

Aan: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Datum: 2 december 2024

Betreft: Inzending internetconsultatie m.b.t. wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

Geachte Minister Bruins,

Namens de Bibliotheek Eindhoven reageren wij graag op de internetconsultatie over de aanpassing van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob). Met het wetsvoorstel wil de rijksoverheid een basis leggen voor de aanwezigheid van een openbare bibliotheek in alle gemeenten en de drie openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba. In iedere gemeente en openbaar lichaam moet tenminste één volwaardige bibliotheekvestiging aanwezig zijn. Hiervoor wordt de bestaande bevorderingstaak voor gemeenten, openbare lichamen en provincies omgezet in een zorgplicht. Volgens de principes van het generiek interbestuurlijk toezicht wordt de provincie verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van deze taak. Wij waarderen de inspanningen om het bibliotheekwerk op deze manier te versterken en zien tegelijkertijd een aantal punten ter verbetering van de nu voorliggende wet. Deze punten geven we u in deze reactie ter overweging mee.

Minimale normen en bandbreedtes

Het uitgangspunt van de Wsob is dat alle inwoners van Nederland binnen een redelijke afstand toegang hebben tot een volwaardige openbare bibliotheekvestiging. Om dit te waarborgen is het van belang om binnen de wet normen op te nemen waar minimaal aan voldaan moet worden.

Nu staat in de herijkte wet een ondergrens van 15 openingsuren per week opgenomen. Dit aantal uren staat op gespannen voet met de vijf functies die genoemd worden in de wet voor bibliotheken om uit te voeren en de gezamenlijk geformuleerde maatschappelijke opgaven uit het landelijke bibliotheekconvenant. Deze ondergrens van 15 uren heeft het zelfs in zich dat gemeenten de keuze maken om minder te investeren in bibliotheekwerk. Dit omdat er veel gemeenten met vestigingen zijn die boven dit aantal openingsuren zitten en deze ondergrens de gemeenten legitimeert om minder middelen beschikbaar te stellen voor bibliotheekwerk. Zeker gezien de (grote) financiële onzekerheid van gemeenten. De norm voor openingsuren is de enige norm die opgenomen is, een afstandsnorm of normen op gebied van minimale dienstverlening zien wij niet terug. Daarom stellen wij voor om meer normen op te nemen in de wet of in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB):

- Een **afstandsnorm** om te garanderen dat alle inwoners binnen een redelijke afstand toegang hebben tot een bibliotheek
- Een **urennorm** voor het aantal uren dat de bibliotheek minimaal open moet zijn en die recht doet aan de vijf functies die een bibliotheek moet uitvoeren. Deze norm is aan te vullen met het aantal uren dat een bibliotheek ook minimaal bemenst moet zijn.
- Een aantal **kwalitatieve normen** om te garanderen dat de bibliotheken een volwaardige vestiging zijn en een dienstverlening van goede kwaliteit bieden.

Hierbij valt te denken aan normen over waar de collectie aan moet voldoen of hoe de inzet van de bibliotheek op het onderwijs eruit ziet.

Om recht te doen aan de diversiteit van lokale omstandigheden, doen wij u de suggestie om normen voor te stellen met een bandbreedte: van een ondergrens die garandeert dat elke inwoner toegang heeft tot een bibliotheek, tot maximale normen die als ambitie kunnen dienen voor gemeenten en bibliotheken die vol in willen zetten op goede basisvoorzieningen. Het werken met normen met bandbreedtes bevordert zowel de gelijkwaardigheid als de mogelijkheid voor groei en innovatie van bibliotheken.

Voldoende financiering en geormerkte middelen

Uit allerlei evaluaties blijkt overduidelijk dat inwoners op de inzet van bibliotheken zitten te wachten. Deze inzet willen wij ook graag bieden, maar helaas is structurele financiering (en structurele indexering) voor bibliotheekwerk nog niet geregeld. De werkelijke structurele bijdragen per inwoner die gemeenten beschikbaar stellen zijn algemeen gezien laag in vergelijking met het huidige takenpakket van bibliotheken. Bovendien is er in de praktijk een gat tussen de werkelijke kostenstijging en de indexering van gemeentelijke subsidies (de IDO's zijn helemaal niet geïndexeerd en daar wordt zelfs nog 10% op gekort vanaf 2026).

Wel hebben bibliotheken vaak incidentele financieringen, maar deze brengen ook bijkomende extra administratieve lasten en verantwoordingsdruk met zich mee. Dit legt een enorme druk op de bedrijfsvoering die nauwelijks is meegegroeid om dit mogelijk te maken. Doordat er te weinig structurele en te veel incidentele financiering is, is de bedrijfsvoering van openbare bibliotheken erg kwetsbaar.

De nieuwe wet (en Memorie van Toelichting) die ter consultatie voorlicht, geeft niet of nauwelijks handvatten om dit vraagstuk in de toekomst te beantwoorden. De financiering van de zorgplicht op bibliotheekwerk voor gemeenten is immers zo vorm gegeven dat gemeenten de middelen die zij van het Rijk ontvangen, naar eigen inzicht mogen besteden. Dit is wat er nu ook gebeurt. Zo zijn er kleinere gemeenten die een bedrag van €100.000 kunnen verwachten, maar rekenen met €2,95 per inwoner en vervolgens de rest van de €100.000 gebruiken om het algemene tekort op de gemeentebegroting te dekken.

Het realiseren van de vijf functies voor bibliotheekwerk en het duurzaam invullen van de maatschappelijke taken, vereisen echter een juiste financiering. Wij pleiten daarom voor een **geormerkte normbedragen** voor bibliotheekwerk. Dit normbedrag kent bij voorkeur een bepaald bedrag per inwoner en het vereiste dat deze norm jaarlijks geïndexeerd wordt. Als leidraad voor de bekostigingsnorm wijzen wij u op het normenkader dat de VOB en de VNG gezamenlijk hebben opgesteld. De normbedragen die hierin staan opgenomen, zijn de subsidiebedragen uit 2002 die vervolgens jaarlijks zijn geïndexeerd.

Samenhang fysieke en digitale bibliotheek

Volgens de Memorie van Toelichting, "laat de praktijk echter zien dat de samenhang tussen de landelijke digitale bibliotheek en de lokale fysieke bibliotheek verder kan

worden versterkt. Uitgangspunt daarbij is het behoud van de bestaande wettelijke rolverdeling tussen partijen.”

Het versterken van deze samenhang vinden wij een prima ontwikkeling. Maar dit vergt meer dan wij nu benoemd zien staan in de Memorie van Toelichting. Voor ons staat de gebruiker/bezoeker/lid van de bibliotheek voorop in deze ontwikkeling en niet onze bestaande, wettelijke rolverdeling.

In de huidige tijd manifesteren de fysieke en digitale bibliotheek zich tegelijkertijd, de digitale laag ligt als het ware over de fysieke laag heen. Gebruiksvriendelijkheid en daar waar de behoefte ligt (vraaggericht) moeten het vertrekpunt en de toetssteen zijn van aangeboden en nog te ontwikkelen (digitale) diensten. Overeenkomstig de verdeling in het binnenlands bestuur tussen rijk, provincie en gemeenten, zijn lokale bibliotheken voor inwoners een eerste plek om naartoe te gaan. Bibliotheken kunnen schakelen met ‘hun’ POI’s. Het blijft echter belangrijk dat lokale bibliotheken en de POI’s diensten op een gebruiksgerichte wijze ontwerpen, samen met de inwoners.

U stelt daarnaast in de Memorie van Toelichting: “De gemeenten en lokale bibliotheken zijn verantwoordelijk voor de lokale fysieke bibliotheek en voor de lokale digitale infrastructuur, die onder andere op de bedrijfsvoering en uitleenadministratie betrekking heeft.”

Bibliotheken hebben echter meer functies dan alleen het uitlenen van boeken of e-books. Ondanks het betere (digitale) aanbod, kiezen veel Nederlanders voor een duurder commercieel (digitaal) aanbod omdat dat veel toegankelijker en beter benaderbaar is. De (digitale) innovatiekracht van de bibliotheeksector moet daarom worden versterkt.

Door de krachtenbundeling van bibliotheken in de Coöperatie Samen Digitaal Innoveren (SDI) hebben wij als bibliotheken de mogelijkheid om onze (digitale) innovatiekracht sterk te verbeteren. Graag zien wij in een AMvB uitgewerkt dat samenwerking met de Coöperatie SDI én gebruikers/leden van bibliotheken van essentieel belang is om op een **vraaggerichte en gebruiksvriendelijke manier de fysieke en digitale bibliotheken te verbeteren.**

Meerjarenplan

Volgens Artikel 6.a. (lid 3) kunnen bij AMvB nadere regels gesteld worden met betrekking tot de inhoud van het meerjarenplan.

Volgens de Memorie van Toelichting waarborgt het gemeentelijke meerjarenplan de samenhang binnen het bibliotheeknetwerk en verbindt het plan het gemeentelijke bibliotheekbeleid met het nationale beleid van het Rijk op het gebied van basisvaardigheden en digitale inclusie. Ook is in de Memorie van Toelichting te lezen dat het gemeentelijke meerjarenplan lokale keuzen moet onderbouwen voor onderwerpen als de omvang van de bibliotheek, de lokale maatschappelijke opgaven en de positie van de bibliotheek daarin en de positie richting het onderwijs. Graag zien wij dat deze onderwerpen inzake het gemeentelijke meerjarenplan vastgelegd worden in een AMvB. Dit zorgt voor een consistente aanpak op landelijk en lokaal niveau.

Inzet provincie en Rijk binnen de zorgplicht

Gemeenten en provincies zijn bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor het bibliotheekwerk. Gemeenten dienen een meerjarenplan voor het bibliotheekwerk op te stellen, maar binnen de herijkte wet of de Memorie van Toelichting niet aangegeven hoe de provincie haar rol dient in te vullen. Wij pleiten er daarom voor om ook **voor de provincies normen op stellen** waarin hun minimale inzet vastgelegd worden. Hierbij is te denken aan normen op het gebied van samenwerking, ondersteuning van lokale bibliotheken en innovatie. Dit versterkt de cohesie binnen het stelsel van bibliotheekvoorzieningen.

U stelt in de Memorie van Toelichting: “Het Rijk houdt toezicht op de uitvoering van de zorgplicht door de provincies.” Conform de inrichting en werking van ons binnenlands bestuur, vinden wij het belangrijk dat met de Rijksfinanciering, ook de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het stelsel voor openbare bibliotheken steviger vorm krijgt. Daarnaast zijn wij benieuwd wie er toe gaat zien op de toezichthoudende taak van de provincies.

We stellen daarom voor dat er minimaal **een keer per jaar overleg** moet zijn tussen een **vertegenwoordiging van lokale bibliotheken en provincies én een vertegenwoordiging van het Rijk** over de ontwikkelingen en impact van de inzet van de Rijksmiddelen. Deze rol kan niet worden vervuld door de Koninklijke Bibliotheek, omdat zij zelf ook van het bibliotheekstelsel uitmaakt.

Bibliotheken en belastingwetgeving

Dit onderwerp is niet direct verbonden met de herijkte Wsob, maar we willen u wel graag op de hoogte brengen van enkele spanningen op gebied van bibliotheken en belastingwetgeving.

- De belastingwetgeving moet beter worden afgestemd op de 5 functies uit de wet: Vanuit de VPB-plicht (wet op de vennootschapsbelasting) worden activiteiten in het kader van ‘in stand houden van openbare leeszalen’ vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Nu de functies van bibliotheken verbreed worden, dient de belastingwetgeving hier ook op aangepast te worden zodat alle activiteiten van bibliotheken vrijgesteld blijven van vennootschapsbelasting.
- BTW problematiek: Een bibliotheek kwalificeert zich doorgaans als BTW-belast ondernemer. Bibliotheken dienen dus BTW aan haar afnemers in rekening te brengen. BTW op de inkopen en kosten mogen daarentegen dan wel als voorbelasting worden teruggevorderd. Met de belastingdienst zijn aparte afspraken gemaakt over het niet heffen van belasting op jeugdabonnementen en dat vervolgens toch nog voor alle activiteiten van de bibliotheek BTW teruggevraagd kan worden. Indien er geen BTW in rekening gebracht wordt op een deel van de activiteiten, vervalt het recht om voor alle activiteiten de BTW terug te vragen. Ook wordt dan de zogenaamde Pro-rata regeling actief, die extra administratieve lasten met zich meebrengt en kostprijsverhogend werkt omdat dan een evenredig deel van de BTW op de kosten van overhead ook niet als vooraf trek mag worden meegenomen. Indien een bibliotheek ervoor kiest om meer gratis abonnementen aan te bieden (dus zonder heffing van BTW), dus ook voor andere doelgroepen dan de jeugdleden, vervalt nu de mogelijkheid om voor alle activiteiten BTW terug te

krijgen. Hier zouden met de belastingdienst extra afspraken over gemaakt moeten worden.

We zien een belangrijke rol weggelegd voor het Rijk om in bovengenoemde belastingwetgeving juiste afspraken te maken met de Belastingdienst ten gunste van het bibliotheekwerk.

Tot slot

Met de aanpassing van de Wsob biedt u een unieke kans om de positie van de bibliotheek verder te versterken en haar maatschappelijke impact te vergroten. Wij hopen dat u bovengenoemde punten serieus in overweging neemt en we op die manier gezamenlijk werken aan een toekomstbestendig en inclusief bibliotheekstelsel.

Met vriendelijke groet,

Albert Kivits
Directeur-bestuurder de Bibliotheek Eindhoven