

Reactie internetconsultatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

I. Vooraf

Lof

Deze reactie begint met het uitspreken van waardering voor het departement van OCW dat de inspanning doet om een wettelijke regeling voor openbare bibliotheken te realiseren en dat zichzelf verantwoordelijkheid toewijst voor het realiseren van enkele belangrijke onderdelen.

Ik merk daarbij op dat het departement ook durf toont, omdat de voorgenomen uitname uit het gemeentefonds voor de financiering van e-content voor de digitale bibliotheek zonder effect zou kunnen blijven, omdat er met de uitgevers geen/een beperkt onderhandelingsresultaat over de levering van e-books wordt bereikt. Uiteindelijk vormt dit toch een politiek afbreukrisico voor de verantwoordelijke minister.

Ruimte voor verbetering

Het ontwerp kan op enkele belangrijke onderdelen worden verbeterd. Ten aanzien van een tweetal onderwerpen geef ik een uitgebreide reactie:

- het niet realiseren van een samenhangende nationale openbare bibliotheek
- de rol van de Koninklijke Bibliotheek

Verder volsta ik met een artikelgewijs commentaar.

II. De Nationale Openbare Bibliotheek

Het valt niet goed te begrijpen hoe op dit moment de kans voor open doel wordt gemist om de Nationale Openbare Bibliotheek te realiseren. Voor de goede orde: de Koninklijke Bibliotheek is niet die Nationale Openbare Bibliotheek, ook al is ze een nationale instelling, is ze openbaar en is ze een bibliotheek. De Nationale Openbare Bibliotheek ontstaat als de 4 miljoen huidige leden – aangevuld met liefst enkele miljoenen nieuwe leden – met minimale of geen drempels alle informatie in samenhang kunnen raadplegen en gebruik kunnen maken van de diensten van de openbare bibliotheken.

Premisse

Het voorstel lijkt impliciet uit te gaan van de premisse dat het tot volledige vervanging zal komen van fysieke boeken door e-books. Dat lijkt op voorhand al zeer onwaarschijnlijk. De trage penetratie van e-books in Nederland op dit moment, de aarzelende opstelling van uitgevers en de ontwikkelingen zoals deze te zien zijn in het buitenland maken een ander scenario waarschijnlijker, namelijk dat het e-book een boektype wordt naast de hardcover en de paperback. Vanuit dat scenario is het ongewenst om een scheiding tussen fysieke en digitale bibliotheek te organiseren, zoals in dit voorstel gebeurt. Het lijkt ook ongewenst om - zoals in de voorstel lijkt te gebeuren - via collectiebeleid fysieke boeken te verwijderen als ze digitaal beschikbaar zijn. In feite betekent dit dat de overheid probeert te beïnvloeden hoe burgers boeken lezen.

Instrumenteel

Een belangrijk deel van de wet richt zich rechtstreeks op de ontwikkeling van de landelijke bibliotheek en veel andere bepalingen hebben daar indirect mee te maken. In belangrijke mate is deze wet instrumenteel aan het realiseren van dat doel, zelfs in die mate dat er niet is gekozen voor een samenhangende nationale openbare bibliotheek, maar voor twee stromen: een digitale bibliotheek en een fysieke bibliotheek. Het uitgangspunt dat met name in de toelichting op het voorstel is opgenomen dat digitale en fysieke een twee-eenheid vormen, is

in feite in het voorstel zelf niet gerealiseerd. Ik stel nogmaals vast dat dit onwenselijk is, maar ook dat het anders kan zonder aan de behoefte van het departement om de digitale bibliotheek goed te realiseren afbreuk te doen.

De lokale bibliotheek

De gecombineerde bepalingen in het voorstel inzake de digitale bibliotheek en de Koninklijke Bibliotheek, kunnen ertoe leiden dat alle klanten van de voorgestelde digitale bibliotheek zich aanmelden als lid van de Koninklijke Bibliotheek, die dan in korte tijd enkele miljoenen leden zou kunnen verwerven ten koste van de lokale bibliotheken. Die financiers dit immers indirect via de voorgestelde uitname uit het gemeentefonds. Dit scenario kan als sterfhuiskonstructie van lokale bibliotheken worden gezien. Het is zeer onwenselijk, omdat het niet leidt tot versterking van het bibliotheekstelsel, maar integendeel tot een verzwakking ervan.

De klant

De Nederlandse burgers zouden in dit voorstel in het middelpunt moeten staan. De vraag hoe men zo gemakkelijk mogelijk openbare informatie bereikt ongeacht de vorm is daarin de logisch te beantwoorden vraag. De bibliotheekbranche stimuleert deze gemakkelijke toegang door de ontwikkeling van de nationale bibliotheekpas. De logische twee-eenheid zou dan moeten zijn: *de nationale bibliotheekpas geeft toegang tot de Nationale Openbare Bibliotheek!* Klanten willen graag alle informatie in samenhang zien om daaruit hun keuze te maken. In plaats daarvan staat het in het voorstel het organiseren van twee kanalen, met verschillende aanmeldprocedures centraal. In de praktijk betekent dat ook verschillende verificatie- en betalingsprocedures en dus een gebrek aan klantengemak. Dit kan beter, waarbij ook afgezien kan worden van stappen, zoals het moeten aanmelden van bestaande klanten op hun verzoek bij de digitale bibliotheek.

Hoe zou het ook kunnen

De verantwoordelijkheden, die in de wet aan verschillende bestuurslagen worden toegedeeld, staan er niet aan in de weg om voor de klant één Nationale Openbare Bibliotheek te realiseren. Deze heeft altijd een lokale ingang: de lokale openbare bibliotheek. Maar hoe klein die ingang ook is, hij geeft toegang tot alle informatie. Klanten worden niet gedwongen er verschillende lidmaatschappen op na te moeten houden of verschillende aanvraagprocedures te moeten doorlopen. Achter de façade wordt dit voor de klant allemaal netjes geregeld.

Ik stel voor om de scheiding in het voorstel tussen fysieke en digitale bibliotheek op te heffen en uit te gaan van een hoofdstuk genaamd *De Nationale Openbare Bibliotheek*. Uiteraard bevat dat hoofdstuk zowel bepalingen ten aanzien van fysieke als van digitale onderdelen van die bibliotheek. Voor de klant is bepalend dat gemak georganiseerd wordt door één lidmaatschap en één administratieve afhandeling. Dat zou gestalte kunnen krijgen in een artikel met de volgende inhoud:

Art. **. Lidmaatschap en toegang

1. Iedere ingezetene kan via een lidmaatschap van de lokale openbare bibliotheek toegang verkrijgen tot de nationale openbare bibliotheek
2. De nationale openbare bibliotheek bevat alle door de lokale bibliotheken en alle door de landelijke digitale bibliotheek beheerde werken en andere informatiebronnen
3. Het lidmaatschap geeft recht op het lenen van de in het vorige lid genoemde werken en andere informatiebronnen, voor zover deze voor uitlening beschikbaar zijn gesteld

4. Iedere ingezetene heeft een keuze uit verschillende lidmaatschapsvarianten, waarbij tenminste één lidmaatschapsvariant uitsluitend recht geeft op het lenen van werken en andere informatiebronnen uit de landelijke digitale bibliotheek

De contributie die de klant betaald voor het lidmaatschap van de Nationale Openbare Bibliotheek wordt achter de façade geregeld. Het volgende tekstvoorstel zou daarvoor kunnen dienen:

Art. **. Contributie en tarieven

1. Voor het lidmaatschap van de lokale bibliotheek is contributie verschuldigd, behoudens in het geval van contributievrijstelling
2. De hoogte van de contributie wordt vastgesteld door:
 - a. de Koninklijke Bibliotheek en de vertegenwoordiger van de lokale bibliotheken, gehoord onze minister, voor zover het een contributie betreft die uitsluitend recht geeft op het lenen van werken en andere informatiebronnen uit de landelijke digitale bibliotheek
 - b. de bevoegde gezagen, voor zover het een contributie betreft, die uitsluitend recht geeft op het uitlenen van werken en andere informatiebronnen, die beheerd worden door de lokale bibliotheek
3. Ter bestrijding van de kosten van interbibliotheecair leenverkeer als bedoeld in artikel 15 kan aan de leden een apart tarief per interbibliotheecaire lening worden in rekening worden gebracht.

Toelichting

De verantwoordelijkheden die in deze wet aan de bestuurslagen worden toebedeeld, dienen niet te leiden tot een versnipperd aanbod voor de (potentiële) klanten van de bibliotheken. Het hoofdstuk over de nationale openbare bibliotheek zorgt voor een samenhangend aanbod aan fysieke en digitale werken en andere informatiebronnen, leveringsvoorwaarden, lidmaatschapsvormen, tarieven en de informatievoorziening daarover aan de klant.

De klant heeft een lokale ingang, of hij de bibliotheek nu fysiek of digitaal benadert. Als klant van de lokale bibliotheek beschikt hij over een samenhangende toegang tot alle in het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen aanwezige werken en informatiebronnen, ongeacht hun verschijningsvorm. Wil hij boeken lenen uit een andere bibliotheek in Nederland, dan kan hij dat realiseren via interbibliotheecair leenverkeer. Wanneer een ingezetene nog geen lid is en zich wil beperken tot het lenen van digitale werken en andere informatiebronnen, dan kan hij dit ad-hoc en van huis uit realiseren. Hij wordt daarin ondersteund door de nationale bibliotheekcatalogus en de faciliteiten van on-line lid worden en on-line betalen, die deel uitmaken van de digitale infrastructuur. De lidmaatschapsvariant die daar bij hoort legt hem geen verplichtingen op ten aanzien van andere producten en diensten van de lokale bibliotheek, maar stelt hem wel in staat daarvan kennis te nemen en te profiteren.

III. De rol van de Koninklijke Bibliotheek

Ik juich een betekenisvolle rol van de KB in het stelsel toe. Dit krijgt gestalte door het huidige sectorinstituut op te nemen in de KB, wellicht ook (een deel?) van de uitvoeringsorganisatie Bibliotheek.nl en door de KB nieuwe taken en bevoegdheden toe te kennen. Dit heeft tot gevolg dat de KB een zeer krachtige, zelfs dominante positie zal kunnen gaan innemen in het bibliotheekveld. Het is belangrijk dat deze met rijksgeld gefinancierde en door de

rijksoverheid gereguleerde instelling goed samenwerkt met de rest van het decentraal georganiseerde bibliotheekveld. Om een goed werkend stelsel te krijgen is voorgeschreven periodiek overleg nodig met de bibliotheekbranche over alle relevante aspecten, die het goede functioneren van de nationale openbare bibliotheek betreffen. Dit periodiek overleg moet de olie in de machine gaan vormen. Het voorstel bevat daarvoor nog onvoldoende aanzetten. Het volgende artikel zou daarin kunnen voorzien:

Art. Afstemmingsoverleg**

1. De Koninklijke Bibliotheek en de vertegenwoordiger van de lokale bibliotheken voeren periodiek overleg ten aanzien van alle aspecten, die het goede functioneren van de nationale bibliotheek betreffen, in het bijzonder ten aanzien van:
 - a. inkoop en beheer van werken en informatiebronnen
 - b. innovatie
 - c. het realiseren van synergie en efficiency
 - d. leveringsvoorwaarden, kosten van lidmaatschappen, en de vaststelling van tarieven
 - e. de opstelling van collectieplannen
 - f. promotie van de nationale bibliotheek

Toelichting

De Koninklijke Bibliotheek heeft een belangrijke rol in het goede functioneren van de nationale openbare bibliotheek en het realiseren van samenhang voor de klanten van de bibliotheek. Om dat mogelijk te maken voert ze periodiek overleg met de vertegenwoordiger van de lokale bibliotheken. Innovatie is daarbij een belangrijk onderwerp, dat moet leiden tot verdere ontwikkeling van het stelsel. De Koninklijke Bibliotheek geeft een nadere uitwerking van de verschillende in dit overleg te betrekken aspecten in het in artikel 15 bedoelde beheerplan.

III. Artikelgewijze reactie

Art.1.b

Door de landelijke digitale bibliotheek te definiëren als een aparte voorziening ten opzichte van de lokale bibliotheek wordt een nieuwe entiteit benoemd. En wordt er een tweedeling gemaakt die ongewenste effecten. Voor de branche is de entiteit *De bibliotheek* wat de verschijningsvorm ook is. De digitale kant van de bibliotheek is een dienstverleningsconcept, zoals bijvoorbeeld de bibliobus, of de bibliotheek op school. De definitie zelf laat veel ruimte voor interpretatie maar is in ieder meer dan digitale infrastructuur, en content en contextualisering dan in het MvT is gesteld. De digitale kant van de bibliotheek kent bijv. ook diensten.

Art.2

De opsomming in dit artikel laat de landelijke digitale bibliotheek wederom als aparte entiteit verschijnen. Daarmee wordt het beeld versterkt dat de digitale bibliotheek naast de lokale bibliotheek bestaat in plaats daar een onderdeel van te zijn.

Art.4

Tot nu toe is altijd gesproken over vijf functies. Positief is dat er drie functies geborgd worden. We missen de functies die de lokale verankering vormen t.w. cultuur en de sociale

functie (ontmoeting & debat). Wij vinden dat deze functies alsnog in de wet moeten worden opgenomen.

Art.5

De netwerkverantwoordelijkheid zoals nu beschreven is een papieren tijger. Er is geen resultaatverplichting en de overheden hebben geen sanctiemogelijkheid ten opzichte van elkaar. Onze verwachtingen over het bevorderen van en het voeren periodiek overleg zijn minimaal. De overheden dienen zich te committeren aan de eisen waaraan een bibliotheekvoorziening moet voldoen (art 7).

Art 6.

Opnieuw wordt de landelijke digitale bibliotheek als aparte entiteit opgevoerd, nu zelfs naast de Koninklijke Bibliotheek. Wij beschouwen het netwerk/stelsel als een entiteit waar alle dienstverlening in welke vorm dan ook georganiseerd wordt en zijn in het kader van onze branchestrategie bezig met de ontwikkeling van de Nationale Bibliotheekpas waarbij voor de leden van de bibliotheek alle dienstverlening in het stelsel met een landelijke pas toegankelijk is.

Art.8

De taken die hier beschreven worden, zijn stelseltaken die de KB namens het ministerie uitvoert alsmede de opdrachttaak voor leesgehandicapten. Daarnaast worden er in de wet op verschillende plaatsen uitvoeringstaken belegd bij de KB. In beginsel kunnen wij dat onderschrijven mits er een wettelijk verankerd paritair overleg tussen de VOB en KB komt.

Art. 9

Een weinig doordacht artikel. Het gaat niet om de inhoud maar om de procedure. Het is vreemd dat waar de bibliotheek tot lokale bevoegdheid wordt verklaard er op nationaal niveau een collectieplan door de KB moet worden vastgesteld. Het levert verplichtingen op voor de bibliotheken en werkt dus kostenverhogend (zie ook art. 7)

Art.10

In lid 2 wordt ten behoeve van beleidsontwikkeling gegevenslevering aan alle betrokkenen in het stelsel opgelegd. Het betreft gegevens over gebruik en personeel. Voor wat betreft de personele kant is de werkgever verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling en niet de minister. Beleidsontwikkeling voor gebruik van de bibliotheek, dienstverlening etc. behoort tot het lokale ondernemerschap en dient niet centraal gestuurd te worden door de minister. Bovendien wordt in lid 3 de mogelijkheid geschapen voor verdere gegevenslevering die nu niet gedefinieerd is. Daarmee wordt een ongedekte cheque afgegeven over frequentie en wijze van aanlevering, opnieuw een extra verplichting die kostenverhogend werkt. In dit artikel zijn verregaande centraliserende beleidsvoornemens voor het stelsel gedefinieerd. Dat gaat voorbij aan de aard van het stelsel welke decentraal is.

Hoofdstuk 3 van de wet heeft betrekking op de fysieke openbare bibliotheek. Deze benaming creëert een ongewenste en irreële tweedeling tussen fysiek en digitaal.

Art. 11

Wij betreuren het ten zeerste dat de minister de nieuwe wet niet heeft aangegrepen om contributie vrijdom voor de jeugd in te voeren.

Art. 13

Wij missen de provinciale netwerktaken en het faciliteren van provinciaal collectiebeleid. Wij beschouwen lid 2 b als een tegemoetkoming, wij vinden echter de term innovaties in het fysieke domein te beperkt daar ontwikkelingen in de informatievoorziening nimmer uitsluitend fysiek of digitaal zijn. Ook hier komt ons bezwaar tegen de tweedeling tussen digitaal en fysiek weer om de hoek kijken.

Art. 14

Een volstrekt overbodig artikel. Wij vinden het vanzelfsprekend dat de huidige leden van openbare bibliotheken gebruik kunnen maken van digitale dienstverlening van de bibliotheek. Ook beschouwen wij het als natuurlijk dat burgers zich alleen aandienen voor digitale bibliotheekdiensten. Een aparte registratie voor digitale dienstverlening en een apart centraal register betekent een kostenpost voor de bibliotheek. Er zal immers uitwisseling van data gerealiseerd moeten worden tussen lokaal en landelijk en vice versa. Als dat niet gebeurt vervuilen de bestanden in rap tempo. Een extra kostenpost die zowel landelijk als lokaal gevoeld zal worden. Wij pleiten dan ook voor het lokaal beheren van de ledengegevens, aangezien dit de praktijk is en daar de expertise en menskracht aanwezig is. Lokale bibliotheken gebruiken ook nu al de ledengegevens om hun dienstverlening en marketing te kunnen uitvoeren. Voor niet vrij beschikbare e-content vinden ook wij een registratie onvermijdelijk. Voor vrij beschikbare content achten wij vrije toegang voor iedereen zonder registratie een belangrijke factor om de bibliotheek aantrekkelijk te positioneren.

Hoofdstuk 4

Het benoemen van hoofdstuk 4 tot de landelijke digitale bibliotheek bevestigt opnieuw de tweedeling tussen fysiek en digitaal die aan de wet ten grondslag ligt. Ook de tweedeling centraal/decentraal doet geen recht aan de bestaande verhoudingen.

Art. 15

In dit artikel worden uitvoeringstaken bij de KB belegd. De branche kan daarmee instemmen mits er een wettelijk verankerd paritair overleg komt.

Art. 16

In dit artikel moet geregeld worden dat de voordracht van de branche bindend is.

Art. 17

Er wordt in lid 2 een nieuwe randvoorwaarde ingevoerd voor het lidmaatschap van de bibliotheek. Vooral in de grensstreek gaat dit problemen opleveren voor schoolgaande jongeren die in Duitsland of België wonen. Zij worden uitgesloten van bijvoorbeeld de bibliotheek op school. In lid 4 wordt de tweedeling in het lidmaatschap opnieuw en versterkt ingezet. Dit betekent dat naast het lokale tarief er ook een digitaal tarief zal komen. De consequentie is dat de burger twee facturen ontvangt, een onaanvaardbare situatie.

10 mei 2013,

Charles Noordam
directeur Bibliotheek Den Haag