

Vergaderjaar 2013–2014

33 846

Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding

Met 4 miljoen leden, 100 miljoen uitleningen en een jaaromzet van circa € 600 miljoen is de Nederlandse openbare bibliotheek een veel gebruikte en breed gewaardeerde maatschappelijke voorziening. De openbare bibliotheek is de publieke toegangspoort tot informatie en cultuur en speelt een grote rol bij de bevordering van het lezen en de leescultuur en bij de brede verspreiding van literatuur. Het Nederlandse bibliotheekveld telt ongeveer 160 lokale of regionale bibliotheekorganisaties, circa 10 provinciale organisaties, 14 gespecialiseerde bibliotheken¹ en enkele landelijke werkende organisaties zoals de Koninklijke Bibliotheek (KB), het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB), de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) en Bibliotheek.nl.

Het huidige wettelijk kader voor het openbare bibliotheekwerk in de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) is sterk verouderd. Het biedt geen adequate basis meer voor de huidige praktijk van het bibliotheekwerk en voor de digitale ontwikkelingen in de bibliotheeksector. In het Bibliotheekcharter 2010–2012 dat het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) op 17 december 2009 hebben afgesloten, is daarom een actualisering van het wettelijke kader voor de openbare bibliotheken aangekondigd.² De contouren daarvan zijn beschreven in de Hoofdpijnenbrief actualisering bibliotheekwetgeving van 7 december 2011.³ Met dit wetsvoorstel wordt hier uitvoering aan gegeven.

¹ Zgn. Plus- of WSF-bibliotheken.

² Staatscourant 2010 nr. 2061 van 12 februari 2010.

³ Kamerstukken II 2010–2011, 28 330, nr. 51.

Het wettelijk kader voor het openbare bibliotheekwerk is de Wsc.⁴ De bibliotheekbepalingen in de Wsc zijn restanten uit voorgaande wetten. Zij zijn overgeheveld van de Wet op het openbare bibliotheekwerk 1975 naar de Welzijnswet 1987 en vervolgens in 1994 naar de Wsc. De bepalingen hebben betrekking op de opbouw van het bibliotheekstelsel vanuit lokale en provinciale netwerken en op contributievrijstelling voor de jeugd. De inhoud van deze bepalingen is geformuleerd als bevorderingstaak voor de overheden. Zij geven maar beperkt richting aan de inrichting en aan het functioneren van het bibliotheekstelsel.

Het huidige stelsel van openbare bibliotheken met veel spelers in een decentrale structuur vertoont onvoldoende samenhang. Ook heeft de KB, een belangrijke speler in het Nederlandse bibliotheeklandschap, geen formele relatie tot de openbare bibliotheken. De effectiviteit en innovatiekracht van de sector zijn hierdoor te beperkt, zeker gezien de snelheid en de impact van de digitale ontwikkelingen.⁵ Het gebrek aan samenhang is verschillende keren ondervangen via convenanten en bestuurlijke afspraken. Sinds 2001 zijn met dat doel achtereenvolgens het Koepelconvenant Bibliotheekvernieuwing (2002–2004), een Aanvulling op het Koepelconvenant (2005–2007) en het Bibliotheekcharter (2010–2012) afgesloten. Op basis van deze afspraken zijn belangrijke resultaten geboekt, zoals de vorming van basisbibliotheken en de ontwikkeling van de digitale bibliotheek. Het instrument van bestuurlijke afspraken is echter ontoereikend voor de stappen die voor de langere termijn nodig zijn.

Maatschappelijke functie bibliotheekwerk niet gedefinieerd

De bestaande bibliotheekbepalingen zijn bij de overheveling uit eerdere wetten hun context verloren. Daardoor is onder meer de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek – die de basis voor beleid zou moeten zijn – niet meer gedefinieerd. Het openbare bibliotheekwerk heeft tot de eeuwwisseling een lange periode van continuïteit en stabiele groei gekend. In die periode was er in de praktijk maatschappelijke consensus over de functie en verschijningsvorm van de openbare bibliotheek. Het ontbreken van een wettelijke definitie van de openbare bibliotheek en van de maatschappelijke functie werd daardoor niet als een gebrek ervaren. Nieuwe en ingrijpende ontwikkelingen maken het noodzakelijk de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek opnieuw te doordenken en te definiëren. In de lokale besluitvorming over de budgetten voor het openbare bibliotheekwerk dient zich steeds vaker de vraag naar de invulling van de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek aan. De bouw van de digitale bibliotheek maakt dit vraagstuk extra actueel. In beleidsdocumenten over bibliotheekinnovatie zijn daar richtinggevende uitspraken over gedaan, maar deze hebben geen formeel aangrijpingspunt.

Digitale domein fundamenteel anders opgebouwd en nog niet geregeld

In alle sectoren van de samenleving nemen het aanbod en het gebruik van print af, terwijl het digitale aanbod en gebruik sterk groeien. Tegen deze achtergrond bouwt de openbare bibliotheekbranche met steun van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (verder: Minister) sinds enkele jaren aan de digitale bibliotheek. De digitale bibliotheek zorgt er voor dat de openbare bibliotheken hun publieke taken ook in het digitale domein kunnen vervullen. Verwachting voor de langere termijn is een

⁴ Wsc, Hoofdstuk IVA, artikelen 11a en 11b.

⁵ Adviescommissie Bibliotheekinnovatie, *Innovatie met effect*, 2008.

verder afnemend fysiek gebruik en een groeiend digitaal gebruik. Dit wetsvoorstel regelt structureel de aanwezigheid van de openbare bibliotheken in het digitale domein.

De bestaande bibliotheekbepalingen dateren uit midden jaren tachtig. In die tijd kende de openbare bibliotheek alleen een fysieke vorm («een gebouw met boeken, kranten en tijdschriften»). Het bibliotheekwerk is in de bestaande situatie hiërarchisch opgebouwd langs geografische lijnen (lokaal – provinciaal – landelijk). De digitale bibliotheek kent een essentieel andere structuur dan de fysieke bibliotheek: een platte netwerkstructuur die geheel los staat van geografische en territoriale grenzen. Het bestaande bestuurlijk-juridische kader is hiervoor niet bruikbaar. In de Wsc worden overheden slechts opgelegd het vormen van netwerken tussen bibliotheken te bevorderen, maar een goede en structurele organisatie van de digitale activiteiten is niet af te dwingen. Duidelijke vormgeving van de digitale activiteiten van de openbare bibliotheek en de betaling hiervan is nodig. Convenanten zijn hiervoor onvoldoende gebleken vanwege hun tijdelijkheid en niet verplichtende karakter. 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 KB en de Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren (DBNL). Daarnaast is er een groot aantal kleinere digitale initiatieven, zoals sites met oude Nederlandse drukken, oude kinderboeken en toepassingen voor het onderwijs. Al deze digitaliseringprojecten worden 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. Overheidsmiddelen worden versnipperd en onvoldoende effectief ingezet. Deze constatering is eerder gedaan in het advies *Bibliotheekinnovatie 2009–2012* van de Raad voor cultuur en in het advies *Innovatie met effect* van de Adviescommissie Bibliotheekinnovatie.

2. Uitgangspunten

Bij de actualisering van het wettelijk kader voor het bibliotheekwerk zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

De publieke waarden van de openbare bibliotheek

De openbare bibliotheek is begin 20^e eeuw ontstaan in een tijd van informatieschaarste. Als maatschappelijk antwoord daarop hebben openbare bibliotheken brede collecties van fysieke informatiedragers opgebouwd, die tijdelijk ter beschikking kunnen worden gesteld aan leden. Met hun brede publieksbereik en algemene toegankelijkheid spelen de openbare bibliotheken een belangrijke rol bij de verspreiding van informatie, kennis en cultuur. De overheidsbemoeienis bij het openbare bibliotheekwerk heeft zijn basis in algemene zin 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 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.⁶ Deze algemene beginselen hebben hun neerslag gekregen in de

⁶ *Unesco Library Manifesto, a gateway to knowledge*, 1994.

bestaande bibliotheekbepalingen. In de wetsgeschiedenis van deze bepalingen wordt de openbare bibliotheek gepositioneerd als publieke toegangspoort tot informatie, educatie en cultuur. De openbare bibliotheek onderscheidt zich daarbij fundamenteel van andere aanbieders van informatie door te functioneren vanuit een aantal publieke waarden: betrouwbaarheid, onafhankelijkheid, authenticiteit, pluriformiteit en toegankelijkheid. Deze publieke waarden zijn zowel op het fysieke als op het digitale domein van toepassing.

In het digitale domein is geen sprake van informatieschaarste, eerder van informatieovervloed. De hierboven genoemde publieke waarden krijgen daarom in de digitale bibliotheek een andersoortige invulling. De taken van de openbare bibliotheek concentreren zich in het digitale domein op het publieksvriendelijk, gestructureerd en van context voorzien aanbieden van digitale vormen van informatie en cultuur met een toets op betrouwbaarheid, onafhankelijkheid, authenticiteit en pluriformiteit. Het vergroten van mediawijsheid is daar een onderdeel van. 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 in digitale domein op termijn voor de huidige bibliotheekgebruikers een verminderde toegang tot informatie, educatie en cultuur betekenen.

De Nederlandse openbare bibliotheken beheren gezamenlijk een collectie van 30 miljoen items die jaarlijks via 100 miljoen uitleningen onder 4 miljoen leden circuleert. De openbare bibliotheken vormen hiermee een factor van belang bij de bevordering van het lezen en de leescultuur en bij de brede verspreiding van literatuur in Nederland. De bibliotheken vervullen deze rol in samenwerking en afstemming met organisaties van schrijvers, uitgevers en de boekhandel. Zij dragen hierdoor bij aan de vitaliteit van de Nederlandse taal en cultuur. Deze rol is van extra belang, aangezien het Nederlands een relatief kleine taal is die vanuit Europees perspectief een relatief klein taalgebied bestrijkt.⁷

De maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek

Op dit moment ontbreekt een wettelijke omschrijving van de functies van de openbare bibliotheek. Via de motie Klein van 17 december 2012 heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de verschillende functies van de openbare bibliotheek.⁸ In de bibliotheekwereld bestaat consensus over vijf functies. Deze functies zijn in 2005 vastgesteld door de bibliotheekbranche en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en gelden nog steeds als actueel. Deze vijf functies zijn: het aanbieden van kennis en informatie via de uitleenfunctie (1), het bieden van mogelijkheden voor ontwikkeling en educatie (2), het bevorderen van het lezen en het laten kennismaken met literatuur (3), het laten kennismaken met kunst en cultuur (4), de bibliotheek als plaats voor ontmoeting en debat (5).⁹ De eerste drie functies – ook wel aangeduid met «lezen, leren en informeren» – vormen van oudsher de kern van het bibliotheekwerk. In de praktijk van het openbare bibliotheekwerk is zichtbaar dat de functies «kunst en cultuur» en «ontmoeting en debat» in belang toenemen, terwijl de klassieke uitleenfunctie in belang afneemt. Zo ontwikkelen veel bibliotheken zich tot ontmoetingsplaatsen voor scholieren en studenten met

⁷ Het Nederlands wordt in Europa door circa 23 miljoen personen als eerste taal gesproken.

⁸ Kamerstukken II 2012–2013, 33 400 VIII, nr. 92.

⁹ De functies zijn afkomstig uit de Richtlijn basisbibliotheken van VOB en VNG, 2005. Het rijk, het IPO en de VNG hebben deze functies als uitgangspunt voor beleid genomen in het Bibliotheekcharter van 17 december 2009.

studieplekken en studiematerialen. Ook in regio's waar het voorzieningen-niveau onder druk staat, wint de ontmoetingsfunctie aan belang. De drie klassieke bibliotheekfuncties «lezen, leren, informeren» krijgen meer substantie en een grotere publiekswaarde, als deze worden uitgeoefend in combinatie met de functies «kunst en cultuur» en «ontmoeting en debat». Zo krijgen de collecties van openbare bibliotheken meer reliëf en een groter gebruik door bijeenkomsten met schrijvers of door de verbinding van literatuur met andere uitingen van kunst en cultuur. Het wetsvoorstel definieert wanneer sprake is van een openbare bibliotheek en biedt de fysieke bibliotheek de ruimte zich, afhankelijk van de lokale behoeften en mogelijkheden, te ontwikkelen. Om die reden hanteert het wetsvoorstel, mede in reactie op het advies van de Raad voor cultuur, vijf bibliotheekfuncties. Een beperking tot de drie klassieke functies «lezen, leren en informeren» zou de openbare bibliotheek te veel inkaderen in haar huidige vorm. Voor alle duidelijkheid: een plek waar alleen debatten of lezingen van schrijvers plaatsvinden is uiteraard geen openbare bibliotheek.

De maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek gelden ongeacht de verschijningsvorm: fysiek of digitaal. Zo kan in het digitale domein de functie «ontmoeting en debat» de vorm hebben van online communities. Gemeenten hebben, gezien het decentrale karakter van het bibliotheekbeleid, grote vrijheid bij de wijze waarop zij invulling geven aan de maatschappelijke functies. In de praktijk zijn vele verschillende vormen zichtbaar. Het vervullen van deze functies geldt op het niveau van een bibliotheekorganisatie, niet op het niveau van individuele bibliotheeklocaties. Niet elke bibliotheekvestiging hoeft dus alle vijf de functies te vervullen. Voorwaarde is alleen dat de organisatie als geheel alle functies op een of andere wijze vervult. Veel voorkomend is de vorm van een centrale vestiging met filialen in wijken of in buurgemeenten. Ook kunnen bibliotheekfuncties georganiseerd worden in samenwerking met andere voorzieningen of in een gezamenlijke huisvesting. Voorbeelden daarvan zijn het kulturhus, de bibliotheek als onderdeel van de brede school of van een cultureel centrum.

Een decentraal stelsel met een sterk netwerk

De kern van het bibliotheekstelsel ligt op decentraal niveau bij de lokale bibliotheekorganisaties en de gemeenten. Lokale bibliotheken functioneren met elkaar in een netwerk. Dat is de kracht van het Nederlandse bibliotheekstelsel. Dit wetsvoorstel versterkt de netwerkstructuur van het bibliotheekstelsel.

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 huidige 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. 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 moet de beschikbaarheid van met publieke middelen ontwikkelde producten door verkrijging van de daarmee verband houdende intellectuele eigendomsrechten worden gegarandeerd. Een duidelijk onderscheid tussen het publieke en private domein kan onevenredige marktverstoring door

gesubsidieerde activiteiten in een markt waar ook private aanbieders actief zijn, voorkomen.

De fysieke en digitale bibliotheek vormen een twee-eenheid

Fysieke en digitale media verschillen in veel opzichten van elkaar: in techniek, in gebruiksmogelijkheden en in wijze van distributie. Beide zijn echter in dit wetsvoorstel publieke bronnen van informatie, educatie en cultuur. In dit wetsvoorstel vormen de fysieke en de digitale bibliotheek daarom een twee-eenheid. De digitale bibliotheek versterkt het functioneren van de fysieke bibliotheek en andersom.

Toekomstbestendig

Digitalisering is de belangrijkste drijvende kracht bij de ontwikkelingen in de openbare bibliotheek. De impact van de digitalisering is zo groot, dat hier enkele essentiële elementen voor moeten worden geregeld. Ondertussen blijft de digitale wereld volop in ontwikkeling. Dit betekent dat het wettelijk kader voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen moet bieden. De regelgeving beperkt zich daarom tot het hoogst noodzakelijke om de digitale activiteiten van de openbare bibliotheek te borgen.

Caribisch Nederland

Vanaf 10 oktober 2010 hebben de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba de status van openbaar lichaam in het land Nederland. De bepalingen van dit wetsvoorstel zijn ook op deze eilanden van toepassing, met uitzondering van die onderdelen die in de specifieke situatie van deze eilanden geen meerwaarde hebben of praktisch onuitvoerbaar zijn. De eilandbesturen hebben een eenmalige subsidie ontvangen om het bibliotheekwerk naar een hoger niveau te brengen. In het licht van legislatieve terughoudendheid voor de openbare lichamen wordt vermeld dat het wetsvoorstel de besturen van de openbare lichamen slechts verplicht om met de andere overheden verantwoordelijkheid te nemen voor het bibliotheekstelsel en hierover zo nodig in overleg te treden. Aan bibliotheken in de openbare lichamen worden geen andere eisen gesteld dan al waren verbonden aan de hierboven genoemde eenmalige opstartsubsidies.

3. De kern van het wetsvoorstel

Op basis van de hierboven beschreven aanleidingen en uitgangspunten richt de nieuwe bibliotheekwetgeving zich op de volgende terreinen.

Eén netwerk van bibliotheekorganisaties

De Nederlandse bibliotheekorganisaties verschillen in schaalgrootte, in omvang van het werkgebied en in niveau van bestuurlijke aansturing (lokaal, provinciaal, landelijk). Het zijn echter geen volledig losstaande organisaties. Zij functioneren met elkaar in één netwerk als delen van een groter geheel. Meest tastbaar is dat bij het zogenaamde interbibliothecaire leenverkeer: als een titel bij de eigen bibliotheek niet beschikbaar is, kan deze vanuit de collectie van een andere bibliotheek geleverd worden. Op die manier staat leden van een lokale bibliotheek in principe de gehele collectie van alle Nederlandse openbare bibliotheken ter beschikking. Het functioneren in een netwerk is een essentieel kenmerk van het Nederlandse bibliotheekstelsel en een centraal element in dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel definieert welke openbare bibliotheekvoorzieningen tot het netwerk behoren en benoemt de functies die in het netwerk moeten worden vervuld. Dit betreft onder meer het gebruik maken van een

gemeenschappelijke catalogus, het deelnemen in het interbibliothecaire leenverkeer en het werken vanuit een gezamenlijk collectieplan. Doordat alle openbare bibliotheken in één digitale infrastructuur participeren, versterkt de digitale bibliotheek de kracht van het netwerk. De deelnemers aan het netwerk kunnen steeds meer in gezamenlijkheid uitvoeren en aanbieden. Het is wenselijk dat op termijn ook universiteitsbibliotheek aan dit netwerk gaan deelnemen. Deze samenwerking zal door de KB worden verkend.

De Koninklijke Bibliotheek als nationale bibliotheek in het netwerk

De huidige functie van de KB in het bibliotheekstelsel is die van nationale bibliotheek met een – in hoofdzaak – wetenschappelijke taak. Dit wetsvoorstel kent de KB hiernaast een centrale rol toe in het Nederlandse stelsel van openbare bibliotheken. Doel hiervan is de samenhang in het stelsel te versterken. De KB krijgt daarvoor een aantal nieuwe taken en bevoegdheden. Een belangrijke nieuwe taak is het in stand houden van de landelijke digitale openbare bibliotheek. Voor een nadere toelichting over de rol en taken van de KB wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

De fysieke bibliotheek

De openbare bibliotheek kent een fysieke en een digitale component. De fysieke bibliotheek is een lokale verantwoordelijkheid. De fysieke openbare bibliotheek omvat alles wat betrekking heeft op het verzamelen, beheren en uitlenen van fysieke media.

De digitale bibliotheek

De digitale bibliotheek is de plaats- en tijdonafhankelijke centrale publieke toegang tot digitale informatie in primaire en bewerkte vorm. De digitale bibliotheek wordt uit efficiencyoverwegingen centraal uitgevoerd en is een verantwoordelijkheid van de Minister. Dit wetsvoorstel beoogt de versnippering in het digitale domein tegen te gaan en de gebruikswaarde voor het publiek te vergroten. Met dat doel brengt het wetsvoorstel alle digitale activiteiten van de openbare bibliotheken, de KB en DBNL samen bij de KB. Het betreft de digitale activiteiten voor het algemene publiek en omvat zowel de infrastructuur als de content. Deze taken zullen worden uitgevoerd door de KB.

In de Hoofdstukken 4 tot en met 7 zijn deze onderwerpen verder uitgewerkt.

4. De rolverdeling tussen de overheden

In het bestaande wettelijke kader 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. Het zwaartepunt van het stelsel ligt op lokaal niveau. Deze driedeling blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd, maar wordt op grond van de hierboven beschreven ontwikkelingen (hoofdstuk 1) en uitgangspunten (hoofdstuk 2) geactualiseerd en op enkele onderdelen aangescherpt. De overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het stelsel als geheel en daarbinnen draagt elk van de overheden een specifiek omschreven verantwoordelijkheid.

Dit wetsvoorstel codificeert de afspraken in het Bibliotheekcharter over de taken van het Rijk. Het betreft de algemene stelselverantwoordelijkheid, de verantwoordelijkheid voor de landelijke infrastructuur van de digitale bibliotheek, de bekostiging van e-content en de voorziening voor personen met een leesbeperking. Deze taken en verantwoordelijkheden en daarvoor noodzakelijke bevoegdheden worden belegd bij de KB. Via de bekostiging van de KB en het vierjaarlijkse instellingsplan heeft de Minister op hoofdlijnen invloed op de wijze waarop de KB deze taken uitvoert.

De gemeentelijke taken

De gemeente is verantwoordelijk voor het lokale bibliotheekwerk. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op de beschikbaarheid, de omvang en de kwaliteit. Lokale keuzes daarin bepalen het bekostigingsniveau. Wettelijke voorschriften over bekostigingsniveaus – bijvoorbeeld in de vorm van een voorgeschreven gemeentelijke bijdrage per inwoner – verhouden zich niet met het decentrale karakter van het bibliotheekwerk en met de algemene lijnen van de achtereenvolgende Bestuursakkoorden tussen het Rijk en de andere overheden. De centrale organisatie van de digitale bibliotheek heeft als consequentie dat de lokale verantwoordelijkheid in hoofdzaak de fysieke bibliotheek betreft en in het digitale domein alleen specifieke lokale toepassingen. Dit betekent een taakverandering voor lokale bibliotheken en gemeenten.

De provinciale taken

De provincies en de provinciale ondersteuningsinstellingen hebben een belangrijke rol gespeeld in het proces van bibliotheekvernieuwing in de periode 2002 – 2007. In die periode lag de nadruk op kwaliteitsverbetering van de fysieke bibliotheek via opschaling. Dat gebeurde via de vorming van zogenaamde basisbibliotheken, waarbij kleinere bibliotheekorganisaties samen zijn gegaan in grotere organisatorische eenheden. Deze activiteiten zijn afgerond. Dat heeft gevolgen voor de rol van de provincies en provinciale ondersteuningsinstellingen 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 het bestuurlijk principe «Niet meer dan twee bestuurslagen gaan over één beleidsterrein». Overwogen is of het mogelijk is het provinciale niveau te laten vervallen en noodzakelijk te verrichten bovenlokale taken op landelijk niveau te organiseren. Daar is om de volgende redenen niet voor gekozen. Sinds enkele jaren is onder provinciale ondersteuningsinstellingen een proces van samenwerking en fusie gaande. Als resultaat daarvan zal het aantal provinciale organisaties naar verwachting teruglopen van 12 naar circa 5. De bovenlokale ondersteuning wordt daarmee efficiënter ingericht. Dit proces van onderop verdient de voorkeur boven een grootschalige, wettelijk ingezette reorganisatie die zou moeten leiden tot één landelijke ondersteuningsorganisatie voor het fysieke domein. Bovendien kan een overheveling van provinciale taken naar een ander bestuurlijk niveau, anders dan bij de uitname uit het gemeentefonds ten behoeve van de centrale inkoop van e-content, niet één-op-één vertaald worden in een uitname uit het provinciefonds. Dit omdat verschillende provincies uitgaven voor provinciaal bibliotheekwerk bekostigen uit middelen die op geen enkele manier geormerkt zijn voor het bibliotheekwerk. Dit wetsvoorstel laat de provinciale rol in stand, maar

beperkt deze tot die terreinen, waar sprake is van een duidelijke meerwaarde. Dat betreft bovenlokale dienstverlening in het fysieke domein, zoals innovaties en het interbibliothecaire leenverkeer. Er is ruimte voor maatwerk bij de invulling van deze functies.

5. Een netwerk van bibliotheekorganisaties

De bestaande bibliotheekwetgeving bevat een aantal bepalingen over de netwerkstructuur. Deze bepalingen gaan uit van een netwerk van fysieke bibliotheken en noemen de activiteiten die in dat fysieke netwerkverband verricht moeten worden. Dit wetsvoorstel versterkt het netwerkarakter van het Nederlandse bibliotheekstelsel en gaat uit van één netwerk waarin alle openbare bibliotheekvoorzieningen gezamenlijk – fysiek en digitaal – functioneren. Het gaat dan om de door gemeenten bekostigde openbare bibliotheken, de door de provincie bekostigde provinciale ondersteuningsinstellingen en de door het Rijk bekostigde landelijke digitale bibliotheek.

Het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen werkt als één geheel samen en bedient de gezamenlijke gebruikers van deze bibliotheken. Dit vereist dat zij in ieder geval gebruik maken van een gemeenschappelijke catalogus, deelnemen aan het interbibliothecaire leenverkeer en aan de landelijke digitale infrastructuur. Hun collecties vormen gezamenlijk de collectie Nederland. Bij collectievorming baseren zij zich op een gezamenlijk collectieplan. Daarnaast organiseren zij samenwerking met en ondersteuning van het onderwijs.

5.1. Activiteiten in het netwerk

Nationale bibliotheekcatalogus

Alle deelnemers aan het netwerk maken gebruik van één gemeenschappelijke catalogus. Daardoor zijn alle materialen van alle deelnemers aan het netwerk beschikbaar voor alle bibliotheekleden. Deze collectie omvat fysieke en digitale materialen. Op die manier wordt invulling gegeven aan de gedachte van één Collectie Nederland.

Interbibliothecair leenverkeer

Voor een lid van een bibliotheek uit het netwerk staan alle materialen van alle bibliotheken ter beschikking. Uitleningen vanuit andere bibliotheken zijn mogelijk door middel van het interbibliothecaire leenverkeer (IBL). Het IBL heeft alleen betrekking op fysieke werken. Het IBL bestaat ook in de huidige bibliotheekwetgeving in artikel 11b van de Wsc.

Gezamenlijk collectieplan

Bibliotheken streven er vanuit hun publieke waarden naar representatieve collecties op te bouwen en zo veel mogelijk aan de vraag van de leden tegemoet te komen. Tegelijkertijd hoeft niet elke bibliotheek alles in de eigen collectie te hebben. Tegen deze achtergrond stellen bibliotheken hun collecties samen. Per saldo is de Nederlandse bibliotheekcollectie het resultaat van de individuele beslissingen van lokale bibliotheken, provinciale ondersteuningsinstellingen en gespecialiseerde bibliotheken. Een evenwichtige en efficiënte collectieopbouw vraagt sectorbrede afstemming op basis van een gemeenschappelijk kader. Dat is op dit moment niet het geval. Het gezamenlijk collectieplan voorziet in deze lacune. Doel van het collectieplan is het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor collectievorming door de deelnemers aan het bibliotheeknetwerk. Het plan beschrijft de principes voor collectievorming, maar schrijft niet voor welke individuele titels individuele

bibliotheken zouden moeten aanschaffen. Dat is een verantwoordelijkheid van de bibliotheekorganisaties zelf. Onderwerpen van het collectieplan zijn onder meer: de mate waarin individuele bibliotheken zelf dan wel in groter verband aan de lokale vraag voldoen en de representativiteit van de collectie voor het aanbod van in het Nederlandse taalgebied uitgegeven werken. De KB is verantwoordelijk voor de totstandkoming en vaststelling van het plan. Het plan wordt opgesteld in samenwerking tussen de deelnemers aan het bibliotheeknetwerk. De huidige transitie, waarin digitale media in aantal toenemen en fysieke media in aantal afnemen, vergroot het belang van een collectieplan. Zo zullen van titels die digitaal beschikbaar zijn, minder fysieke exemplaren nodig zijn. Het collectieplan biedt de mogelijkheid de fysieke en digitale collectie als één geheel te benaderen. Mediakosten vormen een substantieel deel van de uitgaven van de openbare bibliotheken (circa 15%). Na personeelskosten en huisvestingskosten is het in omvang de derde uitgavenpost op de begroting. Er valt voor de gebruikers en voor de bibliotheken winst te behalen, als bibliotheken met elkaar afspraken maken over de aanschaf van media.

Gemeenschappelijke digitale infrastructuur

Om in technische zin als netwerk te kunnen functioneren is deelname aan een gemeenschappelijke digitale infrastructuur vereist. Essentiële onderdelen daarvan zijn: de gemeenschappelijke catalogus, de centrale verzameling van gegevens over de gebruikers en het gebruik en een website op basis van uniforme specificaties.

Uniforme ledenadministratie en algemene voorwaarden

Voor het functioneren als netwerk is het noodzakelijk dat de bibliotheken hun ledenadministratie op uniforme wijze inrichten en actuele algemene voorwaarden hanteren. Het wetsvoorstel verwacht van de bibliotheekorganisaties dat zij deze onderwerpen in gezamenlijkheid regelen. Dit ondersteunt ook het voornemen van de bibliotheekbranche om te komen tot één landelijke bibliotheekpas.

Ondersteuning van onderwijs en educatie

Bibliotheken vervullen hun functies voor de individuele leden, maar ook voor maatschappelijke organisaties. Bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs en cultuur. Op deze manier worden in samenwerking met het onderwijs programma's voor leesbevordering, bestrijding van laaggeletterdheid en mediawijsheid uitgevoerd. De samenwerking krijgt in de praktijk vooral vorm op lokaal en regionaal niveau.

5.2. De Koninklijke Bibliotheek als nationale bibliotheek in het netwerk

De KB is de nationale bibliotheek met een wetenschappelijke taak. Het is de grootste bibliotheekorganisatie van Nederland. De KB telt ongeveer 300 werknemers en heeft een jaarlijks budget van circa € 50 mln. De organisatie vervult nationale taken, zoals het depot van Nederlandse gedrukte en digitale publicaties, de Nederlandse bibliografie en – in samenhang daarmee – het behoud, het beheer, de documentatie en de beschikbaarstelling van nationaal cultureel erfgoed op het gebied van tekst. Daarnaast bevordert de KB de samenwerking tussen bibliotheken en is de KB expertisecentrum voor digitalisering, digitale archivering en conservering. Ook doet de KB aan onderzoek en ontwikkeling van wetenschappelijke informatievoorziening en is de KB internationaal aanspreekpunt voor bibliotheken. In het verlengde van deze taken heeft de KB een digitale agenda geformuleerd. Prioriteiten daarin zijn het toegang

verschaffen tot alles wat in en over Nederland gepubliceerd is, het verbeteren van de nationale digitale informatie-infrastructuur, het onderhouden, presenteren en versterken van digitale collecties en het garanderen van duurzame opslag van digitale informatie.

De KB wordt door middel van dit wetsvoorstel verbonden aan het stelsel van openbare bibliotheken en krijgt daarin een centrale – en op onderdelen sturende – rol. Naast de bestaande wetenschappelijke taken, zoals beschreven in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), krijgt de KB extra taken op de volgende gebieden:

- a. het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek;
- b. het uitvoeren van landelijke stelseltaken voor het openbare bibliotheekwerk;
- c. het verzorgen van de leesvoorziening voor personen met een leesbeperking.

Voor een deel is sprake van het samenbrengen bij de KB van de bestaande taken die op dit moment door verschillende organisaties worden uitgevoerd. Deze herordening van taken is onder meer gebaseerd op verschillende adviezen van de Raad voor cultuur over de inrichting en aansturing van het bibliotheekstelsel. In aanvulling daarop is ook sprake van nieuwe taken en bevoegdheden, waarmee de samenhang en de efficiency in het stelsel kunnen worden vergroot. Dit betreft het gezamenlijk collectieplan, het gegevensverkeer, het vaststellen van de tarieven voor de digitale bibliotheek en de mogelijkheid subsidies te verstrekken.

De KB is verantwoordelijk voor het gezamenlijk collectieplan en stelt dit vast. De inhoud hiervan komt in overeenstemming met de andere openbare bibliotheekvoorzieningen tot stand. Vervolgens zijn de lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen in hun collectiebeleid gebonden aan dit plan. Ten behoeve van de nationale catalogus zijn bibliotheekorganisaties verplicht de KB gegevens te leveren over de collectie (bezit en beschikbaarheid) en beschikt de KB over de bevoegdheid nadere regels te stellen aan bibliotheekorganisaties over welke gegevens het betreft en over de wijze waarop de gegevens worden aangeleverd.

Met bovenstaande bevoegdheden heeft de KB openbaar gezag. Dit openbaar gezag is noodzakelijk om het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen effectief aan te kunnen sturen en een zekere mate van eenheid in het netwerk te bewerkstelligen. Zoals hierboven uiteengezet heeft de KB op het terrein van bibliotheken, digitalisering en innovatie specifieke deskundigheid. De regeling van de landelijke digitale bibliotheek en de aansturing van het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen zijn in dit wetsvoorstel voor het eerst wettelijk geregeld. Hieraan zijn bevoegdheden verbonden om de structurele organisatie en de effectiviteit te borgen. Zowel bij het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek als bij het aansturen van het netwerk wordt direct danwel indirect de inhoud van het bibliotheekwerk geraakt. Het is van belang dat de inhoud van het bibliotheekwerk (de informatie die iedere burger via een openbare bibliotheekvoorziening tot zich kan nemen) onafhankelijk tot stand komt van politieke besluitvorming. Dit mede vanwege de rol die de openbare bibliotheek speelt bij de vrijheid van meningsuiting. Daarom is gekozen om niet de Minister maar de KB verantwoordelijk te maken voor de landelijke digitale bibliotheek en de aansturing van het netwerk en haar de daarbij behorende bevoegdheden toe te kennen.

Op dit moment is de KB een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan zonder openbaar gezag. Met dit wetsvoorstel wordt de KB een zelfstandig bestuursorgaan met openbaar gezag. Het wetsvoorstel regelt daarom ook dat de KB onder de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursor-

ganen wordt gebracht. Voor een nadere toelichting op de toepassing van de Kaderwet wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 24.

5.3 De beschikbaarheid van gegevens

Om in technische zin als één bibliotheeknetwerk te kunnen functioneren is het noodzakelijk dat op een centraal punt – bij de landelijke digitale bibliotheek – de catalogusgegevens, de bezitsgegevens en informatie over de beschikbaarheid van materialen verzameld worden. Zonder deze verplichting kunnen de nationale bibliotheekcatalogus en het interbibliothecaire leenverkeer niet goed functioneren. De gegevens worden verstrekt aan de KB, die over de aard van de gegevens en de verstrekking ervan regels stelt. Alle individuele openbare bibliotheken zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de eigen gegevens.

Voor de bibliotheekbranche en voor de subsidieverstrekkers is het van belang inzicht te hebben in de prestaties. Deelnemers aan het netwerk verstrekken met dat doel gegevens over de collectie, over het gebruik en de gebruikers en over personeel en financiën. Het gaat om gegevens die van belang zijn voor de ontwikkeling van het netwerk en als beleidsinformatie dienen.

Binnen de in dit wetsvoorstel geschetste kaders wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt welke soorten gegevens ten behoeve van de ontwikkeling van het beleid concreet aangeleverd dienen te worden. Het wetsvoorstel bepaalt hierover al dat deze gegevens bij gebruikers of personeel niet tot de persoon herleidbaar mogen zijn.

5.4 Toegang en lidmaatschap

Zoals in Hoofdstuk 2 omschreven is dit wetsvoorstel onder meer gebaseerd op het uitgangspunt dat iedere inwoner van Nederland toegang heeft tot informatie en cultuur. Voor dit wetsvoorstel betekent dit dat iedere inwoner van Nederland gebruik moet kunnen maken van de fysieke en/of digitale diensten van de openbare bibliotheek.

In de praktijk zijn twee vormen van bibliotheekgebruik te onderscheiden: gebruik als bezoeker en gebruik als klant. Bezoekers kunnen ter plekke in de publieke ruimte van het bibliotheekgebouw boeken, kranten en tijdschriften inzien zonder dat sprake is van uitlening. Dit staat voor iedereen open. Er is geen formele relatie tussen de bezoeker en de bibliotheek nodig. Zodra sprake is van uitlening vanuit de collectie is de relatie minder los en is een overeenkomst tussen de klant en de bibliotheek noodzakelijk. In het algemeen spraakgebruik wordt deze juridische relatie tussen de klant en de bibliotheek aangeduid met de term «lidmaatschap». In formele zin is niet zozeer sprake van «lidmaatschap» en «leden» – de openbare bibliotheek is geen vereniging – maar van «geregistreerde gebruikers». Uit praktische overwegingen wordt in het wetsvoorstel echter aangesloten bij de gangbare termen «lid» en «lidmaatschap».

Net als bij de fysieke bibliotheek valt ook bij de digitale bibliotheek een onderscheid te maken tussen vrij gebruik en gebruik waarvoor een registratie nodig is. De digitale bibliotheek omvat auteursrechtelijk beschermde en niet auteursrechtelijk beschermde werken en diensten. De niet beschermde werken en diensten zijn voor iedereen, waar ook ter wereld, vrij toegankelijk. Voor de toegang tot auteursrechtelijk beschermde werken en diensten is een gebruikersregistratie vereist. Iedereen die in Nederland als ingezetene is ingeschreven, kan zich als gebruiker van de digitale bibliotheek laten registreren. Het is daarbij niet

noodzakelijk lid te zijn van een fysieke bibliotheek. Het is mogelijk dat het aantal leden van de fysieke bibliotheek zal dalen ten gunste van het aantal leden van de digitale bibliotheek. Dit nadeel weegt echter niet op tegen de nadelen voor de gebruiker van het verplicht koppelen van een lidmaatschap. Naast de huidige bibliotheekleden zal de digitale bibliotheek namelijk een nieuwe doelgroep aantrekken. Dit is een groep die geïnteresseerd is in het lezen en lenen van e-books, maar niet naar de lokale bibliotheek wil toegaan en ook niet voor het fysieke aanbod wil betalen. Bij het koppelen van het lidmaatschap zou deze groep niet bereikt worden. Deze gebruiker kan via de digitale bibliotheek wel op de hoogte gehouden worden van de vindplaats en activiteiten van de lokale bibliotheek, wat een later bezoek of lidmaatschap kansrijker maakt. Voor de gebruiker die zowel lid wil zijn van de lokale als de digitale bibliotheek, is dat uiteraard ook mogelijk. Het lidmaatschap van de Nederlandse openbare bibliotheek kent hiermee in totaal drie varianten: alleen fysiek lid, alleen digitaal lid en fysiek en digitaal lid. In de bibliotheekbranche leeft het voornemen te komen tot één landelijke bibliotheekpas die deze verschillende vormen van lidmaatschap kan overkoepelen. De bepalingen ten aanzien van toegang en lidmaatschap zijn zo geformuleerd dat deze aan de branche de ruimte bieden tot een dergelijke bibliotheekpas te komen.

In beginsel kunnen alleen personen die in Nederland of Caribisch Nederland ingezetene zijn, geregistreerd gebruiker worden van de digitale bibliotheek. Deze inperking is nodig om te voorkomen dat auteursrechtelijk beschermde content die voor gebruik door Nederlandse bibliotheekleden wordt ingekocht, wereldwijd en ongelimiteerd gebruikt kan worden. Gebruik door een grotere groep dan de leden van de Nederlandse openbare bibliotheek zou de bedrijfsmodellen van bibliotheek en uitgever kunnen ondergraven.

De regeling van het lidmaatschap is in overeenstemming met het Europees recht, aangezien iedere ingezetene lid kan worden ongeacht nationaliteit. De regeling voor het lidmaatschap bevat de mogelijkheid voor de Minister ook andere groepen natuurlijke personen de mogelijkheid te geven lid te worden. Bij deze uitbreiding wordt gedacht aan Nederlanders in het buitenland, buitenlandse studenten in de Nederlandse taal en Vlamingen. Met Vlaanderen wordt ten behoeve van de Nederlandse taal samengewerkt in de Nederlandse Taalunie. De digitale collectie van Nederlandstalige literatuur van de DBNL is hier onder andere uit voortgekomen. Het openstellen van het lidmaatschap voor nieuwe groepen vereist een goede analyse van licenties en uitvoerbaarheid. Daarbij kan ook gedacht worden aan beperkingen bij de toegang tot bepaalde digitale werken of hogere tarifiering.

Jeugdcontributie

De bestaande bibliotheekwetgeving bevat een bepaling die jeugd tot 18 jaar vrijstelt van het betalen van contributie voor het gebruik van de fysieke bibliotheek. Doel van deze bepaling is jeugd zonder toegangsdrempel in contact te brengen met lezen, literatuur en cultuur. Bij wijze van uitzondering op deze regel is contributieheffing voor de jeugd mogelijk, indien het college van burgemeester en wethouders daartoe besluit. De contributie mag dan maximaal 50% van de contributie voor volwassen leden bedragen. Waar wel jeugdcontributie wordt geheven, is dit vaak voor de groep 16- en 17-jarigen. Gemeenten die jeugdcontributie heffen, zien dit als een instrument voor gewenning aan de kosten van de dienstverlening. In de praktijk stelt het grootste deel van de gemeenten en bibliotheken de jeugd vrij van contributie. Tegen deze achtergrond is het invoeren van een algehele en ongeclausuleerde verplichting tot vrijstelling van jeugdcontributie een te zwaar bestuurlijk middel. Het wetsvoorstel handhaaft daarom de bestaande situatie.

Overwogen is voor het digitale domein eenzelfde regeling van contributievrijstelling voor de jeugd te treffen als in het fysieke domein. Daar is om de volgende redenen van afgezien. Uitlening van fysieke werken vindt plaats op basis van een beperking van het leenrecht. Dat wil zeggen dat openbare bibliotheken fysieke werken zonder voorafgaande toestemming van de rechthebbende kunnen uitlenen. Dit regime is niet van toepassing op digitale werken (zie verder Hoofdstuk 7). Voor de uitlening van e-content zijn daarom overeenkomsten met uitgevers nodig. Deze overeenkomsten zullen naar verwachting uitgaan van een bedrag per uitlening. Voor de inkoop van e-content is een gelimiteerd bedrag beschikbaar. Als jeugdleden alle e-content kosteloos zouden kunnen lenen, zou dit een onevenredig groot beslag op het budget voor e-content kunnen leggen. Ook zou het kosteloos ter beschikking stellen van e-content de zich ontwikkelende markt van het e-book kunnen schaden. Bij het bepalen van de tarieven voor het gebruik van e-content door de jeugd kan rekening worden gehouden met beleidsdoelen als het stimuleren van het lezen en de kennismaking met literatuur en cultuur. De Minister kan daarover afspraken maken met de KB.

6. De fysieke bibliotheek

Naast de onderwerpen die betrekking hebben op de fysieke bibliotheek en gelden voor het stelsel als geheel worden in dit wetsvoorstel specifiek regels gesteld over het interbibliothecair leenverkeer en de ondersteuning van de lokale bibliotheken door provinciale ondersteuningsinstellingen. Voor dat laatste onderwerp wordt verwezen naar de toelichting op de provinciale rol in hoofdstuk 4.

Interbibliothecair leenverkeer

Het interbibliothecaire leenverkeer is een essentiële schakel voor het functioneren van de fysieke bibliotheek. Het is een bovenlokale ondersteunende activiteit. Op grond van dit wetsvoorstel is de logistieke uitvoering van het interbibliothecaire leenverkeer een provinciale taak. Dat sluit aan bij de huidige praktijk. Het interbibliothecaire leenverkeer omvat niet alleen de logistieke diensten, maar ook het ter beschikking stellen van werken aan leden van andere bibliotheken en het doen van verzoeken hiertoe.

7. De digitale bibliotheek

Dit wetsvoorstel structureert de activiteiten van de openbare bibliotheek en een aantal verwante partijen in het digitale domein.

Eén digitale bibliotheek voor het algemene publiek

Er is één digitale bibliotheek Nederland voor het algemene publiek waarin in ieder geval de digitale activiteiten van de openbare bibliotheeksector, de KB en DBNL samenkomen. Deze digitale bibliotheek geeft toegang tot de collectie van de Europese digitale bibliotheek Europeana. De digitale bibliotheek kent twee onderdelen: de infrastructuur en de content. De digitale bibliotheek omvat rechtenvrije en auteursrechtelijk beschermde content. De rechtenvrije content is voor iedereen vrij toegankelijk.

In een proces van enkele jaren zijn alle circa 160 openbare bibliotheekorganisaties samengebracht in één digitaal netwerk. Zij hebben een gemeenschappelijke catalogus, website-infrastructuur en database over gebruik en gebruikers. Dit wetsvoorstel zet een volgende stap en concentreert de digitale activiteiten van de openbare bibliotheken, de KB en DBNL bij de KB. Door concentratie van de digitale inspanningen op één

plek wordt de versnippering in het digitale domein teruggedrongen en kan een groter publieksbereik ontstaan. Het geeft extra kracht aan de digitale agenda's van de KB en van de openbare bibliotheken. Hiervoor worden de volgende digitale taken van de openbare bibliotheken samengevoegd met de digitale taken van de KB en van DBNL:

- *Digitale infrastructuur*: Dit betreft de bouw, het beheer en de doorontwikkeling van de digitale infrastructuur, inclusief de daarbij behorende innovatie. Deze taken worden op dit moment uitgevoerd door Bibliotheek.nl onder verantwoordelijkheid van het SIOB.
- *Content en contextualisering*: Hieronder vallen de aankoop en het beschikbaar stellen van e-content, op voordracht van de bibliotheekbranche en afgestemd op de verschillende gebruikersgroepen, het bijbehorende beheer van rechten en licenties. Naast primaire bronnen gaat het ook om contextualisering en dossiers. Alle activiteiten die de KB, Bibliotheek.nl en DBNL op dit gebied verrichten, worden bij elkaar gebracht. Hoewel de nadruk op tekst ligt, kan de digitale bibliotheek ook audiovisuele content aanbieden. Zo heeft de Centrale Discotheek Rotterdam (CDR) een digitale muziekdienst ontwikkeld die geschikt is voor landelijk gebruik. Deze dienst wordt toegevoegd aan het pakket van de landelijke digitale bibliotheek. Ook worden verbindingen gelegd met de stichting Beeld en Geluid.

Leenrecht en e-lending

Openbare bibliotheken hebben de mogelijkheid fysieke werken uit te lenen op basis van een beperking in de Auteurswet.¹⁰ Rechthebbenden ontvangen hiervoor een vergoeding via de stichting leenrecht. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is verkend of het uitlenen van digitale werken (e-lending) ook onder deze regeling van het leenrecht in de Auteurswet kan vallen en of het Europese auteursrechtelijke kader ruimte laat voor een wettelijke uitzondering op het auteursrecht. Uit de wetsgeschiedenis van de Auteurswet blijkt dat het huidige leenrecht niet alleen betrekking heeft op boeken, maar ook op andere informatiedragers (zoals cd-rom) en dat de wetgever de noodzaak heeft ingezien om de publieke taak van de bibliotheken te verbreden naar een divers digitaal aanbod. Niettemin moet uit de tekst en de geschiedenis van de huidige Auteurswet de conclusie worden getrokken dat de wet alleen betrekking heeft op het uitlenen van stoffelijke (fysieke) exemplaren van werken en dus geen ruimte laat voor e-lending. Ook de Richtlijn verhuurrecht en uitleenrecht, die het leenrecht voor de lidstaten van de Europese Unie heeft geharmoniseerd, lijkt beperkt te zijn tot de uitleen van materiële exemplaren en laat daarom waarschijnlijk geen ruimte voor aanpassing van de Nederlandse wet.

Behalve de Richtlijn verhuurrecht en uitleenrecht is ook de Auteursrecht-richtlijn van 2001 van belang. Deze bevat een limitatieve lijst van toegestane wettelijke beperkingen van het auteursrecht, waaronder ook enkele beperkingen voor openbare bibliotheken. Geen van deze bepalingen biedt de bibliotheken de ruimte om aan hun leden auteursrechtelijk beschermde e-books zonder voorafgaande toestemming online ter beschikking te stellen.

Met dat al lijkt de conclusie gewettigd dat het bestaande Europese kader van richtlijnen op het terrein van het auteursrecht geen ruimte laat voor invoering op nationaal niveau van een wettelijke uitzondering die e-lending door openbare bibliotheken toestaat. Dit betekent dat het uitlenen van e-content door openbare bibliotheken zal moeten plaatsvinden op basis van contractuele afspraken tussen betrokken partijen

¹⁰ Artikel 15c, eerste lid.

zoals uitgevers, collectieve beheersorganisaties, distributeurs en bibliotheken. De Rijksoverheid zal de voortgang daarvan volgen en kan een faciliterende rol spelen.

De inkoop en bekostiging van e-content

De digitale bibliotheek moet kunnen beschikken over voldoende relevante content om voor het brede publiek van meerwaarde te zijn. De fysieke collectie 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. Uit efficiencyoverwegingen wordt de inkoop van digitale content voor de openbare bibliotheken via deze wetgeving gepositioneerd als een activiteit die centraal en niet lokaal wordt uitgevoerd. Deze taak behoort niet langer tot de verantwoordelijkheid van de individuele bibliotheken en de gemeentebesturen. Via een groeipad wordt een hiermee 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. Op deze manier beschikken de bibliotheken gezamenlijk via een eenvoudige en efficiënte route over een substantieel budget voor de inkoop van digitale content. Doel hiervan is bibliotheken in staat te stellen de leden een relevante digitale collectie ter beschikking te stellen. De lokale bibliotheken blijven verantwoordelijk voor specifieke lokale digitale content en specifieke lokale toepassingen.

De KB verricht namens de Staat de feitelijke inkoop, maar deze inkoop wordt uitsluitend verricht op voordracht van de openbare bibliotheken. De inhoudelijke keuzes blijven dus bij de bibliotheeksector liggen.

In stand houden van de landelijke digitale bibliotheek door de KB

Het is de taak van de KB om de landelijke digitale bibliotheek in stand te houden. Samenvattend houdt dit in ieder geval in: het beheer en de ontwikkeling van de landelijke digitale infrastructuur, de inkoop en contextualisering van e-content, het vaststellen van regels voor het gebruik van content van de digitale bibliotheek en – waar van toepassing – het vaststellen van tarieven voor de toegang tot auteursrechtelijk beschermde content. De KB legt daarbij verbindingen met andere publieke aanbieders van e-content. Doelgroep is het algemene publiek in brede zin, waarbij aandacht kan zijn voor specifieke doelgroepen. Met het oog op de samenhang tussen de fysieke en de digitale bibliotheek verricht de KB deze taak in overleg met de openbare bibliotheekbranche.

De wijze waarop de instandhouding van de landelijke digitale bibliotheek plaatsvindt, beschrijft de KB elke vier jaar in haar instellingsplan. Het aparte onderdeel dat hiervoor wordt opgenomen heet het beheerplan landelijke digitale bibliotheek. Het instellingsplan wordt aan de Minister voorgelegd en op deze wijze kan de concrete uitwerking door de KB van de instandhouding door de Minister worden beoordeeld.

8. Ontvangen adviezen

8.1. Advies van de Raad voor cultuur

De Raad voor cultuur heeft op 6 juni 2013 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. De Raad is positief over de integratie op landelijk niveau van de activiteiten van Bibliotheek.nl, het SIOB en de KB, over de positionering van de KB als dé landelijke bibliotheekorganisatie en over de oprichting van een landelijke digitale bibliotheek. De Raad mist een

vernieuwende visie op de functie en het bereik van de lokale, fysieke bibliotheken.

De Raad vraagt zich af of het doel van de wet – het bibliotheekstelsel functioneert als één netwerk van samenwerkende organisaties – waargemaakt kan worden zonder afdwingbare verplichtingen aan gemeenten. De raad vreest dat gemeenten hun openbare bibliotheekvoorzieningen zullen inkrimpen vanuit de gedachte dat de landelijke digitale bibliotheek het publiek afdoende kan bedienen. De Raad adviseert daarom in de wet aan te geven welk belang en welke functie een openbare bibliotheekvoorziening voor (de inwoners van) een gemeente heeft, vanuit welke waarden de bibliotheek opereert en dit sterker te verbinden met andere maatschappelijke domeinen.

Naar analogie van de publieke mediaopdracht in de Mediawet 2008 adviseert de Raad om in de wet niet alleen de functies van de openbare bibliotheek te noemen, maar ook de publieke waarden van waaruit deze functies worden uitgevoerd. Als publieke waarden noemt de Raad: evenwichtigheid, pluriformiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid. Deze uitwerking is volgens de Raad van belang omdat het de grenzen tussen publieke en commerciële aanbieders van content duidelijk maakt.

Belangrijke doelen van het wetsvoorstel zijn het opnieuw definiëren van de maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek en het creëren van een duidelijk onderscheid tussen het private en het publieke domein. Een beschrijving van de publieke waarden van waaruit de openbare bibliotheek functioneert, speelt hierbij een belangrijke rol. Het advies van de Raad wordt gevolgd en de publieke waarden zijn niet alleen in de toelichting, maar ook in artikel 4 opgenomen. Deze waarden hebben hun basis in een Unesco Manifest over de openbare bibliotheken en zijn ook beschreven in de Hoofdpijnenbrief bibliotheekwetgeving van december 2011. De publieke waarden die de Raad noemt, wijken daar iets van af. Uit het oogpunt van consistentie en continuïteit heeft het de voorkeur van dezelfde vijf publieke waarden uit te blijven gaan.

Volgens de Raad wordt de lokale bibliotheek in het wetsvoorstel voornamelijk als klassiek uitleencentrum van fysieke boeken gepositioneerd. De Raad adviseert de positie van de lokale bibliotheken toekomstbestendig en helder te omschrijven. Er moet meer ruimte worden geboden voor innovatie en minder aandacht uitgaan naar de uitleenfunctie. De invulling van de functies van de fysieke bibliotheek vraagt om maatwerk, passend bij de lokale situatie. Mede aan de hand van dit advies zijn de maatschappelijke functies uitgebreid. Naast de klassieke functies «lezen, leren, informeren» worden ook «ontmoeting en debat» en «kunst en cultuur» als bibliotheekfuncties vermeld.

Bij de herpositionering van de bibliotheekfuncties moet volgens de Raad een sterkere verbinding tussen de openbare bibliotheken en andere maatschappelijke domeinen als cultuureducatie, erfgoed, media, onderwijs en volwasseneneducatie worden gelegd. Ook kan meer verbinding worden gezocht met universiteitsbibliotheken. Aan dit advies is tegemoetgekomen door een bredere omschrijving van de maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek. Samenwerking met het onderwijs is al een vast bestanddeel van de taken van de openbare bibliotheek. Samenwerking met andere domeinen wordt voorgestaan, maar niet voorgeschreven. De wijze waarop en de mate waarin is afhankelijk van lokale keuzen. De nieuwe rol van de KB versterkt de relatie tussen de openbare bibliotheken en de universiteitsbibliotheken. Dit voorstel van de Raad heeft geleid tot aanpassingen in het Algemeen deel van deze toelichting.

De Raad adviseert het bibliotheekveld te beperken tot twee bestuurslagen en de provinciale laag te laten vervallen. Het wetsvoorstel doet, naar het oordeel van de Raad, een poging de provinciale laag efficiënter te maken, maar de noodzaak van deze bestuurslaag tussen lokale bibliotheekorganisaties en de landelijk opererende KB wordt onvoldoende aangetoond. De Raad stelt voor de verantwoordelijkheden van de provinciale bibliotheekorganisaties over te dragen aan gemeenten en het Rijk. Het huidige budget moet daarbij wel behouden blijven om vernieuwing van de fysieke bibliotheekvoorzieningen op lokaal niveau te kunnen realiseren.

Op grond van de volgende overwegingen wordt dit advies niet overgenomen. De digitale bibliotheek wordt door middel van dit wetsvoorstel centraal georganiseerd. Om die reden beperkt het wetsvoorstel de taken van provincies tot het fysieke domein. In het fysieke domein voeren de provincies op dit moment het IBL uit. Als de provinciale laag vervalt, moet het IBL opnieuw worden ingericht. Dat is een proces met veel afbreukrisico's. Bovendien is op provinciaal niveau een proces van opschaling en samenwerking gaande waardoor een meer efficiënte structuur kan ontstaan. Het heeft de voorkeur dit proces van onderop een kans te geven. De Raad heeft buiten beschouwing gelaten dat de budgetten die provincies nu inzetten voor het bibliotheekwerk, grotendeels afkomstig zijn uit eigen provinciale middelen. Deze budgetten komen daardoor niet beschikbaar, indien provinciale taken worden overgedragen naar een ander bestuurlijk niveau.

De Raad vindt het van groot belang dat het Rijk de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de inrichting van een landelijke digitale bibliotheek en dat deze samen met de stelseltaken bij de KB wordt ondergebracht. Hij uit zijn zorgen over het ontbreken van het leenrecht voor e-content. Ook vindt de Raad het beperkend als de toegang tot auteursrechtelijk beschermde werken in de digitale bibliotheek alleen is voorbehouden aan bibliotheekleden. Ten aanzien van het leenrecht wordt korthedshalve verwezen naar de passage in hoofdstuk 7.

De Raad vraagt tot slot om verdere onderbouwing van de keuze om de contributievrijstelling voor de jeugd alleen voor het fysieke domein wettelijk te regelen. De Raad zou het betreuren als een dergelijke vrijstelling niet geldt voor de digitale bibliotheek. Naar aanleiding van dit advies zijn de teksten over jeugdcontributie in paragraaf 5.4 aangepast.

8.2. Adviezen medeoverheden

Advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De VNG heeft bij brief van 15 april 2013 haar reactie gegeven op het wetsvoorstel. De VNG onderschrijft de voorgestelde inrichting van de digitale bibliotheek en – in algemene zin – de positie van gemeenten. Daarnaast maakt de VNG een aantal kanttekeningen bij de maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek en bij de netwerkstructuur. De VNG is van oordeel dat het vastleggen van de maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek gemeenten beperkt in de vormgeving van het lokale bibliotheekwerk. Ook de activiteiten die vereist zijn voor deelname van openbare bibliotheken aan het bibliotheeknetwerk beschouwt de VNG als een inperking van de lokale beleidsvrijheid. De VNG constateert dat de financiële positie van gemeenten onder druk staat. Een zo groot mogelijke beleidsvrijheid kan gemeenten in staat stellen in die omstandigheden openbaar bibliotheekwerk aan te blijven bieden.

Het wetsvoorstel geeft gemeenten veel ruimte bij het vormgeven van de lokale fysieke bibliotheek. Die ruimte is ingekaderd. Het wetsvoorstel heeft onder meer als doel de samenhang in het bibliotheekwerk te versterken.

Dat wordt gerealiseerd door het bibliotheekwerk te ordenen als een netwerk van samenwerkende voorzieningen. Van de partijen in het netwerk wordt daarom een beperkt aantal gemeenschappelijke activiteiten verwacht: het hanteren van één catalogus, deelname aan het IBL, het gebruik van één digitale infrastructuur en collectievorming op basis van gezamenlijke afspraken. Een bibliotheek die onderdeel is van het landelijke netwerk van openbare bibliotheken, kan de gebruiker meer en betere diensten bieden. Zo heeft de gebruiker via het IBL toegang tot de collectie van alle Nederlandse bibliotheken, inclusief de KB. De benadering van de VNG draagt het risico in zich dat het openbare bibliotheekwerk desintegreert tot een verzameling losstaande organisaties in plaats van een samenhangend netwerk. Samenwerking en afstemming tussen bibliotheekorganisaties geven bovendien efficiencyvoordelen en zijn daarmee voorwaarden om ook bij bezuinigingen de gebruikers zo optimaal mogelijk te kunnen blijven bedienen. Deze overwegingen gelden ook bij de verplichting tot het opstellen van een gezamenlijk collectieplan. Bij teruglopende middelen is het verstandig dat bibliotheekorganisaties met elkaar afspraken maken over de aanschaf van media. Binnen deze randvoorwaarden is er grote beleidsvrijheid voor gemeenten. In de Memorie van Toelichting is dat op basis van tekstsuggesties van de VNG benadrukt.

Advies van het Interprovinciaal Overleg (IPO)

Op 10 april 2013 is het wetsvoorstel besproken in een bestuurlijk overleg met VNG en IPO. Op advies van het IPO is een evaluatiebepaling toegevoegd en wordt een meer generieke omschrijving gehanteerd voor het aanduiden van de organisatie die bovenlokale ondersteuningstaken verricht. Met deze aanpassingen heeft het wetsvoorstel de instemming van het IPO.

Adviezen bestuurscolleges BES eilanden

In de periode 13 mei tot 1 juli 2013 zijn de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba geconsulteerd over het wetsvoorstel. De bestuurscolleges van Bonaire en Saba hebben hierop een advies uitgebracht. Het bestuurscollege van Bonaire geeft een positief advies over het wetsvoorstel. Het bestuurscollege van Saba geeft aan dat er op Saba nog geen sprake is van een digitale bibliotheek en het college niet verwacht dat deze er binnen afzienbare tijd zal komen. Het acht het wetsvoorstel daarom voor het grootste gedeelte niet relevant voor Saba. Het stelt voor het wetsvoorstel niet op Saba van toepassing te verklaren en de eventuele toekomstige toepasbaarheid bij de evaluatie van de wet na 5 jaar te bezien.

Naar aanleiding van deze reactie zal de ontwikkeling van de digitale bibliotheek op Saba nader worden bekeken en zal worden onderzocht op welke termijn deze voor Caribisch Nederland beschikbaar zou kunnen zijn. Doel blijft dat de openbare lichamen op termijn kunnen worden aangesloten op de landelijke digitale bibliotheek. Het wetsvoorstel wordt daarom niet op dit punt aangepast.

8.3. Resultaten van de internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel is tussen 19 april en 19 mei 2013 via een openbare internetconsultatie voorgelegd aan belanghebbenden en geïnteresseerden. In totaal zijn er 225 geldige reacties ontvangen van particulieren (60%), van (werknemers uit) het bibliotheekveld (37%) en van belanghebbende instellingen (3%).

Het merendeel van de reacties ondersteunt een herziening van de bestaande bibliotheekwetgeving met aandacht voor het digitale domein. De ontwikkeling van een landelijke digitale bibliotheek wordt als positief ervaren. Dat geldt ook voor de centrale rol van de KB in het bibliotheek-netwerk. Wel is er op sommige aspecten commentaar. Deze kunnen worden gegroepeerd naar onderstaande hoofdpunten.

De verhouding en de wisselwerking tussen de fysieke en de digitale bibliotheek

De reacties bevestigen het belang van fysieke én digitale dienstverlening van de openbare bibliotheek. De vrees wordt uitgesproken dat de wet zal leiden tot een scheiding tussen de lokale, fysieke bibliotheek en de landelijke, digitale bibliotheek. Enerzijds komt dit doordat beide componenten in de conceptwet apart worden gedefinieerd. Anderzijds ontstaat deze zorg door de mogelijkheid om een losstaand digitaal lidmaatschap af te sluiten. Daarnaast is er bij meerdere respondenten het – onjuiste – beeld ontstaan dat de fysieke bibliotheek in zijn geheel zal worden vervangen door de digitale bibliotheek. Functioneel en juridisch-technisch is het nodig in het wetsvoorstel een onderscheid te maken tussen de fysieke en de digitale bibliotheek, omdat deze verschillende aansturing kennen. Dit wil echter niet zeggen dat deze twee in praktijk los van elkaar staan. De samenhang tussen de fysieke en digitale component is onder meer geregeld in artikel 7 (Netwerk en deelnemers), artikel 8 (Functioneren van het netwerk) en artikel 10 (collectieplan). Om deze synergie verder te benadrukken en te verhelderen zijn de artikelen over lidmaatschap en toegang (artikel 12) en de bijbehorende teksten in de Memorie van Toelichting geherformuleerd. Daarbij is de verplichting voor lokale bibliotheken om hun leden in te schrijven bij de digitale bibliotheek komen te vervallen.

Zorgplicht gemeenten

Veel bibliotheken stellen voor de positie van de lokale bibliotheek te verankeren via een bekostigingsplicht voor gemeenten. Een bekostigingsplicht of zorgplicht verhoudt zich niet tot de algemene beleidslijn bestuurlijke verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau te leggen. Ook zou – conform de systematiek van de Financiële verhoudingswet – geregeld moeten worden dat de financiële consequenties van een zorgplicht of bekostigingsplicht kunnen worden opgevangen door de gemeente. Daar is binnen de OCW- of rijksbegroting geen financiële ruimte voor.

De bibliotheekfuncties

Er is veel steun voor het feit dat het conceptwetsvoorstel de maatschappelijke functies van de openbare bibliotheek opnieuw definieert. Drie functies (kennis en informatie, ontwikkeling en educatie en lezen en literatuur) waren opgenomen in het conceptwetsvoorstel. Twee andere functies (ontmoeting en debat, kunst en cultuur) stonden als afgeleide functies beschreven in de toelichting. In verschillende reacties wordt voorgesteld ook de twee laatstgenoemde functies in de wetstekst op te nemen. Het alleen noemen van de drie klassieke kernfuncties kan de fysieke openbare bibliotheek mogelijk te veel inkaderen in de huidige vorm, terwijl de functies van een bibliotheek aan het verschuiven zijn. Deze suggestie is overgenomen.

Jeugdcontributie

Een groot aantal respondenten pleit voor een verruiming van de voorgestelde contributievrijstelling voor de jeugd. Ook zijn er enkele tegenstanders van een dergelijke verruiming. Op basis van de argumentatie beschreven in hoofdstuk 5, is besloten het wetsvoorstel op dit punt niet aan te passen.

De uitname uit het gemeentefonds

Enkele partijen uit het bibliotheekveld stellen voor om af te zien van de beoogde uitname uit het gemeentefonds. Zij vrezen dat het bedrag van de uitname gekort zal worden op de budgetten voor de lokale bibliotheken en daardoor de positie van de fysieke bibliotheek zal verslechteren. De uitname uit het gemeentefonds is het resultaat van een bestuurlijke afspraak met VNG. Overeengekomen is dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de bekostiging van de landelijke digitale infrastructuur. De branche zorgt er voor dat er structureel een substantieel budget beschikbaar is voor de centrale inkoop van e-content. Om dit te garanderen wordt een bedrag uit het gemeentefonds genomen. Deze combinatie van bekostiging van de infrastructuur en bekostiging van de content is essentieel om te komen tot een volwaardige digitale bibliotheek. De suggesties op dit onderwerp hebben niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel.

Gegevenslevering

Verschillende bibliotheken plaatsen vraagtekens bij het feit dat het wetsvoorstel bibliotheken verplicht periodiek een aantal gegevens aan te leveren. Zij zijn het er niet mee eens dat deze gegevens breder beschikbaar komen dan de eigen organisatie en de lokale subsidiegever. Ook wordt aandacht gevraagd voor mogelijke kosten die uit deze verplichting voortvloeien. Het desbetreffende artikel is bedoeld om de Minister een beeld te geven van het functioneren van het stelsel als geheel. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over leden, collectie en uitlending. Dergelijke kernprestatie-indicatoren zijn onmisbaar als basis voor beleid. Omdat het bibliotheekwerk wordt bekostigd met publieke middelen, moet ook publiek verantwoording worden afgelegd over de prestaties van het stelsel. De gegevens zullen zoveel mogelijk automatisch worden aangeleverd via de landelijke digitale infrastructuur. Omdat dit vanuit de reguliere bedrijfsvoering gebeurt, zal er niet of nauwelijks sprake zijn van extra kosten. De opmerkingen hebben niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel.

Certificering

Enkele bibliotheken stellen voor aan openbare bibliotheken de eis te stellen dat zij voldoen aan de geldende eisen voor certificering. Het openbare bibliotheekwerk kent een goed functionerend certificeringssysteem. Het is een systeem van zelfregulering. Indien dit systeem in de wet zou worden opgenomen, heeft dit als consequentie dat de Minister de verantwoordelijkheid krijgt op het niveau van individuele bibliotheken te bepalen of deze wel of niet een bibliotheek zijn in de zin van deze Wet. Een dergelijke rol verhoudt zich niet met het decentrale karakter van het lokale bibliotheekwerk. De opmerkingen hebben daarom niet geleid tot een aanpassing van het voorstel.

Aanpassing auteurswet

Het merendeel van de respondenten pleit voor aanpassing van de huidige Auteurswet, zodat de beperking van het leenrecht ook op e-boeken van toepassing kan zijn. Deze mogelijkheid is verkend, maar zoals in hoofdstuk 7 aangegeven vanwege Europese regelgeving momenteel niet haalbaar. Bepleit zal worden dat het onderwerp «e-lending en openbare bibliotheken» in Europees verband op de agenda komt.

Overige punten

In de reacties op de internetconsultatie kwam naar voren dat sommige begrippen of passages voor verwarring zorgen. Zo is er onder andere onduidelijkheid over het collectieplan, (de rol van de provincie bij) fysieke innovatie, de aard van het lidmaatschap van de digitale bibliotheek, toegang tot niet auteursrechtelijk beschermde werken en wat de rol van onderwijs in het netwerk is. Deze onduidelijkheden zijn tekstueel verhelderd.

8.4. Overige consultatie

Het wetsvoorstel is voorbereid in overleg met relevante externe partijen. Dit betreft de VOB, de KB, het SIOB, de Nederlandse Taalunie en de DBNL. In het overleg met deze partijen is geanalyseerd voor welke onderwerpen wetgeving geboden is en welke beleidsvarianten ingezet kunnen worden.

Daarnaast is het voorstel tot wijziging van de Auteurswet voorgelegd aan de Stichting Leenrecht, het Nederlands Uitgeversverbond, Dedicon en Viziris. Deze organisaties hebben geen bezwaar tegen de wijziging.

9. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel spelen zich af binnen de bestaande budgettaire kaders. Uitgesplitst naar de verschillende groepen waarop het wetsvoorstel zich richt, is het beeld als volgt:

Overheden

Het wetsvoorstel continueert bestaande wettelijke taken van de Rijks-overheid op het terrein van de openbare bibliotheken uit de Wsc, zoals de verantwoordelijkheid voor de stelseltaken en voor de voorziening voor personen met een leesbeperking. Daarnaast codificeert het wetsvoorstel beleid dat de afgelopen jaren is ontwikkeld en uitgevoerd ten aanzien van de digitale bibliotheek. De uitgaven voor het totaal van deze taken blijven binnen het bestaande financiële kader voor de openbare bibliotheken van artikel 14 van de begroting van het Ministerie van OCW. Uit overwegingen van inkoopkracht en efficiency vindt de inkoop van e-content centraal plaats. Hiervoor wordt bij invoering van de wet een bedrag uit het gemeentefonds genomen. De hoogte van dit bedrag wordt onder meer bepaald aan de hand van de ontwikkelingen in de omvang van het digitale aanbod. Hier is sprake van een taakmutatie van lokaal naar centraal niveau. De provinciale taken zijn geactualiseerd en geüniformeerd, maar veranderen niet wezenlijk. Voor zover sprake is van wijzigingen, hebben deze geen financiële consequenties.

Bibliotheekvoorzieningen

De landelijke taken voor het openbare bibliotheekwerk worden geconcentreerd bij de KB. Het betreft de ondersteuning van het bibliotheeknetwerk (zgn. stelseltaken), de voorziening voor personen met een leesbeperking

en het beheer en de ontwikkeling van de landelijke digitale infrastructuur. De uitvoering van deze taken wordt geïntegreerd in de KB. De centrale structuur van de digitale bibliotheek kan financiële consequenties hebben voor de lokale bibliotheken. E-content wordt centraal ingekocht (zie hierboven). Lokale bibliotheken hoeven deze uitgaven daardoor niet meer te doen.

Gebruikers

Het wetsvoorstel handhaaft de bestaande regelingen ten aanzien van lidmaatschap en contributie voor de fysieke bibliotheek. Omdat de markt van het e-book in ontwikkeling is, bevat het wetsvoorstel geen bepalingen over de financiële condities voor de toegang tot een e-book. De KB kan deze vaststellen, rekening houdend met de publieke taak van de openbare bibliotheek en de financiële mogelijkheden. Bij het vaststellen van tarieven hoort de KB wel de Minister.

10. Administratieve lasten

Op grond van dit wetsvoorstel zijn bibliotheekorganisaties verplicht een aantal gegevens te leveren over middelen, medewerkers en resultaten. Deze gegevens verschaffen inzicht in het functioneren en in de prestaties van de openbare bibliotheken. Ze zijn bedoeld voor beleidsontwikkeling en evaluatie. Rapportages op basis van deze gegevens kunnen betrekking hebben op het niveau van een individuele organisatie, op groepsniveau en op landelijk niveau. Aanleiding tot deze verplichting is de behoefte onder subsidieverstrekkers periodiek te kunnen beschikken over prestatiegegevens van publiek bekostigd bibliotheekwerk. De verplichting formaliseert de bestaande praktijk waarbij bibliotheekorganisaties via een jaarlijkse enquête gegevens leveren voor een informatiesysteem van de branche (BIS). In de praktijk zal deze verplichting niet tot extra administratieve lasten leiden, omdat de gegevens niet specifiek voor dit doel verzameld hoeven te worden. Het aanleveren van de gegevens vindt plaats via het datawarehouse als onderdeel van de reguliere bedrijfsprocessen.¹¹ Bij ministeriële regeling worden de concrete gegevens vastgesteld die aangeleverd dienen te worden. Bij die regeling is daarom pas vast te stellen of er sprake is van een toename van administratieve lasten.

De overige onderdelen van het wetsvoorstel zijn niet van invloed op de administratieve lasten.

11. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel geeft de KB een centrale rol in het openbare bibliotheekstelsel. De KB wordt onder andere verantwoordelijk voor de landelijke digitale bibliotheek en de stelseltaken die het SIOB momenteel uitvoert. De KB kan daarom beschouwd worden als de belangrijkste uitvoerder van de wet.

In deze context is de KB gevraagd het wetsvoorstel te beoordelen op uitvoerings- en handhavingsaspecten en een antwoord te geven op de vraag of zij problemen voorziet bij de uitvoering van de beoogde wetgeving. Hierbij is de KB gevraagd BNL en SIOB te betrekken als huidige uitvoerders. Tot slot is de auditdienst van het Rijk gevraagd het wetsvoorstel te toetsen op financiële rechtmatigheid.

In het algemeen acht de KB het wetsvoorstel uitvoerbaar. Op haar advies is wel de reikwijdte van het wetsvoorstel voor de KB als organisatie

¹¹ Het datawarehouse is een geïntegreerd onderdeel van de digitale bibliotheek.

verduidelijkt. Er is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de taken op grond van de WHW en onderhavig wetsvoorstel. Daarnaast is op haar verzoek de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies toegevoegd om haar taken te kunnen vervullen. Dit heeft voornamelijk betrekking op de stimulering van innovatie in het netwerk en de verzorging van de voorziening voor personen met een leesbeperking.

Het SIOB heeft in het kader van de handhaafbaarheid gevraagd naar de gevolgen als partijen in het netwerk zich niet aan de wettelijke verplichtingen houden of gemaakte afspraken niet nakomen. Dit punt raakt in meer algemene zin het karakter van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt meer richting en samenhang te bewerkstelligen in de context van een decentraal stelsel. Dat is vormgegeven via een beschrijving van de functies van een openbare bibliotheek en van de onderwerpen die bibliotheken in gezamenlijkheid moeten uitvoeren. Verwacht wordt dat partijen elkaar er op aanspreken, als daarvan wordt afgeweken. Wettelijk toezicht en wettelijke sancties passen niet bij het karakter van onderhavig wetsvoorstel.

Tot slot zijn voornamelijk door BNL zorgen geuit over de administratie van gebruikers bij de landelijke digitale bibliotheek. Op dit moment wordt gewerkt vanuit decentrale administraties, maar een landelijke ledenadministratie zou efficiënter zijn. Aan de hand van deze opmerking is het wetsvoorstel zo aangepast dat de mogelijkheid bestaat voor de branche om tot een geïntegreerde administratie voor fysiek en digitaal gebruik van de openbare bibliotheek te komen. Ook is in artikel 8 de verplichting opgenomen dat de openbare bibliotheekvoorzieningen hun ledenadministratie op elkaar afstemmen.

De Auditdienst Rijk ziet vanuit financieel opzicht geen problemen voor de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 1

Eerste lid

Landelijke digitale bibliotheek. Deze bibliotheek is niet als organisatie, maar als voorziening gedefinieerd. Het is een openbaar toegankelijke voorziening die ongeacht de plaats waar iemand zich bevindt of het tijdstip, raadpleegbaar is. Bezoek van de voorziening is uiteraard wel afhankelijk van een internetverbinding.

Lokale bibliotheek. Deze definitie komt overeen met de definitie van openbare bibliotheek in de Wsc. Het gaat om een bibliotheekvoorziening die voor het algemeen publiek toegankelijk is en wordt gesubsidieerd door een of meer gemeenten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Een lokale bibliotheek kan meerdere vestigingen omvatten. De verplichtingen in deze wet zijn van toepassing op de organisatie als geheel en niet op iedere vestiging afzonderlijk.

Provinciale ondersteuningsinstelling. Een provinciale ondersteuningsinstelling is een door een of meerdere provincies gesubsidieerde voorziening die ondersteuning biedt aan de lokale bibliotheken in de desbetreffende provincie of provincies. Een provinciale ondersteuningsinstelling kan dus de lokale bibliotheken in meerdere provincies ondersteunen en er hoeven dus niet twaalf van deze organisaties te zijn. Het gaat om een gesubsidieerde of in stand gehouden voorziening, wat betekent dat het ook een organisatieonderdeel kan zijn van een provincie en niet een zelfstandige organisatie behoeft te zijn.

Werk. Voor deze definitie wordt verwezen naar de Auteurswet. Dit is een brede definitie en hier kunnen allerlei soorten materialen en media onder vallen. Voor de fysieke bibliotheken zal het om fysieke materialen als boeken, tijdschriften, cd's en dvd's gaan. Voor de digitale bibliotheek gaat het om verschillende soorten digitale bestandtypes voor tekst, geluid en beeld.

Tweede lid

In de bibliotheeksector worden verschillende begrippen toegepast om een gebruiker van een voorziening te duiden. Zo wordt over abonnees, leden en pashouders gesproken. Centraal kenmerk is dat de gebruiker geregistreerd is bij de voorziening. In dit wetsvoorstel is gekozen voor het begrip leden om geregistreeerde gebruikers te duiden. De omschrijving van dit begrip is opgenomen om aan te geven dat het niet gaat om een lid van een vereniging.

De omschrijving is niet opgenomen bij de begripsomschrijvingen in het eerste lid omdat de betekenis van lid alleen van toepassing is als wordt gesproken over een lid van een bibliotheekvoorziening en uiteraard niet als wordt verwezen naar een lid van een wetsartikel.

Artikel 2

Openbare bibliotheekvoorziening is het algemene begrip voor een door een overheidslaag gesubsidieerde of in stand gehouden voorziening in het stelsel van voor het algemeen publiek toegankelijke bibliotheken. Onder dit begrip vallen de lokale bibliotheken, de provinciale ondersteuningsinstellingen en de KB. Voor de KB reguleert dit wetsvoorstel de taken die passen in het kader van de bibliotheekfunctie ten behoeve van het algemeen publiek. Die taken zijn aanvullend ten opzichte van de taken die haar in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (verder: WHW) zijn opgedragen.

Artikel 3

Dit wetsvoorstel is met uitzondering van de bepalingen die verband houden met het interbibliothecaire leenverkeer van toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het leenverkeer met bibliotheken in die openbare lichamen en bibliotheken in het Europese deel van Nederland is praktisch onuitvoerbaar. Andere bepalingen als de functies van een bibliotheek en jeugdcontributievrijstelling zijn wel van toepassing. De lokale bibliotheken in de openbare lichamen zijn wel deelnemer in het bibliotheeknetwerk, alleen niet alle eisen zijn op hen van toepassing. De eisen die verband houden met het interbibliothecaire leenverkeer en het collectiebeleid zijn niet van toepassing, maar de eis tot ondersteuning van het onderwijs wel. Tevens zullen de lokale bibliotheken op termijn ook moeten voldoen aan een op de andere deelnemers afgestemde digitale infrastructuur om de bibliotheken toch zo veel mogelijk bij het netwerk te betrekken.

Tot slot kunnen ingezetenen van de openbare lichamen ook gewoon lid worden van de landelijke digitale bibliotheek.

Artikel 4

Een openbare bibliotheekvoorziening onderscheidt zich van marktpartijen doordat zij op objectieve wijze het algemeen publiek van informatie en kennis voorziet. Aan de dienstverlening van een openbare bibliotheekvoorziening liggen vijf waarden ten grondslag. Dit zijn: onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en authenticiteit. Dit zijn

internationaal erkende uitgangspunten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5

Dit artikel regelt de vijf basisfuncties die een openbare bibliotheekvoorziening heeft. Er is pas dan sprake van een openbare bibliotheekvoorziening, als elk van de vijf basisfuncties wordt vervuld. De wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven is afhankelijk van de lokale vraag en het lokale beleid. Uitvoering van de functies is op veel verschillende manieren mogelijk, bijvoorbeeld via regionale samenwerking. Dit kan betekenen dat niet elke bibliotheekvestiging in een regionaal samenwerkingsverband in gelijke mate aan de functies inhoud geeft. De functies zijn alleen van toepassing op openbare bibliotheekvoorzieningen die voor het algemeen publiek toegankelijk zijn. Hiermee worden de provinciale ondersteuningsinstellingen uitgesloten, aangezien deze als functie hebben de ondersteuning van de lokale bibliotheken en zich niet rechtstreeks richten tot het algemeen publiek.

Artikel 6

De verantwoordelijkheid voor de openbare bibliotheekvoorzieningen in Nederland ligt bij de gemeenten, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de provincies en het Rijk gezamenlijk. Elke overheidslaag heeft zijn eigen rol in het stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen. Een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen kan slechts goed functioneren, als deze rollen goed op elkaar zijn afgestemd. Zo zijn de gemeenten en de openbare lichamen verantwoordelijk voor de lokale bibliotheken, de provincies voor de provinciale ondersteuningsinstellingen en het Rijk voor de KB en de landelijke digitale bibliotheek. Omdat de openbare bibliotheekvoorzieningen het netwerk vormen, zijn de eisen aan de voorzieningen gesteld en niet aan de overheidslagen. Een openbare bibliotheekvoorziening wordt echter grotendeels gesubsidieerd door een van de overheidslagen. Het is dan ook mede een verantwoordelijkheid van de overheden dat één bibliotheeknetwerk tot stand komt. Daarom is aan de verschillende overheden de taak opgelegd te bevorderen dat een door hen gesubsidieerde openbare bibliotheekvoorziening aan de verplichtingen in deze wet voldoet. Deze bevordering kan concreet bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in subsidieverplichtingen aan de bibliotheekvoorziening.

In dit artikel wordt over provinciebesturen, gemeentebesturen en besturen van de openbare lichamen gesproken en niet over het desbetreffende orgaan. Reden is dat geen concrete uitvoeringstaak wordt opgelegd en dat voor de genoemde verantwoordelijkheid verschillende organen bevoegd zouden kunnen zijn. De Provinciewet en Gemeentewet definiëren provinciebestuur onderscheidenlijk gemeentebestuur als het voor de desbetreffende taak bevoegde gezag. Deze omschrijving past goed bij de in dit artikel omschreven verantwoordelijkheid.

Voor het functioneren van het netwerk is het noodzakelijk dat elk van de partijen zijn rol vervult. Besluiten van één van de partijen kunnen van invloed zijn op het netwerk als geheel. Het derde lid regelt dat, indien een partij een voornemen heeft tot een besluit dat van aanzienlijke invloed is op het netwerk, deze partij dit voornemen bespreekt met de andere partijen in het netwerk. Dit kan zich op verschillende bestuurlijke niveaus voordoen: tussen landelijke partijen (Rijk, Interprovinciaal Overleg en VNG), maar ook op lokaal of regionaal niveau. Het gaat hierbij alleen om voorgenomen besluiten met een ingrijpend karakter, namelijk besluiten die tot het sluiten van een openbare bibliotheekvoorziening leiden of die

ervoor zorgen dat een openbare bibliotheekvoorziening redelijkerwijs niet meer aan de verplichtingen van deze wet kan voldoen. Het overleg tussen partijen heeft tot doel het stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen zo in te richten dat de toegankelijkheid ervan voor het algemeen publiek wordt gewaarborgd. Zo nodig moeten om dit doel te bereiken tussen de betrokken partijen afspraken worden gemaakt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen naburige gemeenten waarbij gezamenlijk publieke voorzieningen worden aangeboden.

Artikel 7

Dit artikel regelt dat de openbare bibliotheekvoorzieningen één netwerk vormen. Het vormen van netwerken was al geregeld in artikel 11b van de Wsc en dit artikel borduurt hier op voort. In de Wsc is het vormen van netwerken als bevorderingstaak omschreven voor de overheden. Op basis van die bepaling zijn een groot aantal lokale, regionale en landelijke netwerken tot stand gekomen die zich vooral richten op leenverkeer. Met dit wetsvoorstel worden al deze netwerken samengebracht. Alle lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen vormen één netwerk en hier wordt de KB voor wat betreft haar taak tot het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek, aan toegevoegd. Voor haar overige taken op grond van dit wetsvoorstel is de KB wel een openbare bibliotheekvoorziening, maar geen onderdeel van het netwerk. De stelseltaken worden namelijk verricht ten behoeve van het netwerk, maar niet in het netwerk. De voorziening voor personen met een leeshandicap is een bijzondere voorziening en niet bestemd voor de overige gebruikers van de openbare bibliotheekvoorzieningen.

Artikel 8

De netwerkgedachte veronderstelt dat de deelnemers van het netwerk samenwerken en gezamenlijk de gebruikers ten dienste zijn. Om deze samenwerking te bereiken worden zes verplichtingen gesteld aan de voorzieningen. Voor een inhoudelijke beschrijving van deze verplichtingen wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Niet elke voorziening zal dezelfde taken uitvoeren, maar zij dienen wel allen hun bijdrage te leveren. Dit geldt voor het interbibliothecaire leenverkeer. De werken zullen ter beschikking moeten worden gesteld door de lokale bibliotheken, de provinciale ondersteuningsinstellingen verzorgen het vervoer en de KB zorgt via de landelijke digitale bibliotheek voor de digitale infrastructuur waarin alle werken zichtbaar zijn. Bij de afstemming van de digitale infrastructuur zal de KB de technische voorwaarden ontwikkelen. De inhoudelijke afstemming van de infrastructuur zal in gezamenlijk overleg tussen de deelnemers moeten worden bepaald.

Artikel 9

De KB krijgt naast haar taken in de WHW stelseltaken op het terrein van de openbare bibliotheek. Deze taken sluiten goed aan op haar huidige activiteiten en dienen een volwaardig en geïntegreerd onderdeel uit te maken van de algemene activiteiten van de KB. De stelseltaken hebben tot doel het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen te ondersteunen. Op verschillende manieren kunnen deze taken worden verricht. In bepaalde gevallen zal de KB zelf activiteiten uitvoeren en in andere situaties zal zij bevorderen dat deelnemers van het netwerk bepaalde activiteiten gaan uitvoeren. Onder de taak afstemming en coördinatie van het netwerk valt in het bijzonder innovatie. Het gaat dan om coördinatie van innovatie in het algemeen en tussen het fysieke en digitale domein.

De taken educatie, informatie en reflectie hebben als doel kennis en inzichten over het bibliotheekvak te verzamelen en te verspreiden. Daarbij wordt aangesloten bij internationale ontwikkelingen in het vakgebied. Daarnaast krijgt de KB de taak opgelegd om de landelijke digitale bibliotheek in stand te houden. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 17. Tot slot krijgt de KB de taak een bibliotheekvoorziening voor personen met een leesbeperking te verzorgen. Deze bijzondere voorziening overstijgt het lokale niveau en wordt al jaren op nationaal niveau uitgevoerd. De feitelijke uitvoering vindt momenteel plaats door de Stichting Aangepast Lezen, in samenwerking met stichting Dedicon en de CBB, maar de KB zal deze voorziening aansturen en coördineren. Omdat deze voorziening voor een specifieke doelgroep is bestemd en de werken niet beschikbaar zijn voor personen zonder leesbeperking, valt deze bibliotheekvoorziening niet binnen het netwerk. Zij is een bijzondere voorziening die wel tot het openbare bibliotheekwezen in Nederland als geheel behoort.

Artikel 10

De KB is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het gezamenlijk collectieplan. Het plan kan echter alleen maar tot stand komen in overeenstemming met de vertegenwoordigers van de lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen. In de regel zal de branchevereniging VOB als vertegenwoordiger van de bibliotheekvoorzieningen optreden.

Het gezamenlijk collectieplan dient elke vier jaar tot stand gebracht te worden. Het biedt een kader voor het beheer en de samenstelling van de collectie door een openbare bibliotheekvoorziening in het netwerk en is het uitgangspunt in procedureel opzicht en niet inhoudelijk. Het collectieplan heeft mede als functie de steeds veranderende vraag naar informatie van gebruikers te coördineren. Hiervoor is de gegevenslevering over gebruik van de bibliotheekvoorziening van groot belang.

Artikel 11

Gegevenslevering vindt op twee manieren plaats. Ten eerste verstrekken lokale bibliotheken en de provinciale ondersteuningsinstellingen de gegevens over hun collectie en de beschikbaarheid daarvan aan de KB, als beheerder van de landelijke digitale bibliotheek. Dit is nodig voor de vorming van de nationale bibliotheekcatalogus (NBC). De bestaande collecties zijn al grotendeels samengevoegd in de NBC, maar ook nieuw aan te schaffen werken zullen hierin opgenomen moeten worden. De KB voegt aan de catalogus de gegevens van haar eigen collectie toe evenals de collectie van de landelijke digitale bibliotheek.

De KB kan concreet bepalen welke gegevens aangeleverd dienen te worden. Het gaat dan om gegevens die noodzakelijk zijn voor de nationale catalogus. Daarbij kan de KB regels stellen over de wijze waarop de gegevens aan de KB worden aangeleverd en het tijdstip van levering.

De gegevenslevering uit het tweede lid heeft een beleidsmatig doel. Het gaat daar om gegevens die de Minister kan gebruiken voor beleidsontwikkeling. Het gaat dan om gegevens over de bibliotheekvoorziening en gegevens over personeel en gebruikers. Dit betreft geen gegevens die tot de persoon herleidbaar zijn.

Bij ministeriële regeling wordt concreet aangegeven welke gegevens dienen te worden aangeleverd. Te denken valt aan het aantal jeugdleden bij een bibliotheekvoorziening of de leeftijdsopbouw van het personeel. Het gaat ook om de op de bibliotheekvoorziening betrekking hebbende financiële gegevens. De regels zullen ook betrekking hebben op de wijze van aanlevering van gegevens en tijdstip van aanleveren.

De wijze van leveren van gegevens zal zo veel mogelijk worden vormgegeven dat de levering automatisch plaatsvindt en de organisaties zo min mogelijk administratieve lasten hebben.

Bij de totstandkoming van de regeling zullen vertegenwoordigers van de lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen worden geraadpleegd.

Artikel 12

De openbare bibliotheek in Nederland omvat met dit wetsvoorstel verschillende voorzieningen die in één netwerk samenwerken. De openbare bibliotheek kent daarbij een fysieke en een digitale component. Een ieder die in Nederland (inclusief Caribisch Nederland) als ingezetene is ingeschreven kan lid worden van de openbare bibliotheek. Dit lidmaatschap kan de fysieke component, de digitale of beide omvatten.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om ook anderen dan ingezetenen de mogelijkheid te bieden lid te worden van de openbare bibliotheek. Voor een lokale bibliotheek is het aan burgemeester en wethouders of het bestuurscollege van een van de openbare lichamen om deze mogelijkheid open te stellen. Voor de landelijke digitale bibliotheek kan de Minister hiertoe besluiten.

Buiten Nederland zal de functie tot het lenen van auteursrechtelijk beschermde digitale werken waarschijnlijk beperkt beschikbaar zijn in verband met de af te sluiten licenties met uitgevers en makers. Voorstelbaar is wel dat ook gebruikers buiten Nederland geïnteresseerd zijn in werken in de Nederlandse taal. Afhankelijk van de voorwaarden van de licentie zal dan bekeken moeten worden of ook voor andere groepen natuurlijke personen het lidmaatschap open wordt gesteld. Omdat de landelijke digitale bibliotheek met publieke middelen uit Nederland wordt bekostigd, zouden tarieven voor personen in het buitenland wel hoger kunnen liggen. Bij het openstellen van het lidmaatschap voor personen in het buitenland valt allereerst te denken aan de personen die als niet-ingezetenen in de basisregistratie personen staan ingeschreven.

Artikel 13

De structuur van artikel 11a van de Wsc over de jeugdcontributievrijstelling is gehandhaafd. In aanvulling daarop worden regels gesteld voor de geldelijke bijdrage voor overige, niet-gedrukte werken. Hiervoor geldt dat ten hoogste de helft van de bijdrage voor volwassenen aan jeugdleden gevraagd mag worden.

Artikel 14

De KB kan na overleg met vertegenwoordigers van de lokale bibliotheken tarieven vaststellen voor het gebruik van diensten of de toegang tot digitale werken. In de regel zal dit alleen auteursrechtelijk beschermde werken betreffen. Op grond van artikel 17 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen behoeft de hoogte van een tarief de goedkeuring van de Minister. Bij deze goedkeuring houdt de Minister vooral de toeganke-lijkheid van de openbare bibliotheekvoorziening in het oog.

Artikel 15

Dit artikel regelt het interbibliothecaire leenverkeer. De bepalingen komen inhoudelijk overeen met artikel 11a, eerste en tweede lid, van de Wsc. Het artikel geeft de praktijk weer van het verkeer van voor uitlening beschikbare werken tussen lokale bibliotheken. Er is geen verplichting voor de KB opgenomen om haar fysieke collectie die zij in het kader van

haar wetenschappelijke en erfgoedfunctie heeft, toe te voegen aan het interbibliothecair leenverkeer. Daar waar werken geschikt zijn voor uitlending aan het algemene publiek zal de KB deze werken wel zoveel mogelijk toevoegen aan de nationale catalogus.

Artikel 16

Hier worden de provinciale taken in het fysieke domein weergegeven. Iedere provinciale ondersteuningsinstelling is verantwoordelijk voor het vervoer van werken tussen bibliotheken in de provincie of provincies waardoor zij wordt gesubsidieerd.

Gezamenlijk zijn de provinciale ondersteuningsinstellingen verantwoordelijk voor het vervoer tussen provincies. Daarnaast hebben zij gezamenlijk als taak de ontwikkeling van innovatie ten behoeve van de lokale bibliotheken. Uitvoering van de laatstgenoemde taak gebeurt in overleg met de KB. Dit laatste in verband met de algemene taak van coördinatie en afstemming van het netwerk als geheel, zoals opgedragen aan de KB in artikel 9, onderdeel a, onder i.

Deze taken zijn gebaseerd op een voorstel van het IPO voor een basispakket voor provinciale ondersteuning. Het IPO-voorstel omvatte naast de twee hier genoemde taken ook provinciaal collectiebeleid en het vormen van netwerken. Deze onderwerpen hoeven niet specifiek geregeld te worden, aangezien deze al in de artikelen 6, 7 en 8 als gezamenlijke taken van alle deelnemers aan het bibliotheeknetwerk zijn gedefinieerd.

Artikel 17

De KB heeft tot taak het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek. In dit artikel wordt deze taak gespecificeerd. Om tot een goede instandhouding van de landelijke digitale bibliotheek te komen, dient de KB in ieder geval de digitale infrastructuur te beheren en ontwikkelen. Dit zijn de technische werkzaamheden om de internetdienst te kunnen verzorgen.

Daarnaast wordt de collectie beheerd en worden werken in de digitale bibliotheek van context voorzien. In het digitale domein is dit een van de belangrijkste meerwaarde van een openbare bibliotheekvoorziening.

Verder wordt de digitale collectie van de KB als wetenschappelijke bibliotheek aangesloten bij de collectie van de openbare bibliotheken. Uiteindelijk moeten deze collecties complementair aan elkaar zijn.

Voor de toegang tot de collectie wordt een reglement vastgesteld. Het reglement voor toegang en uitlending ziet op zaken als het aantal te lenen werken per lid, de uitleenperiode, de tarieven, etc.

De landelijke digitale bibliotheek heeft tot doel een breed publiek te bedienen en tegelijk specifieke doelgroepen in het oog te houden. De KB heeft tot taak op publieksbereik beleid te voeren. Tot slot dient de KB ten behoeve van de digitale bibliotheek met andere publieke aanbieders van digitale werken samen te werken. Voorbeelden daarvan zijn het Instituut voor Beeld en Geluid, Europeana en het Letterkundig Museum.

Voor het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek stelt de KB eens in de vier jaar een beheerplan op. Het beheerplan digitale bibliotheek is onderdeel van het instellingsplan van de KB. In het beheerplan wordt in het algemeen ingegaan op de ontwikkeling van de landelijke digitale bibliotheek en wordt specifiek ingegaan op de wijze waarop de onderdelen van de instandhouding die hierboven zijn genoemd worden gerealiseerd. Daarnaast wordt in het beheerplan ingegaan op de wijze waarop de inkoop van digitale werken op grond van artikel 18 plaatsvindt.

Na vaststelling van het beheerplan wordt het aan de Minister gezonden. De Minister heeft zes maanden de tijd om instemming te verlenen. In die

periode hoort de Minister de vertegenwoordigers van de provincies en gemeenten en vertegenwoordigers van lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen.

Instemming met het beheerplan wordt slechts onthouden als de functies van een openbare bibliotheekvoorziening door het plan onvoldoende worden vervuld of als sprake is van strijd met de wet of het algemeen belang.

Artikel 18

Inkoop van digitale werken voor de landelijke digitale bibliotheek wordt verricht door de KB namens de Staat der Nederlanden. Feitelijk is dit een wettelijk volmacht om de Staat te vertegenwoordigen. Op deze manier berusten rechten rechtstreeks bij de Staat en is geen overdracht nodig mocht inzet van werken op andere wijze voor de openbare bibliotheken gewenst zijn. Ook wordt zo een scheiding aangebracht tussen werken die de KB vanuit haar wetenschappelijke taak inkoopt en werken die met middelen die afkomstig zijn uit het budget voor inkoop voor de openbare bibliotheken worden ingekocht. De KB krijgt vervolgens van de Minister namens de Staat het recht om in het kader van de landelijke digitale bibliotheek de werken tijdelijk ter beschikking te stellen aan gebruikers. Jaarlijks stelt de Minister een bedrag ter beschikking voor de inkoop. Het gaat om een bedrag dat afkomstig is uit het gemeentefonds en bedoeld is voor collectieopbouw. Nu de lokale bibliotheken geen digitale collectie meer zullen opbouwen, wordt een deel van de middelen voor de collectie overgedragen aan de Minister. In overleg met de VNG en op basis van onderzoek zal de omvang van dit bedrag worden vastgesteld. De volmacht van de KB wordt begrensd door het bedrag dat de Minister ter beschikking stelt. Niet bestede middelen blijven eigendom van de Staat der Nederlanden.

De inhoudelijke keuze bij de inkoop wordt niet gemaakt door de KB, maar door de gezamenlijke lokale bibliotheken. Vertegenwoordigers van de lokale bibliotheken hebben zitting in een inkoopcommissie en die draagt werken voor. De voordracht dient binnen het ter beschikking gestelde budget te blijven.

Artikel 19

Voor de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgedragen taken ontvangt de KB een aanvulling op haar rijksbijdrage. De verstrekking hiervan is zo veel mogelijk gelijkgesteld aan de regels hieromtrent in de WHW. De rijksbijdrage op grond van dit wetsvoorstel loopt mee in de bestaande cyclus van begroting en verantwoording die de KB al kent.

Voor de taken op grond van dit wetsvoorstel neemt de KB een apart onderdeel op in het instellingsplan, de begroting en de jaarverslaglegging. In het instellingsplan wordt in ieder geval het beheerplan van de landelijke digitale bibliotheek opgenomen (zie artikel 15, tweede lid). Daarnaast wordt apart aangegeven hoe de overige taken (stelseltaken en de voorziening voor personen met een leeshandicap) worden uitgevoerd.

Artikel 20

De KB krijgt een grondslag om subsidie te verstrekken. Specifiek zal deze nodig zijn om de bibliotheekvoorziening voor personen met een leesbeperking van middelen te voorzien. Ook voor haar stelseltaken kan de KB subsidie verstrekken. Te denken valt dan aan een subsidie voor innovatie van het netwerk. Het gaat dan niet om de levering van goederen of diensten aan de KB, maar om de stimulering van activiteiten ten behoeve van het algemeen belang, waarbij het eindresultaat vaak op voorhand niet bekend is.

Voordat subsidie wordt verstrekt, stelt de KB een reglement hiervoor op. In dat reglement staan de voorwaarden voor subsidieverstreking, de wijze van indiening, op te leggen verplichtingen, de wijze van verantwoording van een subsidie en eventueel regels over een subsidieplafond, betaling en bevoorschotting. Reglementen worden ter goedkeuring aan de Minister voorgelegd. Deze regeling is vergelijkbaar met die in artikel 10 van de Wsc voor de cultuurfondsen. De uitvoering van de subsidieverstreking wordt zo mogelijk verbonden aan het subsidieloket dat door de Ministeries van OCW, VWS en SZW wordt opgezet.

Artikel 21

Nu de bibliotheekwetgeving niet meer geregeld is in de Wsc is een bijzondere subsidiegrondslag in deze wet nodig voor de verstrekking van subsidies ten behoeve van het bibliotheekstelsel. In beginsel zal de Minister terughoudend zijn met het verstrekken van subsidie, nu de stelseltaken bij de KB zijn neergelegd. Als vangnet behoudt de Minister wel een mogelijkheid tot subsidieverstreking. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor subsidieverstreking. Niet is aangegeven waarop deze nadere regels betrekking hebben omdat dit reeds volgt uit titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin de verstrekking van subsidies is geregeld. Nadere regels op grond van dit lid kunnen slechts worden gesteld voor zover titel 4.2 hier de mogelijkheid toe biedt. Het gaat dan bijvoorbeeld om een uitwerking van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, of om onderwerpen waarvan de Awb bepaalt dat deze bij een wettelijk voorschrift moeten worden geregeld. De begrenzing van deze delegatiebepaling wordt dus gevormd door titel 4.2 van de Awb.

Artikel 22

Uitgangspunt is dat met publieke middelen tot stand gebrachte zaken voor de overheid beschikbaar moeten blijven. Vooral bij de ontwikkeling van digitale zaken is het van belang dat derden geen intellectuele eigendomsrechten verkrijgen op zaken die voor publieke doelen bestemd zijn. De overheid is dan immers niet meer vrij in het gebruik van deze zaken. Vandaar dat de verplichting aan de KB is opgelegd om er naar te streven dat zij alle intellectuele eigendomsrechten of een overdraagbaar gebruiksrecht verkrijgt bij de uitvoering van haar taken. Het verkrijgen van rechten speelt voornamelijk bij de inschakeling van derden. In beginsel dient de KB de rechten in eigendom dan wel een overdraagbaar gebruiksrecht te verkrijgen. In bijzondere gevallen is het denkbaar dat de overdraagbaarheid van een gebruiksrecht niet haalbaar is, bijvoorbeeld in geval van onevenredig hoge kosten. Daarnaast is bepaald dat de KB mee werkt aan overdracht van rechten aan de Staat der Nederlanden. Op die manier kan de Minister ontwikkelde zaken ook op andere wijze voor publieksdoelen inzetten of ter beschikking stellen aan derden. Voor werken die open access standaarden hebben is dit uiteraard niet nodig.

Artikel 23

Het toezicht is gelijk geregeld als in artikel 8a van de Wsc en heeft alleen betrekking op de verplichtingen die aan subsidies zijn verbonden. Toezicht door de Minister op naleving van de andere wettelijke bepalingen door lokale bibliotheken of de provinciale ondersteuningsinstellingen bestaat nu ook niet en past ook niet binnen het gedecentraliseerde bibliotheekstelsel. Het is vooral aan de gemeente of provincie om een gesubsidieerde bibliotheekorganisatie aan te spreken en eventueel eisen te stellen bij de

subsidïering. Het wetsvoorstel biedt wel een basis voor bibliotheekvoorzieningen om elkaar aan te spreken op de wettelijke verplichtingen. Toezicht op de KB is al geregeld in de WHW in combinatie met artikel 43 van de Comptabiliteitswet. In hoofdstuk 13 van eerstgenoemde wet is een verantwoordingsplicht geregeld voor de KB aan de Minister. Verder heeft de Minister op grond van artikel 43 van de Comptabiliteitswet toezichtsmogelijkheden op rechtspersonen met een wettelijke taak. Beide toezichtsinstrumenten zijn ook van toepassing voor zover het de wettelijke taken betreft die de KB op grond van dit wetsvoorstel uitvoert.

Artikel 24

In verband met de nieuwe taken van de KB wordt de WHW op enkele punten technisch aangepast (onderdelen A en C). Daarnaast wordt in de WHW de van toepassing verklaring van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geregeld, deze wordt hieronder toegelicht.

Onderdeel B

Het van toepassing verklaren van de Kaderwet op de KB gebeurt door de WHW aan te vullen met een nieuw artikel 1.16a, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat de Kaderwet op de KB van toepassing wordt. De KB wordt daarmee een zelfstandig bestuursorgaan met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De eigen rechtspersoonlijkheid heeft de KB al op grond van de WHW en wijzigt niet. Deze rechtspersoonlijkheid is voor de bedrijfsvoering van de KB noodzakelijk. Dit houdt allereerst verband met de vele contracten en licenties die de KB aangaat bij de uitoefening van haar wetenschappelijke taak. Met de instandhouding van de landelijke digitale bibliotheek zullen deze verder toenemen. Daarnaast ontvangt de KB Europese subsidies (onder meer voor wetenschappelijk onderzoek, waar zij als onderdeel van de Staat geen beroep op zou kunnen doen. Bij de toepassing van de Kaderwet wordt een uitzondering gemaakt op artikel 15. In artikel 15, eerste lid, is bepaald dat op het personeel in dienst van een publiekrechtelijke zbo dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing zijn. Sinds 1997 is de verantwoordelijkheid voor de rechtspositie in het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (NWO, Koninklijke Bibliotheek, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, universiteiten en hogescholen) wettelijk belegd bij de werkgevers. Als uitvloeisel daarvan is de rechtspositie bij de KB nu passend geregeld in de CAO Onderzoeksinstellingen. In artikel 15, tweede lid, van de Kaderwet is weliswaar geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk kan worden afgeweken van de hoofdregel van het eerste lid, maar bij de rechtspositieregels rond de KB is geen sprake van gedeeltelijk afwijken. Die situatie gaat verder dan de in het tweede lid van artikel 15 van de Kaderwet genoemde uitzondering. De reden voor afwijking is met name gelegen in het feit dat het personeel van de KB gedeeltelijk onderzoek en wetenschappelijk werk verricht, waarbij de academische vrijheid van werknemers van groot belang is. De rechtspositieregels voor ambtenaren bij ministeries voorzien niet in waarborgen om deze vrijheid te garanderen en bieden niet de mogelijkheid om intellectuele eigendomsrechten bij personeel te laten berusten. Voor het overige zijn de verschillen tussen beide arbeidsvoorwaardenregelingen relatief gering, vooral omdat de functiehuizen en functiewaarderingssystemen dezelfde oorsprong hebben. Toepassing van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) op de KB is ongeveer 2% duurder dan de CAO Onderzoeksinstellingen als gevolg van verschil in de salarisschalen in relatie tot de arbeidsduur en verlofaanspraken. Uitgaande van de huidige personeelsformatie van de KB komt dat neer op een bedrag van circa € 0,3 mln. per jaar.

Onderdeel D

Op grond van de artikelen 18 en 34 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dient een zelfstandig bestuursorgaan voor 15 maart zijn jaarverslag en jaarrekening bij de Minister in. In het eerste lid van artikel 2.9 van de WHW is deze indieningsdatum op 1 juli gesteld. Voor de KB wordt in het nieuwe zesde lid duidelijk gemaakt dat voor de KB de indiening eerder dient plaats te vinden. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is verder onverkort van toepassing op het jaarverslag en de jaarrekening. Dit betekent dat de jaarrekening van de KB goedkeuring van de Minister behoeft en het jaarverslag door de KB aan beide kamers der Staten-Generaal wordt gezonden. Voor de overige onderdelen van het jaarlijkse verslag van de KB gelden deze eisen niet.

Onderdeel E

De bepaling voor de Koninklijke Bibliotheek over het op verzoek van de Minister verstrekken van informatie kan vervallen omdat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hiervoor al een verplichting kent in artikel 20.

Onderdeel F

Het derde lid van artikel 13.6 WHW kan vervallen omdat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in artikel 11 bepaalt dat een bestuursreglement voor goedkeuring aan de Minister wordt gezonden. Hieruit volgt al dat het reglement aan de Minister gezonden moet worden. Overigens zijn de gronden waarop goedkeuring onthouden kan worden beperkt.

Onderdeel G

Op grond van artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan de Minister besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen. De WHW kent al een procedure voor het vernietigen van besluiten van de KB in artikel 13.9, maar deze vernietiging ziet niet op bestuursrechtelijke besluiten. Het toegevoegde derde lid aan artikel 13.9 maakt duidelijk dat voor bestuursrechtelijke besluiten die de KB kan nemen op grond van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen, de vernietigingsprocedure van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is.

Artikelen 25 en 26

Dit betreffen technische aanpassingen in verband met het schrappen van de bibliotheekbepalingen in de Wsc en de regeling in het onderhavige wetsvoorstel.

Artikelen 27 en 28

De uitzondering in de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten over de leenrechtvergoeding voor personen met een handicap wordt in overeenstemming gebracht met de praktijk. De bepalingen hierover zijn namelijk verouderd.

De Stichting fonds voor het bibliotheekwerk voor blinden en slechtzienden bestaat reeds enkele jaren niet meer en de bibliotheekvoorziening voor personen met een leesbeperking is inmiddels anders vormgegeven. Het bibliotheekwerk voor personen met een leesbeperking is in 2007 ingepast in het openbare bibliotheekwerk. De uitvoering vindt plaats door de landelijk werkende Stichting Aangepast Lezen, Dedicon, de Christelijke

Bibliotheek voor Blinden en Slechtzienden, de provinciale ondersteuningsinstellingen en de lokale bibliotheken.

In de bepalingen wordt niet meer gesproken over blinden en slechtzienden, maar over personen met een handicap. Het kan daarbij alleen gaan om personen die door hun handicap niet op de gebruikelijke manier kunnen lezen. Naast een visuele beperking valt daarbij ook te denken aan personen met dyslexie of bepaalde spierziekten. De vrijstelling geldt dus alleen voor personen waarvoor teksten in verband met hun handicap noodzakelijk moeten worden omgezet in een andere vorm als braille of gesproken boek.

Artikel 29

In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen vanwege de snel veranderende omstandigheden in het bibliotheekwerk. Met name de digitalisering zorgt voor constante veranderingen. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal daarom gekeken worden hoe het bibliotheekstelsel zoals opgebouwd in deze wet functioneert. Evaluatie criteria zijn onder meer: het publieksbereik, de publieke waardering van de openbare bibliotheek, de pluriformiteit van het aanbod en de samenhang in het stelsel.

Op grond van artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is de Minister voor Wonen en Rijksdienst medeondertekenaar van dit wetsvoorstel. De toelichting wordt dan ook mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst gegeven. Daarnaast is deze toelichting mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gegeven.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker