

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BD Den Haag

Datum: 6 juni 2013
Kenmerk: bib-2013.06754/2

Betreft: Advies Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

Geachte mevrouw Bussemaker,

In uw adviesaanvraag van 19 april 2013 vraagt u de Raad voor Cultuur advies uit te brengen over de conceptversie van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (hierna: de wet). Met dit wetsvoorstel wilt u de openbare bibliotheeksector toekomstbestendig maken. Omdat de ambitie is de wet op 1 januari 2015 te laten ingaan, heeft u de raad gevraagd om op korte termijn te adviseren. De raad gaat graag op uw verzoek in, maar hij richt zich - gelet op de korte adviestermijn - op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel.

De raad heeft een commissie samengesteld om dit advies voor te bereiden. De samenstelling van deze commissie vindt u in bijlage 1. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit advies ligt bij de raad zelf.

In de sectoranalyse van 29 april 2011 heeft de raad reeds zijn bezorgdheid geuit over het openbare bibliotheekstelsel.¹ Volgens de raad ontbrak het aan een aansprekende en inhoudelijk gemotiveerde visie op het publieke nut en de maatschappelijke noodzaak van de sector als geheel. Daarom deed de raad in deze sectoranalyse enkele aanbevelingen. Twee hiervan zijn in relatie tot de adviesaanvraag onverminderd relevant:

¹ De sectoranalyse Letteren & Bibliotheken is een onderdeel van het advies Noodgedwongen Keuzen 2013-2016, 29 april 2011.

- De maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek moeten opnieuw worden vastgesteld. Daarbij dienen niet zozeer de belangen van de instituties zelf en de *huidige* werkprocessen centraal te staan, maar de functies die het stelsel naar verwachting in de *toekomst* zal vervullen.
- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de drie bestuurslagen werkt voor de openbare bibliotheeksector in velerlei opzichten belemmerend.

De adviesvragen

De raad gaat hieronder in op de vijf onderwerpen die u in uw brief aangeeft:

- de publieke waarden en maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek
- publieksbereik en maatschappelijke effecten
- de samenhang in het bibliotheekstelsel
- de structuur van de digitale bibliotheek
- de nieuwe rol van de Koninklijke Bibliotheek

De publieke waarden en maatschappelijke functie

Onderzoek naar leen- en leesgedrag ondersteunt de gedachte dat de uitleen van fysieke ('gedrukte') titels op den duur niet langer de kernactiviteit van de openbare bibliotheek zal zijn.² Dat de wet een basis legt voor een nieuwe *digitale* openbare bibliotheekvoorziening is daarom van groot belang. De verwachting is immers dat de behoefte aan publieke digitale content de komende decennia gestaag zal toenemen.

De fysieke openbare bibliotheek moet echter niet uit het oog worden verloren. Met het veranderende consumentengedrag en met de komst van de digitale bibliotheek zal immers ook de fysieke bibliotheek op een nieuwe en efficiënte wijze moeten worden (her)ingericht. Hoewel de wet aan gemeentelijke overheden het - niet te miskennen - signaal afgeeft dat een lokale openbare bibliotheekvoorziening in de ogen van de centrale overheid van groot maatschappelijk belang is, zou dit signaal krachtiger geweest zijn wanneer het wetsvoorstel ook een (nieuwe) visie op de toekomst van de *fysieke* openbare bibliotheekvoorziening beschreef.

De raad is van mening dat de ondersteuning van innovatie op het vlak van de fysieke dienstverlening een plaats in de wet verdient.

² Zie onder meer de cijfers op www.sioh.nl/bibliotheekmonitor.nl en www.leesmonitor.nu.

In het huidige bestel dragen het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) en de Provinciale Serviceorganisaties (PSO's) hiervoor de (eind)verantwoordelijkheid. Volgens het wetsvoorstel (art. 13 lid 2b) zal deze taak bij de PSO's komen te liggen, maar dan wel 'in overeenstemming met de Koninklijke Bibliotheek in verband met haar coördinerende taak'. De raad begrijpt hieruit dat de Koninklijke Bibliotheek (KB) de PSO's niet formeel kunnen aansturen. De raad vreest daarom dat fysieke en digitale innovatie zich langs gescheiden wegen ontwikkelen. De verwachting is dan dat de nagestreefde integratie van digitaal en fysiek vernieuwingsbeleid onvoldoende uit de verf komt. De raad stelt daarom voor dat de KB hier een aansturende rol krijgt.

De in artikel 4 van het wetsvoorstel genoemde functies vindt de raad goed en herkenbaar. Naar de mening van de raad verdient het overweging om - naar analogie van de 'publieke mediaopdracht' in de Mediawet 2008 (art. 2.1, tweede lid) - niet alleen functies te benoemen, maar de *publieke waarden* die aan deze functies worden gehecht aan te geven en uit te werken. Wat de raad betreft gaat het om evenwichtigheid, pluriformiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid. Deze uitwerking is van belang omdat het de grenzen tussen publieke en commerciële aanbieders van content duidelijk maakt. Zeker wanneer in de nabije toekomst uitleen (door openbare bibliotheken) en verhuur (door private c.q. commerciële partijen) van e-boeken en andere digitale content naast elkaar zullen bestaan, is het noodzakelijk te onderbouwen waarom de openbare bibliotheeksector op dit vlak bepaalde voorzieningen moet blijven aanbieden en waarin zij zich moet onderscheiden van een commercieel aanbod.

Publieksbereik en maatschappelijke effecten

In de praktijk vormen openbare bibliotheken al geregeld allianties met onderwijsinstellingen. De raad juicht deze ontwikkeling toe. Het is dus goed dat in de wet artikelen zijn opgenomen waarin de verbinding tussen de bibliotheekfuncties c.q. de bibliotheekvoorziening en het onderwijs nader wordt bepaald.³

Vruchtbaar en innovatief gebleken verbindingen met het onderwijsdomein kunnen dienen als inspiratie voor samenwerkingsverbanden tussen bibliotheekvoorzieningen en andere lokale maatschappelijke domeinen die een relatie hebben met de kernfuncties van de openbare bibliotheek. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan media (lokale omroepen), erfgoedinstellingen (archieven en regionale historische informatiecentra en musea) en instellingen voor cultuureducatie en/of volwasseneneducatie.

³ In de artikelen 4 en 7.

De raad adviseert daarom de artikelen waarin wordt gesproken over verbinding tussen bibliotheken en onderwijs ook van toepassing te laten zijn op de hierboven genoemde publieke domeinen.

Een vergelijkbare samenwerking is gewenst tussen de openbare bibliotheeksector en de universiteitsbibliotheken (UB's), waar veel expertise is ontwikkeld die ook voor openbare bibliotheekvoorzieningen van grote waarde is. De raad is zich ervan bewust dat de UB's langs andere wegen worden gefinancierd en in de eerste plaats wetenschappelijk c.q. universitair onderwijs en onderzoek moeten faciliteren. Maar gezien de nieuwe, centrale rol van de KB in het openbare bibliotheeklandschap en de bepalingen over de kernfuncties kan een verbinding op termijn niet uitblijven. De samenhang en efficiency van het gehele nationale bibliotheekstelsel zullen ermee kunnen worden verhoogd.

De samenhang in het bibliotheekstelsel

Het wetsvoorstel wil het bibliotheekstelsel ordenen als één netwerk van samenwerkende organisaties. De raad ondersteunt deze gedachte. Een gemeentelijke verplichting tot de instelling en instandhouding van een openbare bibliotheekvoorziening komt echter in de wet niet voor. De raad realiseert zich dat op dit terrein aan de gemeenten geen (dwingende) verantwoordelijkheden of taken kunnen worden opgelegd, zonder dat de rijksoverheid hiervoor financiële middelen ter beschikking stelt. Of daardoor de ambitie van de nieuwe wet - het bibliotheekstelsel als één netwerk van samenwerkende organisaties - ook daadwerkelijk kan worden waargemaakt, is de vraag.

Vele gemeenten bezuinigen op de openbare bibliotheek: 88% van bibliotheken heeft ermee te maken. Daarnaast is gebleken dat de bibliotheek bij gemeenten het meest werd genoemd als bezuinigingspost.⁴ De mogelijkheid bestaat zelfs dat het huidige wetsvoorstel op lokaal niveau een negatieve uitwerking heeft. Enerzijds worden wettelijke eisen gesteld, bijvoorbeeld aan het interbibliothecair leenverkeer, terwijl anderzijds gemeenten de vrijheid hebben om zelf te beslissen of zij bibliotheekvoorzieningen in stand willen houden. Het is niet ondenkbaar dat gemeenten hun openbare bibliotheekvoorzieningen verder zullen afbouwen, met het argument dat de landelijke digitale bibliotheekvoorziening de burger reeds afdoende bedient. Wanneer dat het geval is, leidt de wet tot een ongewenste vershraling van het lokale aanbod.

⁴ 'Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk. Ontwikkeling van het bibliotheeklandschap in de periode 2010-2014.' Kasperkovitz, mei 2011. En: Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur, DSP-groep, februari 2011.

De raad adviseert u daarom in de wet aan te geven welk belang een openbare bibliotheekvoorziening voor (de inwoners) van een gemeente heeft.⁵ Het uitwerken van de publieke waarden en de verbinding met andere maatschappelijke domeinen, zoals hierboven genoemd, zou daarvan onderdeel moeten zijn.

De raad is geen voorstander van drie bestuurslagen in het openbare bibliotheekveld. Weliswaar doet de wet een poging de provinciale laag efficiënter te maken, maar de raad blijft van mening dat niet overtuigend wordt aangetoond dat een intermediaire laag tussen lokale bibliotheekorganisaties en KB werkelijk noodzakelijk is. Er is in het veld behoefte aan effectief ingerichte organisaties op lokaal niveau, maar niet aan additionele bestuursstructuren voor coördinatie en ondersteuning. De raad adviseert u daarom opnieuw de verantwoordelijkheden van de PSO's over te dragen aan gemeenten en het Rijk. De circa 40 miljoen euro die nu in de provinciale laag omgaat, is noodzakelijk om vernieuwing van de fysieke bibliotheekvoorzieningen op lokaal niveau te kunnen realiseren.

De structuur van de digitale bibliotheek

Terecht stelt u dat diverse digitale initiatieven naast en onafhankelijk van elkaar zijn genomen en dat deze weinig efficiënt zijn gebleken. De raad vindt het daarom van groot belang dat het Rijk de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de inrichting van een landelijke digitale bibliotheek en dat deze bij de KB wordt ondergebracht.

De auteursrechten blijven een belangrijk punt van zorg. Het Europese auteursrechtelijke kader laat geen ruimte voor de invoering op nationaal niveau van een wettelijke uitzondering die *e-lending* door openbare bibliotheken toestaat.⁶ Dit betekent dat het uitlenen van *e-content* zal moeten plaatsvinden op basis van contractuele afspraken tussen betrokken partijen (auteurs, uitgevers, rechtenorganisaties, distributeurs en bibliotheken).

Wanneer collectieve afspraken en bekostiging niet mogelijk zijn, moeten rechten dus per boek, per individuele uitgever c.q. per rechthebbende geregeld worden. Dit kan een arbeidsintensief en kostbaar proces worden.

⁵ Hiervoor biedt ook het Unesco-manifest aanknopingspunten. In dit manifest wordt de openbare bibliotheek beschouwd 'als een stuwende kracht op de weg naar educatie, cultuur en informatie en als een essentiële factor bij de bevordering van vrede en welbevinden in de gedachten van mannen en vrouwen. De Unesco beveelt daarom nationale en lokale overheden met klem aan, de uitbouw van het openbare bibliotheekwerk te ondersteunen en er zich actief voor in te zetten.'

⁶ Blijkens het rapport 'Online uitlenen van e-books door bibliotheken', SEO Economisch Onderzoek, november 2012

Wanneer de toegang tot auteursrechtelijk beschermde werken in de digitale bibliotheek alleen is voorbehouden aan bibliotheekleden, betekent dit volgens de raad een onwenselijke restrictie op de toegankelijkheid van informatie. In de fysieke bibliotheek zijn dergelijke werken immers wel te raadplegen door niet-leden.

In aanvulling hierop is het eveneens opvallend dat contributievrijstelling voor de jeugd bij het lidmaatschap voor de fysieke bibliotheek wel wordt geregeld (art. 11), maar dat dit niet voor de digitale bibliotheek (art. 17) het geval is. Deze keuze vraagt om een nadere onderbouwing. De raad vindt de contributievrijstelling voor de jeugd een goede zaak en zou het betreuren als een dergelijke vrijstelling niet geldt voor de digitale bibliotheek.

De nieuwe rol van de Koninklijke Bibliotheek

De raad is positief over de nieuwe rol van de KB als centrale partij in het beoogde bibliotheeknetwerk. Naar de mening van de raad zijn zowel de digitale bibliotheek als de stelseltaken bij deze ‘moederbibliotheek’ in goede handen.

Conclusie en aanbevelingen

De raad is zeer positief over de oprichting en versterking van de digitale bibliotheek. Maar het wetsvoorstel biedt in de huidige vorm geen vernieuwend perspectief op de functie en het bereik van de lokale bibliotheken. Het positioneert deze instellingen voornamelijk als (klassieke) uitleencentra van fysieke boeken, terwijl in het veld al tal van initiatieven voor innovatie zijn genomen, onder meer in samenwerking met het onderwijs. De raad adviseert daarom binnen het huidige wetsvoorstel een toekomstbestendige positie van de lokale bibliotheken helderder te omschrijven. De oprichting en versterking van de digitale bibliotheek kan de wetgever aangrijpen voor een gelijktijdige ambitieuze herpositionering van de functies van lokale openbare bibliotheken.

Bij een dergelijke herpositionering van de bibliotheekfuncties zijn drie overwegingen van belang. In de eerste plaats verdient het aanbeveling niet alleen functies van de bibliotheek te benoemen, maar ook de publieke waarden die aan deze functies worden gehecht uit te werken: evenwichtigheid, pluriformiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid. Ten tweede beveelt de raad aan dat dit wetsvoorstel een verbinding legt tussen openbare bibliotheken en andere maatschappelijke domeinen (cultuureducatie, erfgoed, media, onderwijs of volwasseneneducatie). Daarbij kan zowel worden ingezet op een bundeling van functies of op een herverkaveling ervan.

Ten derde zal voor een duurzame uitvoering van de bibliotheekfuncties op lokaal niveau ruimte moeten worden geboden voor innovatie en minder het accent moeten worden gelegd op de - afnemende - uitleen van fysieke boeken. De invulling daarvan vraagt om maatwerk, passend bij de lokale situatie.

De raad is, concluderend, van mening dat met het wetsvoorstel enkele goede stappen worden gezet: de integratie op landelijk niveau van de functies van Bibliotheek.nl, SIOB en KB, de positionering van de KB als dé landelijke bibliotheekorganisatie, en de oprichting van een landelijke digitale bibliotheek. Tegelijkertijd is de raad ook kritisch. Reeds tien jaar lang neemt dé kernactiviteit van de openbare bibliotheek - uitleen van fysieke boeken -- trendmatig af.⁷ De verwachting is dat deze trend, als gevolg van de veranderingen in het consumptiegedrag van burgers ten aanzien van cultuur, informatie en media, de komende jaren doorzet. Naar het oordeel van de raad houdt de wet – hoe ambitieus deze op onderdelen ook is – met deze ingrijpende ontwikkelingen nog te weinig rekening.

Hoogachtend,

Joop Daalmeijer
Voorzitter

Jeroen Bartelse
Algemeen secretaris

⁷ Het aantal uitgeleende boeken loopt harder terug dan het aantal leden. Tussen 2000 en 2011 gaat het om een afname van 34%, van 141,1 miljoen naar 93 miljoen uitgeleende boeken. De terugloop in uitleningen aan volwassenen gaat aanzienlijk sneller dan de terugloop van uitleningen aan jeugdigen. Bron: CBS 2012

Bijlage 1: Samenstelling commissie

Gertjan Endedijk

Chris Groeneveld

Anne Heinsbroek

Frank Huysmans

Henk Kraima

Thijs Kuipers

Ben Peperkamp (voorzitter)

Jaap Visser (vanuit het secretariaat van de Raad voor Cultuur)