

# **De VOB op weg naar een nieuwe bibliotheekwet**

**Advies van de werkgroep o.l.v. Ton Brandenburg**

**Serooskerke / Den Haag, 18 februari 2013**

Inhoudsopgave

Introductie

Opdracht

Werkwijze

Terugblik

Advies

Literatuur

## **Introductie**

Met de eerste hoofdlijnenbrief van staatssecretaris Zijlstra aan de Tweede Kamer op 7 december 2011 startte een proces naar een nieuwe bibliotheekwet. In de brief werd er nog vanuit gegaan dat de wet op 1 januari 2013 in werking zou treden, zoveel mogelijk aansluitend bij de einddatum van het Bibliotheekcharter 2010-2012. Intussen is duidelijk geworden dat de wet niet eerder dan 1 januari 2015 een feit zal zijn. Het voorbereidingsproces en het overleg met VNG, IPO verloopt weerbarstiger dan ingeschat en leidt kennelijk tot interne bijstelling en aanscherping van de tekst die buiten onze waarneming blijft. Dat heeft tot gevolg gehad dat er weinig concrete berichtgeving is geweest over de voortgang, laat staan over de inhoud. Het bestuur is na de zomer 2012 incidenteel door OCW over de hoofdlijnen van het proces ingelicht. Eind 2012 werd expliciet aangekondigd dat de wettekst in maart 2013 beschikbaar zou komen voor consultatie.

In de ALV van 12 december 2012 stemden de leden van de VOB in met het bestuursvoorstel een werkgroep te formeren onder leiding van Ton Brandenburg. Deze zou moeten komen tot een advies aan het bestuur, waarin een strategie wordt aangegeven die zorgt voor het maximaal benutten van de kansen voor de branche die de komende bibliotheekwet geeft. Het advies loopt dus vooruit op de presentatie van de officiële concept wettekst. Dat is een bewuste keuze om te zorgen dat de leden optimaal zijn geïnformeerd. Zo kan er snel en adequaat worden gehandeld in een kort tijdsbestek. De krijtlijnen zijn dan getrokken. Intussen heeft OCW meegedeeld dat de consultatie niet eerder dan april kan worden verwacht.

## **Opdracht**

Kort samengevat luidde de opdracht: de werkgroep komt tot een advies over de strategie waarmee de kansen die de wet geeft optimaal door de branche worden benut.

Het advies moet aan een aantal voorwaarden voldoen:

Het moet richtinggevend zijn voor de stappen die de branche moet nemen in het wetgevingstraject; inzicht geven in de consequenties voor de branche van de nieuwe rol die de Koninklijke Bibliotheek krijgt in het stelsel; aanbevelingen bevatten voor de meest vruchtbare samenwerkingsverbanden van Koninklijke Bibliotheek en Vereniging van Openbare Bibliotheken in een nieuw stelsel; kunnen rekenen op een breed draagvlak van de leden.

Het advies moet beschikbaar zijn voor de extra ALV op 28 februari.

De werkgroep bestond uit de volgende leden:

Mireille Pondman (directeur BISC Utrecht), Nan van Schendel (directeur Bibliotheek Gouda en voorzitter van de VOB-commissie Digitale Ontwikkelingen), Frans Bergfeld (directeur Bibliotheek Waterland en voorzitter van de VOB-commissie Marketing), Ton Brandenburg (voorzitter) en Francien van Bohemen (VOB).

## **Werkwijze**

Met de werkgroep zijn drie bijeenkomsten geweest. De uitgangspositie van de werkgroep was ingewikkeld en delicaat. Immers er was officieel nog geen concept wettekst beschikbaar voor consultatie en reactie. Er was echter voldoende materiaal beschikbaar om een analyse te maken van de belangrijkste inhoudelijke onderdelen van het beleid. Alle stukken die de VOB produceerde in het kader van het onderwerp wetgeving, inclusief moties uit ledenvergaderingen en een vertrouwelijke versie van de wet hebben als grondslag gediend voor de beraadslaging van de werkgroep.

Na het bespreken van de hoofdlijnen heeft de werkgroep meer focus aangebracht. Welke onderwerpen zijn cruciaal, welke vragen nadere beraadslaging en invulling, welke vormen een breekpunt.

De werkgroep koos ervoor –vanwege de beperkte tijd- om het onderdeel van de opdracht over wat de meest vruchtbare samenwerkingsverbanden van VOB met de Koninklijke Bibliotheek zijn, niet expliciet te behandelen. Behalve de discussies binnen de werkgroep, zijn er bilaterale gesprekken gevoerd met de overheidspartners ministerie van OCW, IPO en VNG, de Koninklijke Bibliotheek, Frank Huysmans en enkele leden van de VOB. Tussentijds is eenmaal verslag uitgebracht aan het bestuur over de voortgang.

Over de inrichting van de extra ALV heeft de werkgroep wel suggesties gedaan, maar geen advies uitgebracht. Zij beschouwt dat als een verantwoordelijkheid van het bestuur.

De redactie van het advies was in handen van Francien van Bohemen en Ton Brandenburg.

## **Terugblik**

Een terugblik op het wetgevingstraject. Er zijn twee belangrijke feiten die het wetgevingsproces markeren.

Ten eerste de brief van de staatssecretaris van 7 december 2011 en de reactie op een eerder concept van deze brief door het bestuur van de VOB (zie brief van 31 oktober 2011). Daarin wordt ook gereageerd op het voorstel van de staatssecretaris om te komen tot uitname uit het gemeentefonds met het doel de inkoop van digitale content centraal te regelen onder rijksverantwoordelijkheid. In de ledenvergadering van 9 december 2011 heeft het bestuur verslag gedaan van de contacten met OCW en verantwoording afgelegd over de gestelde randvoorwaarden waaronder zij akkoord is gegaan met de uitname uit het gemeentefonds. Die uitname zal negatieve gevolgen hebben voor de hoogte van de toekomstige bijdrage van lokale overheden. De ALV heeft daar bij motie op gereageerd.

In de eerste helft van het jaar 2012 heeft het bestuur zich gericht op de Vaste Kamercommissie OCW van de Tweede Kamer, om het VOB-standpunt onder de aandacht te brengen bij behandeling van de brief van de staatssecretaris *Herstructurering openbaar bibliotheekwerk* (januari en mei). Daarna moest het bestuur zich beperken tot ad hoc vertrouwelijk overleg met OCW, waarbij de

contouren van de wet steeds zichtbaarder werden. Die (te lange?) radiostilte gaf voeding aan onrustige gevoelens bij de leden: wat gebeurt er in Den Haag?

Op de grens van het nieuwe jaar werd een tipje van de sluier opgelicht. Op de Bibliotheek 2 daagse werd door OCW voor het eerst publiekelijk meegedeeld dat de conceptwet in maart 2013 beschikbaar zou zijn voor consultatie en dat de KB de centrale regie krijgt in de bibliotheeksector als nationale bibliotheek. De taken van het SIOB worden geïntegreerd in deze nieuwe constructie.

Verder werd duidelijk, uit informele berichten, dat de branche een beslissende stem krijgt bij de inkoop van digitale content.

Intussen zijn in het overleg tussen de bestuurlijke partners (Rijk, IPO en VNG) voorbereidingen getroffen om tot nieuwe bestuurlijke afspraken te komen voor de periode tot ingang van wet, 2013-2014. Deze bestuurlijke afspraken moeten opgenomen worden in de wet.

## **Advies**

De werkgroep komt tot de volgende analyse en aanbevelingen.

In de eerste plaats wil de werkgroep de rollen en taken goed markeren. Het bestuur is verantwoordelijk voor dit proces op basis van vertrouwen van de leden. De werkgroep heeft haar taak vervuld. De werkgroep is zich bewust dat het bestuur in dit proces ruimte moet hebben voor onderhandelingen op ambtelijk en politiek niveau.

De werkgroep constateert dat er inmiddels een grote informatiekloof is ontstaan tussen bestuur en leden, die zo snel mogelijk moet worden overbrugd binnen de beperkte ruimte die beschikbaar is. Een extra ALV is daarvoor een goed instrument. De ALV uitstellen tot de wettekst beschikbaar is, is naar het oordeel van de werkgroep geen optie. Om de concepttekst te kunnen beoordelen en te wegen, dienen de context en de historie voor ieder lid helder te zijn. Er hangt veel af van besluitvorming binnen de vereniging en dat vereist goed geïnformeerde leden.

Aanvankelijk was voorzien dat de wettekst in maart, dus direct na de extra ALV, beschikbaar zou komen voor consultatie. Maar zoals gezegd is de datum opgeschoven naar april. Die omstandigheid geeft het bestuur meer ruimte voor het voeren van regie op het proces.

De werkgroep adviseert in de ALV van 28/2 de hoofdlijnen van beleid en strategie te formuleren en als vereniging standpunten in te nemen, die fungeren als krijtlijnen waarbinnen het bestuur kan opereren.

De werkgroep adviseert na het verschijnen van de wettekst een tweede ronde informatie en consultatie van de leden te organiseren. Focus, zorgvuldigheid en transparantie zijn in dit proces cruciaal.

Het bestuur moet duidelijk maken dat er gehandeld wordt vanuit een consistente lijn van besluitvorming binnen de VOB. Er zijn de afgelopen periode besluiten genomen die in de wet herkenbaar terug moeten keren. Als dat niet het geval is verliest elk voorstel draagvlak. VOB mag niet beticht worden van zwalkend beleid.

De werkgroep heeft zich de vraag gesteld wat wetgeving de bibliotheek (fysiek en digitaal als een geheel) en haar gebruikers gaat opleveren. Deze vraag is door de werkgroep niet ten volle te beantwoorden. De werkgroep kan zich voorstellen dat in de wet de landelijke digitale infrastructuur wordt geregeld en dat er behoefte is aan een centraal landelijk loket, maar er moet bij het beschikbaar komen van de wettekst goed worden nagegaan of de rijksoverheid niet meer centraal wil regelen dan noodzakelijk is. Alleen wat strikt noodzakelijk is, vastleggen in de wet.

In de beraadslaging van de werkgroep is afgewogen of de VOB-publicatie *Naar een nieuwe bibliotheekwet* (2008) een vertrekpunt zou kunnen zijn voor beoordeling. Op zich een verdedigbare route, maar bij herlezen blijkt al snel dat het vertrekpunt in 2008 aanzienlijk verschilt van het huidige wetsontwerp van 2013. Ging het eerst om de landelijke geldstromen, de maatschappelijke functie van bibliotheken en de rol van overheden vast te leggen, nu gaat het vooral om het regelen van de digitale bibliotheek en de rolverdeling van overheden in het fysieke en digitale domein. De kern van de Proeve van wet door de VOB opgeschreven in 2008 is echter nog steeds valide.

De werkgroep is van mening dat de maatschappelijke functie van bibliotheken de grondslag voor de wet moet blijven. De basisprincipes van het Unesco-manifest dienen nog steeds als uitgangspunt voor het publieke domein. Bibliotheken functioneren vanuit de publieke waarden: onafhankelijkheid, pluriformiteit, betrouwbaarheid en toegankelijkheid. Daarnaast is samenhang in de sector van groot gewicht, zoals de Raad voor Cultuur en ook het advies *Innovatie met effect* eerder bepleitten.

De werkgroep heeft zich evenzeer afgevraagd welke consequenties het heeft als er geen wetgeving komt voor de bibliotheeksector. OCW geeft aan dat de wet noodzakelijk is vanwege minimaal drie redenen: de huidige Wet specifiek cultuurbeleid is verouderd, de maatschappelijke functie van bibliotheken in relatie met de markt moet worden verankerd en de bekostiging van de digitale bibliotheek komt in gevaar, als er geen wettelijke grondslag is.

Het bestuur dient continu een afweging te maken of het belang van een bibliotheekwet, en de mogelijke schadelijke gevolgen als die er niet komt, opwegen tegen de zaken die wel bij wet geregeld worden. Er kan een moment komen dat het belang om niet verder te investeren in een wet toch groter wordt.

De werkgroep heeft gekozen voor het selecteren van een aantal hoofdthema's die voor de VOB van belang zijn en als toetsingsinstrument kunnen worden gehanteerd bij het beoordelen van de wettekst.

## 1. Centraal - decentraal

De kern van het bibliotheekwerk ligt op decentraal niveau.

De werkgroep beschouwt de centrale regierol van de Koninklijke Bibliotheek binnen de digitale bibliotheek als een gegeven, waar weinig invloed op uit te oefenen zal zijn. Het besluit lijkt in wezen al genomen (zie mededeling van OCW op de Bibliotheek 2 daagse, december 2012). Op zich heeft de werkgroep geen grote bezwaren tegen deze nieuwe structuur. Deze is in lijn met eerdere opvattingen van de VOB over structuur en samenhang in de bibliotheeksector. De VOB zal echter, zoals eerder

gemeld, moeten zorgen dat de belangen van de sector voldoende zijn gewaarborgd in dit nieuwe model. De functies en taken van het SIOB worden geïntegreerd. Maar de VOB dient de wettekst kritisch te toetsen of de belangen van de branche voldoende zijn omschreven.

## 2. Fysiek - digitaal

De werkgroep ziet de fysieke en digitale bibliotheek als een onverbreekelijke eenheid. Als de samenhang en de consequenties daarvan niet onomstotelijk in de wet zijn verankerd beschouwt de werkgroep dit als een breekpunt. Aandachtspunten zijn: lidmaatschap en tarifiering.

### 2.1 Lidmaatschap

Het Rijk is verantwoordelijk voor de digitale bibliotheek en legt de regierol bij de Koninklijke Bibliotheek. Lokale overheden blijven verantwoordelijk voor de fysieke bibliotheekvoorziening. Het gaat om blijvende samenhang van functies.

Het is van belang te toetsen of de verantwoordelijkheid voor de plaatselijke bibliotheekvoorziening en de PSO's voldoende is vastgelegd in de wet. Instellingen binnen het bestel kunnen alleen functioneren als alle overheidslagen daarvoor hun verantwoordelijkheid nemen.

Het lidmaatschap van de digitale bibliotheek is binnen de werkgroep besproken op basis van het eerder uitgebrachte advies van de Commissie Marketing van de VOB. Iedere Nederlander kan lid worden van de digitale bibliotheek. In principe zonder lid te hoeven worden van een fysieke bibliotheek. Iedere Nederlander kan zich op elke plek en diverse kanalen melden, maar wordt geregistreerd in de lokale bibliotheek. Zo kunnen solo digitale leden (digital only), afhankelijk van hun wensen (de individuele klant), attent gemaakt worden op aanvullende diensten van de fysieke (en digitale) bibliotheek. Dat versterkt het concept van publieke dienstverlening. Er bestaat echter geen verplichting de diensten af te nemen.

De werkgroep vindt dat de gegevens in principe beheerd dienen te worden door de lokale bibliotheek in de regio en niet bij voorbaat centraal. Een belangrijk deel van de leden van de digitale bibliotheek zal de komende jaren nog lid zijn van een fysieke bibliotheek. Lokale bibliotheken kennen de omgeving en zijn gewend mutaties aan te brengen. De gegevens van lokale bibliotheken kunnen zonder veel moeite worden gedeponereerd in een centrale database (KB).

Een centraal digitaal lidmaatschap via de KB zonder enige koppeling naar een lokale bibliotheek is voor de werkgroep onaanvaardbaar. Bij het lidmaatschap van de combinatie fysiek en digitaal is er geen probleem. Een lid van de fysieke bibliotheek is ook automatisch lid van de digitale bibliotheek.

De invoering van een nationale bibliotheekpas verdient in dit kader bijzondere aandacht.

### 2.2 Tarifiering.

Wat het tarief betreft is de werkgroep van mening dat de branche de hoogte en de voorwaarden moet bepalen, indien vereist in overleg met de KB. Waarschijnlijk zal de wet de verhoudingen omkeren. Ook hier dient de VOB alert te zijn.

NB. Het nieuwe model met de KB vereist naar het oordeel van de werkgroep zorgvuldige uitwerking eventueel met externe advisering.

### 3. Inkoop van content en uitname uit het Gemeentefonds

Binnen de werkgroep levert dit onderwerp veel discussie op.

Het Rijk wil verantwoordelijk zijn voor de digitale bibliotheek: infrastructuur en content. Met het eerste heeft de werkgroep geen probleem. Integendeel. Zij vindt ook dat het Rijk daarvoor verantwoordelijk is. De tweede component is ingewikkelder. Naar het er nu naar uitziet zal in de wet worden vastgelegd dat de branche onder regie van de KB verantwoordelijk wordt voor inkoop en dus de besteding van het aankoopbudget. Dat is een goede zaak.

In de wet worden infrastructuur en content, volgens plan, blijvend verankerd en zijn beiden dus ook financieel een rijksverantwoordelijkheid. Echter. De branche is naar het oordeel van de werkgroep goed in staat de benodigde gelden zelf bijeen te brengen los van een centraal geregelde uitname uit het gemeentefonds. Uitname lijkt aantrekkelijk, want de gelden voor inkoop e-content zijn dan de komende jaren gegarandeerd via wetgeving, maar die constructie heeft ook schaduwzijden. Immers. De consequentie van uitname is dat gemeenten zullen korten op hun subsidies. Op zich geen onverwachte en onredelijke bijsturing.

Tweede nadelig gevolg van deze regeling is dat de werkgroep verwacht dat de gelden die niet zijn benut terug zullen vloeien naar de rijksbegroting. Dat is niet aan de orde als de branche zelf de budgetten beheert. Met een bijdrage van 1 euro per inwoner wordt hetzelfde volume bereikt.

Derde argument is dat de branche maximale zeggenschap houdt bij het zelf genereren van een aankoopfonds en niet afhankelijk wordt van centrale regelgeving

Toch is het advies van de werkgroep om zorgvuldig en afgewogen te handelen in dit dossier. Met veel moeite is er binnen de VNG / OCW overeenstemming bereikt over uitname van een substantieel bedrag ten behoeve van e-content en het is niet zeker dat gemeenten zonder deze constructie toch niet zullen korten op collecties. Toegegeven. Die dreiging echter is niet geheel verbonden met wel of geen uitname.

Daarnaast is het niet uitgesloten dat het wankel evenwicht tussen de overheden gemeente en rijk verstoord wordt met als gevolg dat beide partijen hun bijdrage zullen herzien. Ook de financiering van de infrastructuur komt dan onder druk.

Het rijk hecht aan een digitale bibliotheek die ook op termijn onder rijksverantwoordelijkheid verzekerd is van zowel infrastructuur als de content die daardoor beschikbaar komt voor alle Nederlanders.

Een duidelijke lijn binnen de VOB zal dit proces aanzienlijk versoepelen. Het VOB-bestuur heeft eerder in het proces op verzoek van de overheden en onder voorwaarden ingestemd met een uitname uit het gemeentefonds.



Conclusie is dat de werkgroep in principe voorstander is van een bijdrage per inwoner in plaats van een uitname uit het gemeentefonds, maar zich kan voorstellen dat het bestuur in de onderhandelingen vanwege zwaarwegende consequenties akkoord gaat met uitname. Zij adviseert dit onderwerp in de ALV de nodige aandacht te geven.

NB. De werkgroep signaleert dat de inkoop niet geregeld is met de vraag of die via uitname tot stand komt of niet. Het auteursrecht maakt het niet eenvoudig te komen tot het meest gewenste aanbod voor de klant. De werkgroep is van mening dat leenrecht voor digitale media op rijksniveau geregeld moet worden.

#### 4. Collectieplan

Naar het oordeel van de werkgroep hoort regelgeving over collectieplannen niet thuis in een wet. Dat regelt de branche zelf. Mocht het toch in de wet terugkeren, dan moet de VOB zorgen voor maximale zeggenschap bij de invulling van collectieplannen. Dit punt vormt voor de werkgroep geen breekpunt.

#### 5. Jeugdcontributie

De Wet Specifiek Cultuurbeleid (Wsc) regelt dat personen onder de achttien jaar slechts een geldelijke bijdrage leveren als het college van B&W daartoe besluit. Die bijdrage mag hoogstens de helft zijn van de bijdrage die gerekend wordt voor personen boven achttien jaar.

Deze regel wordt divers toegepast, maar de algemene tendens is om personen tot achttien jaar vrij te stellen van contributie (als het gaat om het uitlenen van boekmaterialen). Een vrijstelling tot en met zestien jaar is doorsnee gebruik. De werkgroep is voorstander van een eenduidige regeling in de wet die personen tot achttien jaar vrijstelt van contributie voor boekmaterialen, ook in digitale vorm. Zij bespeurt bij de overheden de neiging dit onderwerp over te laten aan de individuele lokale besturen. De VOB zou hier een standpunt moeten innemen.

#### 6. Positie PSO in de wet

In de brief van 7 december 2011 wordt de rol van PSO's beperkt tot de fysieke bibliotheek. De werkgroep vindt die benadering zorgelijk. PSO's zijn er voor het ondersteunen en verzorgen van een efficiënte en effectieve infrastructuur om onder andere interbibliothecair leenverkeer mogelijk te maken (inclusief het daarmee samenhangende collectiebeleid), zorg te dragen voor netwerken en allianties en de ontwikkeling en implementatie van nieuwe concepten. De grens tussen fysiek en digitaal is echter (voorlopig) moeilijk te onderscheiden, zeker in de komende transitiejaren. Juist in deze periode zullen PSO's een rol kunnen vervullen bij innovatie en implementatie. Innovatie beperkt zich niet tot de fysieke bibliotheek. In de wet zou een overgangsregeling kunnen worden opgenomen om zonder veel ongelukken in een nieuwe tijd te raken. Voor nu geldt dat naar het oordeel van de werkgroep de PSO's een onmisbare rol vervullen in het huidige gelaagde bestel.

## 7. Gegevens aanleveren

In de huidige wet is vastgelegd dat bibliotheken informatie beschikbaar stellen op het gebied van openbaar bestuur. De werkgroep adviseert de wet te toetsen op het onderdeel gegevens aanleveren, aangezien er neiging bestaat die verplichting op te rekken. Deze op zich nuttige verplichting mag niet leiden tot een overmatige administratieve belasting bij bibliotheken. Nut en noodzaak dienen te worden aangetoond.

## 8. Aangepast lezen

De werkgroep adviseert om aandacht te geven aan aangepast lezen, als stelselverantwoordelijkheid.

## **Literatuur**

1. Wet Specifiek Cultuurbereik
2. [Proeve](#) van wet van de VOB 2008
3. [Brief](#) van staatssecretaris Zijlstra aan de Tweede Kamer 7 dec 2011
4. Branchestrategie 2012-2016 De Bibliotheek levert waarde
5. Voorgeschiedenis van het proces tot nu toe en relevante stukken (digitaal lezen van dit stuk wordt aanbevolen)

Een volledig overzicht van de relevante literatuur is terug te vinden op:  
<http://www.debibliotheken.nl/commissies/strategie/bibliotheekwet.html>