

Vergaderjaar 2001–2002

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 37

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer 7 mei 2002

Deze «contentnotitie» vormt de vijfde bouwsteen voor het informatie-beleid. Zij is u toegezegd in de aanbiedingsbrief bij de vier bouwstenen-notities die het kabinet in het najaar van 2001 heeft uitgebracht (Kamers-tukken II 2001–2002, 26 643, nr. 32). De notitie heeft een verkennend en agenderend karakter. Zij beschrijft welke activiteiten nu op de diverse beleidsterreinen zijn ontplooid. De notitie is tevens een aanzet tot meer afstemming tussen departementen op contentgebied.

Uit de fase die de informatiemaatschappij nu in gaat, komt een sterkere focus op content voort. Computer en internet hebben zich in de meeste bedrijven en huishoudens genesteld. Het gaat nu meer en meer om wat de mensen doen met deze middelen en wat de materiële en immateriële waarde ervan zijn voor de samenleving als geheel.

In Barcelona hebben Europese regeringsleiders afgesproken dat een volgend actieprogramma eEurope prioriteit moet geven aan zowel de beschikbaarheid als het gebruik van breedband. Ik pleit er in dit verband voor dat contentaanbieders meer dan nu betrokken zijn bij technologische proeftuinen die in ons land mede dankzij overheidssubsidie tot stand komen. Bepaalde kennis kan beter dan nu worden verspreid. Zo kunnen bijvoorbeeld richtlijnen ten bate van gehandicapten of open standaarden behalve binnen de overheid ook naar gesubsidieerde organisaties en bedrijven worden uitgedragen.

In de jaren die voor ons liggen zal content voor een algemeen publiek – samen met elektronische communicatie – bepalend zijn voor de maatschappelijke en economische betekenis van internet. Het gaat hierbij niet zozeer om het volume aan content, maar om de aard van het content-aanbod. De notitie geeft hiervoor vijf ijkpunten: innovatie, diversiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid. Het gaat in deze notitie om overheidsinformatie, om content in de culturele en educatieve sfeer, om initiatieven van maatschappelijke organisaties en burgers, om nieuwe

diensten van bedrijven in de multimedia en telecomindustrie, om de toepassing van het auteursrecht, om de vindbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van content.

Ik bied u deze notitie aan mede namens de Minister van Economische Zaken, A. Jorritsma-Lebbink, de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, R.H.L.M. van Boxtel en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, J.M. de Vries.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

Innovatie, diversiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van inhoud op digitale netwerken

Een persoonlijke selectie uit de Nederlandse dichtkunst voor je geliefde: het werd mogelijk tijdens de boekenweek van 2002. Op de website Komliefste.com konden mensen 540 liefdesgedichten lezen en er zelf een boekje uit samenstellen dat ze vervolgens tegen betaling van € 7,50 op konden halen bij de plaatselijke boekhandel. In totaal zijn er 7313 van deze dichtbundels over de toonbank gegaan.

Komliefste.com is niet alleen een schoolvoorbeeld van e-commerce, maar ook van aantrekkelijke digitale presentatie van literair erfgoed aan een groot publiek. Subsidie van de overheid had dit project niet nodig. De Stichting Collectieve Propaganda voor het Nederlandse Boek heeft het zelf en op zakelijke gronden kunnen financieren. Maar er zijn ook vele internetsites die alleen dankzij directe of indirecte steun (subsidie) van de overheid kunnen bestaan. Zoals verschillende websites rondom de gemeentelijke en landelijke verkiezingen dit jaar: www.nederlandkiest.nl van de landelijke publieke omroep, www.stemwijzer.nl van het Instituut voor Publiek en Politiek, www.ukomttochook.nl van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze notitie bespreekt de rol van de overheid bij de ontwikkeling van inhoud voor digitale netwerken, meestal aangeduid met het Engelse woord *content*. Dit thema heeft tot nu toe betrekkelijk weinig aandacht gekregen van beleidsmakers. De meeste inspanningen in de afgelopen jaren lagen op het terrein van techniek en economie, inclusief efficiënte en effectieve elektronische dienstverlening door de overheid zelf. In de volgende fase van ontwikkeling de informatiemaatschappij past grotere aandacht voor de ontwikkeling van content. Daarbij staat zowel economische groei, als ook de maatschappelijke betekenis van internet voorop.

Deze «content-notitie» heeft een verkennend en agenderend karakter. In die zin vormt zij een vijfde bouwsteen voor het informatiebeleid, horend bij de vier bouwstenennotities die het kabinet in het najaar van 2001 heeft uitgebracht (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 643, nr. 32). Deze notitie is destijds al aangekondigd in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer. De notitie is verder mede een antwoord op moties die de Tweede Kamer heeft ingediend over een fonds voor publieke digitale diensten (Kamerstukken II, 1999–2000, 27 088, nr. 14; Kamerstukken II 1999–2000, 27 088, nr. 15) In antwoord hierop heeft het ministerie van OCenW laten onderzoeken welke als «publiek» aan te merken internetinitiatieven er zijn en waar behoefte bestaat aan financiële steun.¹ Hierbij is in het bijzonder ruim aandacht besteedt aan initiatieven die buiten de gevestigde instellingen om tot stand zijn gekomen door de inzet van burgers of maatschappelijke groeperingen. In paragraaf 4 van deze notitie wordt een experimentele subsidieregeling voorgesteld om dergelijke initiatieven te steunen.

1. Doelstelling notitie en definitie van «content»

Hoofdvraag van de notitie is op welke onderdelen en vanuit welke motieven de overheid zich zou moeten bemoeien met de productie en consumptie van content?

Veel content komt nu al tot stand dankzij directe of indirecte steun van de overheid. Op verschillende beleidsterreinen worden (semi) publieke of maatschappelijke organisaties gestimuleerd om informatie aan te bieden op internet (zie § 4). Vaak gaat het om «verlenging» van bestaande

¹ TNO-STB, *Publieke diensten op internet. Onderzoek naar een stimuleringsfonds voor publieke diensten op internet*, Den Haag, 2001.

publieke taken van het analoge naar het digitale domein. In de private sector staat algemeen voorwaardenscheppend beleid centraal, aangevuld door beperkte en tijdelijke steun aan zeer risicovolle en innovatieve projecten.

Deze notitie bepleit geen radicale wijzigingen in deze rolverdeling tussen markt en overheid. Wel beoogt zij een samenhangend perspectief te schetsen dat richting kan geven aan het overheidsbeleid op het gebied van content. Het gaat niet om het volume, maar om de aard van het contentaanbod op internet. Centraal daarbij staan de doelstellingen: innovatie, diversiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid van content (zie § 3). Op basis hiervan kunnen acties van verschillende departementen beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien kan worden bepaald waar extra inspanningen of nieuw beleid gewenst is. Concrete acties en financiële consequenties zijn in dit stuk niet opgenomen. De uitwerking van een programma voor contentstimulering is aan een volgende kabinet. Tevens kan deze notitie burgers, organisaties en bedrijven informeren over de volle breedte van het overheidsbeleid, waar relevant voor contentontwikkeling.

Definitie van content

Internet is een hybride medium met meerdere toepassingsmogelijkheden. In deze notitie onderscheiden we er twee: communicatie en content. We spreken van communicatie wanneer eindgebruikers van internet elkaar gericht e-mail, documenten en gegevens sturen. Voorbeelden zijn transacties tussen banken, de uitwisseling van patiëntendossiers tussen huisarts en ziekenhuis en het bestellen van een boek. Internet heeft in die gevallen nog het meest weg van post, telefoon en fax.

Particuliere huishoudens gebruiken internet ongeveer evenveel voor e-mailen als voor surfen op het *world wide web*, op zoek naar informatie en amusement.¹ In die laatste gebruiksfunctie lijkt internet op media als het boek, het tijdschrift, radio en televisie, maar ook op een brochure, een nieuwsbrief of het spoorboekje. Deze notitie gaat over deze toepassing van digitale netwerken en gebruikt daarvoor het begrip *content*. Content wordt verspreid van een zender naar ontvangers en in beginsel kan iedereen erbij, eventueel door lid of abonnee te worden.

Typisch voor internet is overigens de combinatie van content met communicatie: bezoekers van een website kunnen bijvoorbeeld reageren, meespelen, contact leggen en discussiëren met andere bezoekers, artikelen bestellen enzovoort. Geregeld zijn internetgebruikers bovendien (mede) producent van content, zoals in discussiefora en nieuwsgroepen.

In deze notitie ligt de focus op content bestemd voor een algemeen publiek; dat wil zeggen op content die interessant is voor burgers en consumenten. Daarnaast besteedt de notitie aandacht aan content die kan worden gebruikt in het onderwijs en in het wetenschappelijk onderzoek. Content bestemd voor bedrijf en beroep is ook een belangrijke deelmarkt, maar komt in deze notitie slechts zijdelings ter sprake.

2. Maatschappelijke en economische betekenis van content

In het dagelijks leven van mensen heeft internet een belangrijke plek veroverd: 63 procent van de huishoudens is aangesloten, de gemiddelde gebruiksduur (in die huishoudens) is 3,9 uur per week.² Waarschijnlijk gaan mensen meer tijd besteden aan internet naarmate de capaciteit van aansluitingen hoger wordt, bijvoorbeeld door de aanleg van glasvezel tot de voordeur. Het gebruik van internet in huishoudens (6%) met ADSL of de kabel wijst al in deze richting.³ Mensen laten hun verbinding «open» staan omdat ze een vast tarief betalen. Ook de grotere snelheid en de

¹ Veel minder maken mensen gebruik van de mogelijkheden: nieuwsgroepen, chatten, downloaden van software telebankieren en telewinkelen. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*, Den Haag, oktober 2001, p. 92.

² VECAI *Breedbandmonitor* zomer/najaar 2001; SCP, *Trends in de tijd*, 2001; Ter vergelijking: de gemiddelde kijktijd naar televisie is 2 uur en 45 minuten per dag.

³ In het rapport *Breedband en de Gebruiker* van Dialogic (januari 2002) geeft de helft aan «meer dan 2 uur per dag» on-line te zijn.

betere mogelijkheden voor *uploaden stimuleren het gebruik*. *Breedband zal bovendien de kwaliteit van audiovisuele contentdiensten sterk verbeteren.*

Deze paragraaf beschrijft de maatschappelijke en economische betekenis van content. Wat levert het op? Waarbij het er niet wezenlijk toe doet of deze opbrengst materieel of immaterieel is.

Convergentie

Deskundigen verwachten op termijn convergentie tussen breedband internet, digitale televisie en de nieuwste generatie mobiele telefonie. Content is dan overal, op verschillende momenten en via verschillende eindapparaten beschikbaar. In het dagelijkse gebruik van mensen zullen er echter verschillen blijven bestaan, bijvoorbeeld tussen *lean forward* media (PC) en *lean backward media* (TV), tussen *mobiel* en *vast*, tussen *massa* en *niche*.¹

Vrijtijdsbesteding en maatschappelijk functioneren van burgers

Muziek, seks en spelletjes zijn favoriet bij internetgebruikers. Ontspanning is dus een belangrijke functie van content. Evenzoveel benutten mensen het medium voor informatie. Voor een deel gebeurt dat tamelijk ongericht (surfen), voor een deel zoeken mensen websites op die zij kennen en vertrouwen. Internet is een venster op de wereld. Minder ordentelijk georganiseerd dan de massamedia, maar met het voordeel dat informatie over de meest uiteenlopende onderwerpen en uit verschillende werelddelen op afroep beschikbaar is, voor grote en kleine doelgroepen.

Internetcontent draagt ook bij aan de meningsvorming en het democratisch functioneren van de samenleving. Waar kranten en televisie vooral plek bieden aan de interpretaties van deskundigen en woordvoerders, daar onderscheidt internet zich door de grotere mogelijkheden om gebruikers te betrekken bij het debat. Op websites en in nieuwsgroepen worden soms zeer levendige discussies gevoerd. Ook biedt internet eigen «zendtijd» of «publicatieruimte» aan allerlei commerciële en ideële organisaties. Internet is een laagdrempelig medium voor wie een boodschap wil verspreiden of een discussie wil entameren.

Internet beïnvloedt verder de sociale verbanden waarin burgers zich organiseren. De Commissie Cerfontaine en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling hebben deze betekenis van internet in hun recente adviezen aan het kabinet sterk benadrukt.² Sinds de jaren zestig is sprake van ontzuiling en individualisering. Mensen zijn minder actief in de kerk, politieke partijen en vakbeweging. Daartegenover ontstaan allerlei nieuwe sociale verbanden – vaak vrijblijvender en georiënteerd op een specifiek belang, gedeelde interesse, een bepaalde smaak of levensstijl. Internet ondersteunt communicatie binnen zowel oude als nieuwe sociale verbanden. Vaak ontstaan er virtuele gemeenschappen die zelfs geen fysieke equivalent hebben.

Internet draagt tot slot bij aan de culturele expressie en identiteitsvorming – individueel, nationaal en grensoverschrijdend. Mensen kunnen op internet allerlei culturele producten vinden, zoals muziek en films, maar ook bijvoorbeeld museale collecties. De kunsten laten zich inspireren door internet en leveren er hun producten of halffabrikaten: animaties, korte films, multimediale performances, gedichten etc. Deze zijn net zo vaak afkomstig van talentvolle amateurs als van professionals. Internet heeft ook een culturele functie in de bredere betekenis: het biedt mensen kansen om zich te uiten en te verstaan met anderen die dezelfde smaak, gewoonten, waarden en normen delen.

Versterking publieke taken

Allerlei publieke instellingen kunnen hun dienstverlening verbeteren door content aan te bieden op internet. Er zijn kansen voor betere informatievoorziening, elektronische transacties, verrijking van bestaande diensten,

¹ McKinsey & Company, *Nieuwe Media Strategie*, februari 2001. In opdracht van ministerie van OCenW, NOS en STER.

² Commissie Cerfontaine/Tijdelijke adviescommissie ICT en de Stad, *Ict en de stad*, 2001; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Ver weg én dichtbij*, 2001.

verbetering van het contact met en bereik onder burgers (klanten, gebruikers, publiek).

Deze kansen gelden natuurlijk om te beginnen de overheid zelf. Zij kan zich net als anderen via internet rechtstreeks tot de burger richten. Mensen kunnen zo wellicht meer worden betrokken bij besluitvorming, bestuur en politiek. Belangrijk zijn ook de mogelijkheden om digitale vraagbaken in te richten, waar uiteenlopende overheidsinformatie op gebruiksvriendelijke wijze is ontsloten.

Internet is ook een belangrijk platform voor uitgevers, omroepen en cultuurproducenten, waaronder de van rijkswege gefinancierde instellingen. De publieke omroep benut internet om achtergronden en extra service te bieden bij zijn radio- en televisieprogramma's en beter in te spelen op individuele behoeften (interactie, uitzendingen op afroep). Gesubsidieerde culturele instellingen kunnen hun collecties en hun kennis digitaal ontsluiten voor een groot publiek. Voor het onderwijs is content een essentieel element van digitale leeromgevingen. Het onderzoek profiteert van de mogelijkheden voor digitaal publiceren en ontsluiten van wetenschappelijke informatie. Content die in het kader van onderwijs en wetenschap wordt geproduceerd, kan bovendien – al of niet bewerkt – beschikbaar komen voor mensen thuis.

Kenniseconomie

We zijn vertrouwd met het toekomstbeeld van een kennisintensieve samenleving waarin mensen een leven lang leren. Informatie, kennis en cultuur vormen de pijlers van zo'n kennissamenleving en belangrijke productiefactoren in de 21e eeuw. Dit geldt zowel voor het analoge als het digitale domein.

Content genereert ook directe economische opbrengsten, in de vorm van werkgelegenheid en omzet in de industrieën die content maken, selecteren en verspreiden. Hieronder vallen onder andere uitgevers, omroepen, muziekproducenten, spelletjesmakers, webdesigners, internetserviceproviders. Verder biedt content een nieuwe omgeving voor promotie en reclame, belangrijke fenomenen in de moderne economie: bedrijven en organisaties plaatsen informatie over hun producten of diensten op eigen of andermans websites.¹

Over de rol van content als *killer application* voor internet bestaat discussie. Sommigen menen dat niet content maar vooral communicatie de vraag bepaalt naar snelle en hoogwaardige telecommunicatieverbindingen.² Mogelijk geldt dit voor de zakelijke markt, waar een gerichte uitwisseling van gegevens tussen bedrijven en organisaties onderling overheerst. Maar op de markt van particulieren liggen de zaken anders. Naast e-mail is surfen op het *world wide web* het favoriete tijdverdiens. In de top vijf van meest bezochte websites staat weliswaar Microsoft Netwerk, vanwege Hotmail en andere gratis communicatiediensten, maar de overige websites (Startpagina, Ilse en Omroep.nl) verwijzen door naar informatie en amusement. Was er geen content, dan zouden telecommunicatiebedrijven en internetserviceproviders in elk geval aan privé-huishoudens minder verdienen en dus ook minder kunnen investeren. Voor de ontwikkeling van breedband lijkt content ook een essentieel ingrediënt. Illustratief zijn in dit verband de strategische allianties die telecommunicatiebedrijven aangaan met aanbieders van informatie en amusement voor de consumentenmarkt.³ Kennelijk verwachten zij aanzienlijke vraag naar distributiecapaciteit uit deze hoek. Veel verbeeldingskracht is niet nodig om hen daarin te volgen. Naarmate websites meer geluid en bewegend beeld bevatten en interactiever zijn, stijgt de behoefte van consumenten aan snelle verbindingen.

¹ Internet kan ook als winkel fungeren en bedrijven maken steeds meer gebruik van elektronische marktplaatsen. Deze vormen beschouwen we echter niet als content, maar als communicatie (gegevensverkeer, transacties).

² Odlyzko, *Content is not King*.

http://firstmonday.org/issues/issue6_2/odlyzko/

³ In 2000 gingen @Home en Chello allianties aan met SBS, NOS, ANP, de Telegraaf, BBC, CNN, Disney, Reuters, Fox News, CBS Markwatch, Segasoft, Autonet, Beursmedia, en Meteoconsult. VECAL Breedbandmonitor 2000.

Digitale televisie

Voor digitale televisie is de ontwikkeling van meer aantrekkelijke content zonder meer van belang. Voor een deel zullen Nederlandstalige themakanalen mensen kunnen verleiden tot een abonnement op een digitaal pakket. Ook de kanalen waarvan mensen – in carrousel uitgezonden – films kunnen plukken trekken wellicht consumenten over de streep. Digitale televisie toont mogelijk vooral zijn meerwaarde bij toenemende convergentie van internet en televisiediensten. Mensen kunnen dan nog gemakkelijker op de eigen voorkeur of stemming toegesneden programma's kiezen, extra informatie opvragen en vanaf de bank «meedoen» aan programma's (interactieve televisie).

Keerzijden

Er zijn ook keerzijden. Wanneer mensen bijvoorbeeld slechts een kleine kring van gelijkgestemden opzoeken op internet, bestaat het risico dat dit hun blikveld vernauwt in plaats van verruimt. Internet wordt ook niet alleen ingezet voor nobele doeleinden: extremistische en ondemocratische groeperingen maken er eveneens gebruik van. De verspreiding van kinderporno via internet is een bekend probleem, dat langs strafrechtelijke weg wordt bestreden. Verder zijn er bedreigingen voor de privacy (*spyware*) en kunnen mensen ongevraagd reclame krijgen (*spam*). In Europees verband en nationaal zoekt de overheid naar de beste oplossingen voor dit soort problemen. *Peer to peer* systemen vergemakkelijken de ruil en handel in auteurs- en nabuurrechtelijk beschermd materiaal zoals muziek en films. De vragen die in dit verband rijzen betreffen met name de uitoefening en handhaving van de voornoemde rechten (zie § 5).

3. Rol van de overheid: uitgangspunten

Er bestaat geen eenduidige en onbetwiste opvatting over de rol van de overheid in het digitale domein. De grenzen tussen een politiek van *laissez faire* en een politiek van overheidsbemoediging dienen steeds opnieuw te worden bepaald, afhankelijk van de gestelde doelen. Heel algemeen geformuleerd geldt dat de overheid zou moeten bevorderen dat de bovengenoemde positieve maatschappelijke en economische functies van content optimaal tot hun recht komen en de negatieve worden tegengegaan. Algemeen is ook het streven van dit kabinet dat Nederland op het gebied van informatie en communicatietechnologie (ICT) tot de koplopers van Europa blijft behoren. Dit impliceert een rol voor de overheid bij zowel de ontwikkeling van infrastructuur en software, als bij de ontwikkeling van content en gebruik. Dit is ook de huidige beleidspraktijk, maar een overkoepelende en expliciete legitimatie ontbreekt. Deze paragraaf tracht een rationale voor contentbeleid te ontwikkelen die richting en samenhang kan geven aan inspanningen van diverse departementen.

Overheid en markt

De rol van de overheid wordt vaak afgezet tegen hetgeen de markt spontaan tot stand brengt.

In het geval van contentproductie voor internet zijn er geen eenduidige economische wetmatigheden, zoals blijkt uit de uiteenzetting in de bijlage. Allereerst geldt dat de kosten zeer sterk variëren: hoe professioneler, geavanceerder en uitbundiger hoe hoger de productiekosten, en hoe meer gebruikers hoe hoger de distributiekosten (voor servercapaciteit, data-transmissie e.d.). Ten tweede is ook aan de inkomstzijde het beeld gedifferentieerd. Sommige contentaanbieders kunnen bestaan van betalende gebruikers en adverteerders, maar de meeste niet. Ten derde geldt dat maar een deel van de aanbieders de bedoeling heeft om – op kortere of langere termijn – met de content zelf geld te verdienen. In deze categorie vallen onder meer zoekmachines, startpagina's, special interest rubrieken (bijvoorbeeld reizen) en de internetactiviteiten van veel uitgevers

en andere mediabedrijven. Daarnaast zijn er veel bedrijven en organisaties die websites maken ter promotie of verbetering van fysieke producten en diensten. Voorbeelden zijn Wehkamp en de Postbank, maar ook Greenpeace en gemeenten.

Een motief dat leidend is in bestaande departementale programma's en voornemens op het gebied van content, is «versterking van publieke taken» (al gememoreerd in § 2). Veel contentprojecten die nu door de diverse departementen worden opgezet of gesteund, hebben als eerste doelstelling om de maatschappelijke prestaties (efficiency en effectiviteit) van een specifieke publieke sector of organisatie te verbeteren. Daarbij wordt internet gezien als een kanaal om informatie en diensten onder de aandacht te brengen van burgers en deze «op maat» voor hen te ontsluiten. Ook de kansen voor meer communicatie en interactie vormen vaak een achtergrond van internetactiviteiten in de publieke sectoren. Deze notitie redeneert echter niet vanuit de diverse publieke sectoren – onderwijs, cultuur, zorg e.d. – maar vanuit het internetaanbod en het gebruik hiervan door burgers. Vanuit dat perspectief dienen zich ook andere motieven of ijkpunten voor overheidsbemoeienis aan, vergelijkbaar met die van het huidige mediabeleid. Het gaat dan om: innovatie, diversiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid van het aanbod alsmede de afname (participatie) hiervan. Hieronder wordt kort beschreven in hoeverre markt en internetgemeenschap op eigen kracht in deze zaken kunnen voorzien en waar een rol is voor de overheid. In de paragrafen 4 en 5 wordt die overheidsrol geïllustreerd aan de hand van beschrijvingen van de bestaande beleidspraktijk.

Innovatie

Bij innovatie is de eerste associatie die van technologische vooruitgang, maar het begrip dient breder te worden opgevat als de ontwikkeling van methoden, technieken en standaarden die op een bepaald moment tot een doorbraak in toepassingen van ICT kunnen leiden. Bij contentdiensten gaat het (nu) onder meer om digitalisering van materiaal, platform-onafhankelijke distributie, geavanceerde en op de gebruiker afgestemde ontsluiting, content- en rechtenmanagement, *streaming video*, *virtual reality* en *elektronisch betalen*.

Met innovatie zijn vaak grote investeringen en risico's gemoeid. Gewone internetactiviteiten vergen al diepe zakken, voor geavanceerde toepassingen geldt dat des te meer. Bij het huidige beursklimaat en de tegenvallende resultaten in de telecommunicatie en technologie sectoren is risicokapitaal schaars. Op dit moment lijkt vooral de ontwikkeling van breedband hiervan consequenties te ondervinden: zowel infrastructuur- als contentaanbieders zijn zeer voorzichtig geworden.

- De overheid kan drempels helpen slechten door goede randvoorwaarden te scheppen. Ook kan zij publieke instellingen stimuleren voorop te lopen in de ontwikkeling van innovatieve contentdiensten. In de sfeer van breedband kunnen bijvoorbeeld de publieke omroep en enkele grote erfgoedinstellingen een rol spelen (zie ook § 4.1.). Onder strikte voorwaarden kunnen risicovolle experimenten van marktpartijen gestimuleerd worden (zie voorbeelden in § 4.3.)

Diversiteit en kwaliteit

Internet biedt een enorm aantal websites over zeer uiteenlopende zaken. Tegelijkertijd is er een risico van scheefgroei: bepaalde soorten content komen gemakkelijker tot stand dan andere. Veel bedrijven en organisaties zijn aanwezig op internet om een eigen product, dienst of standpunt aan de man te brengen. Wanneer daarentegen content het eindproduct is, is het zelden winstgevend (zie ook de bijlage). Het beste gaat het met de algemene wegwijzers, met pornosites en met gespecialiseerde advertentierubrieken. Contentdiensten die zicht richten op betalende

gebruikers in kapitaalkrachtige beroepsgroepen – juristen, artsen, financieel analisten – doen het ook goed. Het moeilijkst lijkt het om op internet amusement, nieuws en niche-informatie voor een algemeen publiek rendabel te exploiteren. Zelfs *communities* die goeddeels draaien op contentproductie door de deelnemers zelf, houden niet altijd het hoofd boven water. Professionele redactie, fraaie vormgeving, gebruiksvriendelijke ontsluiting, duurzaamheid (o.a. geen verouderde links) – dat alles kost geld, maar ook deskundigheid. Zeker minder kapitaalkrachtige organisaties hebben dat niet vanzelfsprekend in huis.

Er bestaat geen rechtvaardiging voor een soort mediapolitieke regulering (vergunningen, programmatische eisen e.d.) van internet¹ en dit is praktisch ook onmogelijk. Wel mogelijk en wenselijk is stimuleringsbeleid.

- Op een aantal terreinen heeft de overheid een erkende publieke verantwoordelijkheid die zich direct laat vertalen naar het digitale domein. Het gaat dan om overheidsinformatie, journalistiek, cultuur en educatie. De overheid kan productie en afname van content op deze terreinen stimuleren, in elk geval binnen de eigen muren en bij gesubsidieerde organisaties (zie § 4.1.)
- Waar nodig kan de overheid ook initiatieven van maatschappelijke organisaties en van groepen burgers ondersteunen (zie § 4.2.)

Onafhankelijkheid

Het is mogelijk om een goede plek op een index of een resultatenlijst van een zoekmachine te kopen. Ook redactionele informatie is geregeld gesponsord en beïnvloed door commerciële belangen van bedrijven. Ervaren en kritische internetgebruikers herkennen dit soort praktijken wel, maar beter is het wanneer bijvoorbeeld een icoontje laat zien wanneer een zoekresultaat of een redactioneel item is gesponsord. Op dit moment werken bedrijfsleven en reclamebureaus aan aanpassing van de Reclame Code op dit punt. Ook de richtlijn *e-commerce* pakt dit probleem aan. Veel content is direct en dus zichtbaar afkomstig van belanghebbenden – overheden, bedrijfsleven, actiegroepen. In dat geval is het voor de burger duidelijk dat hij de informatie kritisch dient te beoordelen. Aan de ene kant is het een vooruitgang dat mensen zo zonder tussenkomst van intermediairs informatie kunnen zoeken en tegen elkaar afwegen. Aan de andere kant blijven mensen hechten aan het oordeel van onafhankelijke experts en aan de selectie en interpretatie door journalisten. Dit verklaart het succes van websites als *bellen.com* en *teletekst.nl*. Voor de openbare meningsvorming en het functioneren van de democratie is de aanwezigheid van onafhankelijke media – ook in het digitale domein – zelfs essentieel. Op een terrein als gezondheid is behoefte aan waarborgen voor betrouwbaarheid van digitale informatie. De (markt)economie van het internet voorziet maar mondjesmaat in onafhankelijke informatie omdat content op zichzelf, dus los van promotie of voorlichting, nu eenmaal moeilijk lonend is te maken.

- Dit pleit opnieuw voor de aanwezigheid van de bestaande onafhankelijke publieke spelers op internet. Deze zijn in veel gevallen aangewezen op overheidssubsidie. De overheid kan ook een organiserende of coördinerende rol spelen door (combinaties van) partijen aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid voor betrouwbare informatievoorziening (zie § 4.1).

Toegankelijkheid

Indexen, zoekmachine's en startpagina's fungeren als de wegwijzers van het internet. Zij helpen gebruikers content te vinden naar hun gading. Tegelijkertijd kunnen zij obstakels opwerpen voor de toegankelijkheid van informatie. Zij zijn namelijk ook een soort sluiswachters, want in de positie om bezoekers vast te houden op hun eigen site of door te geleiden naar websites van anderen. Dit gebeurt lang niet altijd op neutrale wijze. Soms betalen contentaanbieders voor een goede plek op de resultatenlijst of

¹ Zie ook het overheidsstandpunt over grondrechten in het digitale tijdperk (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 460, nr. 1).

index. Het komt ook voor dat content van strategische partners wordt bevoordeeld.¹ Daartegenover moeten minder populaire en minder kapitaalcrachtige aanbieders afwachten of ze een «link» worden op een populaire wegwijzer. Gebeurt dit niet, dan zullen burgers deze content minder gemakkelijk kunnen vinden. Voor burgers zijn dit soort (commerciële) mechanismen bovendien weinig doorzichtig.

Een andere kwestie die invloed heeft op de toegankelijkheid van content is de capaciteitstoedeling op *routers* en in netwerken. Deze beïnvloedt de snelheid waarmee de gebruikers thuis toegang hebben tot het informatieaanbod op het internet. Daarom zetten ISP's of netwerkbeheerders populaire, veel bezochte webpagina's op *servers* in het netwerk dichtbij de gebruikers. Dit speelt vooral bij internettoepassingen die veel capaciteit vragen zoals *streaming* audio en video, spelletjes op internet of het ophalen van bewegend beeld en plaatjes.

- Machtsmisbruik door netwerkbeheerders of ISP's ten koste van andere contentaanbieders dient de overheid te voorkomen. In het bijzonder dient een goede ontsluiting van publieke content te worden gewaarborgd (zie § 5.1).

Een potentiële drempel voor de toegankelijkheid van content kan ook de betaalbaarheid zijn. Content op internet is nu meestal gratis, maar in de toekomst zouden wellicht meer betaalde diensten ontstaan (zie kader). Hoewel een dergelijke ontwikkeling goed is voor de winstgevendheid en daarmee wellicht ook voor de diversiteit van content, staat hiertegenover dan een afnemende toegankelijkheid voor burgers.

In elk geval behoort digitale informatie van de overheid gratis of tegen maximaal de verstrekingskosten beschikbaar te zijn voor burgers en organisaties.²

Betalen voor reisinformatie?

De exploitant Openbaar Vervoer Reisinformatie BV vroeg een tijd geld voor raadpleging van www.9292ov.nl. Omdat het bezoekersaantal dramatisch kelderde, kwam men hier snel van terug. De hoop is nu met advertenties en het mobiel opvragen van reisinformatie wel inkomsten te genereren om de dienst kostendekkend te laten zijn. Overigens betalen mensen wel zonder morren voor het telefonisch opvragen van reisinformatie!

Participatie

Aan de ene kant doorbreekt internet fysieke en materiële blokkades, bijvoorbeeld voor ouderen, gehandicapten, zieken, en lotgenoten. Bijzonder is de mogelijkheid voor internetgebruikers om zelf op te treden als producent van content. Maar er ontstaan tegelijkertijd nieuwe drempels.

Voor een tweedeling in de samenleving hoeven we volgens een studie van het Sociaal Cultureel Planbureau niet te vrezen. Mannen, jongeren en hoogopgeleiden liepen een aantal jaren voorop, maar inmiddels maken vrouwen, ouderen en lager opgeleiden ook meer gebruik van internet. Er is sprake van een natuurlijke proces van diffusie en acceptatie bij uiteindelijk alle lagen van de bevolking.³ Tegelijkertijd bestaan er nog steeds verschillen tussen de posities van groepen die om overheidsbeleid vragen. Om te beginnen beschikt maar liefst 40% van de huishoudens nog niet over een fysieke aansluiting op internet. Verder heeft niet iedereen de geletterdheid, de vaardigheden en de fysieke gezondheid die nodig is om content te gebruiken.

- De overheid stelt zich actief op om alle bevolkingsgroepen te betrekken bij de informatiemaatschappij. Dit kan zowel door het bevorderen van ICT-vaardigheden als door toegankelijke vormgeving van content zelf (§ 5.3.).
- De afname van publieke content kan worden verhoogd door deze geïntegreerd en vraaggericht te ontsluiten (§ 5.1).

¹ Leurdijk. *Verkeersdrempels en tolpoorten in het digitale domein*. Informatie en Informatiebeleid, 19e jaargang, 2001, nr. 6.

² Zolang niet iedereen is aangesloten op internet dient basisinformatie ook op andere manieren beschikbaar te blijven. Om die reden kan de belastingaangifte bijvoorbeeld nog altijd ook via een papieren formulier.

³ SCP, *Trends in de tijd*, 2001.

4. Stimulering van contentproductie

Deze paragraaf beschrijft op welke manier de overheid nu contentproductie stimuleert.

Content is afkomstig van allerlei organisaties en groepen. Hieronder gebruiken we de driedeling: publiek, particulier en privaet. De publieke sector wordt daarbij ruimer opgevat dan de overheid (ministeries, gemeenten, provincies) en haar uitvoeringsorganen. Het gaat om alle non-profit organisaties die publieke functies vervullen en hiervoor direct of indirect overheidssteun ontvangen. De driedeling is handzaam voor een beschrijving van het beleid, maar in de praktijk bestaan er geen harde scheidslijnen. Zo leveren private uitgevers ook «publieke» content, zoals educatief materiaal voor het onderwijs of onafhankelijke internet-journalistiek.

Publieke sectoren

Contentstimulering in de publieke sectoren vindt nu plaats in de vorm van departementale beleidsprogramma's, alsmede incidentele subsidies. Veel projecten worden opgezet en/of gesteund vanwege de reden dat er winst lijkt te behalen voor een specifieke sector of organisatie en diens klanten of publiek. In paragraaf 2 is in dit verband gesproken van de inzet van ICT ter versterking van publieke taken.

Het netto resultaat van publieke contentproductie reikt echter verder dan de eigen doelstellingen van de diverse projecten. Opgeteld ontstaat een soort «publiek domein» op internet dat bijdraagt aan diversiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van content. Meerdere publieke *portals* fungeren als bekende merken voor gebruikers: *overheid.nl*, *omroep.nl*, *bibliotheek.nl*, *Cultuurwijzer* en *Kennisnet*. Bij elkaar bundelen zij een schat aan belangwekkende en vaak ook mooie en amusante content. Sommige partijen, zoals de publieke omroep en het Nederlands Audiovisueel Archief, vervullen bovendien een innovatieve rol op de markt voor breedbandinternet.

Hieronder volgt een korte schets van lopende en voorgenomen beleid in de domeinen overheid, maatschappelijke organisaties, cultuur, onderwijs en onderzoek.

Op het terrein van overheidsinformatie zijn de inspanningen het grootst. Internet is een steeds belangrijker medium voor communicatie tussen overheid en burgers over de meest uiteenlopende zaken – van veranderingen in het studiehuis tot belastingzaken, van milieueffectrapportages tot gemeentelijke vergunningen. Sinds 1998 bestaat het programma Elektronische Overheid dat elektronische informatievoorziening en dienstverlening door ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganen stimuleert (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 12). Daarnaast zijn er stappen genomen om informatie van de democratische rechtstaat – kamerstukken, wet- en regelgeving e.d. – op internet vrij beschikbaar te maken voor iedereen. Andere gegevensbestanden, zoals van het Centraal Bureau voor de Statistiek of het Kadaster, zijn eveneens (deels tegen vergoeding) via internet te raadplegen. In toenemende mate is aandacht voor goede vindbaarheid en de ontsluiting van overheidsinformatie: niet het aanbod, maar de vragen die leven bij burgers moeten het uitgangspunt zijn bij de vormgeving van websites, zoek sleutels en systemen voor contentmanagement.

Doel is om burgers en organisaties via internet toegang te geven tot een breed scala aan overheidsinformatie. Dit kan mensen niet alleen helpen bij hun dagelijks functioneren, maar het stelt hen bovendien in staat een gefundeerd oordeel te vormen over en invloed uit te oefenen op politieke besluitvorming. Internet kan ook heel direct worden ingezet om burgers bij besluitvorming te betrekken, bijvoorbeeld met behulp van *chatsessies* of discussiefora.. In de kabinetsreactie op adviezen van de Commissie

Toekomst Overheidscommunicatie (commissie Wallage) en de Commissie ICT en de stad (commissie Cerfontaine) is specifiek ingegaan op de kansen die internet biedt voor overheidscommunicatie.¹ Het bureau XPIN verzamelt en verspreidt kennis over en succesvolle voorbeelden van interactieve beleidsvorming. Sinds 2001 kunnen overheden subsidie krijgen voor experimenten op dit gebied.

Gezondheidsinformatie op internet

Ziekte en gezondheid vormen een veel geraadpleegd onderwerp op internet. Er is volop aanbod van commerciële en van non-profit organisaties, maar de status en betrouwbaarheid van de informatie is vaak onduidelijk. Daarom is in november 2001 door de landelijke zorgorganisaties en het ministerie van VWS de Stichting Gezondheidskiosk opgericht. Op de website www.gezondheidskiosk.nl wordt content ontsloten van deelnemende partijen die zich houden aan een gezamenlijke gedragscode. Verder geeft de Stichting voorlichting over hoe burgers kunnen omgaan met informatie die zij elders op internet vinden.

Veel maatschappelijke organisaties, zoals woningbouwcorporaties, sociale zekerheidsinstanties of vakbonden, zijn actief op internet. Vaak gaat het om standaard websites met informatie, bekostigd uit het reguliere communicatiebudget. In sommige gevallen is echter sprake van innovatieve content die zonder extra inkomsten niet gemakkelijk is te realiseren. Het overheidsbeleid ter zake is tot nu toe bescheiden. Departementen spreken publieke organisaties aan op hun informatieplicht en de mogelijkheden van internet. Soms verlenen zij incidentele subsidies, meestal in de startfase van contentprojecten. Daarbij gaat het overigens evenzo vaak om een goede ontsluiting en garanties voor betrouwbaarheid als om productie van content. Een voorbeeld is www.Gezondheidskiosk.nl (zie kader).

Op lokaal niveau is er een rol voor de Digitale Broedplaatsen die nu in vier steden zijn opgezet in reactie op het advies van de commissie Cerfontaine (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 643, nr. 33). Maatschappelijke organisaties zijn – met bedrijven en burgers – belangrijke participanten in deze broedplaatsen.

Onlangs heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen over eCultuur². Deze brief beschrijft een programma voor investeringen in contentproductie binnen de culturele sector, waarover een volgend kabinet zou moeten beslissen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om digitale toepassingen van musea en archieven. Zij beschikken over een schat aan kennis en materiaal dat op internet toegankelijk kan worden gemaakt voor verschillende doelgroepen: voor een algemeen publiek, voor leerlingen en docenten in het onderwijs en voor wetenschappelijk onderzoekers. De digitalisering van collecties zelf is zeer kostbaar en de rechten moeten worden afgekocht (zie ook § 5.) Ook de toepassing in content voor verschillende gebruikers vergt extra middelen. Belangrijker dan de vraag wat en hoeveel te digitaliseren is de vraag hoe ervoor te zorgen dat de content kan worden (her)gebruikt in zoveel mogelijk toepassingen. Aspecten als duurzaamheid, standaarden en interoperabiliteit verdienen meer aandacht dan voorheen.

In de culturele sector is verder verruiming van de werkingsfeer van fondsen en onderlinge samenwerking van belang om kleinschalige culturele initiatieven, ook van buiten de gevestigde instellingen, te stimuleren. Tot slot is er de ambitie om de traditionele rol van openbare bibliotheken als wegwijzer in het informatieaanbod te vertalen naar het digitale domein³. Bibliotheek.nl zal zeer uiteenlopende informatiebronnen voor mensen ontsluit: zowel digitale als fysieke (op te halen of in te zien in de bibliotheek). Zij doet dat op neutrale wijze en kijkend naar de kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie. Bibliotheken zullen ook gaan experimenteren met nieuwe diensten, zoals het elektronische boek. Over de ontwik-

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 382, nr. 12. Met het oog op het democratisch proces zijn er ook grenzen aan overheidscommunicatie. Zo is terughoudendheid gewenst bij communicatie over beleid dat nog niet is aanvaard door het parlement. In reactie op het advies van de Commissie Wallage heeft het kabinet gesteld dat de overheid geen grootschalige campagnes mag voeren die (de mogelijkheden van) andere organisaties overvleugelen. Ook mag het doel niet zijn om onafhankelijke media te omzeilen.

² Brief van 22 april 2002.

³ Het beleid ten aanzien van de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk is beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 3 april 2002 (kamerstukken II, 2001/02, 28 330, nr. 1).

keling van nieuwe diensten door de landelijke publieke omroep heeft de Tweede Kamer in november 2001 een brief ontvangen¹: het gaat om activiteiten op internet en digitale televisie in het verlengde van de bestaande taakopdracht voor radio en televisie en binnen de omroepbegroting.

Uit onderzoek en consultatie van het onderwijsveld blijkt dat er behoefte bestaat uit goede educatieve content. Het overheidsbeleid richt zich allereerst op versterking van de vraag door de (ICT-) koopkracht van de scholen te vergroten. Met een subsidieregeling van het ministerie van OCenW zijn daarnaast in 2000–2002 innovatieve contentprojecten gestimuleerd. De portal Kennisnet kan meer nog dan nu een rol gaan spelen als bemiddelaar tussen vraag en aanbod, dat wil zeggen: geordende toegang bieden tot goed educatief materiaal, afkomstig uit uiteenlopende bronnen. Door de ontwikkeling van een betrouwbaar en veilig betalingssysteem wordt het voor uitgevers en scholen gemakkelijker om educatief materiaal via internet te (ver)kopen. Op Kennisnet spelen overigens ook docenten zelf een belangrijke rol, niet alleen als gebruiker en beoordelaar, maar ook als producent van content.

Wetenschappelijke uitgevers maken al langer gebruik van internet als publicatie- en distributiekanaal. De hoofdmoot wordt verzorgd door commerciële uitgevers en betaald door de wetenschappers zelf. Daarnaast is er een nichemarkt die werkt op non-profit basis. Tot slot neemt het *peer to peer* uitgeven door wetenschappers onderling toe. Hier ligt een orderende taak voor de (semi)overheid: SURF/IWI heeft het initiatief genomen voor een geïntegreerde aanpak en wil een kenniscentrum opzetten dat de instellingen ondersteunt bij het zelf digitaal uitgeven. Om wetenschap digitaal toegankelijk te maken voor het bredere publiek, is actieve stimulering door de overheid gewenst. Stichting WeTeN is met Kennislink momenteel de belangrijkste contentaanbieder op dit terrein.

Particuliere content: burgerinitiatieven

Met relatief eenvoudige middelen kunnen groepen burgers eigen websites bouwen om vervolgens een breed scala aan content aan te bieden aan andere geïnteresseerden en gelijkgestemden. Sommige initiatieven hebben geen fysieke equivalent, maar zijn geheel georiënteerd op internet. Voorbeelden zijn: Onlijn, een e-zine op het terrein van cultuur en politiek; Adoptie.net, een trefpunt met informatie, persoonlijke verhalen, mailinglist etc. voor en door adoptie-ouders en betrokkenen; Maghreb.nl, een populaire site voor Marokkaanse jongeren.

Dergelijke virtuele gemeenschappen worden ook wel *communities* genoemd. *Communities* kunnen in toenemende mate bijdragen aan sociale en maatschappelijke cohesie. Zij zorgen bovendien voor meer diversiteit in het aanbod op internet zelf. De vraag is in hoeverre zij overheidssteun behoeven?

Uit onderzoek door TNO-STB blijkt dat het voor dit soort groepen nauwelijks een probleem is om content te ontwikkelen. Individuele deelnemers produceren zelf (vrijwillig) content of deze is afkomstig van maatschappelijke organisaties die hiervoor putten uit bestaande middelen. De startfase is vaak wel lastig te financieren. Ook de continuïteit kan een probleem zijn: sommige initiatieven lopen vast op een gebrek aan technische expertise en servercapaciteit. Het blijkt ook lastig om het ideële en onafhankelijke karakter te bewaren. Soms is de enige manier om de kosten van *hosting* – die stijgen naarmate een dienst succesvoller is – te bekostigen, het accepteren van reclame van de internetprovider. Sommige burgerinitiatieven slagen erin om door shoppen langs verschillende ministeries een eenmalige subsidie te krijgen. Hun content moet dan wel stroken met de beleidsdoelen van een departement.

Initiatieven van burgers vallen buiten de werking van fondsen op het gebied van cultuur en media. Zij behoren niet tot de te subsidiëren categorieën (erfgoed, kunst, omroep en journalistiek) en ze zijn niet professio-

¹ Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 VIII, nr. 19.

neel genoeg om te voldoen aan de hoge kwaliteitscriteria die deze fondsen stellen.

Het kabinet overweegt daarom een experiment van twee tot drie jaar met een stimuleringsregeling voor maatschappelijke content. Het gaat daarbij om subsidiëring van kleinschalige internetinitiatieven in de non-profit sector: discussiefora, websites, mailinglijsten en dergelijke die buiten de gevestigde instellingen tot stand komen en die (merendeels) draaiende worden gehouden door vrijwilligers. Het gaat bovendien om initiatieven die een bijdrage leveren aan democratische meningsvorming, maatschappelijke participatie en informatie-uitwisseling. De omvang van het budget bedraagt ongeveer € 1 miljoen per jaar.

Bedrijven

Het Bedrijfsfonds voor de Pers start binnenkort met een experimentele regeling voor ondersteuning van internetjournalistiek: private en particuliere initiatieven kunnen in aanmerking komen voor een lening of startsubsidie (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 161, nr. 1). Achtergrond van deze regeling vormt de maatschappelijke betekenis van internetjournalistiek, afgezet tegen een nu nog moeizaam functionerende markt. Onafhankelijke nieuwsvoorziening enduiding is zelfs door de grote dagbladconcerns op internet nog niet rendabel te exploiteren.

In het overheidsbeleid ten aanzien van contentontwikkeling in de private sector staat doorgaans niet de maatschappelijke, maar de economische betekenis voorop. In het bijzonder is het beleid gericht op innovatie. Daarbij zijn drie lijnen te herkennen. Ten eerste is er beleid in de voorwaardelijke sfeer, zoals het bevorderen van concurrentie op en tussen netwerken (telefoon, kabel, ether en satelliet) en goede voorzieningen voor elektronisch betalen en verificatie van handtekeningen. Ten tweede kan de overheid de vraag naar digitale infrastructuur en diensten activeren, zoals is gebeurd met Kenniswijk en Kennisnet (ICT in het onderwijs). In 2002 worden in enkele gemeenten breedbandpilots georganiseerd. Dit zijn proeven met vraagbundeling door gemeenten, die hiervoor subsidie ontvangen. Hiervan zouden ook contentaanbieders kunnen profiteren, bijvoorbeeld doordat er in een stad of wijk een interessant testbed ontstaat voor nieuwe diensten. Ten derde worden aan de aanbodzijde voortrekkers meer direct verleid tot (risicovolle) investeringen, door subsidies of kredieten te verlenen.

Een voorbeeld is Twinning dat in de afgelopen jaren onderdak bood aan startende ICT-ondernemers. Zij kregen hier deskundige ondersteuning, leningen en risicokapitaal. Sinds 2001 kunnen bedrijven subsidie aanvragen voor zogenoemde «ICT-doorbraakprojecten». Ook de Subsidie-regeling Elektronische Communicatie (SEC) komt ten goede komen aan innovatieve projecten in de private sector (zie kader). Vereisten zijn samenwerking tussen marktpartijen en/of kennisinstellingen en een eigen bijdrage. Het moet bovendien gaan om technisch zeer innovatieve en financieel zeer risicovolle projecten. Private diensten die niet op de muziek vooruit lopen, komen niet in aanmerking voor deze regelingen. Dit is nodig om substitutie-effecten te voorkomen.

ICT-doorbraakprojecten

ICT doorbraakprojecten zijn baanbrekende onderzoeks- en ontwikkelings (R&D) projecten waarin meerdere bedrijven of bedrijven en kennisinstellingen samenwerken. Deze regeling is onderdeel van het actieplan «Concurreren met ICT competenties» van de ministeries van EZ en OCenW (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 643, nr. 4). Tot de aandachtsgebieden behoren nieuwe media en mobiele communicatie. Doorbraakprojecten moeten zich richten op verkenning van de toekomst. Perspectief is een situatie waarin aan breedte geen gebrek is en digitale content altijd en overal en via verschillende apparaten beschikbaar is.

Een eerste voorbeeld vormt een project van het Telematica Instituut, Ericsson en het Nederlands Omroepproductie Bedrijf (NOB). Zij realiseren in Hilversum een proefomgeving voor het versturen van videobeelden over mobiele netwerken (GPRS en UMTS). Behalve mediabedrijven zijn ook toeristische organisaties en commerciële dienstverleners welkom in deze technologische proeftuin.

Regeling SEC

Met de regeling Subsidies Elektronische Communicatie bevordert de marktintroductie van nieuwe elektronische communicatietechnieken. Een pas ontwikkelde technologie, zoals UMTS, wordt over het algemeen nog omgeven met allerlei onzekerheden over de techniek, de mogelijkheden voor de aanbieders van diensten en content, de toepassingen en de specifieke marktsituatie in Nederland. Hierdoor kan een afwachtende houding ontstaan, die de introductie en het gebruik van de nieuwe technologie zou kunnen belemmeren. Het ministerie van Verkeer en waterstaat wil via de beleidsregel dit soort situaties doorbreken met een financiële impuls. Aanvragen kunnen slechts worden ingediend door samenwerkingsverbanden bestaande uit tenminste een netwerkaanbieder, een technologieleveranciers en een partij uit het MKB.

Er is een budget beschikbaar van € 1,36 miljoen in 2001. De regeling wordt uitgevoerd door Senter en heeft in beginsel een looptijd van 4 jaar.

In paragraaf 1 is betoogd dat content één van de aanjagers is van ontwikkeling en gebruik van ICT in de kenniseconomie. Van bovengenoemde regelingen kunnen in principe ook contentaanbieders profiteren. Echter, in de praktijk ligt het accent sterk op infrastructuur en technologie. Soms leidt dit tot experimenten waarbij een fraaie technologische proeftuin wordt ingericht, waar vervolgens geen of slechts alledaagse en al bestaande communicatie- en contentdiensten worden aangeboden. Het lijkt nodig om komende jaren meer bewust in te zetten op gelijktijdige innovatie van toepassingen, waaronder contentdiensten bestemd voor een algemeen publiek. Dit geldt vooral voor breedband en mobiel internet, die zich nog in een pril stadium van ontwikkeling bevinden.¹

Opgemerkt moet overigens worden dat Nederland op ICT-gebied internationaal gezien nog altijd een vooraanstaande positie inneemt. Ook is het de vraag hoe noodzakelijk het is om in hoog tempo meer distributiecapaciteit te realiseren. Wellicht is een natuurlijke en geleidelijke ontwikkeling vanuit bestaande netwerken voldoende. De Expertgroep Breedband die het kabinet onlangs heeft ingesteld, adviseert over mogelijke scenario's. Daarbij wordt zowel gekeken naar de ontwikkeling van infrastructuur als de ontwikkeling van content.

EU-programma eContent

De Europese Commissie heeft een stimuleringsregeling voor digitale content: het *eContent programme*.² Dit programma is op 21 december 2000 aangenomen in de Europese Telecomraad en beschikt over een budget van € 100 miljoen voor de periode 2001–2004. In Nederland wordt de voorlichting over het programma verzorgd door Senter.

Het programma wil bijdragen aan een ruime beschikbaarheid van kwalitatief goede content, vanuit de gedachte dat dit een sleutelfactor is in de ontwikkeling van digitale netwerken. Een tweede doel is de concurrentiepositie van Europese contentaanbieders te verbeteren.

Door de Europese Commissie wordt content omschreven als een breed spectrum van digitale informatie, amusement, educatie en reclame, al dan niet in combinatie met elkaar. Digitale content is verder, uitgaande van voortschrijdende convergentie tussen computer, telecommunicatie en media-industrie, in principe onafhankelijk van een bepaald medium en een bepaald *format*.

Alleen projecten waarin meerdere landen samenwerken komen in aanmerking voor subsidie. Aanvragen kunnen ingediend worden door

¹ Zie de bouwstenennotitie over breedband (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 643, nr. 32).

² *eContent Evaluation report second fixed deadline call & third evaluation of the continuous submission scheme, volume II Proposal abstracts and evaluation summary*, 1 november 2001 in OJ 2001/C 308 en 15 maart 2001 in OJ 2001/C 85/07.

overheden, publieke instellingen en bedrijven. Projecten moeten vallen in één van de onderstaande categorieën:

- Gebruik en verspreiding van content van overheden en publieke instellingen voor (op termijn) commerciële doeleinden;
- Het produceren van meertalige en multiculturele digitale content (dit verwijst vooral naar samenwerking tussen lidstaten);
- Bevorderen van de toegang tot privaat kapitaal voor content-experimenten;
- Het verhandelen en verlenen van rechten in de digitale wereld (bijvoorbeeld auteursrechten).

Voor de subsidieronde van 2002 zijn 192 projecten ingediend, waarin 58 Nederlandse organisaties participeren (totaal 1008 organisaties), zoals: het Nederlands Audiovisueel Archief, Stichting Museon, de gemeente Den Haag, Erasmus Universiteit Rotterdam, Framfab Nederland BV Gorilla Park, Stichting promotie VVV Noord Holland. In totaal zijn 25 projecten gehonoreerd, waarbij 13 Nederlandse organisaties betrokken zijn.¹

5. Vraagstukken van toegankelijkheid

Wanneer er niets over digitale netwerken gaat, hebben zij weinig betekenis. Hetzelfde gaat op voor content: wanneer zeer weinig mensen er gebruik van maken, is de waarde voor de samenleving (als geheel) gering. Deze paragraaf besteedt aandacht aan enkele zaken die de toegankelijkheid van content voor burgers beïnvloeden. Daarbij is tegelijkertijd de positie van contentaanbieders aan de orde, ofwel: hun kansen om toegang te krijgen tot netwerken en wegwijzers op internet en zo meer mensen te bereiken.

Ontsluiting van content door wegwijzers

In paragraaf 3 is de rol van algemene wegwijzers en zoekmachines op internet beschreven. Zij kunnen sommige contentaanbieders prominenter plaatsen op hun website te gunnen dan andere, en zo de vindbaarheid voor gebruikers beïnvloeden. Internetproviders kunnen een vergelijkbare rol spelen via de capaciteitstoedeling. Zolang er meerdere ISP's, zoekmachines en *portals* zijn waaruit aanbieders – en gebruikers! – kunnen kiezen, is dit geen probleem. Partijen kunnen dan zakelijke afspraken maken en de markt regelt zichzelf. De situatie kan echter veranderen door concentratie en alliantievorming in de mediamarkt. Dan bestaat het risico dat een klein aantal partijen toegang tot het informatieaanbod gaat beheersen. Op dit moment speelt dit eerder voor breedband en digitale televisie dan voor smalbandinternet. In het bijzonder de rol van elektronische programmagidsen vraagt overheidsaandacht (zie kader). Het kabinetsbeleid is erop gericht om ervoor te zorgen dat netwerkbeheerders met een economische machtspositie redelijke toegangsvoorwaarden hanteren en hun eigen content of die van aan hen gelieerde partijen niet kunnen bevoordelen. Regelgeving die hierin voorziet zijn het mededingingsrecht en toegangsregels in de Telecommunicatiewet. Inmiddels heeft de Tweede Kamer een wetsvoorstel ontvangen dat toegang van programma- en dienstenaanbieders tot de kabel regelt, conform de herziene Europese Telecomrichtlijnen.²

Andere mogelijkheden zijn het garanderen van bandbreedte voor publieke diensten en het zorgdragen voor een prominente positie van publieke omroepen, gemeenten, zorginstellingen, bibliotheken, musea en andere openbare en nutsvoorzieningen op digitale netwerken. Dit kan in ieder geval door «publieke» portals. Voorbeelden hiervan zijn al genoemd: overheid.nl, omroep.nl, bibliotheek.nl, Cultuurwijzer, Kenniswijzer en Kennisnet.

¹ Een voorbeeld is een databank met juridische informatie van Nederlandse, Britse en Zweedse partijen. Sterke punten van het project zijn volgens het beoordelingsrapport dat het voorziet in een algemene informatiebehoefte van burgers en van het midden en kleinbedrijf. Ook voor groepen die niet vanzelfsprekend toegang hebben tot juridische informatie, omdat zij dit niet kunnen betalen, wordt deze informatie ontsloten. Daarnaast is het concept toepasbaar in alle Europese landen. Ook de samenwerking van publieke en private partijen vindt de programmacommissie een sterk punt van het voorstel.

² Wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit in verband met de invoering van een regeling voor toegang tot openbare telecommunicatienetwerken bestemd voor het bieden van toegang tot internet en een verduidelijking en een verruiming van de regeling voor toegang tot omroepnetwerken, (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 203, nrs. 1–3).

Elektronische Programma Gids (EPG)

De EPG is het menugestuurde startscherm van digitale televisie. De eigenaar van een EPG heeft grote invloed op de ordening en daarmee op de toegankelijkheid van het programma- en dienstenaanbod voor gebruikers. Hij kan eigen content of de content van aan hen gelieerde partijen de meest voordelige posities geven. Zo presenteerde BskyB een kijker die op sport zoekt, allereerst de eigen sportkanalen en niet de sportprogramma's van concurrenten.

De herziene Europese Telecommunicatierichtlijn voorziet in de mogelijkheid om EPG's te laten vallen onder het (open) toegangsregime. De NMA/OPTA dient dan vast te stellen in hoeverre sprake is van een situatie van aanmerkelijke marktmacht voor netwerkbeheerders.

Voor de publieke omroep kan de doorgifteplicht worden uitgebreid. In Engeland is wettelijk vastgelegd dat de BBC een positie van *due prominence* moet krijgen op de EPG van digitale satellietaanbieders

Auteursrecht en overheidsinformatie

Op wetten, besluiten en verordeningen, door of vanwege de openbare macht uitgevaardigd, rust geen auteursrecht, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen (artikel 11, Auteurswet 1912). Deze informatie is zo belangrijk voor het functioneren van de democratische rechtsstaat dat zij zonder belemmeringen van overheidswege moet kunnen worden verspreid. Evenmin rust er auteursrecht op andere door of vanwege de openbare macht uitgevaardigde werken, tenzij er een uitdrukkelijk voorbehoud is gemaakt (artikel 15b, Auteurswet 1912). Bij de Raad van State ligt een wetsvoorstel waarin de terminologie van artikel 11 van de Auteurswet wordt aangepast waardoor de bepaling zich gaat uitstrekken over alle zogenoemde basisinformatie van de democratische rechtsstaat, dus naast wet- en regelgeving, bestuurlijke informatie en uitspraken van de rechterlijke macht, ook parlementaire informatie. Laatstgenoemde informatie valt nu nog onder artikel 15b van de Auteurswet. Voor de naburige rechten en het databankenrecht geldt door de bank genomen hetzelfde.

De wettelijke systematiek wordt zodoende in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt van de kabinetsnota «Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie» (Kamerstukken II, 1996/1997, 20 644, nr. 30, blz. 4). Een en ander leidt dus niet tot een ingrijpende wijziging van de thans bestaande praktijk. Veeleer vormt het steun voor en bevestiging van wat in de praktijk reeds is gegroeid. Dat geldt in het bijzonder voor zover het de basisinformatie van de democratische rechtsstaat betreft die via de website <http://www.overheid.nl> in elektronische vorm beschikbaar is. Het gaat dan om alle Kamerstukken, de Handelingen van de Tweede Kamer, kamervragen, parlementaire agenda's, het Staatsblad, de Staatscourant, het Tractatenblad, et cetera, die via deze website gratis worden aangeboden.

Verder zij in dit verband gewezen op het Actieprogramma Elektronische Overheid waarin de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid namens het kabinet heeft aangekondigd dat kort na het jaar 2000 een bestand met geïntegreerde teksten van wet- en regelgeving op Internet beschikbaar zal komen (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 387, nr. 1, blz. 7). Met de komst van het internet werd het namelijk steeds meer als een belemmering ervaren dat de Staat haar eigen wet en regelgeving niet elektronisch kon ontsluiten. De wens om geconsolideerde of doorlopende wet- en regelgeving vrij van rechten die de verdere verspreiding zouden kunnen belemmeren, aan een ieder ter beschikking te stellen, leidt ertoe dat de overheid de rechten op deze teksten dient te verwerven. Niet noodzakelijk is dat de overheid de bouw en het onderhoud van deze databank

zelf ter hand neemt. Zoals aangekondigd in de eerste uitvoerings-rapportage inzake bovengenoemd actieprogramma (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 387, nr. 4, blz. 4), is voor deze werkzaamheden dan ook een Europese aanbesteding in gang gezet. De inschrijvingsdatum voor deze aanbesteding is eind oktober 2000 gesloten. Tussen de Staat en degene aan wie de opdracht is gegund, te weten de Sdu, is contractueel vastgesteld dat de intellectuele eigendomsrechten van het bestand bij de Staat berusten. De contracten tussen de Staat en de Sdu waarmee de Staat een wettenbestand heeft aangekocht en door de Sdu laat beheren en onderhouden, zijn op 4 juli 2001 ondertekend. Een en ander zal ertoe leiden dat er medio 2002 een wettenbestand met geconsolideerde teksten van wetten en algemene maatregelen van bestuur via het Internet raadpleegbaar is (en een jaar later een bestand met geconsolideerde teksten van ministeriële regelingen).

Auteursrecht in een digitale omgeving

Het auteursrecht geeft aan makers van werken van letterkunde, wetenschap en kunst (of hun rechtverkrijgenden) het uitsluitend recht die werken openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens de wettelijke beperkingen. De naburige rechten en het databankenrecht kennen een daarmee vergelijkbare opzet en systematiek.

Het is niet meer dan billijk dat makers en andere rechthebbenden met behulp van hun rechten een beloning voor hun voortbrengselen kunnen bedingen. Zij worden daardoor ook gestimuleerd nog meer creatief materiaal ter beschikking te stellen en investeringen te plegen. Informatiekanalen, waarvan de vrijheid van meningsuiting en daarmee de democratische rechtsstaat zozeer afhankelijk is, worden daardoor instandgehouden. Bovendien profiteert de maatschappij in zijn geheel van het genereren van informatie.

De wettelijke beperkingen strekken ertoe de gerechtvaardigde belangen te waarborgen van anderen zoals consumenten, bibliotheken, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en de belangen van vrije nieuwsgaring en mededeling. Ook in de digitale omgeving zouden zekere gebruikersvrijheden moeten gelden. Dat is in het belang van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij en van de deelname van een ieder daaraan.

Het zoeken van het juiste evenwicht tussen alle betrokken belangen in een digitale omgeving is niet eenvoudig. In een digitale omgeving kunnen razendsnel, niet van echt te onderscheiden kopieën worden gemaakt en verspreid. De roep om een versterking van rechten uit de hoek van rechthebbenden spruit voort uit de dreiging van digitale piraterij. Daar staat tegenover dat de techniek ook behulpzaam kan zijn bij de handhaving en de uitoefening van het auteursrecht en de naburige rechten. De techniek biedt in de vorm van technische beschermingsvoorzieningen (encryptie, digitale watermerken, en dergelijke) mogelijkheden om ongelimiteerd kopiëren tegen te gaan of om te bewerkstelligen dat het gebruik van materiaal slechts onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden mogelijk is.

Aan de ene kant dreigen de rechten door het kopieer- en verspreidingsgemak van computers en computernetwerken weg te spoelen door het elektronisch vergiet. Er zou een tekort aan informatieproductie dreigen. Aan de andere kant dreigen de beperkingen door massieve anti-kopieermethoden en -technieken zinledig te worden. Er zou een tekort aan informatie-consumptie dreigen waardoor een nieuwe tweedeling in de maatschappij tussen informatie-rijken en informatie-armen ontstaat.

Het zoeken naar een voor zowel rechthebbenden als gebruikers van beschermd materiaal acceptabel evenwicht komt uitgebreid aan de orde bij de omzetting van de Auteursrechtlijn en bij het rapport «Auteursrecht in de informatiemaatschappij, bouwstenen voor een justitiestrategie» van het Ministerie van Justitie. Het eerste resultaat van dit project is een rapport dat onlangs aan de Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 538, nr. 6). Justitie zal in samenwerking met OCenW en EZ een plan van aanpak opstellen om de maatschappelijke discussie over auteursrecht in de informatiemaatschappij op gang te brengen. Het ministerie van OCenW laat door TNO-STB onderzoek verrichten naar specifieke cultuurpolitieke aspecten van auteursrecht en digitalisering. Dit onderzoek zal voor zomer 2002 worden afgerond.

Publieke depots

Bibliotheken, musea en archieven houden zich bezig met archiveren, conserveren en preserveren van beschermd materiaal. De vorming en het onderhoud van archieven, althans het bewaren of preserveren van informatie in de meest ruime zin (waaronder schilderijen, manuscripten, fotonegatieven en filmmateriaal) behoren tot de kerntaken van verschillende instellingen zoals de Koninklijke Bibliotheek, het Nationaal Audiovisueel Archief en musea. Het behoud van het cultureel erfgoed op langere termijn is daarmee gemoeid. De opkomst van de nieuwe technologieën brengt verschillende problemen met zich mee. Thans bestaande opslag- en verwerkingstechnieken verouderen snel. Nieuwe versies van programmatuur volgen elkaar snel op en met regelmaat past zich daarop ook de opslag- en verwerkingsapparatuur aan. «Veroudering» krijgt door deze ontwikkeling, die meebrengt dat zelfs documentatie van recente datum steeds moeilijker raadpleegbaar is, een nieuwe betekenis. Het migreren van beschermd materiaal naar een nieuwe drager brengt auteursrechtelijk relevante handelingen met zich mee. Onder de huidige wetgeving kan dan sprake zijn van verveelvoudiging, waarvoor toestemming nodig is. Hoewel afspraken bestaan tussen verschillende bewaarinstellingen en rechthebbenden, blijft anderzijds het gevaar bestaan dat deze afspraken niet alle mogelijke aanspraken dekken. Niet altijd zijn alle rechthebbenden bekend, niet altijd zijn rechthebbenden bereid mee te werken en niet altijd kan de wederpartij van de bewaarinstelling deze vrijwaren van alle denkbare claims. Bovendien eist het algemeen belang dat geen onzekerheid bestaat over handelingen die vereist zijn voor het behoud van het cultureel erfgoed. Om die redenen wordt in het wetsvoorstel dat strekt tot omzetting van de richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, in lijn met het advies van de commissie auteursrecht ter zake, een nieuwe beperking op het verveelvoudigingsrecht voorgesteld voor het raadpleegbaar houden van het beschermd materiaal met het oog op het voorkomen van verval.

Vaardigheden en design for all

Nu internet een steeds belangrijker plaats in de samenleving inneemt, is het van groot belang dat iedereen van de mogelijkheden gebruik kan maken. Dit geldt met nadruk voor groepen die niet vanzelfsprekend toegang hebben, bijvoorbeeld omdat zij geen computer en aansluiting op internet hebben (materiële toegang), niet de beschikken over de benodigde «knoppenkennis» en vaardigheden (cognitieve toegang) of bepaalde handicaps hebben die het gebruik bemoeilijken (fysieke toegang). Met name bij sociaal kwetsbare groepen is er een zorgplicht voor de overheid om gelijke deelname aan de informatiemaatschappij te bevorderen.

Voor een deel gaat het om het aanleren van vaardigheden. Dit gebeurt allereerst op school, maar ook daarbuiten, zoals in de bibliotheek, het

buurthuis of het bejaardentehuis. Met subsidie van het ministerie van BZK is in een groot aantal gemeenten digitale trapveldjes ingericht die de achterblijvers moeten bijspijkeren.

Meer gerelateerd aan de content zelf is de gedachte van *design for all*. Dit betekent dat software en content zo wordt vormgegeven dat ook mensen die minder ervaring hebben met ICT begrijpen hoe het werkt. Vanuit het gehandicaptenbeleid is door de Staatssecretaris van VWS het initiatief *Drempels weg!* opgezet (www.drempelsweg.nl). Doel is om bedrijven en instellingen te stimuleren hun websites toegankelijk te maken voor gehandicapten, bijvoorbeeld door de lettergrootte (slechtzienden), ondertiteling van audiovisuele fragmenten (slechthorenden) en geen kleine en dicht bij elkaar geplaatste hyperlinks (voor mensen die hun handen of armen minder goed kunnen bewegen). Bedrijven en organisaties verplichten zich tot inspanningen op dit gebied in de vorm van een intentieverklaring. Van ministeries, provincies en gemeenten wordt een voorbeeldfunctie verwacht. De overheid zou verder bij het verlenen van subsidies aan contentprojecten meer dan nu de voorwaarde kunnen stellen dat de content ook goed toegankelijk is gehandicapten. Een keurmerk kan ook goede diensten doen.

De blindenbibliotheken onderzoeken momenteel hoe ze digitale technologie en internet kunnen benutten om hun collecties te ontsluiten.

Open standaarden

Soms kan een gebruiker bepaalde content niet inzien omdat hij niet de juiste browser of player heeft. Nu is voor geoefende gebruikers alles wel te downloaden, maar gebruiksvriendelijk is het niet. Mede om deze reden zou de overheid het gebruik van open standaarden meer kunnen stimuleren.

6. Samenvattend

In deze notitie is betoogd dat content op internet een essentieel element is in de ontwikkeling van de informatiemaatschappij: mensen gebruiken content om zich te informeren, zich een mening vormen, ervaringen en standpunten te delen, voor culturele ontplooiing en voor ontspanning. Content is verder, samen met communicatie (langs digitale weg), een motor van de kenniseconomie.

De markt levert een behoorlijk volume. Tegelijkertijd zijn er soorten content die vanuit maatschappelijk en/of economisch oogpunt van belang zijn, maar die bedrijven, organisaties en burgers niet spontaan of maar mondjesmaat aanbieden. De overheid kan dan een waarborgende of stimulerende rol vervullen. Voor een behoorlijk deel gebeurt dit overigens min of meer automatisch, omdat overheden, semi-overheden en publieke instellingen internet inzetten om hun maatschappelijke taken beter te kunnen vervullen (in § 2.2. beschreven als «versterking publieke taken»).

In de notitie is over contentproductie en -consumptie het volgende betoogd en beschreven:

- Bestaand beleid van departementen op het gebied van content concentreert zich in een aantal domeinen. Te noemen zijn: overheidsinformatie, educatie, cultuur en wetenschap, onafhankelijke journalistiek en publiek debat. Maar ook bijvoorbeeld de aard en het gebruik van gezondheidsinformatie op internet verdient overheidsaandacht.
- Allereerst kunnen overheidsinstanties en gesubsidieerde publieke instellingen in deze domeinen content aanbieden. Dit bevordert diversiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van het internetaanbod. Bovendien zijn internetactiviteiten als gezegd vaak in het voordeel van de aanbieders zelf: zij kunnen hun dienstverlening en hun contact met burgers verbeteren.

- Van belang is ook de bijdrage van maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven. Waar nodig kan de overheid initiatieven ondersteunen met tijdelijke subsidies voor contentproductie en -ontsluiting. In andere gevallen is er een rol van de overheid bij het organiseren van samenwerking, het stimuleren van gedragscodes en het bevorderen van deskundigheid.
- In de private sector staat voorwaardenscheppend beleid en coördinatie (bijvoorbeeld vraagbundeling) voorop, beperkt aangevuld door gerichte en tijdelijke subsidieregelingen voor zeer risicovolle en innovatieve projecten. Bij het helpen inrichten van technologische proeftuinen (infrastructuur) is van belang gelijktijdige toepassing in innovatieve communicatie en contentdiensten te stimuleren.

Een tweede rol voor de overheid is het bevorderen van de toegankelijkheid, zodat belangrijke content voor iedereen goed te vinden te betalen en te gebruiken is.

- Publieke content kan meer nog dan nu op gebruiksvriendelijke en vraaggerichte wijze worden ontsloten. De vindbaarheid kan worden vergroot door bundeling van content in websites als overheid.nl en bibliotheek.nl. Ook het gebruik van open standaarden en *design for all* (o.a. vormgeving ten behoeve van lichamelijk gehandicapten) bevordert de toegankelijkheid.
- Auteursrecht en naburige rechten spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van en toegang tot content. Deze rechten dienen door gebruikers van content gerespecteerd te worden, zodat makers gestimuleerd worden om nieuwe content te scheppen. Tegelijkertijd dient de informatievrijheid gewaarborgd worden. Het Nederlandse auteursrechtbeleid is gericht op een brede toegankelijkheid van een pluriform informatieaanbod. Daarbij zal de overheid zoveel mogelijk moeten blijven streven naar een evenwichtige verhouding tussen de belangen van rechthebbenden en de belangen van gebruikers.
- Op internet zal in ieder geval overheidsinformatie en informatie die met overheidssubsidie tot stand is gekomen zoveel mogelijk gratis of tegen maximaal de verstrekingskosten beschikbaar moeten zijn.

In deze bijlage een «kleine economie» van internet: wat zijn de kosten en wat zijn de baten voor contentaanbieders? Kort gezegd geldt: de kosten variëren sterk en de inkomsten van betalende gebruikers en adverteerders zijn beperkt. Veel content komt dan ook tot stand niet omdat aanbieders daaraan denken te verdienen, maar omdat het andere organisatorische of particuliere doelen dient. Dit geldt zowel voor bedrijven als voor overheden, non-profit organisaties en burgers. Je kunt ook andersom redeneren: zou de content op zichzelf commercieel moeten renderen, dan zou het internet een minder rijk aanzien hebben.

Kosten

Internet is een laagdrempelig medium. Iedereen die iets wil communiceren heeft toegang tot het wereldwijde netwerk van computers. Dit in tegenstelling tot de ether en de kabel, waar distributieschaarste heerst. Verder zijn de instapkosten laag. Een hobbyist kan zelf een homepage maken; een organisatie zet voor een bescheiden bedrag een promotiefolder op het net. Maar content kan ook kostbaar zijn. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer er professionele vormgevers en redacteurs aan te pas komen. Multimediale en interactieve toepassingen en geavanceerde ontsluiting zijn eveneens kostbaar. Voor een virtuele toer langs enkele topstukken moet een museum diep in de buidel tasten. Dit geldt des te meer wanneer de website veel bezoekers trekt.

Naarmate het aantal bezoekers stijgt, dient een content aanbieder meer opslag en distributiecapaciteit aan te schaffen of in te huren (*hosting*). Vooral grootschalig gebruik van audio en video loopt in de papieren. Iedere keer als iemand een fragment afspeelt, heeft ook de aanbieder distributiekosten. Licenties voor server en/of client software zijn soms ook gebaseerd op gebruikersaantallen. Internet verschilt daarmee fundamenteel van andere elektronische media. Bij radio en televisie zijn de kosten voor productie en uitzending hoog, maar eenmalig en bovendien onafhankelijk van het aantal mensen dat uiteindelijk kijkt of luistert. Met de reproductie en verspreiding van films, boeken, tijdschriften en kranten zijn wel «kosten per stuk» gemoeid, maar deze dalen naarmate het aantal afnemers stijgt. Internet kent daarentegen maar beperkt schaalvoordelen waar het de distributie betreft. Eerder ontstaat de paradoxale situatie dat juist de distributie van succesvolle content diensten duur worden voor de aanbieder.

Er is geen eenduidig kostenverschil tussen breedband en smalband. Als mensen hun breedbandaansluiting gebruiken voor *peer to peer* uitwisseling van bestanden of voor het verzenden van zelf gemaakte filmpjes en foto's, is content nog steeds goedkoop. Bovendien zal het niet altijd om nieuw materiaal gaan, maar ook om parallele distributie of hergebruik met wellicht toevoeging van wat context of metadata ten behoeve van ontsluiting via verschillende platforms. De kostenverdeling over de verschillende platforms wordt dan ook anders. Duur is wel de productie en distributie van professionele audiovisuele content voor een algemeen publiek. Deze content moet vooral komen van grote spelers in de telecommunicatie en media-industrie. Zij aarzelen echter met investeringen omdat er nog niet of nauwelijks sprake is van een herkenbare consumentenmarkt.

Inkomsten

Aan de inkomenskant is het beeld gedifferentieerd. Voor content in de zakelijke sfeer bestaat een grote markt van betalende gebruikers. Uitgevers als Elsevier, Wolters Kluwer en de VNU doen het hierop goed, vooral in de Verenigde Staten. Lastig is het om gewone consumenten bereid te

vinden voor content te betalen. Zij beschouwen internet als een gratis medium – even afgezien van de kosten voor toegang en telefoon. Aanbieders die onverhoeds met deze traditie breken, komen van een koude kermis thuis. Zo was de Encyclopedie Britannica enige tijd alleen tegen betaling te raadplegen. Het aantal bezoeker daalde dramatisch. Mensen kozen voor de kwalitatief mindere maar gratis beschikbare Microsoft Encarta. Kennelijk is maar weinig informatie op internet zo uniek of zo slecht via andere kanalen te verkrijgen, dat mensen ervoor willen betalen. Porno is de uitzondering die deze regel bevestigt. Er was natuurlijk al een traditie van 0900-nummers; internet biedt nu diezelfde laagdrempeligheid en anonimiteit waarvoor mensen graag betalen.

Mogelijk zouden mensen ook geld over hebben voor het via internet afspelen of ophalen van films, televisie-programma's en muziek. Maar juist in deze categorieën domineren op internet de ruilsystemen en hebben commerciële partijen het nakijken. Ook de opkomende markt voor *on line* games ondervindt nadeel van deze praktijk.

Wanneer gebruikers niet betalen, dient content uit andere bronnen gefinancierd te worden. Een mogelijkheid is provisie op telefoontikken, maar die is vooral voorbehouden aan internetproviders. Een tweede optie is reclame. Internet toont hiervan vele varianten, sommige effectiever dan andere (zie kader). Voor contentaanbieders is reclame tot nu toe geen vetpot gebleken. De reclameomzet op internet bedroeg in 2001 nog geen 1% van de totale reclamemarkt in Nederland.¹

Op termijn zullen wellicht meer contentaanbieders kunnen bestaan van inkomsten uit reclame, maar altijd zal gelden dat reclame niet alle soorten content kan financieren. Websites over bijvoorbeeld reizen of websites voor jonge ouders zullen commercieel interessanter blijven dan websites over archeologie of religie: in het laatste geval valt immers geen verbinding te leggen met bepaalde producten of commercieel interessante doelgroep.

Met de daling van de beurskoersen is het besef gegroeid dat internet geen kip met gouden eieren is. Veel *dotcom*-bedrijven zijn gesneuveld. Bestaande mediabedrijven blijven actief op internet, al was het maar omdat ze dit nieuwe kanaal naar het publiek niet onbenut durven te laten. Omdat ze al basismateriaal en talent in huis hebben, zijn de kosten relatief beperkt, maar voorlopig leggen ook zij geld op toe op contentverspreiding via internet.

Reclamevormen

Buttons en banners worden vaak gebruikt als advertentievorm, maar zelden aangeklikt. Een vaste plaats op een website biedt adverteerders meer zekerheid over hun bereik. Sponsoring van redactionele inhoud is een optie, evenals een hyperlink bij relevante content. Een boekrecensie kan bijvoorbeeld verleiden tot elektronische aankoop van een boek. De contentaanbieder krijgt in dat geval provisie op de transactie. Probleem is dat mensen nog maar weinig kopen via internet, mede door de vele verhalen over fraude met creditcardnummers en bedrog door nepwinkels. Internet kent vacaturebanken en gespecialiseerde advertentierubrieken waarin mensen onderling zaken verhandelen. De aangeboden waar loopt uiteen van tweedehands auto's tot partners voor een relatie of *date*. Nieuw aan het reclamefront en meer leunend op communicatie dan op content is *peer to peer* marketing: gebruikers kunnen aanbiedingen of grapjes (een kaart, een animatie) van bedrijven doorsturen aan vrienden. In feite een vorm van spam, maar dan met medewerking van consumenten.

Andere of indirecte baten

Veel aanbieders zijn er niet op uit om te verdienen aan de content zelf; zij hebben andere motieven. Ten eerste willen veel bedrijven en instellingen (mede) via internet aandacht en naamsbekendheid genereren en zo de afname van hun diensten of producten stimuleren. Een theater verschilt in

¹ Bron: STER (reclame-exploitant landelijke publieke omroep).

dit opzicht niet van een zeepfabrikant. Websites worden ook vaak ingezet om personeel te werven en standpunten uit te dragen.

Een tweede motief is verbetering van de bedrijfsvoering of dienstverlening. Een gemeente die op zijn website informatie geeft over zaken als erfpacht en vergunningen maakt het inwoners die een huis willen kopen of verbouwen gemakkelijker. Universiteiten plaatsen content op internet ter ondersteuning van colleges en werkgroepen. Een ander voorbeeld is de Consumentenbond die zijn leden de gelegenheid biedt testen te raadplegen uit een archief op internet.

Een derde motief is kostenbesparing. Om bij het laatste voorbeeld te blijven: op termijn kan de Consumentenbond ervoor kiezen niet langer een papieren tijdschrift te maken en te verspreiden. Andere bedrijven ontlasten hun helpdesks of klachtenafdelingen door veel gestelde vragen op hun website te beantwoorden.