 4, 5 en 6 vormen het theoretische kader van deze scriptie. Paragraaf 4 schetst een overzicht van het Nederlandse overheidsbeleid inzake actieve openbaarheid en databankenrechten van 1994 tot en met 2006. Vervolgens worden in paragraaf 5 het doel, de werking en reikwijdte, uitzonderingen en beperkingen van de WOB beschreven. In paragraaf 6, Databankenrechten, worden de verschillende onderdelen van de Databankenwet behandeld. De in paragraaf 4 gehanteerde begrippen veronderstellen enige voorkennis. Deze begrippen komen aan de orde in de paragrafen 5 en 6. Het artikel is chronologische opgebouwd. Paragraaf 7 doet verslag van drie casuonderzoeken waarin wordt onderzocht of deze overheidsinstellingen de samenloop in de toepassing van de WOB en de

Databankenwet hebben opgelost. En zo ja, hoe, zo nee, waarom niet? Tenslotte worden in paragraaf 8 de eindconclusies getrokken. De tekst van de paragrafen 1-5 is afgesloten op 31 mei 2006.

II. Onderzoeksvraag

Uit een onderzoek in 1998 bleek dat verstrekking van informatie uit databanken voornamelijk passief plaatsvond. Wanneer al actief informatie uit databanken werd verstrekt dan geschiedde dit op basis van een wettelijke plicht of omdat toegankelijkheid van bestuur belangrijk werd geacht. Uit een enquête bleek dat er dat jaar ongeveer 15.000 á 30.000 databanken bij gemeenten en provincies aanwezig waren. In de ondervraging werd ook de vraag gesteld 'Bent u auteursrechtelijk eigenaar van het bestand?' Hierop antwoordde 63% van de respondenten ja, 30% nee en 7% gedeeltelijk (N=94) (Bleker 1998).

In dit artikel onderzoek ik of de Databankenwet de actieve, online verstrekking, conform de WOB, van informatie opgenomen in databanken, welke nog niet is overgebracht naar archiefbewaarplaatsen en dus nog onder de administratie berust, belemmert. Auteursrecht kan invloed hebben op innovatie en marktwerking, zo bleek uit een studie uit 2003 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. De studie trachtte het optimale beschermingsniveau van het auteursrecht te bepalen. Zonder auteursrecht treedt er zogenaamd marktfalen op en dreigt het gevaar van onderproductie. Anderzijds leidt auteursrecht tot een nieuwe vorm van marktfalen, te weten een wettelijk monopolie, waardoor via een te hoge prijszetting het gevaar dreigt van economische onderbenutting. De studie constateerde dat een versterking van het auteursrecht waarschijnlijk niet tot een grotere productie van informatiegoederen zal leiden, en mogelijk zelfs tot een daling, terwijl de benutting van de geproduceerde informatiegoederen zal afnemen. Dit heeft welvaartsverlies tot gevolg (Bekkers e.a. 2003).

We gaan in dit artikel niet in op de beoogde effecten van auteursrechtelijke regelgeving op economische activiteiten. Hieronder wordt ook begrepen het beleid dat de Nederlandse rijksoverheid heeft ontwikkeld voor de toegang tot bestandsgegevens voor met name het bedrijfsleven, mede in verband met de toenemende exploitatie van elektronische gegevensbestanden door bestuursorga-

nen. Buiten het onderzoek valt ook de actieve openbaarmaking van de categorie overheidsinformatie die wel wordt omschreven als basisinformatie van de democratische rechtstaat (TK 1999-2000, 26387, nr. 7) Onder deze paraplu-term worden begrepen wet- en regelgeving, rechterlijke uitspraken, parlementaire informatie, besluiten en uitspraken van internationale organisaties en -gerechten voor zover deze in Nederland rechtsgevolg dan wel rechtskracht hebben.

In artikel 14 van de Archiefwet 1995 is vastgelegd dat archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten openbaar zijn. Deze openbaarheid kan overigens worden beperkt. Uit de onderzoeksvraag kan worden geconcludeerd dat in dit artikel geen aandacht wordt besteedt aan de beletsels die de Databankenwet oproept voor de elektronische online, actieve verstrekking van informatie opgenomen in databanken welke zijn overgebracht naar archiefbewaarplaatsen.

De openbaarheid van databanken valt meestal onder de WOB. Uit artikel 2 van de WOB, '(...) onverminderd het elders bij wet bepaalde' kan worden geconcludeerd dat bijzondere wetten in principe de WOB opzij zetten (Reinsma en Van der Sluijs, 2002). Van een aantal Europese en nationale regels staat vast dat deze als bijzondere regeling aan de WOB derogeren¹ (TK, 1999-2000, 26387, nr. 7; Brandsen e.a. Over wetten, 2004). Deze specifieke wetgeving en openbaarheidregimes worden niet besproken in dit artikel.

De implementatie van de Europese Databankrichtlijn opende, naast de mogelijkheid oorspronkelijke databanken auteursrechtelijk te beschermen, een sui generis databankenrecht. Zodoende bestaan momenteel in Nederland drie vormen van intellectueel eigendomsrechtelijke bescherming van databanken, te weten auteursrechtelijke, databankrechtelijke en geschriftenbescherming. Aan de auteursrechtelijke- en geschriftenbescherming wordt in het kader van dit artikel slechts aandacht gegeven waar dit voor een goed begrip van de zaak nodig is; de focus ligt op de databankrechtelijke bescherming.

¹ Nationale regelingen die voorgaan op de WOB zijn bijvoorbeeld: Wet op de geneesmiddelenvoorziening; Wet politieregisters; Wet milieubeheer en AWB; Luchtvaartongevallenwet; Bestrijdingsmiddelenwet; Wet waardering onroerende zaken vastgestelde waarden; Provinciewet; Gemeentewet (Brandsen e.a. 2004).

Database-managementsystemen zijn sinds de jaren '90 van de vorige eeuw auteursrechtelijk beschermd. In 1991 werd de Europese Richtlijn betreffende de rechtsbescherming van computerprogramma's vastgesteld. De richtlijn werd in 1993 geïmplementeerd in de Auteurswet 1912. Sindsdien zijn computerprogramma's, als ze een eigen, oorspronkelijk karakter en het persoonlijk stempel van de maker dragen en dus als een werk te beschouwen zijn in de zin van de Auteurswet 1912, expliciet beschermd krachtens het auteursrecht. In de Databankenwet wordt dit ook uitdrukkelijk vermeld; artikel 1, derde lid stelt: 'Op computerprogramma's die worden gebruikt bij de productie of de werking van met elektronische middelen toegankelijke databanken zijn de desbetreffende bepalingen in de Auteurswet 1912 van toepassing.' (Spoor, Verkade en Visser 2005). De Europese Richtlijn stelt ook dat de bescherming van de richtlijn niet geldt voor computerprogramma's gebruikt bij de fabricage of de werking van de met elektronische middelen toegankelijke databanken. De auteursrechtelijke bescherming van computerprogramma's zal hier niet verder aan bod komen. Privatisering van overheidsfuncties, verzelfstandiging en privatisering van overheidsinstellingen vormen een wezenlijk gevaar voor de openbaarheid van informatie. Deze private organisaties, die publieke taken hebben, leggen soms omvangrijke dataverzamelingen aan waarvoor geen (bijzondere) publiekrechtelijke openbaarheidsregels gelden. Indien overheidsinstellingen overgaan naar de particuliere sector, vallen ze niet meer onder de WOB (Dommering et al 2002). Deze samenloop tussen privatisering van bestuursorganen en afnemende openbaarheid van informatie wordt hier niet behandeld.

De overheid kan om twee redenen aanspraak maken op auteursrechtelijke bescherming van haar informatiebronnen. Ten eerste kan de betreffende overheidsinformatie inkomsten genereren. Van Eechoud (1998) spreekt in dit verband over uitbating van met publieke middelen bekostigde informatie. Daarnaast kan de overheid haar informatie willen beschermen omdat zij de integriteit van de inhoud wil garanderen vanwege mogelijke aansprakelijkheid (Overheidsinformatie Groenboek 1998). Daar wordt in dit artikel niet verder op ingegaan.

III. Begrippen

Een *databank* – de Engelse term is *database* – is een gestructureerde verzameling van gegevens op een computersysteem. De term dook op omstreeks 1970, tegelijkertijd met wat toen werd genoemd de ‘computerisering’. Verkade en Visser (1999) definiëren de term als ‘uitvoerige gegevensverzamelingen’. Een andere definitie is ‘een zichzelf beschrijvende verzameling van geïntegreerde records’. Deze laatste beschrijving wordt kort toegelicht. Naast gebruikersgegevens bevat een databank ook een beschrijving van de eigen structuur. Naar deze beschrijving wordt wel gerefereerd als data-dictionary, data-directory of als meta-gegevens. Als je een databank voorstelt als een bibliotheek, kun je een data-dictionary vergelijken met een bibliotheekcatalogus.

Daarnaast bevat een databank indexen die worden gebruikt voor het leggen van relaties tussen de verschillende gegevens alsmede het verbeteren van de verwerkingssnelheid. Soms bevat de databank ook nog applicatiemetadata: gegevens over de applicaties die de database gebruiken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de structuur van een gegevensinvoerformulier. Samengevat kan een databank dus vier soorten gegevens bevatten: gebruikersgegevens, metadata, indexen en applicatiemetadata. Vandaar een verzameling geïntegreerde records.

Een databank verleent een organisatie de kans om gegevens zodanig vast te leggen dat er een directe relatie is met haar taakuitvoering. Voor het beheer en onderhoud van de databank wordt programmatuur gebruikt, een databanksysteem of database-managementsysteem (DBMS). Gegevens uit diverse databanken kunnen in een DBMS worden opgeslagen als een logische verzameling en gebruikers kunnen gegevens toevoegen, wijzigen en verwijderen. Deze bewerkingen worden uitgevoerd door middel van een manipulatietaal, bijvoorbeeld Structured Query Language (SQL). Het is van belang hierbij de gegevensintegriteit, oftewel de betrouwbaarheid van de gegevens in de databank te bewaken (Jordens 1996; Kroenke 1995).

In dit artikel wordt onder een databank begrepen een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen, systematisch of methodisch geordend en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk. Dit is een ju-

ridische definitie van een databank, geen fenomenologische, en deze is rechtstreeks afgeleid uit de Europese richtlijn en de Databankenwet.

De term *openbaarheid* in artikel 110 van de Grondwet (de overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen) en in de WOB, ziet toe op openbaarheid voor iedereen (TK 2000–2001, 27 460, nr. 1). De archiefterminologie definieert *openbaarheid* als de ‘toestand van archiefbescheiden waarbij ieder met inachtneming van bij of krachtens de wet vastgelegde beperkingen bevoegd is deze te raadplegen en daarvan of daaruit reproducties, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of te laten maken’. (Den Teuling 2003).

Het voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie omschrijft openbaar als ‘de status van een document of informatie die een ieder aanspraak geeft op kennisneming daarvan. (...) Openbaarheid is een status die informatie of een document verkrijgt wanneer deze bij daartoe strekkend besluit (eventueel besloten liggend in feitelijke verstreking) wordt toegekend’ (Memorie Voorontwerp 2006, Voorontwerp 2006)². Een overheidsnota uit 1997 spreekt over *openbaarheid van informatie* wanneer de toegang tot die informatie in juridische zin openstaat voor het publiek (Naar toegankelijkheid 1997). Deze laatste omschrijving wordt in dit artikel aangehouden.

Toegankelijke staat wordt in de archiefterminologie omschreven als de ‘toestand van een archief, archiefafdeling of archiefbestanddeel waarin de archiefbescheiden en de gegevens in de archiefbescheiden in redelijke tijd gevonden en raadpleegbaar gemaakt kunnen worden.’ ‘De toestand waarin archiefbescheiden niet zijn onderworpen aan beperkingen van de openbaarheid en in goede staat en geordende staat verkeren’ wordt in de archivistiek aangeduid als *beschikbaarheid* (Den Teuling, 2003). Onder beschikbaarheid wordt hier verder verstaan dat derden niet alleen fysieke toegang hebben tot overheidsinformatie maar deze ook onder heldere condities mogen gebruiken (TK 1999–2000, 26387, nr. 7). ‘Toegankelijkheid is het gemak waarmee daadwerkelijk van de mogelijkheid om

² Het wetsvoorstel regelt ook verstrekking van informatie die niet openbaar is. Dit is onder geheimhouding mogelijk aan bijzondere belanghebbenden zoals andere overheidsorganen die deze informatie nodig hebben voor hun taak, degene op wie de informatie betrekking heeft en degene die een zwaarwegend belang heeft bij kennisneming’ (Memorie Voorontwerp 2006).

overheidsinformatie te raadplegen gebruik gemaakt kan worden' (Naar toegankelijkheid 1997). *Toegang* is een breder begrip dan openbaarheid. Hieronder wordt niet alleen begrepen toegang tot informatie die (passief) openbaar is voor iedereen, maar ook toegang tot informatie die slechts beschikbaar is voor bepaalde persoon of bepaalde groepen, met name persoonsgegevens (TK 2000–2001, 27 460, nr. 1). Toegang veronderstelt openbaarheid, want zonder openbaarheid is er immers geen toegang. Juridische toegankelijkheid is iets anders dan feitelijke toegankelijkheid. Een wet kan burgers wel een recht op toegang en gebruik van informatie geven, maar als de informatie vervolgens niet raadpleegbaar is omdat deze feitelijk niet toegankelijk is en dus niet beschikbaar is, stelt dit recht nog niet veel voor (De Vries 2001). Toegang valt evenwel samen met openbaarheid als iedereen toegang tot bepaalde informatie heeft. Toegang tot informatie staat echter niet in alle gevallen gelijk aan openbaarheid. Slechts indien iedereen de mogelijkheid tot inzage heeft, dus desgewenst toegang tot informatie krijgt, hebben we te maken met openbaarheid. De term toegang wordt hier gedefinieerd als de feitelijke mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen of te verwerven (Naar toegankelijkheid 1997).

In de *Mededeling van de Commissie aan de raad (...) inzake de realisatie van een EU-kader voor de exploitatie van overheidsinformatie* uit 2001 werd een voorstel gedaan voor een werkdefinitie van het begrip *overheidsinformatie*. 'Informatie: eender welke inhoud, ongeacht het medium (geschreven op papier of opgeslagen in elektronische vorm) of als geluids-, video- of audiovisuele opname'. De definitie die voorkomt in de richtlijnen met betrekking tot overheidsaankopen zou 'een nuttig uitgangspunt kunnen zijn voor de definitie van overheidsorganisaties.' Dit is naar mijn mening geen werkbare definitie. Overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht kan het begrip 'overheid' omschreven worden als een orgaan of rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld, of een ander orgaan of college met enig openbaar gezag bekleed. Informatie waarover instanties met openbaar gezag beschikken voor of tengevolge de uitoefening van hun publieke taken, is dan te definiëren als overheidsinformatie (Van Eechoud 1998). De laatste definitie wordt hier gehanteerd.

Overheidsinformatie kan worden geordend in drie rubrieken:

1. basisinformatie van de democratische rechtsstaat, bestaande uit wet- en regelgeving, uitspraken van de rechterlijke macht en parlementaire informatie. Deze bescheiden zijn principieel openbaar;
2. bestuurlijke informatie onder de WOB;
3. elektronische gegevensbestanden van het bestuur.

De laatste categorie wordt gedefinieerd als 'elektronische gegevensbestanden van het bestuur en de informatie die daarmee kan worden gemaakt.' In het rapport *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie* uit 1997 werd terecht geconcludeerd dat met elektronische bestanden door selectie, generalisatie of bestandskoppeling een grote variëteit aan informatie kan worden gemaakt.

'Het *publiekrecht* regelt de rechtsverhouding van overheid tot individu en van overheden onderling met het oog op het algemeen belang, het *privaatrecht* regelt voornoemde verhouding tussen burgers, of tussen publiekrechtelijke lichamen onderling optredend als burgers of tussen een publiekrechtelijk lichaam optredend als een burger en een burger', aldus Koderitsch en Koderitsch (1954). In het verleden werd verschil gemaakt tussen intellectuele en industriële eigendom. Onder *intellectuele eigendom* werden het auteursrecht en naburige rechten begrepen, terwijl de verzamelnaam *industriële eigendom* werd gereserveerd voor octrooien en merken. Industriële eigendomsrechten werden vooral in het bedrijfsleven gebruikt, terwijl intellectuele eigendom lag op het gebied van de voortbrengselen van letterkunde, wetenschap en kunst. Sedert 1976³ (Wichers Hoeth 2000) verdween dit onderscheid grotendeels. Sindsdien wordt de overkoepelende term intellectuele eigendom voor beide categorieën gebruikt.

Intellectuele eigendom staat niet gelijk aan intellectuele eigendomsrechten. Waar men spreekt van intellectuele eigendom doelt men op een (abstract) product van de geest. De benaming intellectuele eigendomsrechten wordt gereserveerd voor een juridisch recht ter bescherming van de voortbrengsels van de geest.

Volgens Hagen (2002) is het discutabel of het databankenrecht te beschouwen is als een intellectueel eigendomsrecht, aangezien het een typisch voorbeeld is van een zuivere prestatiebescherming.

³ In 1976 werd de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (WIPO) opgericht (Wichers Hoeth 2000).

Ook Van Lingen (2000) noemt de Databankenwet een recent voorbeeld van prestatiebescherming. Activiteiten die niet aan de beschermingsvoorwaarden van een absoluut recht op het gebied van intellectueel eigendomsrecht voldoen, kunnen evenwel met een beroep op artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek worden beschermd. Hierin is vastgelegd dat 'als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of laten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt jegens een ander goed.' De rechtspraak is evenwel niet snel geneigd om krachtens voornoemd artikel bescherming te verlenen tegen het aanhaken bij andermans prestaties. In de zaak Decca/Holland Nautic wees de Hoge Raad in 1986 een standaardarrest. De Hoge Raad gaf aan dat voor een bescherming, vergelijkbaar met die welke een absoluut recht van intellectueel eigendom geeft, tenminste vereist wordt dat wordt geprofiteerd van een prestatie van dien aard dat zij op één lijn is te stellen met een prestatie die toekenning van een dergelijk recht rechtvaardigt. Hiermee werd de zogenaamde eenlijnsprestatie geïntroduceerd. Daarnaast dient een rechter rekening te houden met mogelijke impliciete keuzen van de wetgever; dit betreft de problematiek van de negatieve reflexwerking van het geschreven recht. 'Dit betreft de vraag naar het uitputtend karakter van de desbetreffende regel' (Van Lingen 2000; Spoor, Verkade en Visser, 2005). In het Decca/Holland Nautic en andere arresten werd tevergeefs gepoogd prestatiebescherming 'buiten het terrein van de intellectuele eigendoms wetten te bereiken' (Holzhauer 2002).

Een bezitter van een eigendomsrecht kan disponeren over diverse bevoegdheden. Ostrom & Hess (2001, aangehaald in Dommering et al 2002) onderscheiden vijf verschillende rechten. Deze eigendomsbevoegdheden kunnen ook worden toegepast op informatie:

- toegangsrechten, bijvoorbeeld de bevoegdheid om een databank te raadplegen;
- beheer, het recht om wijzigingen in een databank aan te brengen;
- uitwinningrechten, het recht een databank te exploiteren en van de exploitatie de vruchten te plukken;
- uitsluiting: het recht derden toegang te ontzeggen;

- beschikking: het recht de intellectuele eigendom geheel of gedeeltelijk over te dragen of een licentie te verstrekken.

Intellectuele eigendomsrechten bestaan vooral uit het recht van uitwinning, uitsluiting en beschikking.

IV. Overzicht van het overheidsbeleid inzake actieve openbaarheid en databankenrechten, 1994-2006.

Inleiding

Het ministerie van Justitie is in Nederland verantwoordelijk voor wetgeving inzake auteursrechten. Medeverantwortelijk voor het beleid zijn de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Economische Zaken (Rutten en Bockxmeer 2003). Voor de handhaving van de industriële eigendomsrechten, waaronder de Databankenwet kan worden gerekend, is het ministerie van Economische Zaken eerstverantwoordelijk (TK 2005-2006, 30 392, nr. 3).

1994-1999

In 1994 sprak het kabinet in het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP) uit dat de overheid model moest staan voor de toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT). In de *Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector* nummer 3 trok het kabinet die lijn door naar het informatievoorzieningsbeleid: ICT moest niet langer alleen worden gebruikt voor de eigen informatiebehoeften van de overheid, maar ook voor de communicatie tussen overheid en burger en bedrijfsleven (Naar toegankelijkheid 1997). De nota *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie* uit 1997 schetste voor het eerst in Nederland een beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met ICT. Het kabinet beschouwde het van primair belang om burgers betrokken te houden bij het democratisch proces. Inzet van ICT kon dit engagement wellicht versterken. Verder riep de nota op het nut van de talrijke gegevensbestanden van de overheid te vergroten. Centrale vragen in de nota waren: Welke overheidsinformatie moet elektronisch toegankelijk worden gemaakt, voor wie, waarom, hoe en tegen welke prijs?

De nota onderkende drie soorten overheidsinformatie: basisinformatie van de democratische rechtsstaat, bestuurlijke WOB-informatie en elektronische gegevensbestanden van het bestuur. Een belangrijke constatering in de nota was dat het kabinet zich op het standpunt stelde dat de opvraagbaarheid van bestandsgegevens uit hoofde van de WOB werd begrensd door de publieke taak van bestuursorganen. Het kabinet stelde zich op het standpunt dat bestandsgegevens als zodanig in principe niet openbaar waren. Daarnaast waren bestuursorganen niet verplicht tot het verstrekken van bewerkbare elektronische kopieën onder de WOB, aldus de nota. Daaruit trok het kabinet de gevolgtrekking dat veel van de informatie die met bestanden kunnen worden gemaakt en die ook voor andere dan bestuurlijke doeleinden kunnen worden aangewend, niet opvraagbaar waren onder de WOB. Het betrof hier immers basisgegevens uit die bestanden die als zodanig (nog) niet concreet gebruikt werden bij het uitvoeren van bestuurlijke taken. Doorslaggevend was, in het licht van het doel van de wet, dat een verzoek om informatie een 'bestuurlijke aangelegenheid' moest betreffen. Deze bepaling impliceerde, aldus de nota, dat informatie die bestuursorganen met behulp van hun bestanden maakten in het kader van het voorbereiden of uitvoeren van hun beleid, in beginsel als openbare informatie kon worden opgevraagd.

Voor wat betreft de toegang voor burgers tot gegevensbestanden kwam de nota tot een paradoxale conclusie. Het kabinet constateerde dat bestandgegevens in de huidige vorm ongeschikt waren voor particulier gebruik. Slechts na aanpassing van de zoek- en opslagstructuur en andere wijzigingen door de bestuursorganen die de bestanden beheerden, konden burgers toegang tot deze bestandgegevens verkrijgen. Er werd vastgesteld dat bestuursorganen daartoe niet verplicht konden worden. Alleen indien ze een financieel belang daarbij hadden, zouden ze onverplicht tot voornoemde aanpassingen overgaan. Een wijziging van de WOB om de toegang tot bedoelde gegevensbestanden voor burgers te implementeren vond het kabinet ongewenst. Aangezien het samenbrengen van de gegevens kostbaar was, huldigde het kabinet het standpunt dat de bestandgegevens niet tegen vergoeding van enkel verstrekkingskosten beschikbaar moesten worden gesteld. De nota kwam aldus tot een tegenstrijdige conclusie: 'De gebon-

denheid van bestuursorganen aan de publieke taak dreigt af te nemen door de variëteit aan informatie die zij kunnen produceren en door de activiteiten die zij daarmee kunnen verrichten. Die gebondenheid kan worden hersteld door particulieren toegang te geven tot de grondstoffen van die informatie. Maar dit kan alleen worden gerealiseerd wanneer bestuursorganen gegevens mogen aanmaken in een vorm die zij zelf niet nodig hebben en daarvoor bovendien een reële vergoeding mogen vragen. Dat kunnen zij echter niet als ze zich strikt houden aan hun publieke taak!'

Auteursrechtelijke bescherming legt beperkingen op aan het verdere gebruik van bestanden. De nota uit 1997 stelde vast dat meer duidelijkheid nodig was over de auteursrechtelijke bescherming van bestanden.

Van wet- en regelgeving en van rechterlijke uitspraken is wettelijk vastgesteld dat daarop geen auteursrecht berust. Artikel 15b van de Auteurswet 1912 stelt dat verdere openbaarmaking of vereenvoudiging van een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk geen inbreuk oplevert op het auteursrecht, tenzij dit door de overheid uitdrukkelijk is voorbehouden. Daarvan wordt slechts bij uitzondering gebruik gemaakt. Inzake de plicht tot actieve openbaarmaking van informatie merkte de nota op dat de regeling hiervan minder ver is uitgewerkt in de WOB. Het was daarom, dat deze verplichting nog betrekkelijk weinig werd nagekomen in 1997, zo schatte men in. De kenmerkende voordelen van nieuwe media, zoals internet, voor het verstrekken van informatie, mochten echter niet onbenut blijven en konden worden ingezet om bestuursorganen hun verplichtingen tot actieve openbaarmaking na te laten komen (Nota toegankelijkheid 1997).

In september 1997 verzochten Kamerleden om een kader dat gebruikt kon worden bij het aan derden beschikbaar stellen van overheidsinformatie uit de elektronische gegevensbestanden van het bestuur. Dit gebeurde tijdens een Algemeen Overleg met de vaste commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede-Kamer over de nota *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie*. Het raamwerk moest sturing geven aan het in voornoemde nota opgemerkte verschijnsel dat steeds meer bestuursorganen tegen betaling informatie uit hun bestanden beschikbaar stelden. Hierop gaf het ministerie van Binnenlandse Zaken aan BDO Consultants opdracht tot een inventariserend onderzoek naar elektroni-

sche gegevensbestanden van het bestuur. In 1998 verscheen vervolgens het onderzoeksrapport *Elektronische bestanden van het bestuur*.

Het rapport deed verslag van een onderzoek naar

1. aard, aantallen, 'eigenaren', betekenis en belang van elektronische bestanden van het bestuur;
2. de wijze waarop deze elektronische gegevensbestanden werden gebruikt, toegespitst op de toegankelijkheid en de exploitatie (Bleker 1998).

Het verslag concludeerde dat bestuursorganen veel gegevensbestanden beheerden en dat hieruit vaak informatie verstrekt werd aan andere organisaties. Het grootste deel van de bestanden werd aangetroffen bij gemeenten en provincies. Verstrekking hieruit vond met name plaats tussen bestuursorganen en niet zozeer aan private partijen. De inhoud van veel van de gegevensbestanden was buiten de eigen organisatie nauwelijks bekend. De onderzochte organisatiedelen van de rijksoverheid bezaten weinig of geen elektronische bestanden. De bestanden die ze beheerden, waren te bestempelen als uniek, maar er werd weinig verstrekt aan derden. De organisaties stelden zich reactief op. Ook werd vastgesteld dat verdere ontsluiting ook voor andere sectoren maatschappelijk nut had.

Het verslag van BDO stelde vast dat als overheidsinformatie openbaar werd gemaakt, het auteursrecht goed geregeld diende te zijn. In het onderzoek werden dienaangaande geen knelpunten gevonden ten aanzien van het auteursrecht (Bleker 1998).

De interdepartementale werkgroep WOB-Auteursrecht rapporteerde haar bevindingen in 1999. De werkgroep onderzocht de juridische verhouding tussen enerzijds de WOB en anderzijds de Auteurswet 1912 en de Databankenwet. De werkgroep stelde allereerst vast, dat in hoeverre een burger recht op toegang heeft tot overheidsinformatie wordt bepaald door het publiekrechtelijk kader. Genoemde toegang tot overheidsinformatie kan beperkt of zelfs uitgesloten zijn. Het privaatrecht zoals vastgelegd in de Databankenwet geeft de producent van een databank het exclusief recht en bepaalt in hoeverre men recht heeft gebruik te maken van overheidsinformatie; conform de begrippen die hiervoor gedefinieerd zijn, refereert de werkgroep hier naar de beschikbaarheid van overheidsinformatie. Beide kaders kunnen tegelijker-

tijd van toepassing zijn, aldus de werkgroep. De commissie constateerde voorts dat de WOB geen uitsluitel geeft of openbaarmaking van informatie onder de vigeur van genoemde wet uitoefening van databankenrecht in de weg kan staan. Anders gezegd, kan het databankenrecht openbaarmaking van informatie onder de WOB beletten? Deze vraag is belangrijk; bestuursorganen kunnen onder de WOB verplicht worden informatie waarop rechten van derden rusten openbaar te maken. Verder werd geconcludeerd dat de betekenis van de terminologie in zowel de WOB als de Databankenwet onduidelijk was. Hierdoor is de reikwijdte van de uitzonderingen op het databankenrecht vaag. Het comité kwam tot de bevinding dat de relatie tussen de WOB en de Databankenwet niet in termen van voorrang moet worden benaderd. De werkgroep: 'In geval van samenloop in de toepassing van deze wetten, moet er worden uitgegaan van de eigen ratio en werkingssfeer er van. Dit betekent dat aan het nakomen van een publiekrechtelijke verplichting tot informatieverstrekking onder de WOB, tevens privaatrechtelijke rechtsgevolgen verbonden kunnen zijn onder de (...) Databankenwet.'

Voorts rapporteerde de werkgroep, dat als een bestuursorgaan een databank, waarvan ze zelf producent is, actief openbaar maakt, een ieder vrij is de databank onbeperkt op te vragen en te hergebruiken als het bestuursorgaan dienaangaande geen voorbehoud heeft gemaakt conform artikel 8 tweede lid van de Databankenwet. Echter, wil een bestuursorgaan overgaan tot actieve openbaarmaking indien een derde de producent van een databank is, dan zal het bestuursorgaan over de databank moeten kunnen beschikken als rechtmatige gebruiker. Dit kan bijvoorbeeld door het verkrijgen van een licentie van de producent. Artikel 4 stelt dat rechtmatige gebruiker van een databank welke op enigerlei wijze aan het publiek ter beschikking is gesteld, geen handelingen mag verrichten waardoor hij de normale exploitatie van de databank in gevaar brengt of ongerechtvaardigde schade aan de producent toebrengt. Indien door actieve openbaarmaking inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de producent van de databank biedt artikel 10, tweede lid onder g van de WOB volgens de werkgroep enige ruimte om die inbreuk te voorkomen. Het bestuursorgaan moet onder de WOB het belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van het voorkomen van

onevenredige benadeling van derden. Als er evenwel toch wordt overgegaan tot actieve openbaarmaking, dan moet het bestuursorgaan de producent daarvoor schadeloos stellen.

In het rapport werd ook ingegaan op verstrekking van (informatie uit) gegevensbestanden in relatie met de eis die de WOB stelt dat een verzoek om informatie een bestuurlijke aangelegenheid moet betreffen. De werkgroep stelde voor hierbij een verschil te maken tussen verzoeken om bepaalde bestandsinformatie en gehele bestanden. In het eerste geval stelde de werkgroep vast, dat 'informatie die met een bestand kan worden gemaakt [welke] wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor het bestuursorgaan is opgezet' geen bestuurlijke aangelegenheid is. 'Hetzelfde lijkt te gelden voor informatie die min of meer automatisch beschikbaar komt bij doelconform gebruik van het bestand, zonder relevant te zijn voor de uitoefening van de taak.' In dat geval hoeft geen verstrekking conform de WOB plaats te vinden. Voor wat betreft gehele bestanden bestaat de relatie tot de taakuitoefening immer, maar de werkgroep betwijfelde of deze verhouding voldoende duidelijk is om over bestuurlijke aangelegenheden te kunnen spreken. De commissie gaf aan niet in staat te zijn de voorliggende vragen in abstracto te beantwoorden en gaf aan dat het de taak van de rechter is nadere uitleg te geven aan het criterium bestuurlijke aangelegenheid.

Daalder (2005) stelt vast dat vanuit 'de vaste rechtspraak een verzoek, dat slechts zou kunnen worden gedestilleerd uit een in beginsel onbegrensde hoeveelheid documenten, niet voldoet aan de eisen die aan een WOB-verzoek kunnen worden gesteld. In sommige uitspraken wordt in dat soort gevallen een duidelijk verband gelegd met het onvoldoende vermelden van de bestuurlijke aangelegenheid. Agenda's en besluitenlijsten van een bestuursorgaan zijn om die reden geen document dat betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid.' Wellicht kunnen in het verlengde van deze oogpunten ook verzoeken om verstrekking van gehele databanken worden uitgesloten.

De werkgroep kwam met de aanbeveling artikel 5 van de WOB uit te breiden met een lid dat bepaald dat de beslissing op een verzoek om informatie aan het bepaalde in onder meer de Databankenwet geen afbreuk doet. Want de verzoeker die onder de WOB informatie verkrijgt waarop databanken-

rechten rusten, heeft deze rechten te respecteren (Tweede Kamer, 1999-2000, 26387, nr. 7).

2000: vier rapporten

De commissie *Grondrechten in het digitale tijdperk* publiceerde in de lente van 2000 haar eindrapport. Deze door de regering ingestelde commissie had de taak een advies uit te brengen inzake de gevolgen van nieuwe informatie- en communicatietechnologie voor de grondrechten. Onder meer vroeg de regering aan genoemde commissie haar te adviseren of in de Grondwet een nieuw grondrecht moet worden opgenomen dat het recht op toegang tot overheidsinformatie regelt. In haar eindrapport adviseerde de commissie in de Grondwet een nieuw artikel op te nemen dat zou leiden tot een behoorlijke verruiming van de WOB. Het nieuwe artikel zou supplementair zijn op het reeds bestaande artikel 110 van de Grondwet. Waar artikel 110 slechts in algemene zin raakt aan plicht voor overheidsorganen om openbaarheid te betrachten, heeft het wetsontwerp slechts betrekking op een facet daarvan: de toegang tot en toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie. Het nieuwe artikel zou de burger een subjectief recht⁴ op toegang geven tot bij de overheid berustende informatie. Verder zou de overheid een zorgplicht krijgen om deze informatie toegankelijk te maken en te houden.

Het nieuwe Grondwetartikel zou leiden tot een behoorlijke verruiming van het openbaarheidsregime, vergeleken met de WOB. Zo zouden het parlement, de rechterlijke macht en hoge colleges van staat ook onder de vigeur van het nieuwe openbaarheidsregime komen te vallen. Kent de WOB nog het begrip document ('een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat'), het voorgestelde Grondwetartikel spreekt over informatie. Onder dit technologie-onafhankelijke begrip vallen zelfs mondelinge gegevens. De WOB geeft de burger recht op informatie over bestuurlijke aangelegenheden, onder het voorgestelde nieuwe grondrecht is in beginsel alle 'bij de overheid berustende informatie' openbaar. Ook wordt voorgesteld dat de overheid de sociale plicht krijgt om informatie die bij haar berust toegankelijk te maken voor burgers. Een recht op toegang is geen waar-

⁴ Een rechtens afdwingbaar recht van de burger op toegang tot bij de overheid berustende informatie (TK 2000-2001, 27460, nr. 1).

borg voor een effectieve toegang, aldus de commissie. Dit alles zou, aldus de commissie Franken, niet alleen bijdragen tot het afleggen van verantwoording over het gevoerde overheidsbeleid, maar ook de betrokkenheid van allerlei maatschappelijke groepen bij het democratisch proces versterken (De Meij 2001; Samenvatting 2000; De Vries 2001).

In een reactie op het eindrapport stelde het kabinet zich op het standpunt dat het gewenst is een nieuw grondrecht voor iedere burger op toegang tot bij de overheid berustende informatie in de Grondwet op te nemen. Feitelijk zou daarmee een in regelgeving en beleid neergelegd fundamenteel rechtsbeginsel worden gecodificeerd, aldus het kabinet. In haar antwoord ging het kabinet nader in op de zorgverplichting om bij de overheid berustende informatie toegankelijk te maken. Kenbaarheid is een belangrijk aspect van toegankelijkheid, zo werd gesteld. Dit aspect heeft ook relevantie voor het subjectieve recht van de burger op toegang: hij moet weten welke informatie beschikbaar is. Het kabinet kondigde aan dat het, als eerste stap naar een grotere kenbaarheid, alle overheidssectoren uit zou nodigen om te inventariseren welke bestanden beschikbaar zijn en om dit overzicht actief ter beschikking te stellen. (TK 2000-2001 27460). Na vaststelling van het Grondwetartikel⁵ zou de overheid, meer dan nu het geval is, worden gedwongen actief informatie beschikbaar te stellen.

In 2000 verscheen ook het rapport *De Digitale Overheid en de wet*. De nota, vervaardigd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van het programma Digitale Duurzaamheid, inventariseerde de relevante wet- en regelgeving welke samenhangt met de bewaar- en beheerstaken van een digitale overheid. In het rapport werden voorstellen gedaan voor mogelijke aanpassingen van wet- en regelgeving. Niet voor het eerst werd ook hier opgemerkt dat gezien de interactie van diverse wettelijke kaders, waaronder de WOB en de Databankenwet, de wetgever meer aandacht zou moeten hebben voor een meer eenvormig begrippenapparaat. In de diverse wetten wordt namelijk een reeks aan

verschillende termen gebruikt. Het rapport ging ook in op intellectuele eigendoms kwesties. Er werd onder meer nader ingegaan op de relatie tussen de Databankenwet en de WOB. Kan het databankenrecht van een derde op een ten behoeve van bepaald overheidshandelen gebruikte databank actieve openbaarmaking beletten? Vastgesteld werd dat er geen sprake is van conflicterende belangen tussen de WOB en het intellectueel eigendomsrecht in geval van actieve openbaarmaking van WOB-informatie waar het bestuursorgaan zelf beschikt over het databankenrecht. Er treedt een probleem op als de intellectuele eigendomsrechten toekomen aan derden. In artikel 2 van de WOB staat dat een overheidsorgaan bij de uitvoering van zijn taak informatie verstrekt, onverminderd het elders bij wet bepaalde. De vraag is, of dit ook betekent onverminderd het bepaalde in de Databankenwet. Prevaleert de WOB of de Databankenwet?

Gesteld werd - in navolging van de interdepartementale werkgroep WOB-auteursrecht - dat bij actieve openbaarmaking het bestuursorgaan conform artikel 10, tweede lid onder g ruimte heeft om schending op de rechten van een derde te voorkomen. Het betreft hier een zogenaamde relatieve uitzonderingsgrond. Verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. De afweging die moet worden gemaakt is het belang van openbaarheid versus exclusieve databankrechten op grond van de Databankenwet. Indien het bestuursorgaan na afweging constateert dat het belang van openbaarmaking zwaarder weegt, dan zal het de relevante gevolgen voor zijn verantwoording moeten nemen, aldus het rapport (Prins en Matthijsen 2000).

Een derde rapport dat in 2000 verscheen is de beleidslijn *Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie*. Het beleidsdoel dat daarin werd geschetst, is burgers verzekeren dat overheidsinformatie zo breed mogelijk toegankelijk en beschikbaar wordt. Een beleidsdoelstellingen die nader werd uitgewerkt was het verhelfen van het juridisch kader en het wegnemen van belemmeringen tot het gebruik van zogenaamde WOB-informatie. De nota definieerde dit begrip als bestuursinformatie, informatie inzake de voorbereiding, besluit-

⁵ Het voorstel voor het nieuwe Grondwetartikel werd in 2001 aangeboden aan de Raad van State voor advies. 'Besluitvorming hierover zal plaatsvinden nadat een kabinetsstandpunt op de evaluatie van de WOB is uitgebracht.' (Persbericht ministerraad 2004).

vorming en uitvoering van beleid berustend bij een bestuursorgaan. Vastgesteld werd dat databanken, of informatie daaruit, in principe onder de WOB vallen. Als een relatie met het bestuurlijk handelen van het betreffende bestuursorgaan ontbreekt, valt de databank of informatie daaruit echter buiten de werkingssfeer van de WOB. Maar het is onduidelijk of deze relatie nog te leggen valt als slechts een deel van het bestand wordt opgevraagd. Hier was nader onderzoek voor nodig. Geconstateerd werd verder, dat de WOB wel de openbaarheid regelt maar niet toeziet op de toegankelijkheid. Er rust dus geen feitelijke plicht op bestuursorganen onder de WOB om burgers constant toegang te geven tot actuele informatie in databanken. Als in specifieke wetgeving de openbaarheid anders is geregeld geldt de WOB ook niet, constateert de notitie terecht.

In de nota werd het voorbehoud dat in *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie* uit 1997 werd gemaakt ten aanzien van verstrekking van bestanden in bewerkbare vorm, ingetrokken. Er was sprake van een beleidswijziging; de overheid stond voortaan op het standpunt dat bestuursorganen binnen het regime van de WOB bestanden in bewerkbare vorm moeten verstrekken. De nota zegde een onderzoek aan naar standaardpassages die overheidsorganen in hun contracten kunnen opnemen bij het uitbesteden van opdrachten aan externe partijen. Dit om moeilijkheden bij mogelijk hergebruik van overheidsinformatie te verhoeden. De studie is tot op heden niet uitgevoerd. Mijn vraag naar de stand van zaken van het betreffende onderzoek is voor het ministerie van BZK aanleiding om het onderzoek alsnog op te gaan starten⁶. Een voorbeeld van standaardpassages die in contracten kunnen worden opgenomen inzake intellectuele eigendomsrechten, zijn te vinden in de *Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van Diensten*.

Daarnaast zegde de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid een tweetal wetswijzigingen aan. Het kabinet toonde er zich voorstander van in de Auteurswet 1912 een uitdrukkelijke beperking op te nemen met het oog op verstrekking van informatie uit hoofde van de WOB. De Auteurswet

1912 zou worden aangepast met een bepaling dat het feitelijk verschaffen van informatie op grond van de WOB geen schending van het auteursrecht vormt. In de WOB dient te worden opgenomen dat informatieverstrekking gebaseerd op deze wet geen afbreuk doet aan het auteursrecht van derden. Over de Databankenwet werd evenwel niet gerept. Verder wees de beleidslijn op de mogelijkheid dat onder de WOB auteursrechtelijk beschermd materiaal evenwel toch aan een breed publiek kan worden verstrekt. Een zakelijke samenvatting van de inhoud mag zonder bezwaar actief ter beschikking worden gesteld, bijvoorbeeld via het internet (Tweede Kamer, 1999-2000, 26387, nr. 7).

Een vierde rapport - *WOB & ICT: onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur* - werd in december 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden. Probleemstelling van het rapport was in hoeverre ICT van invloed is op de werking van de WOB en of er om die reden aanleiding was de WOB en aanverwante regelgeving te wijzigen. In dit rapport kwamen de inzet van ICT bij actieve informatieverstrekking en de samenloop van de WOB met wetgeving betreffende het auteursrecht aan de orde. De onderzoekers constateerden dat zoekfaciliteiten op websites en toegang tot publiekinformatiesystemen en documentaire informatiesystemen deel uitmaken van de plicht tot actieve informatieverstrekking.

In het rapport werd gesteld dat actieve openbaarmaking van databanken is te prefereren boven passieve verstrekking uit deze informatiesystemen. De ratio hiervan is dat de in de databanken opgeslagen informatie regelmatig modificeert. Het bestuursorgaan stelt een ieder door actieve openbaarmaking in staat steeds de meest actuele informatie in te zien. Voor wat betreft de wijze waarop databanken actief openbaar gemaakt moeten worden, verkozen de onderzoekers het enkel toegang geven tot databanken via een website boven het in zijn geheel verstrekken van alle informatie via downloads. Dit om mogelijke koppeling van gevoelige gegevens te frustreren. Het moet gebruikers mogelijk worden gemaakt via een website een databank (deels) bevraagbaar te maken. Daarbij moet worden voorkomen dat ze integraal over de in het systeem opgenomen informatie kunnen beschikken om voornoemde koppelingen te kunnen leggen. Bovendien kan door alleen toegang te ver-

⁶ E-mail van Vera Korte, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de auteur van 12 september 2006 ('...ik kan u wel melden, dat naar aanleiding van uw vraag het ministerie dit onderwerp wel gaat oppakken. Dus wij zijn u dankbaar voor uw vraag.').

schaffen worden onderzocht hoe gebruikers zoeken in de databank. Met deze kennis kan de zoekfunctionaliteit worden verbeterd (Lodder, Bergfeld en Kaspersen 2000 en idem, 2001).

2001-2005

De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie presenteerde in 2001 haar rapport *In dienst van de democratie*. In dit eindrapport deed de commissie Wallage onder meer de aanbeveling overheidsinformatie actief openbaar te maken. De commissie stelde vast dat de praktijk van de WOB zich vooral concentreert op passieve openbaarheid. Veel bestuurlijke en ambtelijke inspanning blijft steken in debatten inzake uitzonderingsgronden bij passieve openbaarheid, aldus de commissie. De overheid stelde zich defensief op in de omgang met de WOB. De commissie deed een aantal concrete voorstellen om de actieve openbaarheid te vergroten. Daar valt nog een wereld te winnen, alzo de werkgroep WOB⁷ in een bijlage van het rapport. In concreto dienen bestuursorganen een activiteitenindex bij te gaan houden met betrekking tot onderwerpen die behoren tot de beleidsagenda. Deze verplichting zou wettelijk moeten worden vastgelegd in artikel 8 van de WOB. De activiteitenindex⁸ moet minimaal jaarlijks geactualiseerd worden en dient onder meer op internet geplaatst te worden. De index kan tevens worden gebruikt ter ontsluiting van reeds op internet geplaatste informatie. Inmiddels beschikt de rijksoverheid sedert twee jaar over een producten- en dienstencatalogus (TK 2004-2005, 30188, nr. 3). Het actief openbaar maken heeft grote gevolgen voor de werkwijze van de overheid. Zo dient te worden vastgelegd *wie* be-
slist, wanneer, welke informatie op het internet

⁷ Een werkgroep WOB adviseerde de Commissie Toekomst Overheidsdocumentatie op welke wijze de actieve openbaarheid van overheidsinformatie kan worden vergroot. Het betreffende advies is als bijlage dertien opgenomen in het eindrapport van de commissie.

⁸ In 2005 verscheen een nota van de Projectgroep Activiteitenindex, de *Notitie projectgroep Activiteitenindex versie 1.1*. Hierin wordt een concreet model voor een activiteitenindex gesuggereerd. Er wordt een door alle ministeries te hanteren metagegevensmodel beschreven. Ook wordt een taxonomie van beleids- onderwerpen voorgesteld waarmee de informatie via een activiteitenindex kan worden aangeboden. De nota stelt, dat '(...) interdepartementale afspraken over een uniforme ontsluiting van overheidsinformatie een voorwaarde [zijn] om (...) documenten van (...) verschillende ministeries terugvindbaar te maken en te presenteren alsof deze afkomstig zijn uit één database' (Notitie 2005).

wordt geplaatst. De commissie Wallage merkte verder op dat de ministeriële verantwoordelijkheid bij het toepassen van actieve openbaarheid beperkt is tot het beschikbaar stellen en toegankelijk maken van informatie. Betreffende de inhoud van de informatie en juistheid ervan is hij niet aanspreekbaar, concludeerde het rapport (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie 2001).

Betreffende een van de hoofdpunten van het rapport, de actieve openbaarheid, is naar de mening van de voorzitter van de commissie, Wallage, tot dan toe weinig vooruitgang geboekt door de overheid. Medio 2005 drong de Gemengde Commissie Communicatie nogmaals aan op snelle implementatie van de aanbevelingen van genoemde commissie (50 aanbevelingen 2005).

In hoeverre is de overheid aansprakelijk voor schade doordat de overheid onder haar berustende informatie publiekelijk toegankelijk maakt via internet en daarbij inbreuk maakt op een intellectueel eigendomsrecht? Deze vraag werd -naast andere⁹- beantwoord in een onderzoek uitgevoerd in 2001 door Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en de Katholieke Universiteit Brabant in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het rapport werden mogelijke opties voor het voorkomen en beperken van de aansprakelijkheid aangestipt. In een gebruiksaanwijzing kan de wijze waarop de informatie kan worden gebruikt, worden aangegeven. In het algemeen kan gewaarschuwd worden voor ander gebruik dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Hiervoor kunnen standaardprocedures worden ontwikkeld.

Als de overheid via het internet toegang verstrekt tot de inhoud van een databank, waarvan zij niet de producent is, kan zij worden gezien als 'hergebruiker' in de zin van de Databankenwet. De overheid dient zich in dat geval te vergewissen bij wie de elektronische rechten op de betreffende databank berusten, de zogenaamde vergewissingsplicht (Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie 2001).

In de nota *Naar optimale toegankelijkheid van overheidsinformatie* werd al aangekondigd dat er een nader onderzoek zou komen naar de wenselijk-

⁹ Het onderzoek maakt onderscheid in drie soorten belangenbeschendingen: schade doordat burgers afgaan op onjuiste of onvolledige informatie; door schending van de reputatie van de burger en schade doordat de overheid inbreuk maakt op een intellectueel eigendoms- of privacyrecht.

heid en haalbaarheid van een publiekrechtelijke regeling voor het gebruik van overheidsinformatie. Eind 2002 verscheen het rapport *Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie*. Het rapport pleitte ervoor het doel van de WOB te verruimen door naast een goede en democratische bestuursvorming de wet ook te richten op een vrij gebruik van informatie van bestuursorganen. In de wet zou ook gecodificeerd moeten worden dat actieve openbaarmaking, zo volledig en systematisch mogelijk via het internet, verplicht is. Ook zou er een wettelijke verplichting moeten komen om informatie die op verzoek is verstrekt zo veel mogelijk via het internet actief openbaar te maken (Reinsma en Van der Sluijs 2002).

In 2004 verscheen een evaluatierapport van de WOB. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben onderzoekers van de Universiteit van Tilburg de evaluatie opgesteld. Op basis van jurisprudentieonderzoek concludeerden de onderzoekers dat bestuurlijke aangelegenheden niet uitsluitend zaken zijn die samenhangen met beleidsvorming, -voorbereiding en -uitvoering door een bestuursorgaan. Dit begrip bestuurlijke aangelegenheid moet ruim geïnterpreteerd worden en betreft feitelijk het functioneren van het openbaar bestuur in al zijn aspecten. Hetzelfde geldt voor het begrip intern beraad. Verder merkte het evaluatierapport op dat de toepassing van de WOB al digitaal is, in zoverre dat informatie ofwel openbaar is, en daarmee beschikbaar voor iedereen, ofwel niet openbaar. Selectieve verstrekking van informatie is niet toegestaan onder de WOB. Gepleit werd voor kanteling van het toegangsbegrip. Hiermee wordt bedoeld het volledige omdraaien van de huidige situatie onder de WOB. Actieve openbaarmaking moet de hoofdregel worden, en niet passieve. Een (passief) WOB-verzoek is dan alleen nog nodig in gevallen waar sprake is van uitzonderingen op de hoofdregel en een afweging nodig is. Voornoemde vorm van actieve openbaarmaking kan overigen leiden tot openbaarheidsparadoxen, aldus het rapport. Het kan mogelijk leiden tot afnemende toegang. Bestuursorganen kunnen besluiten minder vast te leggen, omdat ze niet willen dat alle informatie openbaar wordt. Het criterium dat eens openbaar gemaakte informatie voorts actief moet worden verspreid kan ertoe leiden dat minder WOB-verzoeken worden toegekend (Brandsen e.a. 2004).

In 2004 schreef de minister van Justitie een brief aan de Tweede Kamer (TK 2004-2005, 29838, nr. 1) over het auteursrechtbeleid. Hij gaf in deze brief aan dat het Nederlandse beleid op genoemd gebied berust op een aantal uitgangspunten, waaronder een voorkeur voor zelfregulering, bewaren van de balans tussen verscheidene belanghebbenden en het prefereren van mondiale boven regionale, van Europese boven nationale oplossingen. Opnieuw attendeerde de brief op de broze balans tussen de legitieme belangen van rechthebbenden aan de ene, en de belangen van gebruikers en consumenten aan de andere kant. Onredelijke tarieven en belemmeringen van toegang enerzijds, en daartegenover ongebreideld kopieergedrag en de mogelijkheid om deze gekopieerde werken digitaal massaal te verspreiden anderzijds, leiden tot een spanningsveld. Dit kan resulteren in juridische versterking van auteursrechtelijke aanspraken en technische beschermingsmaatregelen die de toegang tot informatie bemoeilijken. De minister gaf aan dat auteursrecht niet mag uitmonden in onnodige belemmering van innovatie en toegang tot informatie. Mocht dit zich in de toekomst voordoen en biedt zelfregulering geen uitkomst, dan zou hij wetgevend ingrijpen. De Databankenwet voorziet in deze mogelijkheid bij artikel 5a, lid 3: bij algemene maatregel van bestuur kunnen regelen worden vastgesteld die de producent van de databank er toe verplichten aan de gebruiker van de databank voor doeleinden als omschreven in artikel 5 de nodige middelen te verschaffen om van deze beperking te profiteren, mits de gebruiker rechtmatig toegang tot de door de technische voorziening beschermde databank heeft.

Medio 2005 schreef het kamerlid Duyvendak een nota (TK 2004-2005, 30214, nr. 1) over de WOB waarin hij stelde dat deze wet zijn doel niet waarmaakt. Hij deed een aantal voorstellen tot verbetering. Hij constateerde dat de politieke en ambtelijke belangstelling voor de WOB zeer beperkt is. Op de evaluatie van de WOB in 2004 was geen parlementaire reactie gekomen, aldus het kamerlid. Duyvendak wil onder meer de actieve openbaarmaking onder de WOB uitbreiden. In zijn voorstel moeten alle bestuursorganen een protocol maken met daarin richtlijnen voor openbaarmaking. In de reactie van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (TK 2005-2006, 30214, nr. 2) van eind 2005 kondigde deze aan dat een beleidskader actieve openbaarheid zal worden opge-

steld. Doelstelling van genoemd beleidskader is binnen het raamwerk van de WOB meer documenten online toegankelijk te maken voor het publiek. Verder maakte hij bekend dat er een voorontwerp voor een wet openbaarheid van overheidsinformatie zou worden samengesteld. Hierin zouden de adviezen van de evaluatie uit 2004 van de Universiteit van Tilburg meegenomen worden. In het zogenaamde Actieprogramma 'Andere Overheid', dat startte in 2003, deed het kabinet onder meer de toezegging dat burgers zullen worden betrokken bij de beleidsvorming. Om effectieve betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming te stimuleren wordt de toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsinformatie sterk verbeterd. Het beschikbaar stellen van meer informatie en diensten via internet past in het streven van de overheid naar meer transparantie. De secretarissen-generaal van alle departementen spraken een 12-puntenplan activiteiten af, waaronder het vergroten van de bereikbaarheid van openbare overheidsinformatie voor burgers. Een van de activiteiten is het Project Databases op Internet. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaf Advies Overheid.nl de taak om plannen te ontwerpen om de beschikbaarheid van openbare databanken van het rijk op het internet te vergroten. In het rapport *Format Databases op Internet* (Oldenhuis e.a. 2005) werd vastgesteld dat op het op internet plaatsen van databanken slechts stapsgewijs zal plaatsvinden. Waarom dat zo traag zal gebeuren wordt verder niet toegelicht.

Wel is er inmiddels een format getest en ontwikkeld waarmee databanken, die onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid worden gemaakt en beheerd, op uniforme en toegankelijke wijze kunnen worden geïnventariseerd en beschreven. Het rapport doet verslag van een desk research naar standaarden die relevant zouden kunnen zijn voor de definitie van een format voor de beschrijving van voornoemde databanken. Ook worden reeds bestaande, buitenlandse praktijken op het gebied van het beschrijven van databanken beschreven. Geconcludeerd werd, dat in het buitenland nog niet veel routine is betreffende het beschrijven van databanken, afgezien van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Het doel van het 'format databases op internet' is een uniforme beschrijving van overheidsdatabanken mogelijk te maken, waardoor de informatie uit deze databanken toegankelijk wordt gemaakt. In de beschrijvin-

gen is een onderdeel met informatie over rechten in en over de databanken opgenomen. Het format is inmiddels vastgesteld.

Conclusie

De overheid is van mening dat de opvraagbaarheid van bestandsgegevens op basis van de WOB wordt beperkt door de publieke taak van bestuursorganen. Uit onderzoek blijkt, dat dit concept 'publieke taak' ruim geïnterpreteerd moet worden en concreet het functioneren betreft van het openbaar bestuur in al zijn aspecten.

In geval van samenloop in de toepassing van de WOB en de Databankenwet, moet er worden uitgegaan van de eigen ratio en werkingssfeer van beide wetten. Dit betekent dat aan het naleven van een publiekrechtelijke verplichting tot informatieverstrekking onder de WOB, tevens privaatrechtelijke rechtsgevolgen verbonden kunnen zijn onder de Databankenwet.

Als de overheid via het internet toegang verstrekt tot de inhoud van de databank waarvan zij niet de producent is kan zij worden gezien als 'hergebruiker' in de zin van de Databankenwet. De overheid dient in dat geval na te gaan bij wie de elektronische rechten op de betreffende databank berusten, de zogenaamde vergewissingsplicht.

Wil een bestuursorgaan overgaan tot actieve openbaarmaking indien een derde de producent van een databank is, dan zal het bestuursorgaan over de databank moeten kunnen beschikken als rechtmatige gebruiker. Dit kan bijvoorbeeld door het verwerven van een licentie van de producent. Bij actieve openbaarmaking heeft een bestuursorgaan overeenkomstig artikel 10, tweede lid onder g ruimte om schending op de rechten van een derde te voorkomen. Op basis van deze relatieve uitzonderingsgrond mag verstrekken van informatie achterwege blijven voor zover het belang van openbaarheid niet zwaarder weegt dan de databankrechten van een derde partij op grond van de Databankenwet. Indien het bestuursorgaan na afweziging constateert dat het belang van openbaarmaking zwaarder weegt, dan zal het de relevante gevolgen voor zijn verantwoording moeten nemen, bijvoorbeeld in de vorm van schadeloosstelling. Dit laat onverlet dat een zakelijke samenvatting van de inhoud zonder bezwaar actief ter beschikking gesteld mag worden, bijvoorbeeld via het internet.

Gezien de interactie van allerhande wettelijke kaders, waaronder de WOB en de Databankenwet, zou de wetgever meer aandacht moeten hebben voor een meer uniform begrippenapparaat. In de diverse wetten wordt namelijk een reeks aan verschillende termen gebruikt.

Voor wat betreft de wijze waarop databanken actief openbaar gemaakt moeten worden: het enkel toegang geven tot databanken via een website is te prefereren boven het in zijn geheel verstrekken van alle informatie via downloads. Dit om eventuele koppeling van gevoelige gegevens te belemmeren.

Actieve openbaarmaking kan leiden tot een openbaarheidsparadox. Bestuursorganen kunnen beslissen minder vast te leggen, omdat ze niet willen dat alle informatie openbaar wordt.

Intellectueel eigendomsrecht mag niet leiden tot overbodige belemmering van innovatie en toegang tot informatie. Mocht dit zich voordoen dan dient wetgevend te worden ingegrepen. De Databankenwet voorzien in deze mogelijkheid bij artikel 5a, lid 3.

V. Wet Openbaarheid van Bestuur.

Doel

De WOB trad in werking op 1 mei 1980 (Stb. 1979, 590). Het doel van deze wet is het bevorderen van een goede en democratische bestuursvorming.

Werking en reikwijdte

De WOB treft een algemene regeling voor de openbaarheid van informatie van bestuursorganen. De wet is van toepassing op bestuurlijke aangelegenheden van bestuursorganen. Onder het laatste begrip vallen ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen. De WOB geldt niet voor het parlement en rechterlijke organen (Reinsma 2004; TK 1999-2000, 26387, nr. 7).

Uit de bepaling, opgenomen in artikel 2 van de WOB, '(...) onverminderd het elders bij wet bepaalde' kan worden geconcludeerd dat bijzondere wetten in principe de WOB opzij kunnen zetten (Reinsma en Van der Sluijs, 2002). Van een aantal Europese en nationale regels staat vast dat deze als bijzondere regeling aan de WOB derogeren con-

form het adagium *lex specialis derogat legi generali* (TK, 1999-2000, 26387, nr. 7; Brandsen e.a. Over wetten, 2004). Deze voorrangsbepaling betreft volgens de werkgroep WOB–auteursrecht slechts de verhouding tussen de WOB en bijzondere openbaarheidsbepalingen. Indien immers ook informatie zou moeten worden verstrekt onverminderd het bepaalde bij de Databankenwet, zou dit de openbaarheid van bestuur in de weg kunnen staan.

De WOB verplicht bestuursorganen tot actieve en passieve openbaarmaking. In het eerste geval verstrekt een bestuursorgaan, en wel zodra¹⁰ dat in het belang is van voornoemde goede en democratische besluitvorming, uit eigen beweging informatie over het gevoerde beleid en de uitvoering daarvan. De plicht tot actieve openbaarheid is vastgelegd in artikel 8 van de WOB. Dit artikel schrijft voor dat een bestuursorgaan informatie tijdig verstrekt en dat deze in begrijpelijke vorm is gegoten. Dit is van belang, omdat burgers zo hun visie over bestuurlijke aangelegenheden tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen. Op 1 mei 1992 werd de wet gewijzigd. Voor wat betreft de plicht tot actieve openbaarheid veranderde er niets. Ook de wet uit 1978 bevatte reeds - in artikel 2 - de bepaling dat overheidsorganen uit eigen beweging informatie moeten verschaffen over het beleid. Burgers kunnen naleving van de plicht tot actieve openbaarmaking niet rechtens afdwingen (Reinsma en Van der Sluijs 2002).

Als actieve openbaarheid wordt ingezet ter verwezenlijking van aanvaard beleid kan de voorlichting alras overgaan in public relations en propaganda. Het doel wordt dan de houding, het gedrag en de mentaliteit van burgers te beïnvloeden. Het parlement stemt onder bepaalde voorwaarden¹¹ in met deze vorm van beïnvloedende publieksvoorlichting (TK 1986-1987, 19859, nr. 3, aangehaald in Hofman en Van Schagen, 2003). Met passieve informatieverstrekking wordt bedoeld dat een bestuursorgaan aan iedereen op verzoek informatie moet verstrekken die vastgelegd is in documenten

¹⁰ Volgens minister-president Van Agt moest in het voegwoord 'zodra' evenzeer een aansporing als een beperking worden gezien. De keuze van het juiste ogenblik is immer een arbitraire beslissing (Schelhaas 1979).

¹¹ De informatieverstrekking dient aanvaard beleid te betreffen; het gaat om een niet te controversiële zaak in de samenleving; er worden inhoudelijk genoeg, juiste gegevens verstrekt zodat burgers zich zelfstandig een oordeel over het onderhavige onderwerp kunnen vormen (Hofman en Van Schagen 2003).

over bestuurlijke aangelegenheden. Op deze verplichting wordt in dit artikel niet verder ingegaan. De WOB definieert documenten als 'een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.' Hieruit volgt, dat naast papieren dragers ook digitale bestanden onder het begrip document, zoals de WOB dat definieert, kunnen worden geschaard (TK 1986-1987, nr. 19859, nr. 3, aangehaald in Brandsen e.a. 2004). Hoe 'berusten bij de overheid' moet worden uitgelegd is niet duidelijk. Zo kan elektronische informatie op meer plaatsen berusten, zowel bij de overheid als bij derden. Van informatie waarop een derde op grond van de Databankenwet een exclusief recht heeft, kan niet steeds worden gezegd dat die informatie bij de overheid berust (Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie 2001). Daalder (2005) stelt vast dat een stuk bij een bestuursorgaan berust indien 'het zich daar fysiek bevindt, dan wel zich daar uit hoofde van een deugdelijke dossiervorming en/of archiveerplicht (nog) had moeten bevinden, en voor de beleidsvorming van dat bestuursorgaan wordt gebruikt of kan worden gebruikt.' Voor wat betreft elektronische informatie concludeert Daalder, dat deze slechts onder een bestuursorgaan berust indien deze is weggeschreven op de eigen server(s).

Uitzonderingen en beperkingen

De WOB kent elf uitzonderingsgronden, waarvan vier absolute en zeven relatieve uitzonderingen. Daarnaast is nog een aantal beperkingen in de WOB opgenomen. Deze restricties zijn van toepassing op beide vormen van openbaarmaking. Informatie die valt onder de absolute uitzonderingsgronden mag nooit worden verstrekt. In paragraaf 3 werd vastgesteld, dat volgens de werkgroep WOB-Auteurswet de WOB enige ruimte biedt om te voorkomen dat door actieve openbaarmaking inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de producent van de databank. Het betrokken bestuursorgaan moet onder de WOB (artikel 10, tweede lid onder g) het belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van derden. Als er evenwel toch wordt overgegaan tot actieve openbaarmaking, dan moet het bestuursorgaan de producent daarvoor schadeloos stellen. In de hierboven aangehaalde nota van het kamerlid Duyvendak (TK 2004-2005, 30214, nr. 1) uit me-

dio 2005 werd opgemerkt dat de betreffende relatieve uitzonderingsgrond, het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling, met afstand de meest misbruikte uitzonderingsgrond is. Duyvendak stelt voor dat dit artikel alleen voor echt onevenredig nadeel gebruikt mag worden.

Volgens Daalder (2005) zal een te snel beroep op deze uitzonderingsgrond het uitgangspunt, dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is, geweld aan kunnen doen. Maar in voorkomend geval zullen de economische of financiële belangen van het betrokken overheidslichaam onder artikel 10 lid 2, onder g van de WOB kunnen worden gebracht.

Wetswijziging

Begin 2006 werd de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie gepubliceerd in het Staatsblad (nummer 25). De wet dient ter implementatie van de Europese richtlijn met hetzelfde onderwerp, welke overwegend plaatsvindt in de WOB.

De richtlijn schrijft voor dat lidstaten moeten zorgdragen dat wanneer hergebruik van documenten toegestaan is, deze kunnen worden hergebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden. Slechts als informatie openbaar is mag deze worden hergebruikt. Informatie is in de meeste gevallen openbaar op grond van de WOB. Onder hergebruik wordt in de wet verstaan '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 oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd.' Uit de definitie volgt, dat ook informatie die openbaar is op grond van andere wetgeving dan de WOB mag worden hergebruikt. Omgekeerd mag informatie die niet openbaar is niet hergebruikt worden. Verder wordt niet het document hergebruikt, maar de informatie die daarin is neergelegd. Verder valt op, dat in tegenstelling tot de WOB de reikwijdte van de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie is opgerekt. Heeft de WOB betrekking op bestuursorganen, de Wet hergebruik ziet neer op overheidsorganen naar analogie van de Archiefwet 1995: een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college met enig openbaar gezag be-

kleed. Zo is de hergebruikprocedure in de WOB bijvoorbeeld ook van toepassing op het parlement en de rechterlijke macht.

Een ander belangrijk verschil met de WOB is dat de Wet hergebruik ook betrekking heeft op informatie die geen bestuurlijke informatie is. Anders gezegd; de reikwijdte van de Wet hergebruik is op dit gebied groter dan de WOB. Beperkingen zijn opgenomen in artikel 11a. Een hergebruikverzoek kan worden afgewezen als niet het overheidsorgaan maar derden het auteursrecht, databankrecht of de naburige rechten bezitten. Verder is het nieuwe hoofdstuk niet van toepassing op een aantal met name genoemde overheidsorganen, waaronder onderwijs- en onderzoeksinstellingen en culturele instellingen, zoals archieven en bibliotheken. Artikel 11d van de wet luidt: 'Voor hergebruik beschikbare documenten worden zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar gesteld.' Deze bepaling ziet op zowel passieve als actieve verstrekking van voor hergebruik beschikbare overheidsinformatie.

Alhoewel de implementatie van de richtlijn vooral bijdraagt aan een vergroting van mogelijk commerciële exploitatie van overheidsinformatie, verstaat de richtlijn onder hergebruik *ook* het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten in het bezit van openbare lichamen voor niet-commerciële doeleinden. En alhoewel onder deze wet vooral basisinformatie van de democratische rechtstaat hergebruikt zal worden, ook bestuurlijke informatie onder de WOB alsmede elektronische gegevensbestanden van het bestuur vallen onder de werking van deze wet (TK 2004-2005, 30188, nrs. 2, 3 en 6).

Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie

Onlangs is een voorontwerp van de Algemene wet overheidsinformatie verschenen. Deze zal wellicht op termijn de WOB gaan vervangen. Alhoewel er nog geen sprake van een definitief concept voorontwerp, is het wetsontwerp dermate interessant dat er hier toch aandacht aan wordt besteed. Het voorontwerp is mede ingegeven door een evaluatie van de WOB door de Universiteit van Tilburg uit 2004. In navolging van eerdere aanbevelingen legt het voorontwerp onder meer de nadruk op actieve openbaarheid met gebruik van ICT.

In vergelijking met de huidige WOB is de definitie van het concept 'document' uitgebreid; ook informatie die op eenvoudige wijze geautomatiseerd uit een gegevensdrager is af te leiden valt voortaan onder dit begrip. 'Op eenvoudige wijze' impliceert een belangrijke beperking. Dit betekent dat als verarming op een bestand moet worden uitgevoerd dit reden is om verstrekking van informatie te weigeren. Onder 'verarming' wordt verstaan het verwijderen van vertrouwelijk verstrekte informatie of tot de persoon herleidbare gegevens (Tweede Kamer, 1999-2000, 26 387, nr. 7.).

Het begrip bestuursorgaan wordt in het voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, net als in de de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie hierboven, vervangen door overheidsorgaan. Voor de effecten zie hiervoor.

Aan de onduidelijkheid over wat verstaan dient te worden onder 'berusten bij een overheidsorgaan' als het gaat om elektronische informatie maakt artikel 1, tweede lid van het voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie gedeeltelijk een eind. Het komt voor dat het ene overheidsorgaan elektronische informatie van een ander overheidsorgaan verwerkt. Het voorontwerp legt vast, dat 'informatie berust bij een overheidsorgaan indien het overheidsorgaan al dan niet tezamen met andere overheidsorganen feitelijke en juridische zeggenschap over de informatie heeft.' Anders gezegd, informatie van overheidsorganisatie A welke is opgeslagen op servers van overheidsorgaan B is, voorzover deze niet vallen onder uitzonderingsgevallen of beperkingen bij wet gesteld, gewoon openbaar. Onderdeel b stelt een beperking vast. Door derden aan een overheidsorgaan ter beschikking gestelde elektronisch informatie, waaraan voor de toegang voorwaarden zijn verbonden, berusten niet bij dat overheidsorgaan. De memorie van toelichting merkt hierover op dat dit zo is, omdat het overheidsorgaan er geen volledige zeggenschap over heeft. De memorie van toelichting: 'De door de derden gestelde voorwaarden dienen uiteraard, gelet op de informatie waarop zij betrekking hebben, noodzakelijk te zijn, en niet te zijn bestemd om de informatie aan de werking van de wet te onttrekken. De rechter dient bij de vraag of de gegevens bij het overheidsorgaan berusten te toetsen of de voorwaarden door het overheidsorgaan terecht zijn geaccepteerd.' In een toelichting op deze beperking geeft de steller van het wetsontwerp

aan, dat intellectuele eigendomsrechten van derden niet het al dan niet openbare karakter van overheidsinformatie beperkt. Wel is het zo dat de overheid door openbaarmaking niet meer rechten kan overdragen dan waarover zijzelf beschikt¹². Hoofdstuk drie van het wetsontwerp, getiteld *Openbaar maken uit eigen beweging*, regelt de actieve informatievervalsing. Overheidsorganen dienen er voor zorg te dragen dat informatie wordt verschaft in bevattelijke vorm. Achterliggende gedachte is dat burgers zich aldus in besluitvorming kunnen mengen. Actieve informatievervalsing gaat dus verder dan enkel toegang bieden tot documenten die primair voor een ander doel zijn opgesteld. Een noviteit is de verplichting dat van rechtswege openbare informatie op internet moet worden geplaatst. Ook wordt voorgeschreven dat elk overheidsorgaan een zogenaamd documentenregister aanbiedt via internet. Dit elektronisch toegankelijk openbaar register bevat alle bij het orgaan berustende documenten die openbaar zijn gemaakt. Uitgezonderd zijn documenten die niet in elektronisch vorm beschikbaar gesteld kunnen worden. Daarvan dient in het register te worden aangegeven waar het document zich bevindt. 'Dit voorschrift impliceert dat websites van overheidsorganen op een systematische wijze worden ontsloten en niet uitsluitend door middel van een zoekmachine.' (Memorie Voorontwerp 2006, Voorontwerp 2006).

De uitbreiding van de reikwijdte, waardoor bijvoorbeeld de rechterlijke macht onder het openbaarheidsregime wordt gebracht, is enerzijds positief te duiden, anderzijds resulteert dit in de introductie van een aantal nieuwe uitzonderingsgronden. Zo kent het wetsvoorstel bijvoorbeeld als nieuw absolute uitzonderingsgrond 'informatie betreft over hetgeen in de raadkamer over aanhangige zaken is geuit', en als relatieve uitzonderingsgrond is in het wetsontwerp toegevoegd 'het waarborgen van een goede rechtspleging'. Hierdoor wordt het wetsvoorstel volgens criticasters omvangrijker en gecompliceerd van aard in vergelijking met de huidige WOB (Bits Of Freedom 2006).

Conclusie

Ofschoon bijzondere wetten in wezen de WOB opzij kunnen zetten ziet deze voorrangsbepaling slechts op de verhouding tussen de WOB en bijzondere openbaarheidsbepalingen. De Databankenwet staat dus niet de openbaarheid van bestuur in de weg.

De WOB verplicht bestuursorganen tot tijdige actieve openbaarheid van documenten – ook in digitale vorm - in begrijpelijke vorm. Indien de informatie valt onder een van absolute uitzonderingen moet actieve openbaarmaking achterwege blijven. Valt de informatie onder een van de relatieve uitzonderingen dan wel beperkingen zoals opgenomen in de WOB dient een afweging te worden gemaakt tussen het algemeen belang van openbaarheid en de door de uitzonderingsgronden te beschermen belangen. Naleving van de plicht tot actieve openbaarmaking kan niet rechtens afgedwongen worden.

Artikel 10, tweede lid onder g van de WOB biedt enige ruimte om te voorkomen dat door actieve openbaarmaking de rechten van de producent van de databank worden geschonden. Volgens sommigen mag dit artikel alleen voor echt onevenredig nadeel gebruikt worden; een te snel beroep op deze uitzonderingsgrond tast het principe, dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is, immers aan. Maar in voorkomend geval zullen de economische of financiële belangen van het betrokken overheidslichaam onder dit artikel kunnen worden gebracht.

VI. Databankenrechten

De Databankenwet is sedert 1999 van kracht. Het is een privaatrechtelijke regeling. Naast de mogelijkheid oorspronkelijke databanken auteursrechtelijk te beschermen is met de implementatie van de Databankenwet een nieuw, eigensoortig of *sui generis* databankenrecht geïntroduceerd.

De wet voert een nieuw beschermingsregime in voor databanken waarvoor het auteursrecht niet geldt. Het doel van de Databankenwet is bescherming van de producent van een databank tegen het ongewild opvragen en hergebruiken van substantiële delen van zijn gegevensverzameling (Wichers Hoeth 2000). Het is te beschouwen als een prestatie- of investeringsbescherming, als een

¹² Correspondentie via e-mail tussen auteur en prof. dr. B.M.J. van der Meulen, 16 en 31 mei 2006.

vorm van regulering van mededinging (Holzhauer 2002; Grosheide 2000). Het ontwikkelen van een databank vereist namelijk een dusdanige investering dat deze zonder voornoemde bescherming niet kan worden terugverdiend. De opgeslagen informatie kan vermogenswaarde hebben en het monopoliseren en vervolgens exploiteren van deze gegevens opent de mogelijkheid de investering terug te verdienen (Grosheide 2000).

Een van de redenen dat er gekozen is voor een sui generis recht is opportunisme. De opstellers van de Europese Richtlijn kozen niet voor de gelijkstellingsregeling maar voor het reciprociteitsprincipe. Onder de assimilatie- of gelijkstellingsregel krijgen buitenlanders, op basis van internationale verdragen zoals bijvoorbeeld de Berner Conventie, in overige aangesloten landen dezelfde bescherming als deze landen aan hun eigen inwoners geven. Daarenboven garanderen de conventies een minimum-beschermingsomvang (Van Lingen 2002). Europa wilde investeringen van de Europese industrie direct goed beschermen. In de Verenigde Staten en Japan ontbreekt het aan gepaste wetgeving. Toepassing van het assimilatiebeginsel zou producten van buitenlandse concurrenten bescherming bieden, terwijl Europese databankproducenten in bijvoorbeeld Japan geen bescherming zouden ontvangen.

Voorgeschiedenis

Aan de wieg van de Europese Databankrichtlijn staat het *Green paper on Copyright and the Challenge of Technology*. Dit werd in 1988 door de Europese Commissie uitgebracht. In het Groenboek werd ook aandacht besteed aan databanken. Onder meer werd de vraag gesteld of de bescherming van databanken voldoende was geregeld. Toenmaals was de leidende opinie dat het auteursrecht producenten van databanken goede bescherming bood. De Commissie stond echter een niet-auteursrechtelijke oplossing voor.

Geschriften zonder eigen of persoonlijk karakter werden in Nederland beschermd krachtens de zogenaamde geschriftenbescherming. In een serie arresten in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw heeft de Hoge Raad dit stelsel ontwikkeld. Later is geschriftenbescherming gecodificeerd in de Auteurswet 1912 in artikel 10, eerste lid. Voorwerp van bescherming is de opschriftstelling; de verza-

melde gegevens zijn niet beschermd (Spoor, Verkade en Visser 2005).

In de jaren negentig van de vorige eeuw waren krachtens internationale verdragen de samenstellende delen, beter gezegd de werken opgeslagen in een databank auteursrechtelijk beschermd. De structuur van de databank, de databank als verzameling, was niet krachtens internationale verdragen beschermd¹³. Het bijeenbrengen van gegevens vergt vaak veel investeringen. Gegeven de eenvoud waarmee technisch de inhoud van databanken te kopiëren en te bewerken is bestaat het gevaar dat investeringen niet renderen. Ter vrijwaring van genoemde investeringen is de Europese richtlijn over de rechtsbescherming van databanken¹⁴ vastgesteld (TK 1997-1998 26108, nr. 3; Goddyn 2001).

Begin jaren negentig bepaalden, kort na elkaar, de Nederlandse Hoge Raad (Van Dale/Romme) en het Amerikaanse *Supreme Court* (Feist) dat verzamelingen van feitelijke gegevens slechts in bijzon-

¹³ De Berner Conventie stelt in artikel twee, lid vijf: 'Verzamelingen van werken van letterkunde of kunst, zoals encyclopedieën en bloemlezingen die door de keuze of rangschikking van de stof een schepping van de geest vormen, worden als zodanig beschermd, onverminderd de rechten van de auteurs op elk werk dat van deze verzameling deel uitmaakt.' Volgens de memorie van toelichting bij de Aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken (TK 1997-1998 26108, nr. 3) is deze bepaling van toepassing op verzamelingen werken, en niet op verzamelingen van ander materiaal zoals van feitelijke gegevens. Aangezien het bij elektronische databanken vaak om laatstgenoemd materiaal gaat, worden databanken niet beschermd krachtens de Berner Conventie. Nederland trad in 1912 toe tot de Berner Conventie, die in 1866 tot stand kwam. De Berner Conventie is het belangrijkste verdrag op auteursrechtgebied. Daarnaast is in 1952 de Universele Auteursrechtenconventie gesloten. Tot dit verdrag trad Nederland in 1967 toe. Beide conventies stellen een minimale beschermingsomvang in internationale situaties vast. Belangrijk daarbij is het gelijkstellingsbeginsel; buitenlanders krijgen in overige aangesloten landen dezelfde bescherming als deze landen aan hun eigen inwoners geven. Daarenboven garanderen de conventies een minimum-beschermingsomvang (Van Lingen 2002: 205-209). De Berner Conventie geeft lidstaten het recht zelf te bepalen hoe officiële wetgevende, bestuursrechtelijke of juridische stukken worden beschermd (Overheidsinformatie Groenboek 1998). Het zogenaamde TRIPs-verdrag (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) van 1996 beschermt de verzameling van gegevens, als aan het vereiste dat door keuze of rangschikking van de stof is voldaan, uitdrukkelijk. Echter, deze bescherming strekt zich niet uit tot de gegevens zelf.

¹⁴ Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996, Pb. L. 77/20.

dere omstandigheden oorspronkelijk - en dus auteursrechtelijk beschermd - konden zijn. In de Amerikaanse zaak Feist bepaalde het *Supreme Court* dat aan de originaliteitseis is voldaan als naast 'eigen makerschap' ook nog een 'minimale graad van creativiteit' waar te nemen is. Ergo: onpersoonlijke gegevensverzamelingen worden niet auteursrechtelijk beschermd (Holzhauer 2002). In de zaak Van Dale/Romme besloot de Hoge Raad dat, wil een werk worden beschouwd als een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, vereist is dat 'de verzameling het resultaat [is] van een selectie die de persoonlijke visie van de maker tot uitdrukking brengt'. Ten aanzien van de verzameling trefwoorden in de Grote Van Dale was dat naar het oordeel van de Hoge Raad (nog) niet gebleken. Uiteindelijk beoordeelde het gerechtshof Den Haag in deze zaak dat de trefwoordenverzameling aan deze eis voldeed. De Commissie kreeg gelijk met haar voorstel voor een niet-auteursrechtelijke oplossing. Uit beide arresten bleek onmiskenbaar dat de rechtsbescherming van producenten van databanken een belangrijk manco vertoonde. Al snel verscheen het eerste ontwerp van een Europese richtlijn met het doel dit hiaat te dichten door de introductie van een sui generis regime. De Richtlijn werd op 11 maart 1996 vastgesteld (Hugenholtz 1996). De Nederlands-wettelijke neerslag van het sui generis databankenrecht uit de Europese Richtlijn is de Databankenwet.

De rechtsbescherming van databanken heeft een cumulatief karakter en is neergelegd in zowel de Auteurswet 1912 als de Databankenwet. Een databank is, zoals eerder al vastgesteld 'een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen, systematisch of methodisch geordend, en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk.' Volgens deze definitie is de vorm van opslag, al dan niet elektronisch, dus van geen belang (Grosheide 2000).

Databanken kennen dus meerdere beschermingsregimes, te weten het auteursrecht en het databankenrecht. Voor de inhoud van niet-oorspronkelijke databanken geldt de Databankenwet, terwijl voor originele databanken die wel aan het oorspronkelijkheids criterium voldoen de Auteurswet 1912 geldt. Dit criterium vereist dat 'de databank door de keuze of rangschikking van de stof een eigen intellectuele schepping van de maker vormt' (Spoor, Verkade en Visser 2005). Ander gezegd, de Databankenwet kent een ander beschermingsver-

eiste dan de Auteurswet 1912. Voor bescherming krachtens de Databankenwet is de drempel dat 'verkrijging, controle of presentatie van de inhoud getuigt van een substantiële investering'. Op de auteursrechtelijke en de eerder genoemde geschriftenbescherming van databanken wordt hier verder niet ingegaan¹⁵.

De opbouw van de wetgeving van de verscheidene onderdelen van het intellectuele eigendomsrecht komt grotendeels overeen. Allereerst komt het voorwerp van het recht aan de orde, daarna wie rechthebbende is. Dan wordt geregeld wat de voorwaarden voor bescherming zijn, de omvang ervan en hoe het gehandhaafd wordt. Er zijn op het exclusieve recht uitzonderingen en beperkingen (Wichers Hoeth 2000). Deze structuur wordt in het vervolg van deze paragraaf ook gevolgd.

Voorwerp van bescherming

Quadvlieg (2000) poneert de stelling dat objectomschrijving het middelpunt is van ieder intellectueel eigendomsrecht. Als de objectomschrijving vaag is sticht het recht onzekerheid. Daarentegen kunnen al te specifieke omschrijvingen beperkend werken op de houdbaarheid van de regeling, met name onder invloed van elkaar snel opvolgende technologische ontwikkelingen (Klos 2000). Volgens velen is de begripsbepaling van een databank zoals deze in de Databankenwet is opgenomen open, vaag en kent een enorme spanwijdte. Verkade en Visser (1999) spreken over 'elastische termen' en 'een wet waar moeilijk vat op te krijgen is'. De wet definieert een databank 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.' Aangezien een officiële toelichting bij de Europese richtlijn ontbreekt en het ook in de wet zelf aan aanknopingspunten ter verduidelijking ontbreekt zal jurisprudentie duidelijkheid moeten opleveren over de invulling van

¹⁵ Inzake de samenloop van Databankenrecht en geschriftenbescherming, o.a. Spoor, Verkade en Visser, 2005, 639-640. Databanken die onder de Databankenwet vallen worden niet beschermd krachtens geschriftenbescherming; deze bescherming geldt alleen voor gegevensverzamelingen die niet onder deze wet vallen (Van Loon 2004).

van de databank'. De essentie van een databankenrecht, zoals gesteld, ligt in de bescherming van de investering; het is daarom vanzelfsprekend bij de beoordeling of er een inbreuk op een databankrecht heeft plaatsgevonden, een link te leggen met de substantialiteit van de door de producent verrichte investering. 'Indien dát deel van de inhoud van de databank dat werd opgevraagd of hergebruikt een wezenlijke investering vereiste, dan is die opvraging of dat hergebruik zonder toestemming van de rechthebbende in strijd met diens databankrecht' (Haegen 2000).

Indirect verschaffen de elementen van een systematische en methodische ordening en van afzonderlijke toegankelijkheid een indicatie inzake de omvang die een verzameling moet hebben om bescherming te kunnen genieten krachtens sui generis recht. Immers, een kleine hoeveelheid gegevens behoeft geen systematische of methodische ordening om toegankelijk te zijn (Ouaedvlieg 2000); terwijl ordening onmogelijk is bij een verzameling met slechts een werk, gegeven of element (Klos 2000).

Rechthebbende

Onder het sui generis systeem is de producent van de databank rechthebbende. De producent is degene die het risico draagt van de voor de databank te maken investering. Werknemers en uitvoerders die niet financieel aansprakelijk zijn voor het eindproduct hebben geen recht op het databankenrecht. Indien een databank in opdracht van een derde wordt geproduceerd, geniet laatstgenoemde het recht sui generis (TK 1997-1998 nr. 26108, nr. 3). Indien bovengenoemde organisatorische en financiële investeringen door meerdere (rechts)personen worden gedragen kan er onduidelijkheid ontstaan over wie als rechthebbende producent moet worden beschouwd (Spoor, Verkade en Visser 2005). Het bereik van wet is beperkt tot Europese producenten van databanken. Daarnaast is het rechtsregime middels associatieovereenkomsten met een aantal landen buiten Europa van kracht (Hugenholtz 2004)¹⁶.

¹⁶ Europa wilde geen bescherming aan in Amerika geproduceerde databanken verlenen zolang datzelfde land geen databankenrecht kent (Zie: de zaak Feist, hierboven). Volgens de gelijkstellingsregels van de Berner Conventie zouden Europese lidstaten aan Amerika en andere bij de Conventie aangesloten landen gedwongen zijn bescherming te geven aan databanken van deze landen, terwijl de betrokken landen zelf geen data-

Inhoud van het recht

Het databankenrecht is feitelijk een verbodsrecht: indien de inhoud van een databank wordt opgevraagd en hergebruikt zonder toestemming van de rechthebbende kan deze vorderen dat dit wordt verboden (Wichers Hoeth 2000). De Databankenwet omschrijft opvragen als 'het permanent of tijdelijk overbrengen van de inhoud van een databank of een deel daarvan op een andere drager, ongeacht op welke wijze en in welke vorm'. Onder opvragen vallen verrichtingen als *browsen* (tijdelijke reproductie), *downloaden* (blijvende reproductie), kopiëren en printen. Hergebruiken wordt in de Databankenwet gedefinieerd als 'elke vorm van het aan het publiek ter beschikking stellen van de inhoud van een databank of een deel daarvan door verspreiding van exemplaren, verhuur, online transmissie of transmissie in een andere vorm'. Het voor een beperkte tijd en zonder direct of indirect economisch of commercieel voordeel ter beschikking stellen van een databank in voor het publiek toegankelijke instellingen – bijvoorbeeld op een beeldscherm in een bibliotheek – wordt niet aangemerkt als opvragen of hergebruiken. In het algemeen zullen de meeste gebruikers van databanken slechts niet-substantiële delen opvragen en hergebruiken (Teune 2003). Slechts indien een in kwantitatief of kwalitatief opzicht substantieel deel van de inhoud van de databank wordt opgevraagd of hergebruikt is er sprake van inbreuk op het databankenrecht van de producent. Uit de toevoeging in kwantitatief of kwalitatief opzicht wordt duidelijk dat met substantieel eerder wordt gerefereerd naar de marktwaarde van de overgenomen gegevens dan naar het aantal.

Onder het oogsten (*harvesting*) van databanken wordt verstaan het herhaald en systematisch opvragen en daarmee automatisch uitknippen van een databank via internet. Het databankenrecht verbiedt dit uitmelken van een databank (Spoor, Verkade en Visser 2005).

Beperkingen

Bij beperkingen gaat het steeds om het opvragen of hergebruiken van de gehele of een substantieel gedeelte van een databank. Artikel 5 van de Databankenwet kent drie beperkingen waarop hier verder niet hoeft te worden ingegaan.

bankenrecht kennen (Spoor, Verkade en Visser 2005).

Databanken, geproduceerd door de overheid en met als inhoud door haar uitgevaardigde wetten, besluiten en verordeningen, rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen worden niet beschermd door het databankenrecht. Voor andere overheidsdatabanken – waarvan de inhoud dus niet wordt gevormd door regelgeving en rechtspraak – waarvan de openbare macht de producent is, geldt het databankenrecht ook niet, tenzij het recht hetzij in het algemeen bij wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op de databank zelf of bij de terbeschikkingstelling aan het publiek van de databank uitdrukkelijk is voorbehouden. Bestuursorganen die hun rechten als producent veilig willen stellen doen er dan ook verstandig aan, om bij het online terbeschikkingstellen van deze databank het publiek mee te delen dat het databankenrecht op de betreffende databank uitdrukkelijk is voorbehouden.

Het databankenrecht vervalt na vijftien jaar. Door een wijziging die een substantiële investering vergt ontstaat een nieuw recht voor de door die investering ontstane databank (Spoor, Verkade en Visser 2005).

Nationale en internationale jurisprudentie

Ondanks de vele nationale en internationale jurisprudentie die de Europese richtlijn en de Databankenwet in de afgelopen jaren reeds heeft opgeleverd, zijn volgens Hugenholtz (2004) de contouren van de Databankenrichtlijn ‘nog steeds in nevelen gehuld’. Er is nog steeds geen eenvormige jurisprudentie over wezenlijke aspecten van het sui generis recht.

Informatie monopolie?

De invoering van het databankenrecht zou mogelijk kunnen leiden tot het ontstaan van informatie monopolies. Hieronder wordt wel verstaan ‘een situatie waarbij de onderneming of orgaan de enige bron is van data waarmee zij een informatieproduct exploiteert of beheert, waardoor mededinging ernstig belemmerd of onmogelijk gemaakt wordt.’ De Raad van State wees in haar advies inzake het wetsvoorstel ter implementatie van de Databankenwet erop dat deze wet weinig aandacht had voor de gebruikers van databanken. Weliswaar zijn onder het sui generis databankenrecht individuele gegevens als zodanig niet be-

scherm, substantiële datapakketten zijn niet vrij beschikbaar. Inhoudelijke informatie wordt daarmee voorwerp van een exclusief recht wat kan leiden tot een belemmering van de *free flow of information*. Van Loon (2004) wijst in dit verband ook op het beperkt aantal gebruikersexcepties in de Databankenwet. Uitbreiding daarvan zou mogelijk tegenwicht kunnen geven als een informatieproducent misbruik zou maken van zijn machtspositie.

In de Europese Richtlijn is in Overweging 47 opgenomen dat ‘het recht sui generis niet zodanig mag worden uitgeoefend dat misbruik van machtspositie daardoor in de hand wordt gewerkt, met name niet waar het betreft de schepping en verspreiding van nieuwe producten en diensten met een toegevoegde intellectuele, documentaire, technische, economische of commerciële waarde’. In de Slotbepalingen van de Richtlijn, in artikel 16, derde lid, is bepaald dat de Europese Commissie elke drie jaar verslag doet over de toepassing van de Richtlijn. In dit verslag moet meer bepaald worden onderzocht of de toepassing van het recht sui generis heeft geleid tot misbruik van de machtspositie.

De evaluatie van de Europese richtlijn (zie ook hieronder) wijst op het feit dat de Richtlijn nadelig werkt voor de academische wereld en industrieën die afhankelijk zijn van bepaalde data. Het sui generis recht kan ertoe leiden dat gegevens niet meer beschikbaar zijn voor academisch of industrieel onderzoek. Het aloude principe dat geen auteursrecht wordt verleend over ruwe data dreigt aangeast te worden door de Richtlijn. Uit de arresten van november 2004 van het Europees Hof van Justitie (zie hierboven) bleek dat het substantiële investeringscriterium slaat op het aanleggen van een databank als zodanig. Anders gezegd, niet het creëren als zodanig maar wel het verkrijgen van de data telt als substantieel investeringscriterium. Mogelijk zullen als reactie hierop, om dit onderscheid te omzeilen, de makers van online databases toegangsbeperkingen inbouwen, zoals digital rights management.

Het databankenrecht intensificeert tenslotte de hang naar ‘privatisering’ van overheidsinformatie; ‘publiek gefinancierde instellingen worden gestimuleerd door hen beheerde databanken commercieel te’ exploiteren (Dommering et al 2002).

Evaluatie Richtlijn door Europese Commissie

Uit een eerste evaluatie van de Europese richtlijn uit 1996, uitgevoerd door de Europese Commissie en eind 2005 verschenen, bleek dat bescherming van het eigendomsrecht van databanken niet de verwachte economische groei heeft opgeleverd. Het recht heeft tot dusver niet geleid tot een groei van de productie van databanken in Europa. Verder blijkt dat het sui generis recht tot aanzienlijke interpretatieverschillen in de Europese lidstaten heeft geleid. Rechtbanken in verscheidene lidstaten deden tegenstrijdige uitspraken bij de beoordeling van het eigendomsrecht dat toekwam aan databanken. Met name de uitleg van het begrip 'aanzienlijke investering' blijkt discutabel (First evaluation 2005). Het is niet duidelijk of de Richtlijn aangepast wordt, aangezien aanpassing duurder kan zijn dan instandhouden van de Richtlijn (Staatscourant 2006).

Conclusie

De begripsbepaling van een databank zoals deze in de Databankenwet is opgenomen is open, vaag en kent een enorme spanwijdte. Jurisprudentie zal duidelijkheid moeten opleveren over de invulling van de begrippen die de wet, mede in deze definitie, gebruikt. Er is nog steeds geen eenvormige jurisprudentie over wezenlijke aspecten van het sui generis recht. Het databankenrecht zou mogelijk kunnen leiden tot het ontstaan van informatiemonopolies. De Databankenwet heeft weinig aandacht voor de gebruikers van databanken. Dit kan mogelijk leiden tot een belemmering van de *free flow of information*. De wet kent slechts een beperkt aantal gebruikersexcepties. Extensie daarvan zou mogelijk compensatie kunnen geven als een informatieproducent misbruik zou maken van zijn machtspositie.

VII. Casusonderzoek

Definitie casestudy

Swanborn (1996) definieert een casestudy als de 'bestudering van een sociaal verschijnsel, of sociale verschijnselen,

1. bij één 'drager', of slechts enkele 'dragere', van het verschijnsel: mensen, groepen, met elkaar interacterende mensen en groepen;
2. in de natuurlijke omgeving;

3. over een bepaalde periode, waarbij op diverse tijdstippen metingen worden gedaan, dan wel achteraf informatie over ontwikkelingen in die periode worden verzameld;
4. waarbij meestal diverse databronnen worden gebruikt; de belangrijkste zijn documenten, interviews met sleutelpersonen en participerende observatie;
5. waarbij de onderzoeker gericht is op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van *tal van variabelen*, en het daardoor op het spoor komen van verklaringen van processen;
6. en deze beschrijvingen en verklaringen getoetst worden (door besprekingen met, voorleggen van tussen en eindresultaten) aan de beschrijvingen en verklaringen die door de *onderzoekten zelf* worden gegeven.'

Doel

Het doel van de praktijkgerichte, meervoudige casestudies – Yin (volgens Swanborn 1996) spreekt van *multiple case designs* – is te onderzoeken of overheidsinstellingen de samenloop in de toepassing van de WOB en de Databankenwet hebben opgelost. Zo ja, hoe hebben ze dat dan gedaan, en zo nee, waarom dan niet?

Selectie en aantal casussen

Bij de selectie van de casussen is voor een pragmatische aanpak gekozen: gezien de beperkte onderzoekstijd werd in eerste instantie via mijn eigen netwerk en in directe nabijheid van mijn woonplaats gezocht naar instanties die wilden meewerken aan het onderzoek. Hierbij speelt mee, dat in mijn woonplaats Den Haag veel overheidsinstellingen zijn gevestigd. Uitgangspunt bij de zoektocht was, dat een gevalsonderzoek werd gezocht waar de samenloop in de toepassing van de WOB en de Databankenwet reeds was opgelost, en een tweede casus waar voornoemde samenloop nog niet was onderkend. Ik ben er niet in geslaagd een casus te vinden waar men, zich bewust van een zodanige samenloop, reeds een oplossing had gevonden.

Methodiek

In eerste instantie werd deskresearch gepleegd. Incrementeel en iteratief werden onderzoeksrapport-

ten, convenanten¹⁷ et cetera onderzocht. Nadat alle relevante documentatie was bestudeerd, werden nog openstaande vragen mondeling of schriftelijk voorgelegd aan contactpersonen. Vervolgens werd het casusverslag opgemaakt en voorgelegd aan de materiedeskundigen. De opmerkingen van de materiedeskundigen werden verwerkt in het casusverslag en vervolgens werden de conclusies getrokken. Alle cases werden volgens hetzelfde onderzoeksmodel onderzocht.

Casus 1: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: kiesBeter.nl

De instelling, taak en werkwijze van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (voortaan: RIVM) is geregeld in de Wet op het RIVM. Deze wet codificeert de onafhankelijkheid van het instituut. De organisatie is een kennis- en expertisecentrum dat onderzoek doet ten behoeve van de overheid¹⁸ op het gebied van volksgezondheid, milieu en natuur. Voor milieu en natuur voert het RIVM een wettelijke planbureaufunctie uit. Het RIVM valt onder de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (voortaan: VWS) (Staatscourant 2003, 239). Sedert 2004 is het RIVM een agentschap¹⁹. Een agentschap blijft behoren tot het ministerie en de minister blijft volledig verantwoordelijk. Een agentschap is bijgevolg een bestuursorgaan in de zin van de AWB en dient dus te voldoen aan de WOB. Het instituut wordt grotendeels gefinancierd²⁰ door het ministerie van VWS. Het RIVM

¹⁷ 'Onder een convenant wordt [...] verstaan: een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken [...] van de centrale overheid, met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.' (Regeling Aanwijzingen voor convenanten 2003.)

¹⁸ Het RIVM werkt met name voor de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Landbouw, Natuur- en Voedselkwaliteit.

¹⁹ 'Een agentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen voeren een baten-lastenstelsel, hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De ministeriële verantwoordelijkheid is niet gewijzigd.' (Bron: http://rijksbegroting.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MF-CR4B06B45FB417F420A818F5A70887EFCB1&CMS_NOCOOKIES=YES (25 april 2006).)

²⁰ De kosten voor het beheer van kiesBeter.nl bestaan uit het algemeen management, de content, de ontwikkeling, het tech-

doet dienst als huisinstituut voor het ministerie van VWS en het ministerie van VROM. Over de manier waarop onderzoek wordt uitgevoerd of gerapporteerd kunnen betrokken ministers geen aanwijzingen geven²¹.

Het centrum voor Volksgezondheid Toekomst Verkenningen (voortaan: VTV) van het RIVM houdt zich in opdracht en ten laste van het ministerie van VWS sinds 2004 bezig met het stapsgewijs ontwikkelen van een zorgportaal, genaamd kiesBeter.nl. Het is de ambitie dat burgers via de publieke website kiesBeter.nl vanaf 2007 antwoord kunnen vinden op al hun vragen over gezondheid en zorg. Aanleiding voor de opzet van de portaal-site is de invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006. Met de nieuwe Zorgverzekeringswet is er geen onderscheid meer tussen ziekenfonds en particulier verzekerden. Het stelsel verlegt de keuzemogelijkheid voor zorginstelling of verzorging naar de patiënt. Om tot een doordachte keuze te kunnen komen dient de burger echter wel over de juiste gegevens te kunnen beschikken.

Op dit moment (mei 2006) is de portaal-site nog in opbouw. Momenteel is op de website informatie beschikbaar over medicijnkosten; behandeling medische informatie; betreffende patiëntenbelangen; over verpleging en verzorging; over ziekenhuizen en tenslotte inzake zorgverzekeringen. De portaal-site moet op 31 december 2007 gereed zijn.

KiesBeter.nl is volgens de teamleider marketing en presentatie bij het VTV niet opgezet uit het oogpunt te voldoen aan de verplichting inzake actieve openbaarheid welke de WOB bestuursorganen oplegt. Hij weet van het bestaan van de WOB – hij is 'op de hoogte van het bestaan maar niet meer dan dat'. Van de plicht tot actieve openbaarmaking in deze wet is hij niet op de hoogte. De website is opgezet omdat het een opdracht van VWS was. De functionaris is impliciet van mening dat het RIVM geen bestuursorgaan is dat onder de werking en reikwijdte van de WOB valt. 'Is het RIVM een bestuursorgaan in deze zin? Neen. RIVM rapporten zijn voor wetenschappers en beleidsmakers. KiesBeter.nl is er voor consumenten.' Van het bestaan van de Databankenwet is de betreffende medewerker van het RIVM zich niet bewust²². Een andere medewerker van het RIVM, drs. H.C. Ossebaard,

nisch beheer en ook de daarbij behorende materiële kosten, zoals softwarelicenties en hardwarekosten.

²¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu www.rivm.nl (26 april 2006).

product manager van kiesBeter.nl, kent zowel de WOB als de Databankenwet. Het voorschrift inzake actieve openbaarmaking kent hij niet. Ook hij vraagt zich af of het RIVM een bestuursorgaan is. Hij weet niet of het RIVM beschikt over de databankenrechten van de gegevens die het RIVM openbaar maakt op de webportaal kiesBeter.nl. Over een mogelijke samenloop in de toepassing tussen de WOB en de Databankenwet kan hij niets zeggen²³. De projectleider van kiesBeter.nl geeft aan, dat de website ook is opgezet om actief informatie openbaar te maken. Zij kent de WOB en de Databankenwet. Maar van de mogelijke samenloop van beide wetten is zij niet op de hoogte²⁴. Ik zie het zorgportaal kiesBeter.nl wel als een vorm van actieve openbaarheid. Het portaal wordt immers gebouwd in opdracht van de minister van VWS. Daarbij komt dat het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer schrijft dat consumenten een transparantieprobleem hebben op de zorgmarkt. Het vindt de versnippering van de verscheidene initiatieven en de beperkte openbaarheid van gegevens inzake deze markt een probleem. De overheid moet hierin een meer coördinerende rol spelen. De overheid kan hierin interveniëren door consumenteninformatiebeleid (TK 2004–2005 29 689, nr. 5). De portaal-site kiesBeter.nl voert dit aanvaard beleid uit en is daarom als zodanig te zien als een vorm van actieve openbaarheid in het kader van de WOB.

In een overeenkomst, afgesloten in 2004, tussen de directeur-generaal gezondheidszorg van het ministerie van VWS en de directeur-generaal van het RIVM, waarin de opdrachtverlening tot de realisatie van het webportaal is vastgelegd, is een artikel inzake het eigendom opgenomen. Hierin staat onder meer, dat VWS het intellectuele eigendom van de 'portalorganisatie' heeft. Wat precies onder het begrip portalorganisatie wordt verstaan, wordt niet verder gedefinieerd of gespecificeerd. In het contract is verder vastgelegd, dat in zogenaamde informatieconvenanten tussen informatieleveranciers en de opdrachtnemers wordt neergelegd wie

het eigendom heeft van informatie. De overeenkomst bepaald verder, dat in de informatieconvenanten ook de verantwoordelijkheid van de informatieleverancier voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de geleverde informatie wordt opgenomen²⁵.

De gegevens welke worden verstrekt via kiesBeter.nl zijn doorgaans afkomstig van en worden beheerd door externe organisaties. Zo zijn de data over ziekenhuizen op kiesBeter.nl verzameld door de Consumentenbond en door de ziekenhuizen zelf aangeleverd. Het Trimbos-instituut, dat informatie levert aan de portaal-site inzake preventie van psychische problemen, is verantwoordelijk voor het onderhoud van de te leveren informatie en de kwaliteit van de betreffende gegevens. Uit een conceptconvenant tussen kiesBeter.nl en de stichting SOA AIDS Nederland inzake samenwerking en afstemming van de informatievoorziening wordt duidelijk dat de stichting SOA AIDS volledig verantwoordelijk voor de kwaliteit en inhoud van de geleverde informatie is en dat deze ook eigendom blijft van genoemde stichting. Bovendien investeert de stichting SOA AIDS Nederlands geld in de vorm van tijd en menskracht in de samenwerking, aangezien de stichting, in samenwerking met kiesBeter.nl, een plan van aanpak opstelt en ze samen regelmatig deelnemen aan voortgangsoverleg (Concept convenant stichting SOA AIDS Nederland).

Kiesbeter.nl creëert dus zelf geen informatie, maar maakt gebruik van gegevens welke worden aangeleverd door verschillende partijen. De informatie kan worden aangeleverd in de vorm van gestructureerde gegevens maar ook via een doorlink naar een externe website buiten de portaal-site (Plan van aanpak 2004). Bevoegde partners hebben toegang om gestructureerde eigen gegevens te beheren en onderhouden (Vrijsen 2006). Alhoewel de gegevensleveranciers verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de aangeleverde data ziet kiesBeter.nl toe op de handhaving van de geleverde kwaliteit.

Bij elk item binnen kiesBeter.nl is de bron weergegeven. Dit wordt in convenanten tussen kiesBeter.nl en toeleveranciers van informatie overeengekomen. Er zijn geen standaard informatieconvenanten, maar met elke informatieleverancier wordt

²² E-mail, met bijlage, van Michiel van der Graaf, Teamleider Marketing en Presentatie van het RIVM aan de auteur van 30 mei 2006.

²³ E-mail, met bijlage, van Hans Ossebaard, product manager kiesBeter.nl van het RIVM aan de auteur van 2 juni 2006.

²⁴ E-mail, met bijlage, van Jolanda Evers, secretaresse kiesBeter.nl, Centrum Volksgezondheid Toekomst Verkenningen, RIVM aan de auteur van 12 juni 2006.

²⁵ Archief RIVM, DG archief, Overeenkomst portalorganisatie, 2004.

een maatwerkconvenant afgesloten (Plan van aanpak 2004). De contractpartijen worden, al naar gelang de manier waarop de gegevens worden aangeleverd door de betreffende contractpartij, als volgt gecategoriseerd:

- gegevens worden onbewerkt aangeleverd (content-leverancier);
- gegevens worden aangeleverd nadat de toeleverancier een bewerkingsslag op de data heeft uitgevoerd (bewerker);
- de informatie is gevalideerd en goedgekeurd door de toeleverancier (validator);
- de gegevens zijn niet zelf verzameld door de contractpartij maar deze is wel intellectueel eigenaar van de data.

In een licentieovereenkomst tussen het Nederlands instituut voor Zorg en Welzijn (voortaan: NIZW) en het RIVM is een artikel over intellectueel eigendom opgenomen. Hierin is vastgelegd dat het intellectueel eigendom berust bij het NIZW. Ook in een concept licentieovereenkomst met de stichting Landelijk Coördinatiecentrum Reizigersadvisering is overeengekomen, dat het auteursrecht en alle eventuele overige rechten van intellectueel eigendom over de door laatstgenoemde stichting aan het RIVM in licentie gegeven informatie, uitsluitend toekomen aan de stichting Landelijk Coördinatiecentrum Reizigersadvisering.

Het technisch beheer van de portaalsite is uitbesteed. De portaalsite kiesBeter.nl wordt sedert 1 oktober 2005 gehost door SARA Reken- en Netwerkdiensten te Amsterdam. Het functioneel beheer wordt door kiesBeter.nl zelf uitgevoerd.

Casus 2: Infodesk Bedrijventerrein Zuid-Holland²⁶

“De Wet openbaarheid van bestuur: inhoudelijk ken ik hem niet, ik weet alleen dat wij als provinciaal ambtenaar kennis openbaar moeten maken als men daar om vraagt. De wet kent restricties, onder andere financiële gegevens. Wanneer actieve openbaarmaking verplicht is, daarover heb ik geen idee.” Aldus Leo de Klerk, werkzaam als senior adviseur bij de directie Maatschappij en Bestuur, afdeling Economische Zaken van de provincie

²⁶ Een deel van deze paragraaf is gebaseerd op een interview met dr. L.G. de Klerk, senior adviseur bij de directie Maatschappij en Bestuur, afdeling Economische Zaken van de provincie Zuid-Holland. Deze delen van de tekst zijn herkenbaar; de betreffende stukken zijn geplaatst tussen dubbele aanhaalingstekens.

Zuid-Holland. De Klerk is namens de provincie opdrachtgever van de infodesk bedrijventerrein. Op de vraag of hij weet dat de WOB voorschrijft dat een bestuursorgaan de informatie in begrijpelijke vorm moet verstrekken, zegt hij: “Dat lijkt mij heel erg logisch. Dat hoort altijd, dat moeten wij altijd doen, dus dat is standaard. Elk besluit wordt schriftelijk vastgelegd, dat gaat altijd langs een juridisch controller. En die is vanzelfsprekend voor honderd procent op de hoogte van zaken. En er staat ook altijd een communicatieparagraaf en een soort van openbaarheidparagraaf in de besluitvorming. Ik ben helemaal niet op de hoogte van een Databankenwet of wat dan ook. Dat databanken onder de WOB kunnen vallen, wist ik niet. Dus een relatie tussen WOB en Databankenwet heb ik ook nooit gelegd.”

De infodesk bedrijventerreinen is puur facilitair. “De website is niet opgezet om aan bepalingen inzake de WOB betreffende actieve openbaarmaking te voldoen. Dat is geen gedachte geweest, nooit. Ik denk, met wat ik nu weet, dat de provincie Zuid-Holland eigenaar is van de data die wij actief, met veel moeite, hebben verzameld. Deze inspanning geeft eigendomsrecht. Data, die overigens op zich allemaal openbaar zijn. Weliswaar openbare gegevens, maar alle betrokken partijen vinden het niet altijd leuk dat we daarmee het internet mee opgaan. Gemeenten vinden het niet altijd fijn dat we grondprijzen openbaar maken, althans, zò openbaar. Ze zijn openbaar, maar om het zo helder openbaar te maken, daar zijn ze het niet altijd mee eens.”

In 2004 nam de provincie Zuid-Holland zich voor, het toenmalig bestand bedrijvenlocaties aan te vullen met 500 hectare, en eenzelfde hoeveelheid locaties te herstructureren. Het was de ambitie, zoals vastgelegd in het College Werkprogramma, dit midden 2007 te realiseren. Diverse betrokken partijen gaven aan, dat een via internet benaderbaar monitoringsysteem bestuurders, ambtenaren, bedrijven en overheidsorganisaties allerlei voordelen en kansen bood. Zo zou het bedrijfsleven bijvoorbeeld, stukken eenvoudiger dan voorheen, online mogelijke vestigingslocaties kunnen traceren. Het systeem kon ook worden gebruikt voor het maken van beleidsanalyses. De doelstelling van de online informatiedesk wordt kernachtig omschreven in het Masterplan (2004): ‘het systematiseren van de kennis over regievoering, monitoring, kwaliteit en duurzaamheid van bedrijvenlocaties zodat het als

een gestandaardiseerde methodiek door alle stakeholders gebruikt en gedeeld kan worden.’ (Leo de Klerk en Maarten Nypels 2004)

In 2004 gaven Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland opdracht aan Eye Locus tot levering van de informatiedesk. De provincie verkreeg een tweejarige licentie voor gebruik van de applicatie, met een optie om na twee jaar over te gaan tot volledige aankoop. Er werd geen formele, schriftelijke licentieovereenkomst gesloten tussen Eye Locus en de provincie Zuid-Holland. Eye Locus is een bedrijf dat zichzelf afficheert als ‘gespecialiseerd in informatiebeheer, webtoepassingen, advies en projectmanagement voor ontwikkeling, beheer en herstructurering van gebieden’ waarbij het zich met name richt op bedrijventerreinen²⁷. Tot nu toe (mei 2006) is de licentie niet omgezet in een koop van de applicatie. “De contractvorm is de opdracht die is gegeven en die is gebaseerd op het masterplan. Het masterplan is een boekwerk dat op zich al bijna een contract is. Dat [masterplan] moet dus gewoon uitgevoerd worden. Daarin is ook geregeld de licentie die in juni dit jaar gesloten wordt en eeuwigdurend afgekocht wordt. Er wordt een *service level agreement* opgesteld en op basis daarvan krijgen wij de mogelijkheid om eeuwigdurend het systeem te gebruiken. ... De licentie betreft het computerprogramma, het technisch softwarematige systeem, dat in licentie wordt verkregen. De gegevensverzameling is van ons.” Op de startpagina van infodesk bedrijventerreinen is na het copyright-notice © de naam van de (vermeende) auteursrechthebbende en het jaartal van eerste openbaarmaking van het werk opgenomen, te weten Eyelocus 2005. Dit suggereert dat Eyelocus als maker van het werk, te weten het onderliggende computerprogramma, de website en de databank rechthebbende over de bevoegdheid beschikt dit werk te openbaren en te verveelvoudigen. Het auteursrechtelijke voorbehoud betreft echter alleen het computerprogramma.

De infodesk bedrijventerreinen wordt door de provincie Zuid-Holland aangeboden aan gemeenten, bedrijven en burgers. Via de website infodesk bedrijventerreinen kan worden gezocht naar een potentiële vestigingslocatie voor bedrijven in Zuid-Holland. Voor zowel overheidsorganisaties als bedrijven en burgers wordt het zo transparanter waar, welke locaties uitgegeven worden tegen

welke prijs. Met de infodesk wil de provincie de gemeentelijke gegevensbeheerders ondersteunen in het beheer van de gegevens en tevens zorgen dat deze gegevens beter toegankelijk zijn voor bedrijven en voor collega-ambtenaren.

De infodesk bevat een aantal modules.

- In de databank zijn alle basisgegevens inzake alle bedrijvenlocaties in Zuid-Holland opgenomen, dit is de infodesk bedrijventerreinen. De gemeentelijke gegevensbeheerders zijn de primaire bron voor accurate en actuele gegevens; zij leveren en actualiseren de gegevens. “Bij de provincie is een aantal ambtenaren belast met het continu aansturen van de gemeenten bij het actueel houden van deze gegevens.” Betreffende het aanleveren van deze gegevens door de gemeente aan de provincie zijn geen convenanten of andere schriftelijke overeenkomsten gesloten. “In de praktijk leveren een heleboel gemeenten geen gegevens aan. In de basis komt het erop neer, dat de gegevens over bedrijventerreinen die infodesk vraagt wel bij de gemeenten aanwezig zijn, maar ‘versnipperd’ over vele afdelingen liggen. Om deze gegevens boven water te krijgen is medewerking nodig van vele ambtenaren. Infodesk vergemakkelijkt het aanleveren van de gegevens, nu iedere ambtenaar na te hebben ingelogd direct de gegevens kan invoeren in de database.” Via een zoekmachine kan in de databank gezocht worden. “Er is een koppeling tussen de infodesk en het Handelsregister. Bij elke locatie kan zo direct in dat register worden gezien welke bedrijven zich in de naaste omgeving hebben gevestigd. Ook met de gemeenten en het geografisch informatiesysteem van de provincie Zuid-Holland zijn verbindingen gelegd. In de toekomst worden nog meer koppelingen met databanken van externe instellingen voorzien. Zo valt te denken aan databanken met hierin opgenomen gegevens inzake opleidingsniveau, de gemiddelde waarde van woningen, de hoeveelheid groen in de omgeving et cetera. Dit zijn allemaal aspecten die bedrijven mee kunnen laten spelen bij de keuze van vestiging. De bron van de data zal duidelijk worden weergegeven middels het vertonen van het logo van de bron.” De *hyperlink* tussen de websites van infodesk bedrijventerrein en het Handelsregister is gelegd door middel van

²⁷ www.eyelocus.nl (10 mei 2006).

een *deeplink*. Een *deeplink* verwijst direct naar de relevante pagina in een andere website. Aangezien de browser nadat men de betreffende link heeft aangeklikt een nieuw venster opstart en daarin de opgevraagde pagina opent, is het voor de bezoeker meestal wel duidelijk dat men de verwijzende weblocatie verlaten heeft. Naar de websites van bedrijventerreinen, gemeenten et cetera wordt middels *surface links* doorverwezen. Een *surface link* verwijst naar de beginpagina van een website. Inzake de bestaande koppelingen zijn geen schriftelijke afspraken vastgelegd tussen betrokken partijen.

- Daarnaast is er een online beleidsmonitor. "De duurzaamheidsmodule is klaar, maar moet nog worden gevuld met gegevens. Deze modules zijn alleen voor betrokken ambtenaren bedoeld en kunnen alleen na een inlogprocedure worden opgestart." Aangezien ze voor dit artikel niet van belang zijn, wordt er hier verder geen aandacht aan besteed.
- Daarnaast bestaat er de mogelijkheid rapportages en grafieken te produceren van selecties en bewerkingen²⁸. "Het technisch beheer van infodesk bedrijventerrein wordt momenteel uitgevoerd door Eyelocus. De site wordt ook gehost door Eyelocus. In de toekomst, nadat de licentie is geregeld, wil de provincie Zuid-Holland het technisch beheer zelf uit gaan voeren."

Casus 3: Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg: van registreren naar informeren

Een groot deel van de uitvoerende taken van het ministerie van VWS betreffende de zorg wordt uitgevoerd door het agentschap Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (voortaan: CIBG). Het CIBG is sedert 2003 een agentschap van het ministerie van VWS en functioneert als zodanig onder eindverantwoordelijkheid van de minister. Het BIG-register is een onderdeel van het CIBG, dat op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (voortaan: Wet BIG) beroepsbeoefenaren²⁹ en eventuele beperkin-

gen opgelegd in hun bevoegdheid, registreert. De Wet BIG werd in 1993 gepubliceerd. Voornaamste doelstelling is het scheppen van voorwaarden voor het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening in de individuele gezondheidszorg. De Wet BIG werd gefaseerd ingevoerd. Eind 1995 werd afgetrapt met het openstellen van registratie van verpleegkundigen, andere beroepsgroepen volgden vanaf eind 1997. De zogenaamde gezondheidszorgpsychologen kunnen zich vanaf 1999 registreren. De invoering van de Wet BIG en in het bijzonder het artikel inzake de registratie van beroepsgroepen waren de directe aanleiding tot inrichting van het BIG-register. Beroepsbeoefenaars dienen zelf initiatief te nemen tot aanmelding voor inschrijving in het register. Registratie is weliswaar niet verplicht maar alleen zij die geregistreerd zijn mogen de bij wet beschermde beroepstitel voeren.

Er werd een geautomatiseerd BIG-registratiesysteem - het Informatiesysteem Registratie Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (voortaan: REGBIG) - ontwikkeld dat de bij de Wet BIG bepaalde gegevens verwerkt. Formeel is de minister van VWS houder van het BIG-register. Het systeem is ontwikkeld en wordt functioneel onderhouden door het bedrijf CMG. Er bestond medio jaren negentig van de vorige eeuw al een geautomatiseerd diplomaregister, dat door CMG eind 1997 is omgebouwd tot het REGBIG-systeem (Projectevaluatie 1999). Naast REGBIG is nog een web-based REGBIG-toepassing ontwikkeld. Deze maakt het sinds 1999 voor geïnteresseerden mogelijk via internet bepaalde gegevens uit het BIG-register te raadplegen. De informatieverstrekking via de website is niet opgezet om aan de bepaling inzake actieve openbaarmaking te voldoen zoals de WOB deze voorschrijft, maar om uitvoering te geven aan voorschriften van de wet BIG. Deze wet schrijft - als *lex specialis* - voor welke informatie moet en mag worden verstrekt³⁰ aan betrokkenen en ieder die zulks verlangt (Staatsblad 1993)³¹.

tandartsen, verloskundigen en verpleegkundigen.

³⁰ E-mail, met bijlagen, van mr. J. Luiten, jurist BIG-register, Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aan de auteur van 1 juni 2006.

³¹ Feitelijk valt deze casus buiten de scope van de onderzoeksvraag: specifieke wetgeving en openbaarheidregimes vallen hier buiten. Ik kwam pas tot deze constatering, nadat ik al een deel van de casus had afgerond. Toch heb ik de casus opgenomen. Mijn bevindingen leken me interessant, zodat ik ze toch

²⁸ <http://www.e-provincies.nl/smartsite1967.htm> (27 april 2006).

²⁹ Het BIG-register registreert apothekers, artsen, fysiotherapeuten, gezondheidszorgpsychologen, psychotherapeuten,

Over de manier waarop dat dient te worden meegedeeld zegt de Wet BIG niets, maar gezien het volksgezondheidsbelang kiest het BIG-register ervoor zich bij de verstrekking zo actief mogelijk op te stellen. In ratio met de Wet BIG wordt dus niet alleen telefonisch en schriftelijk maar ook via een website de betreffende informatie verstrekt. Het BIG-register is via het internet openbaar toegankelijk gemaakt voor burgers omdat zo de beschikbaarheid van informatie sterk wordt vergroot. We zien hier een kanteling van registreren naar informeren.

Het BIG-register verstrekt op verzoek informatie over de registratie en uit het register aan beroepsbeoefenaren, organisaties en burgers. Burgers, werkgevers en zorgverzekeraars kunnen zo nagaan of een bepaalde beroepsbeoefenaar bevoegd is om een bepaald beroep in de gezondheidszorg uit te oefenen. In het register worden mogelijke beperkingen in hun bevoegdheid aangetekend, zoals restricties opgelegd door een tucht- of strafrechter. Alleen de informatie die direct met de beroepsuitoefening te maken heeft, is openbaar. Het BIG-register verstrekt alleen actuele gegevens. Er wordt geen informatie verstrekt over beperkingen die in het verleden zijn opgelegd. Historische informatie is wel aanwezig, maar mag niet worden verstrekt³². Het BIG-register maakt geen persoonlijke gegevens van beroepsbeoefenaars openbaar, deze zijn afgeschermd. Het register is enkel te consulteren als men over zekere gegevens van een beroepsbeoefenaar beschikt. Dit maakt het evenwel voor de burger in de praktijk niet altijd eenvoudig om toegang te krijgen tot bepaalde gegevens in het BIG-register³³ (Cuperus-Bosma e.a., 2002).

maar hier presenteert.

³² Archief Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (voortaan: CBIG), dossier 2590444.

³³ Gevraagd om een reactie op deze kritiek stelt het CBIG dat deze terecht is. Men voert echter aan, dat bij het opvragen van informatie duidelijk moet zijn om welke beroepsbeoefenaar het gaat. Een complicerende factor is dat het BIG-register beschikt over de GBA-adressen en geen werkadressen vastlegt. En deze GBA-adressen zijn geen openbare gegevens. Alleen als een burger het GBA-adres kent kan hij aan de hand daarvan informatie opvragen. De werkadressen van de beroepsbeoefenaars worden nu niet vastgelegd, alhoewel dat wel is toegestaan op grond van de Wet BIG. Het actueel houden van die adressen brengt in de uitvoering problemen met zich mee: hoe controleer je deze? En wat registreer je als iemand op uitzendbasis werkt of meerdere werkgevers heeft? Er wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om toch het werkadres vast te gaan leggen en actueel te houden. (E-mail, met bijlagen, van mr. J. Luiten, jurist BIG-register, Centraal Informatiepunt Beroepen Ge-

Van 1 november 1995 tot en met 1 november 1998 functioneerde een tijdelijke, externe uitvoeringsorganisatie, een combinatie van Coopers&Lybrand als hoofdaannemer en Cadans als onderaannemer (Projectevaluatie 1999). Deze organisatie registreerde eenmalig de beroepsbeoefenaars, die, voor de Wet BIG van kracht werd, al een diploma hadden behaald dat recht op registratie gaf, na invoering van de Wet BIG. Het betrof circa 250.000 functionarissen³⁴. Ten behoeve van deze eenmalige invoer werd een Europese aanbesteding opgezet. Er werd een programma van eisen opgezet waarin de verlangens werden geformuleerd waaraan de opdrachtnemer moest voldoen voor gunning van de opdracht.

De zogenaamde structurele registratie wordt door eigen personeel uitgevoerd en is uit continuïteits-oogpunt niet uitbesteed.

De Wet BIG verordonneert een kostendekkend registratietarief. Tussen 1994 en 2004 werd de registratie kostendekkend uitgevoerd; deze legde geen beslag op algemene middelen en werd betaald uit het inschrijfgeld dat de beroepsbeoefenaars moesten betalen bij inschrijving (Het BIG-register in 1996). Het tarief kwam tot stand door een raming van alle personele en materiële kosten die in voornoemde periode zouden worden gemaakt, te delen door het aantal beroepsbeoefenaars dat tijdens deze tien jaar zich zou registreren. In het bedrag zaten ook inbegrepen de bouw en het onderhoud van het registratiesysteem, alsmede de verwerking van mutaties in de persoonsgegevens (TK 1994-1995, 24116, nr 5). Sinds 2005 wordt 40% van de kosten van de registratie gefinancierd door de inkomsten gegenereerd uit het registratietarief, dat wordt betaald door de personen die zich laten inschrijven. De resterende kosten van de registratie worden betaald uit de rijksbegroting³⁵.

De procedure ter inschrijving verloopt als volgt. De beroepsbeoefenaar stuurt een aanvraag aan het BIG-register met het verzoek een formulier voor inschrijving in het BIG-register aan hem toe te sturen. Hij of zij geeft naam, adres en woonplaats op alsmede in welk register inschrijving

zondheidszorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aan de auteur van 14 juni 2006.)

³⁴ Archief CBIG, dossier 2613119.

³⁵ E-mail, met bijlagen, van mr. J. Luiten, jurist BIG-register, Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de auteur van 31 mei 2006.

wordt gewenst. Deze NAW-gegevens worden in BIG-register opgenomen. Vervolgens wordt een inschrijfformulier met acceptgirokaart verstuurd naar de beroepsbeoefenaar. Deze retourneert het ingevulde inschrijvingsformulier. De aanvraag wordt beoordeeld en de beslissing terzake wordt geregistreerd³⁶.

In 2000 bevatte het register de gegevens van ruim 300.000 beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg. Er werd toen getaxeerd dat er jaarlijks ongeveer 10.000 functionarissen aan dit bestand zouden worden toegevoegd.

Grootschalige verwerking van gevoelige en bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens, zoals dat gebeurt door het BIG, verplicht dat de verwerking van persoonsgegevens met bijzondere waarborgen omgeven wordt³⁷. Gezien de aard van de gegevens die worden beheerd, is het van groot belang dat deze goed beveiligd zijn, zodat er geen oneigenlijk gebruik van het register kan worden gemaakt. De actualiteit, beschikbaarheid, integriteit (juistheid) en exclusiviteit (mogelijkheid tot lezen en manipuleren van gegevens) van gegevens moeten ook tot op zekere hoogte gewaarborgd zijn³⁸. De houder van het BIG register, de minister van VWS, dient zorg te dragen voor de technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van de registratie. Verlies of aantasting van de gegevens en onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van gegevens dient voorkomen te worden³⁹. Het registreren en verstrekken van informatie vereist een hoge mate van punctualiteit vanwege de daarmee samenhangende plichten. Het kwaliteitsdenken heeft daarom altijd hoog in het vaandel gestaan bij het BIG-register.

Sedert 1 november 1996 is een geautomatiseerde koppeling met de Gemeentelijke Basisadministratie gerealiseerd, zodat mutaties in de persoonsgegevens - bijvoorbeeld een verhuizing of het overlijden van een beroepsbeoefenaar - automatisch direct worden doorgevoerd. Het ministerie van VWS heeft toestemming tot aansluiting op het GBA-netwerk en is geautoriseerd om gegevens uit de basisadministratie te verkrijgen⁴⁰.

³⁶ Archief CBIG, dossier 2612438.

³⁷ Archief CBIG, dossier 2612429.

³⁸ Deze eisen worden nader omschreven in het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst; Archief CBIG, dossier 2640304.

³⁹ Archief CBIG, dossier 2612434.

⁴⁰ Archief CBIG, dossier 2612422.

De kwaliteit van het register bestaat, naast de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens (de integriteit) uit de proceskwaliteit, de procedurele kwaliteit van de uit te voeren procedures.

Bovenstaande twee kwaliteiten worden nagestreefd door het opleiden van personeel, het opstellen en actualiseren van beheershandleidingen, een beveiligingsplan, een handboek AO, een kwaliteitsgids en het behalen van ISO-certificering (Projectevaluatie 1999). De interne accountantsdienst voert regelmatig interne audits uit naar de beheersprocedures en de beveiligingsmaatregelen van het REGBIG zodat de integriteit, exclusiviteit, beschikbaarheid en controleerbaarheid van de gegevensbewerking in REGBIG voldoende gewaarborgd zijn. De contactpersoon bij het CBIG is volledig op de hoogte van bepalingen inzake actieve openbaarheid die de WOB stelt. De Databankenwet kent hij niet⁴¹.

Conclusie

Yin (volgens Swanborn 1996) stelt, dat '*case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions*'. Door zogenaamde theoretische generalisering, zo stelt hij, zijn casusresultaten te generaliseren naar een theorie. Volgens Swanborn is dat echter een grote gok. Volgens hem blijft het een moeilijke zaak om resultaten van casussen te generaliseren naar andere dan de onderzochte gevalsonderzoeken (Swanborn, 1996). Hier worden aan de hand van de uitkomsten van de casuonderzoeken daarom geen algemene conclusies gegeneraliseerd. Van het bestaan van de Databankenwet zijn twee van de vijf verantwoordelijke functionarissen van de drie onderhavige casussen op de hoogte. Evenwel zijn beide laatstbedoelde medewerkers zich niet of niet actief bewust van een mogelijke samenloop in de toepassing van de WOB en de Databankenwet. Vier van de vijf ambtenaren zijn op de hoogte van het bestaan van de WOB. Twee van hen kennen de bepaling van deze wet over actieve openbaarmaking.

In geen van de casussen die ik heb onderzocht, was men zich bewust van een mogelijke samenloop van de WOB en de Databankenwet. Geconcludeerd kan worden, dat in een van de casussen,

⁴¹ E-mail, met bijlagen, van mr. J. Luiten, jurist BIG-register, Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de auteur van 1 juni 2006.

namelijk kiesBeter.nl, al bij de opdrachtverlening tot de realisatie van het webportaal is vastgelegd, dat in overeenkomsten tussen informatieleveranciers en het RIVM wordt vastgelegd wie het intellectueel eigendom heeft van de informatie. De overeenkomsten geven het RIVM het recht tot openbaarmaking en/of verveelvoudiging van auteursrechtelijk beschermde werken dan wel het opvragen en hergebruiken van databankrechtelijk beschermde databanken.

Het RIVM maakt bij kiesBeter.nl gebruik van het conversiemodel. In het conversiemodel worden gegevens uit één of meerdere databanken naar een ander formaat omgezet, vaak ook naar een andere software geconverteerd.

Steeds vaker worden databanken aan elkaar gekoppeld en nemen gegevens van elkaar over, aanzien internetgebruikers snel en eenvoudige toegang tot informatiebronnen verwachten. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van geïntegreerde databanken: systemen 'waarbij gegevens die verschillende bronnen beschrijven en/of in verschillende databanken zijn opgeslagen, door de gebruiker middels één zoekopdracht geconsulteerd kunnen worden.' Zo kunnen gebruikers door *virtuele integratie* via één zoekscherm verschillende databanken doorzoeken (Vanstappen 2002)⁴².

Zoals hiervoor reeds werd gesteld, krijgen internetgebruikers door het integreren van databanken vlot en eenvoudig toegang tot informatiebronnen. Maar hoe betrouwbaar zijn deze gegevens? Om de transparantie te vergroten, en gebruikers te overtuigen van de integriteit⁴³ en authenticiteit⁴⁴ van de betreffende gegevens, is het aan te raden altijd de oorspronkelijk bron waaruit de gegevens worden geput te vermelden. Zo wordt op het webportaal kiesBeter.nl bij het bestand medicijnkosten steeds duidelijk aangegeven dat het College voor zorgverzekeringen (CVZ) de bron is van de informatie

⁴² Een voorbeeld van virtuele integratie is het Open Archives Initiative.

⁴³ Onder integriteit wordt verstaan 'de mate waarin de gegevens in overeenstemming zijn met het afgebeelde deel van de realiteit, waarbij niets ten onrechte is toegevoegd, verdwenen of achtergehouden.' (Bron: Informatiebeheer <http://labyrinth.opweb.nl/glossary#letteri> (4 juli 2006))

⁴⁴ Onder authenticiteit wordt verstaan een 'kwaliteitsattribuut van een gegeven, waardoor aangetoond kan worden dat het gegeven is wat het beweert te zijn, dat het is gemaakt of verzonden door de persoon of organisatie die beweert het te hebben gemaakt of verzonden en dat het is gemaakt en verzonden op het tijdstip als aangegeven bij het gegeven.' (Bron: Informatiebeheer <http://labyrinth.opweb.nl/glossary#letteri> (4 juli 2006)).

op deze pagina's. Ook het logo van deze organisatie wordt steeds op de pagina's weergegeven.

De casus van het BIG-register toont aan, dat onder bepaalde technische, organisatorische, procedurele en wettelijke voorwaarden, ook organisaties die privacygevoelige databanken beheren actief kunnen bijdragen aan de openbaarheid en transparantie van de overheid.

Alhoewel geen van de websites is opgezet met de opzet te voldoen aan de WOB, in de geest van de WOB dragen ze alle drie bij aan de transparantie van aanvaard beleid van de overheid.

VIII. Eindconclusie

Belemmert de Databankenwet nu wel of niet de actieve, online verstrekking, conform de WOB, van informatie opgenomen in databanken die nog onder de administratie berusten? Deze vraag is van belang, omdat in diverse rapporten is geconstateerd dat de samenloop van de WOB en de Databankenwet mogelijk kan leiden tot onnodige belemmering van innovatie en toegang tot informatie. Geconstateerd is dat bedoelde belemmering op kan treden als de overheid burgers via het internet toegang geeft tot de inhoud van een databank waarvan zij niet de producent is. Een bestuursorgaan kan in zulk geval alleen overgaan tot actieve openbaarmaking als het over de databank beschikt als rechtmatige gebruiker.

De samenhang tussen het grondrecht op informatie enerzijds en het *sui generis* databankenrecht anderzijds is te beschouwen als een conflict tussen een abstract vrijheidsrecht en een concreet eigendomsrecht. Volgens Patterson en Lindberg (1991, aangehaald in Dommering (2000)) zal bij een geschil tussen de twee rechten het databankenrecht hoogstwaarschijnlijk zegevieren: '*Property rights tend to be concrete, whereas political rights are typically abstract, and in one to one combat of ideas the concrete usually has the advantage over the abstract.*' Niettemin, dat de producent van de databank rechthebbende is van databankrechten impliceert nog niet direct dat de informatievrijheid hiermee om zeep wordt geholpen. 'Het bestaan van rechten van intellectuele eigendom dwingt niet tot uitoefening ervan' (Dommering et al 2002). Intellectuele eigendomsrechten van de een kunnen de grondrechten van anderen dus beperken. Is het aanvaardbaar

dat intellectuele eigendomsrechten het recht op informatievrijheid limiteert?

Spoor (2005) concludeert dat het inperken van auteursrechten ter bevordering van de informatievrijheid contraproductief werkt. Afschaffing van intellectuele eigendomsrechten, in casu databankenrechten, kan leiden tot ongebreideld, herhaald en systematisch opvragen en hergebruiken van substantiële delen van databanken. Dit kan producenten ervan weerhouden nog langer nieuwe databanken te vervaardigen. Beperking of afschaffing van het databankenrecht ten faveure van de informatievrijheid kan volgens deze redenering spreekwoordelijk worden beschouwd als het graven van je eigen graf. Daarnaast reguleren databankrechtelijke verbodsrechten van de producent het handelsverkeer. Dit intellectuele eigendomsrecht bevordert immers de productie en exploitatie van databanken. Informatievrijheid is daarentegen van belang bij het verkrijgen van steun van burgers voor het overheidshandelen ter vermindering van de distantie tussen burgers en overheid. Overheidshandelen zonder maatschappelijk draagvlak dupeert de democratische verhoudingen. Openbaarheid van overheidsinformatie heeft daarnaast ook historische, culturele en educatieve waarde. s bovengenoemde belemmering op te lossen?

Uit mijn onderzoek blijkt, dat de beste, en definitieve oplossing van de samenloop is te bereiken door een tweetal wetwijzigingen. De Databankenwet moet worden aangevuld met een beperking dat het feitelijk verschaffen van informatie op grond van de WOB geen schending van het databankenrecht vormt. In de WOB dient te worden opgenomen dat informatieverstrekking gebaseerd op deze wet geen afbreuk doet aan intellectuele eigendomsrechten⁴⁵ van derden. Hiermee wordt de samenloop van deze twee wetten definitief opgelost.

Zolang deze wetwijzigingen nog niet zijn doorgevoerd, dienen overheidsorganen die de productie van een databank uitbesteden aan een derde partij bij overeenkomst met deze derden alle rechten op de databank aan hen te laten overdragen (Aalberts 2001). In geval organisatorische en financiële in-

vesteringen door meerdere (rechts)personen worden gedragen kan er verwarring ontstaan over wie als rechthebbende producent moet worden beschouwd. Dit kan eens te meer beweeggrond zijn om schriftelijk overeen te komen bij wie het databankenrecht komt te berusten (Spoor, Verkade en Visser 2005).

Het in 2000 beloofde onderzoek naar standaardpassages die overheidsorganen in hun contracten kunnen opnemen bij het uitbesteden van opdrachten aan externe partijen om mogelijke problemen bij hergebruik van overheidsinformatie te voorkomen dient met spoed te worden uitgevoerd. Maar ook nu kan al worden vastgesteld: wie betaalt, bepaald. Bij het uitbesteden van opdrachten aan externe partijen dienen overheidsorganen dan ook reeds nu altijd standaardpassages in hun contracten op te nemen inzake intellectuele eigendomsrechten, waarin deze derden alle rechten inzake intellectuele eigendom aan de overheid overdragen. Overheidsorganen hebben de plicht uit eigen beweging informatie te verstrekken. Ik concludeer dat burgers recht hebben op toegang tot overheidsinformatie. De overheid moet garanderen dat hergebruik van overheidsinformatie door burgers niet onmogelijk wordt gemaakt door externe partijen.

Uit de casussen blijkt dat men zich nergens bewust was van een eventuele samenloop van de WOB en de Databankenwet. Weliswaar zijn uit de casusonderzoeken geen algemene conclusies te generaliseren, maar mogelijk geven bestuursorganen via het internet toegang tot de inhoud van de databank waarvan zij niet de producent is. Dit kan zoals hiervoor al is geschetst leiden tot nodeloze belemmering van innovatie en toegang tot informatie. Uit de literatuurstudie kan worden geconcludeerd, dat de overheid tot nu toe nauwelijks vooruitgang heeft geboekt voor wat betreft de verplichting om informatie uit eigen beweging te verschaffen. Meerdere onderzoekscommissies hebben dit geconstateerd en aanbevelingen gedaan om de situatie te verbeteren. Het wetsvoorstel Algemene wet overheidsinformatie neemt een aantal van die voorstellen over. Met name de suggestie dat elk overheidsorgaan een zogenaamd documentenregister dient aan te bieden via internet is een stap vooruit. Bij het systematisch toegankelijk maken van de informatie van een overheidsorgaan dienen evenwel databanken niet over het hoofd te worden gezien!

⁴⁵ De term intellectuele eigendomsrechten is met opzet zo gekozen. Indien de Auteurswet 1912 eveneens wordt aangepast met een bepaling dat het feitelijk verschaffen van informatie op grond van de WOB geen schending van het auteursrecht vormt, is direct ook de samenloop tussen de WOB en de Auteurswet opgelost.

Literatuurlijst

50 Aanbevelingen voor communicatie met en door een andere overheid (Gemengde Commissie Communicatie 2005).

Aalberts, B., *Beelddatabanken. Stilstaand beeld in beweging?* (Amsterdam 2001), ITER reeks 54.

Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie (Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en K.U. Brabant 2001).

Aardweg, A. van den, 'De dood van de database zoals we die kennen', *Automatiseringsgids*, AG-report, 11 november 2005, blz. 18.

Alberdingk Thijm, Chr. A., 'Noot bij Voorzieningenrechter Rechtbank Arnhem 16 maart 2006 (NVM e.a./Zoekal-lehuizen.nl)', *AMI* 2006, nr. 3, blz. 98-100. Ook: http://www.ivir.nl/files/database/Sources/2428Noot_ZA_H.pdf (27 april 2006).

Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van Diensten (ARVODI). Ook: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAs-set&id=84F6BE7B109A4594A55E8B5FFD7D6C69X2X3-9496X95 (8 juni 2006).

Bekkers, R., e.a., *Auteursrecht, economische lust of last. Een literatuurstudie naar de economische aspecten van het auteursrecht* (Utrecht/Amsterdam 2001).

Bits Of Freedom Nieuwsbrief, nr. 4. 10-11 mei 2006. Ook: http://www.bof.nl/nieuwsbrief/nieuwsbrief_2006_10.html (14 mei 2006).

Bleker, H, W.J. Lameris, D.L.W. Zielhuis, *Elektronische bestanden van het bestuur* (Groningen 1998).

Brandsen, T., e.a., *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur* (Tilburg 2004).

Brison, F., 'De bescherming van databanken op de heling gezet?', *E-SBJ* (2005), 15-06-15-08 2005, blz. 27-30.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. 2001. *Indienst van de democratie*. Ook: <http://www.minaz.nl/wal-lage/> (29 november 2005).

Concept Convenant stichting SOA AIDS Nederland en kiesBeter.nl inzake samenwerking en afstemming informatievoorziening (Z.p Z.d.)

Cuperus-Bosma, J.M., e.a., *Evaluatie. Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg* (Den Haag 2002).

Daalder, E.J., *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (Den Haag, 2005)

Dommering, E.J., (red.), *Informatierecht: fundamentele rechten voor de informatiesamenleving* (Amsterdam 2000).

Dommering, E., B. Hugenholtz, J. Kabel, *De overheid en het publiek domein van informatie voor wetenschappelijk onderzoek* (Amsterdam 2002). Ook: <http://www.ivir.nl/publicaties/overig/publiek-domein.pdf> (28 mei 2006).

Duyvendak, A.J.W., *Open de oester. Nota over openbaar bestuur*, TK 2004-2005, 30214, nr. 1 (2005).

Eechoud, M.M.M. Van, 'Openbaarheid, exclusiviteit en markt: commercialisering van overheidsinformatie', *Mediaforum* 1998, nr. 6, blz. 177-184. Ook: [\[vir.nl/publicaties/eechoud/overheidsinformatie.html#Re_f2\]\(http://www.ivir.nl/publicaties/eechoud/overheidsinformatie.html#Re_f2\) \(23 november 2005\).](http://www.i-</p>
</div>
<div data-bbox=)

First evaluation of Directive 96/9/EC on the legal protection of databases (Brussel 2005). Ook: http://europa.eu.int/-comm/internal_market/copyright/docs/databases/evaluation_report_en.pdf (26 april 2006).

Goddyn, B., *De Europese Databankrichtlijn* (Leuven 2001).

Green paper on copyright and the challenge of technology - copyright issues requiring immediate action (COM (88) 172 final, 1988). Ook: http://aei.pitt.edu/archive/00001209/01/-copyright_and_tech_gp_COM_88_172.pdf (6 december 2005).

Grosheide, F.W, *Communicatie&Mediarecht* (Nijmegen 2000).

Hagen, S.R. 'Databankenrechtelijke substantialiteit. Een 'wezenlijk' begrip in de Databankenwet, mede tegen de achtergrond van Europese jurisprudentie', *IER* (2002), afl. 1, blz. 6-13.

Het BIG-register in 1996 (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 1996).

Hofman, J.A., J.A. van Schagen, *Openbaarheid van bestuur* (Nijmegen 2003).

Holzhauser, R.W., *Inleiding intellectuele rechten* (Den Haag 2002).

Hugenholtz, P.H., 'De databankenwet eindelijk aanvaard: een zeer kritisch commentaar', *Computerrecht* (1996), nr. 4, blz. 131-138. Ook: www.ivir.nl/publicaties/hugenholtz/databankrichtlijn.doc+feist+databank&hl=nl&lr=lang_en|lang_nl

Hugenholtz, P.H., 'De spin-off theorie uitgesponnen', *AMI* (2002), nr. 5, blz. 161-166. Ook: <http://www.ivir.nl/publicaties/hugenholtz/spin-off.html> (8 september 2005).

Hugenholtz, P.H., 'Het Europese Databankenrecht. Acht jaar later – en nu?', *Auteurs&Media*, (2004), nr. 5/6. Ook: http://www.ivir.nl/publicaties/hugenholtz/auteurs&media_2004_5&6_abda.html (7 december 2005).

Jordens, P., *Databanken, netwerken en het Internet* (Deventer 1996).

Kabel, J.J.C., P.B. Hugenholtz, Chr. A. Alberdingk Thijm, D.J.B. Bosscher, *Kennisinstellingen en informatiebeleid. Lusten en lasten van de publieke taak* (Amsterdam 2001).

Klerk, L. de, M. Nypels, *Masterplan provinciaal informatie- en communicatiebeheer bedrijvenlocaties* (Den Haag/Utrecht 2004).

Klos, S.A., 'Databankieren in een lawyer's paradise. Enkele vragen rond het begrip Databank in de Databankenwet', *IER* (2000), afl. 1, blz. 1-8.

Koderitsch, M.H., M. Koderitsch, *Staatkundig en economisch woordenboek* ('s-Gravenhage/Djakarta 1954).

Kroenke, D.M., *Leerboek databases: beginselen, ontwerp, implementatie* (Schoonhoven 1995).

Lodder A.R., J.P.R. Bergfeld, H.W.K. Kaspersen, *Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur* (Amsterdam 2000).

Lodder A.R., J.P.R. Bergfeld, H.W.K. Kaspersen, 'Wob & ICT: over openbaarheid van bestuur in de informatiemaatschappij', *NJB* 12 (2001), blz. 571-577. Ook: <http://appia.rechten.vu.nl/~lodder/papers/wob&ict.htm> (29 november 2005).

Loon, A.J.M. Van, R.A.L. Tolboom (red.), *Ontwerprapport kiesBeter.nl 2006-2007* (Bilthoven 2005).

Loon, S. van, *Databankenrecht en mededinging* (Den Haag 2004).

Mededeling van de Commissie aan de raad, het Europees Parlement, het economisch en sociaal comité en het comité van de regio's eEurope 2002: de realisatie van een EU-kader voor de exploitatie van overheidsinformatie (Brussel 2001). Ook: http://mineco.fgov.be/redir_new.asp?loc=/information_society/administrations/eEurope/eEurope_nl_001.htm (23 november 2005).

Memorie van toelichting bij Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie versie symposium 19 mei 2006 (2006). Ook: <http://www.law.wur.nl/NR/rdonlyres/DF5D6A45-FD88-439E-A042-8E22E18A7EA2/22804/MemorievanToelichtingSymposiumVersie.pdf> (14 mei 2006).

Meij, J.M. De, 'Grondrechten in het digitale tijdperk: Van drukpersvrijheid en briefgeheim naar communicatievrijheid en communicatiegeheim', *NJCM Bulletin* 26 (2001), nr. 3, blz. 274-294.

Meijer-van der Aa, J.M., *Databankenwet* (Deventer 2004). *Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie* (Den Haag 2000). Ook: http://www.ministerremkes.nl/contents/pages/2367/beschikbaarheid_overheidsinfo_4-00.pdf (10 december 2005).

Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie (Den Haag 1997).

Notitie projectgroep Activiteitenindex versie 1.1. (Projectgroep Activiteitenindex 2005).

Oldenhuizing, J., e.a., *Rapportage Format Database op Internet* (Z.P., 2005).

Oranje, J., J. Verlaan, 'Meer instellingen onder Wet openbaarheid bestuur', *NRC Handelsblad*, 9 mei 2006, 1.

Oranje, J., J. Verlaan 'Bureaucratische juristerij, of genuanceerd stelsel? Voorstel voor verbeterde Wet openbaarheid van bestuur in discussie', *NRC Handelsblad*, 9 mei 2006, 2 (2006a).

Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa. Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij (COM (1998) 585).

Persbericht ministerraad. 'Kabinet komt met nieuwe wetsvoorstellen 'grondrechten in het digitale tijdperk''. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 29 oktober 2004. Ook: <http://www.minaz.nl/data/-1099053965.pdf> (10 mei 2006).

Plan van aanpak.. (Intern document RIVM 2004).

Prins, J.E.J., L.J. Matthijsen, *De Digitale Overheid en de wet. De juridische kaders voor het gebruik van digitale documenten bij overheden* (Tilburg 2000).

Prins, J.E.J., S.J.H. Gijrath, *Privaatrechtelijke aspecten van elektronische handel* (Deventer 2000).

Projectevaluatie 'Project Aanpak BIG-register' maart 1995 – november 1998 (Utrecht 1999).

Publicatieblad, 1996, nummer L 077, 27-03-1996, blz. 20-28. Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:-31996L0009:NL:HTML> (8 juni 2006).

Quaedvlieg, A.A, 'Onafhankelijk, geordend en toegankelijk: het object van het databankenrecht in de richtlijn', *Informatierecht/AMI*, November 2000, nr. 9, blz. 177-186. *Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten* (Den Haag 2003).

Ook: http://www.minjus.nl/images/aanwijzingen%20convenanten%20180903_tcm74-37997.doc (10 mei 2006).

Reinsma, M., H. van der Sluijs, *Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie* (Den Haag 2002).

Rutten, P., H. van Bockxmeer, *Cultuurpolitiek, auteursrecht en digitalisering* (Delft 2003).

Samenvatting Commissie grondrechten in het digitale tijdperk (Den Haag 2002). Ook: http://www.ivir.nl/dossier/-grondrechten/bronnen/rapport_gdt_samenvatting_5-00.pdf (29 november 2005).

Schelhaas, H., *De informatieplicht van de overheid* (Zwolle 1979).

Spoor, J.H, D.W.F. Verkade, D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht* (Deventer 2005).

Staatsblad, 1978, nummer 581. Wet van 9 november 1978, houdende regelen betreffende de openheid en openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur).

Staatsblad, 1979, nummer 590. Besluit van 12 oktober 1979, houdende regelen ter uitvoering van de artikelen 1, 7 en 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Besluit openbaarheid van bestuur).

Staatsblad, 1991, nummer 703. Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur.

Staatsblad, 1993, nummer 655. Wet van 11 november 1993, houdende regelen inzake beroepen op het gebied van de individuele gezondheidszorg (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg).

Staatsblad, 1999, nummer 303. Wet van 8 juli 1999, houdende aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken.

Staatsblad, 2004, nummer 336. Wet van 6 juli 2004 tot aanpassing van de Auteurswet 1912, de Wet op de 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). *Staatsblad*, 2004, nummer 409. Besluit van 9 augustus 2004 tot het vaststellen van het tijdstip van inwerking-treding van de Wet houdende aanpassing van de Auteurswet 1912, de Wet op de 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).

Staatsblad, 2006, nummer 25. Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie).

Staatscourant, 2003, nummer 235. Instellingsbesluit baten-lastendienst. *Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*.

Staatscourant, 2006, nummer 21: 5. Bescherming databanken onzeker.

Swanborn, P.G., *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* (Amsterdam/Meppel 1996).

Teune, A., *Websites: Databanken op het Internet?* Scriptie Nederlands recht (privaatrecht). Universiteit Utrecht (Utrecht 2003).

Tweede Kamer, 1994-1995, 24116, nr. 5.

Tweede Kamer, 1997-1998 26108, nr. 3.

Tweede Kamer, 1999-2000, 26387, nr. 7. De nota met bijlagen: http://www.ministerremkes.nl/contents/pages/-2367/beschikbaarheid_overheidsinfo_4-00.pdf (10 december 2005).

Tweede Kamer, 2000-2001, 27460, nr. 1.

Tweede Kamer, 2001-2002, 28 482, nr. 3.

Tweede Kamer, 2004-2005 29 689, nr. 5.

Tweede Kamer, 2004-2005, 30188, nrs. 2, 3 en 6

Tweede Kamer, 2004-2005, 30214, nr. 1 en 2.

Tweede Kamer, 2005-2006, 30 392, nr. 3.

Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal (Utrecht/Antwerpen 1992¹²).

Van den Hoven van Genderen, R, J. Nouwt, J.E.J. Prins (red), *Recht op de elektronische snelweg?!* (Alphen aan den Rijn/Diegem 1995).

Vanstappen, H., 'Geïntegreerde toegang tot erfgoeddata-banken', *Bibliotheek- & archiefgids*, 78 (2002), nr. 3, blz. 3-10.

Verkade, D.W.F., D.J.G. Visser, *Inleiding en parlementaire geschiedenis Databankenwet* (Den Haag 1999).

Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie versie symposium 19 mei 2006 (2006). Ook: <http://www.law.wur.nl->

[/NR/rdonlyres/DF5D6A45-FD88-439E-A042-8E22E18A7EA2/22801/WettekstSymposiumVersie.pdf](#) (14 mei 2006).

Vries, M. de, *Met elektronische overheidsinformatie het nieuwe millennium in: hoe het was, hoe het is en hoe het worden moet* (Den Haag 2001).

Vrijsen, W. *Technisch ontwerp Portal. Realisatie en implementatie van www.kies.Beter.nl* (z.p. 2006).

Wichers Hoeth, L., R.Ch. Gielen, N. Hagemans, W.E.J. Tjeenk Willink, *Kort begrip van het intellectuele eigendomsrecht* (Amsterdam 2000).

Geraadpleegde websites

Bits of freedom www.bof.nl

Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
<http://www.cibg.nl/index.html>

www.bigregister.nl/ned/index.html

Eye Locus www.eyelocus.nl

E-provincies www.e-provincies.nl

Infodesk bedrijventerreinen <http://pzh.eyelocus.com>

Informatiebeheer <http://labyrinth.opweb.nl>

Instituut voor informatierecht – Universiteit van Amsterdam www.ivir.nl

Ministerie van Algemene Zaken www.minaz.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties www.minbzk.nl

Ministerie van Economische Zaken www.minez.nl

Ministerie van Financiën www.minfin.nl

www.wettenbank.nl (Alleen te raadplegen via password)

Portaalsite Europese Unie www.europa.eu

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu www.rivm.nl

Vrije Universiteit www.vu.nl

Wageningen Universiteit en Researchcentrum
www.wur.nl

www.kiesBeter.nl

www.ministerremkes.nl

www.overheid.nl

Geraadpleegde archieven

Archief van het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg

Archief RIVM.

Interviews

29 mei 2006, Dr. L.G. de Klerk, senior adviseur bij de directie Maatschappij en Bestuur, afdeling Economische Zaken van de provincie Zuid-Holland

Geraadpleegde personen

Drs. M. van der Graaf, teamleider marketing en presentatie bij het Centrum voor Volksgezondheid Toekomstverwachtingen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Dr. L.G. de Klerk, senior adviseur bij de directie Maatschappij en Bestuur, afdeling Economische Zaken van de provincie Zuid-Holland

Vera Korte, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mr. J. Luiten, jurist BIG-register, Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Prof. dr. B.M.J. van der Meulen, hoogleraar Wageningen Universiteit

Drs. H.C. Ossebaard, product manager kiesBeter.nl van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu