

Vergaderjaar 2011–2012

28 330

Herstructurering openbaar bibliotheekwerk

Nr. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2011

De bibliotheekbepalingen in de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) zijn sterk verouderd. Zij bieden geen adequate basis meer voor de huidige praktijk van het bibliotheekwerk en voor de digitale ontwikkelingen in de bibliotheeksector. In mijn brieven van 6 december 2010 en van 11 juli 2011 heb ik daarom een actualisering van het wettelijke kader voor de openbare bibliotheken aangekondigd.¹ In vervolg hierop ga ik in deze brief nader in op de aanleiding en achtergronden en beschrijf ik de hoofdlijnen van mijn voorstel tot wetgeving.

1. Aanleiding en achtergronden

De openbare bibliotheek in het kabinetsbeleid

In het Regeerakkoord is aangegeven dat openbare bibliotheken een belangrijke rol spelen bij cultuurparticipatie. De uitgaven voor het bibliotheekwerk worden daarom zo veel mogelijk ontzien. Tegen die achtergrond heb ik in mijn brief over de nieuwe inrichting van het cultuurstelsel de middelen voor bibliotheekvernieuwing – afgezien van een generieke korting – in stand gehouden. Wel heb ik een korting toegepast op het budget van de ondersteunende instelling, het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB). Het functioneren van de bibliotheeksector wordt niet alleen door de omvang van het budget bepaald, maar ook door de bestuurlijk-juridische context. Met het actualiseren van de wetgeving wil ik de openbare bibliotheek een nieuw, adequaat en toekomstbestendig kader bieden.

Het digitale domein ontbreekt

Het huidige wettelijk kader voor het openbare bibliotheekwerk is de Wsc. De summiere bibliotheekbepalingen in die wet dateren uit midden jaren »80.² In die tijd kende de openbare bibliotheek alleen een fysieke vorm («een gebouw met boeken, kranten en tijdschriften»). De huidige en

¹ Tweede Kamer, 2010–2011, 28 330, nr. 50 en Tweede Kamer, 2010–2011, 32 820, nr. 1.

² Wsc, Hoofdstuk IVA, artikel 11a en 11b.

toekomstige openbare bibliotheek bestaat uit twee componenten: de fysieke bibliotheek en de digitale bibliotheek. De rol van de digitale bibliotheek wordt steeds groter, maar deze kent een essentieel andere structuur dan de fysieke bibliotheek. Het bibliotheekwerk is in de huidige situatie gelaagd opgebouwd langs geografische en territoriale lijnen (lokaal – provinciaal – landelijk). De digitale bibliotheek kent een plattere structuur die geheel los staat van geografische grenzen. Het bestaande bestuurlijk-juridische kader is hiervoor niet bruikbaar.

Maatschappelijke functie van het bibliotheekwerk niet gedefinieerd

De bibliotheekbepalingen in de Wsc zijn overgeheveld uit eerdere wetten: van de Wet op het openbare bibliotheekwerk 1975 naar de Welzijnswet 1987 en vervolgens in 1994 naar de Wsc. Bij dit proces zijn de betreffende artikelen hun context verloren. Daardoor is de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek niet meer gedefinieerd. In de diverse beleidsdocumenten over bibliotheekinnovatie zijn daar weliswaar richtinggevend uitspraken over gedaan, maar deze hebben geen formeel aangrijpingspunt meer. De bouw van de digitale bibliotheek maakt dit vraagstuk weer actueel. Onder meer om te kunnen bepalen welke taken in het publieke domein thuis horen en welke bij de markt liggen. Ook bij de recente lokale bezuinigingen dient zich de vraag naar de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek aan. Uit de verschillende manieren waarop deze bezuinigingen worden ingevuld, kan worden afgeleid dat de vraag naar de maatschappelijke functie verschillend wordt beantwoord. Een te grote verscheidenheid kan de effectiviteit van het bibliotheekstelsel verzwakken.

Gebrek aan samenhang in het bibliotheekstelsel

Het bibliotheekstelsel – met veel spelers in een decentrale omgeving – vertoont onder de bestaande wetgeving onvoldoende samenhang. De effectiviteit en innovatiekracht van de sector zijn daardoor beperkt, zeker gezien de snelheid van de digitale ontwikkelingen. Het gebrek aan samenhang moet regelmatig op ad hoc basis worden gerepareerd via convenanten en afspraken met provincies en gemeenten. Sinds 2001 zijn met dat doel het Koepelconvenant Bibliotheekvernieuwing (2002–2004), de Aanvulling op het Koepelconvenant (2005–2007) en – na bestuurlijke afspraken over twee overgangsjaren – het Bibliotheekcharter (2010–2012) afgesloten. Op basis van deze afspraken zijn belangrijke resultaten geboekt, zoals de vorming van basisbibliotheken en branchebrede, tussen veld en gemeenten overeengekomen certificeringseisen. Het instrument van bestuurlijke afspraken is echter ontoereikend voor de stappen die voor de langere termijn nodig zijn. Daarvoor zijn aanpassingen van het wettelijk kader nodig.

De gevolgen van het ontbreken van een actueel wettelijk kader zijn goed zichtbaar in het digitale domein. Verschillende organisaties in de bibliotheekwereld werken aan verschillende digitale publieksbibliotheken. De grootste spelers zijn de gezamenlijke openbare bibliotheken via Bibliotheek.nl, de Koninklijke Bibliotheek en de Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren (DBNL). Daarnaast is er een groot aantal kleinere digitale initiatieven, zoals sites met oude NL drukken, oude kinderboeken, toepassingen voor het onderwijs etc. Al deze digitaliseringsprojecten worden – los van elkaar – vanuit verschillende publieke bronnen gefinancierd en leiden tot losstaande resultaten. Door de versnippering en individuele presentaties via eigen websites zijn de resultaten relatief onbekend en moeilijk te vinden voor het grote publiek en het onderwijs. Per saldo neemt de maatschappelijke impact van de openbare bibliotheek af. Overheidsmiddelen worden versnipperd en onvoldoende effectief

ingezet. Deze analyse sluit aan bij eerdere constatering in het advies *Bibliotheekinnovatie 2009–2012* van de Raad voor Cultuur, in het advies *Innovatie met effect* van de Adviescommissie Bibliotheekinnovatie en in het *Bibliotheekcharter 2010–2012*, afgesloten tussen Rijk, IPO en VNG.¹

2. Uitgangspunten

Bij de actualisering van het wettelijk kader voor het bibliotheekwerk hanteer ik de volgende uitgangspunten:

Handhaving decentraal bestel

De kern van het bibliotheekstelsel ligt op decentraal niveau bij de gemeenten en de lokale basisbibliotheken. Er is geen aanleiding daar verandering in te brengen.

Binnen bestaande budgetten

Voor zover aanpassingen van het wettelijke kader tot wijzigingen met financiële consequenties leiden, worden deze op macroniveau opgevangen binnen de bestaande budgetten.

Toekomstbestendig met ruimte voor ontwikkelingen

Digitalisering is de «driving force» voor de ontwikkelingen in de openbare bibliotheek. De impact van de digitalisering is zo groot, dat hier enkele essentiële elementen voor moeten worden geregeld. Tegelijkertijd is de digitale wereld volop in ontwikkeling. Dit betekent dat het wettelijk kader voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen moet blijven bieden. Regelgeving moet zich daarom beperken tot het hoogst noodzakelijke.

Afbakening ten opzichte van andere terreinen

De openbare bibliotheek functioneert te midden van andere voorzieningen en markten. Ontwikkelingen die daar plaatsvinden, zoals de komst van het e-boek, kunnen van invloed zijn op de positie van de openbare bibliotheek. Relevante gebieden in dat verband zijn onder meer het auteursrecht en het leenrecht. Deze rechtsgebieden vallen buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

Markt en overheid

De openbare bibliotheek behoort tot het publieke domein. Maatregelen ten aanzien van de positie van de openbare bibliotheek mogen niet leiden tot onevenredige marktverstoring. De dienstverlening van openbare bibliotheken moet meerwaarde hebben ten opzichte van activiteiten in de markt.

3. Hoofdpijnen aanpassingen bibliotheekwetgeving

Op basis van de hierboven beschreven aanleidingen en uitgangspunten kom ik tot de volgende aanpassing van de bibliotheekwetgeving:

3.1. De openbare bibliotheek als publieke taak

In algemene zin heeft de overheidsbemoening bij het openbare bibliotheekwerk zijn basis in artikel 7 van de Grondwet, in samenhang met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Deze artikelen waarborgen de vrijheid van meningsuiting en

¹ Staatscourant nr. 2061, 10 februari 2010.

impliceren daarbij de mogelijkheid voor iedere burger kennis te kunnen nemen van informatie. In het *Manifest over de openbare bibliotheek* heeft de Unesco deze algemene principes vertaald naar opdrachten aan de overheden en aan de bibliotheeksector.¹

Publieke taken in het fysieke domein

Deze algemene beginselen hebben in Nederland hun neerslag gekregen in de bibliotheekbepalingen van de Wsc. In de wetsgeschiedenis van deze bepalingen wordt de openbare bibliotheek gepositioneerd als publieke toegang tot informatie, educatie en cultuur. In de praktijk krijgt dat vorm doordat bibliotheken brede collecties van fysieke informatiedragers (boeken, tijdschriften) opbouwen en deze tijdelijk ter beschikking stellen aan aangesloten leden. De openbare bibliotheek onderscheidt zich daarbij fundamenteel van andere aanbieders van informatie door te functioneren vanuit een aantal publieke waarden: onafhankelijkheid, pluriformiteit, betrouwbaarheid en toegankelijkheid. Ik ben van oordeel dat deze overwegingen ook op dit moment voor het fysieke domein nog steeds van toepassing zijn.

Publieke taken in het digitale domein

De rol van de overheid bij de fysieke bibliotheek kan niet ongewijzigd op het digitale domein worden toegepast. Het digitale domein verschilt in een aantal opzichten wezenlijk van het fysieke domein. In het digitale domein is via de markt een vrijwel ongelimiteerde hoeveelheid informatie en cultuur altijd en overal beschikbaar. Daar hoort de kanttekening bij dat dit aanbod niet-waardevrij en door zijn omvang en heterogeniteit ongestructureerd is. Het internet is het platform waar informatie, consumenten en producenten direct bij elkaar komen.² Het digitale domein kent daarmee een essentieel andere structuur met andere spelers dan het fysieke domein. Zo functioneert de fysieke openbare bibliotheek als partij in een uitontwikkeld en afgebakend speelveld met uitgevers, boekhandels en consumenten. Het digitale speelveld daarentegen is nog volop in ontwikkeling en kent dergelijke begrenzingen en afspraken niet. Spelers kunnen tegelijkertijd verschillende rollen vervullen, bijvoorbeeld consument en producent. Bovendien is het gebruik van digitale informatie over het algemeen niet in tijd gelimiteerd, zoals bij het lenen van media in de fysieke bibliotheek het geval is.

De hierboven genoemde publieke waarden zijn ook in het digitale domein relevant, maar krijgen daar een andersoortige invulling. Vanuit publieke waarden concentreren de taken van de openbare bibliotheek zich in mijn opvatting op het publieksvriendelijk, gestructureerd en van context voorzien aanbieden van digitale vormen van informatie en cultuur met een toets op betrouwbaarheid, toegankelijkheid, onafhankelijkheid en pluriformiteit. De digitale openbare bibliotheek vervult deze taken voor het algemene publiek en voor het onderwijs en draagt daarmee bij aan de kenniseconomie. Aangezien steeds meer informatie alleen in digitale vorm («born digital») bestaat, zou afwezigheid van de openbare bibliotheek op internet voor de huidige vier miljoen leden op termijn een verminderde toegang tot informatie, educatie en cultuur betekenen. Activiteiten van de openbare bibliotheek in het digitale domein overigens niet leiden tot onevenredige marktverstoring. Bij de actualisering van de bibliotheekwetgeving zal de publieke taak van de openbare bibliotheek opnieuw en langs deze lijnen worden gedefinieerd.

¹ *Unesco Library Manifesto, a gateway tot knowledge*, 1994.

² *Alle kanalen staan open, de digitalisering van het mediagebruik*, Sociaal Cultureel Planbureau, 2010.

3.2. De maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek

De Wsc kent geen omschrijving van de functies van de openbare bibliotheek. In de bibliotheekwereld bestaat consensus over vijf kernfuncties: kennis en informatie, ontwikkeling en educatie, lezen en literatuur, kunst en cultuur, ontmoeting en debat.¹ Ik beschouw de eerste drie functies – ook wel aangeduid met «lezen, leren en informeren» – als de kern van het bibliotheekwerk en daarmee als voorwaarde om van een openbare bibliotheek te kunnen spreken. De overige twee functies (kunst en cultuur, ontmoeting en debat) zijn daarvan afgeleid. Deze zijn facultatief.

In het kader van wetgeving heeft het mijn voorkeur over het bibliotheekwerk te spreken in termen van «functies» in plaats van «voorzieningen». De term «voorziening» wordt vaak in fysieke zin begrepen: een gebouw met boeken en tijdschriften. Wetgeving richt zich in mijn opvatting op de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek ongeacht de verschijningsvorm (fysiek of digitaal).

3.3. De openbare bibliotheek en het publieke domein

Het openbare bibliotheekwerk wordt grotendeels bekostigd uit publieke middelen van gemeenten, provincies en Rijk. Het stelsel is decentraal ingericht en kent een groot aantal spelers. Door de verbrokkeling van het veld opereren verschillende spelers in het publieke domein naast elkaar en soms ook in concurrentie met elkaar. Met enige regelmaat komen belangrijke innovaties die binnen het publieke domein zijn ontwikkeld, in het private domein terecht. Als gevolg van deze structuur is de innovatiekracht beperkt en lekken overheidsmiddelen weg. Voor een efficiënte inzet van overheidsmiddelen is een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat domein nodig. En binnen het publieke domein een duidelijke taakafbakening tussen de verschillende spelers. In samenhang hiermee moeten de intellectuele eigendomsrechten van met publieke middelen ontwikkelde producten worden gegarandeerd. Zoals onder 3.1. al vermeld kan een duidelijk onderscheid tussen het publieke en private domein onevenredige marktverstoring door gesubsidieerde activiteiten in een markt waar ook private aanbieders actief zijn, voorkomen.

3.4. De digitale bibliotheek

De digitale bibliotheek is verreweg de belangrijkste innovatie in de bibliotheeksector. De feitelijke impact is nog moeilijk in te schatten, maar zal ongetwijfeld groot zijn. De bestaande wettelijke bepalingen boden een summier kader voor de fysieke bibliotheek. Zij zijn ongeschikt om een basale structuur te bieden voor de bibliotheek van de toekomst, die een fysieke en digitale component omvat. Afgaande op de ervaringen en resultaten bij de ontwikkeling van de digitale openbare bibliotheek (Bibliotheek.nl) ga ik uit van de volgende structuur:

Fysieke en digitale bibliotheek

De openbare bibliotheek kent een fysieke en een digitale component. De fysieke bibliotheek is een lokale verantwoordelijkheid.² De digitale bibliotheek is een landelijke verantwoordelijkheid. Fysieke en digitale media vormen samen één collectie. Het ontstaan van de digitale bibliotheek heeft consequenties voor de fysieke bibliotheek. Gemeenten kunnen daarop eigen beleid voeren.

¹ De kernfuncties zijn afkomstig uit de *Richtlijn basisbibliotheken* van VOB en VNG uit 2008.

² Met een ondersteunende provinciale rol.

Eén digitale publieke bibliotheek

Er komt één digitale bibliotheek waarin in ieder geval de Koninklijke Bibliotheek (KB), de openbare bibliotheeksector en DBNL samenwerken. Deze digitale bibliotheek sluit aan op de Europese digitale bibliotheek Europeana en houdt rekening met een taalgebiedbreed perspectief.

Infrastructuur en content

De digitale bibliotheek kent twee onderdelen: de infrastructuur¹ en de content. De rijksoverheid is – zoals afgesproken in het Bibliotheekcharter – verantwoordelijk voor de bekostiging van de landelijke digitale infrastructuur. De gezamenlijke openbare bibliotheken verzorgen de distributie van content via deze landelijke digitale infrastructuur. De bibliotheekbranche is verantwoordelijk voor de content. Daarbij werken de KB en de openbare bibliotheken samen.

De bekostiging van content

De digitale bibliotheek moet kunnen beschikken over voldoende relevante content om voor het brede publiek van meerwaarde te zijn. De fysieke collectie (boeken, tijdschriften, kranten) wordt in de regel door individuele bibliotheken aangeschaft vanuit de lokale budgetten. De aanschaf van digitale media en de afkoop van rechten of licenties overstijgen het niveau van de individuele bibliotheek en kunnen alleen doelmatig op collectief niveau plaatsvinden. De bibliotheekbranche koopt weliswaar collectief in, maar kan via het gehanteerde omslagsysteem onvoldoende collectieve koopkracht organiseren. Het budget dat de branche hiervoor reserveert is in 2011 zelfs met 10% gedaald van circa € 3,6 mln. naar circa € 3,2 mln., terwijl het groeiend aanbod van digitale media juist aanleiding zou moeten zijn om een groter deel van het collectiebudget voor digitale media in te zetten.

Ik ben op grond van de resultaten tot nu toe tot de conclusie gekomen dat de branche er langs deze weg onvoldoende in zal slagen betekenisvolle digitale content voor het publiek beschikbaar te krijgen. Als alternatief stel ik het volgende model voor:

- Op lokaal niveau is bij de media-uitgaven van bibliotheken een verschuiving van fysiek naar digitaal zichtbaar;
- De inkoop van digitale content beschouw ik als een taak die uit efficiencyoverwegingen beter landelijk dan lokaal kan worden uitgevoerd;
- De inkoop van digitale content komt als lokale taak te vervallen. Individuele bibliotheken en gemeentebesturen hoeven daar niet meer over te besluiten;
- Via een groeipad wordt een daarmee samenhangend bedrag uit het gemeentefonds genomen en op centraal niveau aan de bibliotheekbranche ter beschikking gesteld. Op landelijk niveau komt daarmee een toereikend budget voor digitale content beschikbaar. TNO heeft hiervoor een verkenning gedaan;²
- De bibliotheeksector kan met dit budget in collectief verband ten gunste van alle bibliotheken content inkopen. De openbare bibliotheeksector en de KB werken daarbij samen;
- Inkoop van content en het afsluiten van licenties kunnen zodoende op een professioneel niveau worden uitgevoerd.

Op deze manier kan de branche via een eenvoudige en efficiënte route beschikken over een substantieel budget voor de inkoop van digitale content. Deze structuur heeft de instemming van de VNG, de branchevereniging voor de openbare bibliotheken (VOB) en de Minister van BZK.

¹ Tot de digitale infrastructuur behoren in ieder geval de nationale bibliotheekcatalogus (NBC; omvat alle items in bezit van openbare bibliotheken, de KB en DBNL), het datawarehouse (gegevens over gebruik en gebruikers) en de gemeenschappelijke website.

² *De ontwikkeling van digitale content in de collectie van openbare bibliotheken*, TNO, oktober 2011.

3.5. De rolverdeling tussen de overheden

Op basis van de Wsc dragen drie overheden gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het bibliotheekstelsel. De gemeente is verantwoordelijk voor het lokale bibliotheekwerk, de provincie voor de ondersteuning daarvan en het Rijk is verantwoordelijk voor het stelsel als geheel en voor het stimuleren van innovatie. Het zwaartepunt van het stelsel ligt op lokaal/regionaal niveau bij de basisbibliotheken. In de praktijk is de inhoud van de gemeentelijke en van de rijkstaken het meest duidelijk. Over de taken van de provincie bestaat discussie.

De gemeentelijke taken

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het lokale bibliotheekwerk richt zich meer specifiek op de beschikbaarheid en toegankelijkheid, de kwaliteit en het bekostigingsniveau. Gemeenten hebben de afgelopen tien jaar hun financiële bijdragen aan de bibliotheken substantieel verhoogd: van € 343 mln. in 1999 naar € 446 mln. in 2009.¹ In de bestuursperiode 2010–2014 bezuinigen gemeenten weliswaar op het lokale bibliotheekwerk, maar zij doen dat via een democratisch proces en in afweging met andere lokale diensten en voorzieningen. Lokale bezuinigingen – hoe vervelend ook in hun effecten – zijn geen aanleiding de bestaande gemeentelijke verantwoordelijkheid te heroverwegen. Wettelijke voorschriften over bekostigingsniveaus (bijvoorbeeld een gemeentelijke bijdrage van tenminste € x per inwoner) verhouden zich niet met het decentrale karakter en met de algemene lijnen van het Bestuursakkoord. Om die reden zal ik bij de actualisering van de wetgeving aansluiten bij de omschrijvingen van de gemeentelijke taken en lokale bibliotheekfuncties in de Wsc en in het Bibliotheekcharter.

De provinciale taken

De Wsc noemt als belangrijkste taken van het provinciaal niveau: het vormen en laten functioneren van netwerken van lokale/regionale bibliotheken. Onderdeel daarvan is het uitvoeren van het interbibliothecair leenverkeer. Via het interbibliothecair leenverkeer kunnen bibliotheekleden gebruik maken van de collecties van andere bibliotheken in of buiten de eigen provincie. De ondersteunende taken worden uitgevoerd door provinciale serviceorganisaties (PSO's) en vertonen variatie.

Aanvullend op deze wettelijke taken hebben de provincies en de PSO's een belangrijke rol gespeeld in het proces van bibliotheekvernieuwing. De nadruk lag daarbij op kwaliteitsverbetering van de fysieke bibliotheek. Resultaten zijn onder meer de vorming van basisbibliotheken, een sterker accent op de klant en een algemeen aanvaard certificeringssysteem. De PSO's vervullen in dat proces een schakelfunctie tussen het landelijke en het lokale niveau. Zij ondersteunen de bibliotheken bij de invoering van vernieuwingen. Deze activiteiten zijn eind 2012 afgerond en dat heeft gevolgen voor de rol van de provincies en PSO's bij het openbare bibliotheekwerk. Daarbij komt dat in het digitale domein een laag tussen centraal en lokaal niveau niet meer vanzelfsprekend is. De geografische indeling speelt hier geen rol. De Raad voor Cultuur adviseert onder meer op basis van deze overwegingen het provinciale niveau te schrappen en de ondersteunende taken landelijk te organiseren. Dat sluit aan bij een proces van opschaling van provinciale activiteiten dat al enige tijd bezig is – onder andere via de vorming van een landelijk samenwerkingsverband van PSO's – en bij het bestuurlijk principe uit het Regeerakkoord: «Niet meer dan twee overheden gaan over één beleidsterrein».

¹ CBS, Uitgaven van gemeenten.

Ik constateer met de Raad voor Cultuur dat sprake is van bestuurlijke drukte in het bibliotheekstelsel. Met het geheel laten vervallen van de provinciale ondersteuning zouden echter lacunes ontstaan. Bijvoorbeeld in het interbibliothecair leenverkeer. Ik stel daarom voor een provinciale rol in stand te houden, maar deze te beperken tot die terreinen, waar deze een meerwaarde in het stelsel heeft. Meer concreet betekent dit het volgende:

- Het hierboven onder 3.4 beschreven model van de digitale bibliotheek gaat uit van een centrale aanpak met één digitale publieke bibliotheek. Toegepast op de rol van provincies zou dit moeten betekenen dat er geen ruimte meer is voor eigen provinciaal beleid ten aanzien van de digitale bibliotheek;
- Wel kunnen de provinciale organisaties in huidige overgangssituatie, totdat alle bibliotheken zijn aangesloten op de digitale bibliotheek, een rol blijven spelen bij de implementatie van de digitale bibliotheek bij de lokale bibliotheekorganisaties;
- De provinciale organisaties beperken zich tot de dienstverlening in het fysieke domein, zoals het interbibliothecair leenverkeer en HRM;
- Om divergentie terug te dringen wordt in een basispakket vastgelegd welke ondersteunende functies de provinciale serviceorganisaties in ieder geval moeten leveren.

De taken van het Rijk

De Wsc en het Bibliotheekcharter onderscheiden de volgende taken voor de rijksoverheid:

- Algemene bestelverantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende bestel- en opdrachttaken;
- Opdrachtgeverschap en bekostiging van het sectorinstituut, inclusief de bibliotheekvoorziening voor leesgehandicapten en varenden;
- De verantwoordelijkheid voor het landelijke innovatieprogramma.
- De verantwoordelijkheid voor de landelijke infrastructuur van de digitale bibliotheek;

Op grond van paragraaf 3.4 wordt hier de verantwoordelijkheid voor de subsidiëring van e-content aan toegevoegd. De rol van het Rijk in het bibliotheekstelsel blijft in de kern ongewijzigd, namelijk het verrichten van landelijke taken. In het digitale domein behoort daartoe de verantwoordelijkheid voor de landelijke digitale infrastructuur en voor de subsidiëring van e-content.

4. Advies van de Raad voor Cultuur

Alle relevante organisaties zijn geconsulteerd bij het opstellen van deze hoofdlijnenbrief. Hieronder wil ik specifiek ingaan op het advies van de Raad voor Cultuur. In het onderdeel «Sectoranalyses» van het advies over het cultuurstelsel 2013–2016 van 29 april 2011 geeft de Raad voor Cultuur een aantal opvattingen en aanbevelingen over het bibliotheekstelsel. Centraal daarin staat de ontwikkeling van de digitale bibliotheek.

Belangrijkste elementen in het advies zijn:

- In het licht van de digitale ontwikkelingen moeten de maatschappelijke functies van het openbare bibliotheekwerk opnieuw worden gedefinieerd;
- De verschillende spelers die zich met «de digitale bibliotheek» bezighouden, moeten worden samengebracht;
- Er is meer centrale regie nodig voor het opbouwen en beheren van de digitale bibliotheek. Het SIOB zou daarbij een sterkere rol moeten hebben.
- Er is bestuurlijke drukte. Het bibliotheekstelsel kent nu drie bestuurslagen. Dat zou terug moeten naar niet meer dan twee: de gemeenten en

het Rijk. De provinciale ondersteuningstaken kunnen worden opgeschaald en overgedragen aan een centrale serviceorganisatie;

De eerste twee elementen van het advies onderschrijf ik. Zij komen terug in mijn voorstellen onder 3.2 en 3.4. Ook het derde element onderschrijf ik. Ik heb daarom besloten het SIOB een opdrachttaak voor digitale innovatie te verlenen. Het vierde element onderschrijf ik gedeeltelijk. Mijn voorstellen daarover staan beschreven in 3.5.

De raad stelt dat de geadviseerde aanpassingen aan het stelsel zonder wetgeving mogelijk zijn. Dat is niet juist. De huidige Wsc onderscheidt drie bestuurslagen en kent elk van deze niveaus specifieke taken toe. Voor wijziging van taken is dus wetwijziging nodig. Dat geldt ook voor het opnieuw definiëren van de maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek en voor het positioneren van de digitale bibliotheek.

5. Overige punten

Overleg met de VNG over lokale bezuinigingen

In antwoord op Kamervragen van dhr. Van Dijk (SP) heb ik de Kamer op 3 maart 2011 gemeld de effecten van bezuinigingen op het lokale bibliotheekwerk met de VNG te bespreken.¹ Dit onderwerp is op 20 april in een hoogambtelijk overleg met de VNG en het IPO aan de orde geweest. Vanuit OCW is aandacht gevraagd voor de mogelijke effecten op het bibliotheekstelsel van de optelsom van lokale bibliotheekbezuinigingen. De VNG heeft daarbij aangegeven de lokale bezuinigingen op het bibliotheekwerk proportioneel te achten in relatie tot het algemene financiële beeld. Uit een recente publicatie van het SIOB over voorgenomen en gerealiseerde lokale bezuinigingen blijkt dat het subsidieniveau van openbare bibliotheken in 2014 ongeveer 9% lager zal liggen dan in 2011.² Met het overleg met VNG en IPO van 20 april is tevens uitvoering gegeven aan de motie Van Dijk (SP) c.s., ingediend tijdens de behandeling van de OCW-begroting 2011.³

Leenrecht

Een belangrijk element in het functioneren van de fysieke openbare bibliotheek is het leenrecht. Op basis van het leenrecht is het mogelijk dat openbare bibliotheken auteursrechtelijk beschermde werken – tegen een billijke vergoeding – uitlenen. Bij verschillende gelegenheden is de vraag naar de toepasselijkheid van het leenrecht op de digitale bibliotheek aan de orde geweest. Onder meer in antwoord op Kamervragen van mw. Peters.⁴ Algemene lijn daarbij is dat het leenrecht betrekking heeft op fysieke en niet op digitale media. Het leenrecht valt buiten het bestek van de bibliotheekwetgeving. Vanwege de ontwikkelingen in de digitale bibliotheek lijkt het mij niettemin de moeite waard het vraagstuk van het leenrecht in het digitale domein nader te laten verkennen. Ik zal u daar afzonderlijk over berichten.

WSF-bibliotheken

Het stelsel van openbare bibliotheken in Nederland telt 14 bibliotheekorganisaties met speciale collecties (zgn. WSF-bibliotheken). Het beheer van deze collecties is begin jaren »90 inclusief de betreffende middelen van de rijksoverheid naar de provincies gedecentraliseerd. In de praktijk blijkt onduidelijkheid over de positie en taken van de WSF-bibliotheken in het stelsel. Bij de landelijke digitale bibliotheek komen de collecties van alle openbare bibliotheken en de KB samen in één Nationale Bibliotheekcatalogus (NBC).⁵ Dat maakt duidelijk wat de Nederlandse bibliotheken in hun bezit hebben en waar dubbelingen zitten. De landelijke digitale bibliotheek

¹ Tweede Kamer, 2010–2011, Aangangsel nr. 1636.

² *Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk, ontwikkeling van het bibliotheeklandschap in 2010–2014*, SIOB, juni 2011.

³ Tweede Kamer, 2010–2011, 32 500-VIII, nr. 92.

⁴ Tweede Kamer, 2009–2010, Aangangsel 2888.

⁵ Zie voetnoot 2 op blz. 5.

met één catalogus en één collectie moet voor de branche en het sectorinstituut aanleiding zijn het collectiebeleid, inclusief de WSF-collecties, opnieuw te definiëren. Ik zal het sectorinstituut vragen hiertoe het initiatief te nemen.

Informatievoorziening

De openbare bibliotheken worden met publieke middelen bekostigd. Toch hebben de subsidieverstrekkers slechts beperkte toegang tot beleidsinformatie. Met name gemeenten hebben de behoefte de prestaties van de eigen bibliotheek af te kunnen zetten tegen de prestaties van vergelijkbare bibliotheken en van de branche als geheel. Dat is op dit moment niet mogelijk. Onderdeel van de digitale bibliotheek is een landelijk datawarehouse met gegevens over bibliotheekgebruik en -gebruikers.¹ Voor het adequaat functioneren van het stelsel is het noodzakelijk dat deze gegevens algemeen beschikbaar komen.

Als eerste stap in het verbeteren van de informatievoorziening is een onderzoek uitgevoerd naar de financiële kant van het openbare bibliotheekwerk. Ik zal u hierover binnenkort afzonderlijk informeren.

Subsidieregeling aansluiting op de digitale bibliotheek

OCW stimuleert de aansluiting van de Nederlandse openbare bibliotheken op de landelijke digitale bibliotheek. In 2010 heb ik 68 bibliotheekorganisaties subsidie verstrekt voor de aansluiting. In 2011 bood ik alle overige bibliotheekorganisaties daarvoor de gelegenheid. Instrument hiervoor is de Subsidieregeling aansluiting digitale bibliotheek 2011.² Doel ervan is dat alle openbare bibliotheken ultimo 2012 op de landelijke digitale bibliotheek zijn aangesloten. Alle bibliotheken, op één na, hebben zich aangemeld voor deze regeling en de bijbehorende subsidiemiddelen ontvangen.

6. Planning

Beoogde datum van inwerkingtreding is 2013, zo veel mogelijk aansluitend op de einddatum van het Bibliotheekcharter 2010–2012. Het wetsvoorstel zal medio 2012 bij uw Kamer worden ingediend.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra

¹ Zie voetnoot 2 op blz. 5.

² Staatscourant 2011 nr. 10674, 20 juni 2011.