

Vergaderjaar 2011–2012

28 330

Herstructurering openbaar bibliotheekwerk

Nr. 54

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 juni 2012

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over een aantal brieven van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzake het financieel onderzoek openbare bibliotheeksector en actualisering bibliotheekwetgeving (Kamerstuk 28 330, nrs. 51 t/m 53).

Bij brief van 21 juni 2012 heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie vragen, naar aanleiding van de antwoorden van de staatssecretaris op hun vragen, gesteld in het schriftelijk overleg over de herstructurering van het openbaar bibliotheekwerk met betrekking tot het onderwerp «de rolverdeling tussen de overheden»¹, aan de staatssecretaris om provincies als bestuurslaag in het bibliotheekstelsel te laten vervallen en het aantal verantwoordelijke bestuurslagen te beperken tot twee: de gemeenten en het rijk. De voornoemde leden zijn van mening dat provincies geen rol meer hebben in het bibliotheekstelsel. Voorts vragen zij aan de staatssecretaris een reactie te geven op de brief van de Stichting Auteursrechtbelangen, zoals gedaan in hun brief aan de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 11 mei 2012², met betrekking tot de ontwikkelingen van het e-book in relatie tot het leenrecht. De voornoemde leden vragen de staatssecretaris om met name in te gaan op het verzoek van de Stichting Auteursrechtbelangen om er voor te waken om nieuwe exploitatiemodellen in de kiem te smoren en eerst de ervaringen af te wachten van de in de brief genoemde gezamenlijke initiatieven.

De leden van de CDA-fractie volgen met belangstelling de voornemens ten aanzien van de actualisering van de bibliotheekwetgeving. Naar aanleiding van de beantwoording van de eerder gestelde vragen, waar zij de staatssecretaris voor danken, het financieel onderzoek naar de openbare bibliotheeksector en gesprekken met het veld, hebben zij de volgende opmerkingen en aanvullende vragen. Wat de voornoemde leden betreft, heeft de fysieke bibliotheek een onmisbare functie. Een laagdrempelige mogelijkheid in de buurt waar je in contact kunt komen met literatuur, informatie, kunst en cultuur vinden deze leden met name voor jongeren en ouderen, uitermate belangrijk. Het dossier overziend menen zij dat de fysieke bibliotheek ten opzichte van de digitale bibliotheek in het gedrang raakt. Hierover stellen zij de volgende vragen. De staatssecretaris antwoordt op de vragen van de genoemde leden dat hij de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek samenvat als «lezen, leren en informeren». Voornoemde leden stellen daar vraagtekens bij, omdat dit nu juist functies zijn die uitstekend kunnen worden vervuld door de digitale bibliotheek. Deze leden vinden het jammer dat de andere, in de hoofdlijnenbrief genoemde functies «kunst en cultuur» en «ontmoeting en debat» niet tot de kernfuncties worden gerekend. Deze functies vormen immers de toegevoegde waarde van een fysieke locatie ten opzichte van een digitale. De genoemde leden stellen voor om de kernfuncties van een openbare bibliotheek als volgt te benoemen: lezen, leren, ontmoeting, debat en cultuurparticipatie. Dat doet recht aan alle functies en geeft de fysieke bibliotheek een eigenstandige plaats naast de digitale. Graag ontvangen zij een reactie van de staatssecretaris.

In het kader van bezuinigingen besluiten sommige gemeenten hun bibliotheek te sluiten. Het stelsel van het bibliotheekwezen is er echter op gebaseerd dat elke lokale voorziening door de gemeente gefinancierd wordt via een subsidie voor de aangesloten leden. Lidmaatschap van de ene bibliotheek is derhalve niet geldig in een bibliotheek in een andere gemeente. Dat betekent dat bij sluiting, de inwoners van de desbetreffende gemeente geen alternatief hebben en verstoken zijn van een bibliotheekfunctie. Hoewel de voornoemde leden begrijpen dat dit voornamelijk een lokale beslissing is, menen zij toch dat het rijk hierin een verantwoordelijkheid heeft, zeker in het licht van de hierboven door de leden genoemde functie van een fysieke bibliotheek, die niet geheel vervangbaar is door een digitale bibliotheek. Deze leden vragen daarom of het mogelijk is om in de wet te borgen dat een fysieke bibliotheek voor alle inwoners van Nederland beschikbaar is en blijft.

¹ Kamerstuk 28 330, nrs. 51 en 53.

² Ons kenmerk: Parlis nr. 2012Z09809.

Wat de digitale bibliotheek betreft menen zij dat er nog veel onduidelijkheden bestaan. Is het mogelijk om nu wetgeving te ontwerpen, als nog diverse zaken in onderzoek zijn? Waar moet aan gedacht worden als de staatssecretaris schrijft «ruimte voor toekomstige ontwikkelingen» in de wet op te nemen, zo vragen de voornoemde leden.

De staatssecretaris denkt langs een aantal lijnen voor verdere uitwerking van de relatie tussen lidmaatschap van de fysieke bibliotheek en lidmaatschap van de digitale bibliotheek. Maar cyberspace kent vele vrijheden. Kan de staatssecretaris garanderen dat er bij een landelijke digitale infrastructuur een leenfunctie blijft voor een lokale schakel en dat daar een waterdicht verdienmodel op te maken is, zo vragen de leden.

In de situatie rond het leenrecht binnen de digitale structuur is nog veel onduidelijkheid. In de hoofdlijnenbrief zegt de staatssecretaris dat auteurs- en leenrecht van het e-book buiten het bestek van het wetsvoorstel vallen. Deze leden vragen of dit mogelijk is, aangezien keuzes hieromtrent direct van invloed zijn op het verdienmodel van de bibliotheekbranche en derhalve op de meest gewenste wijze van structurering. Auteursrecht heeft betrekking op de relatie tussen uitgever en auteur; leenrecht heeft in de visie van voornoemde leden betrekking op de relatie tussen uitgever en bibliotheek en is derhalve essentieel bij de uitwerking van de herstructurering. De voornoemde leden vragen of de staatssecretaris deze mening deelt. Zo ja: wat zou dat betekenen voor het definitief maken van het wetsvoorstel? Daarnaast vragen deze leden of de staatssecretaris met betrekking tot bovengenoemd leenrecht in dialoog is met de sector: zo ja: met welke partijen, zo nee, waarom niet?

Tot slot hebben deze leden nog een aantal vragen specifiek over het financiële onderzoek¹. Op pagina 3 lezen deze leden dat nog afzonderlijk onderzoek volgt naar de uitgaven aan het openbaar bibliotheekwerk als een van de afzonderlijke posten van overheidsuitgaven aan cultuur. De voornoemde leden vragen met welk doel de staatssecretaris dit in kaart wil brengen en welke sturingsinformatie dit oplevert.

Provincies zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van de basisbibliotheken en voeren dit uit via provinciale serviceorganisaties (PSO). Deze leden vragen wat hier de werkwijze is: vindt elke PSO het wiel uit? Zetten zij het provinciale beleid om in uitvoering of reageren zij op de vraag van de basisbibliotheken? Tevens vragen zij of er een evaluatie beschikbaar is over de kwaliteit en de waardering van de PSO. Zo nee: is de staatssecretaris bereid om de effectiviteit van deze «tussenlaag» te evalueren, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggende stukken. Zij hebben hierbij de volgende vragen en opmerkingen. De leden hechten grote waarde aan het voortbestaan van (lokale) bibliotheken. De overheid heeft wat de voornoemde leden betreft de verantwoordelijkheid om een evenwichtige spreiding van bibliotheken te garanderen. De leden hebben de zorg dat de digitalisering als alternatief voor de echte bibliotheek wordt gezien. Dat kan niet de bedoeling zijn. Om dit te voorkomen, zou het goed zijn om de «fysieke bibliotheek» in de wet te verankeren. De leden vragen of het kabinet deze mening deelt.

Via de Bibliotheekmonitor moet een actualisering van de basismeting mogelijk worden. Deze leden vragen op welke termijn dit wordt gerealiseerd. Zijn hierbij alle bibliotheken aangesloten? De leden vragen dit omdat voor de voorliggende basismeting maar zes bibliotheken zijn onderzocht. Waarom is voor deze beperkte opzet gekozen, zo vragen de voornoemde leden. Wordt met de toekomstige Bibliotheekmonitor het

¹ Kamerstuk 28 330, nr. 52.

bestaande probleem van de verschillende cijfers uit verschillende bronnen opgelost? Zij vragen of nu wel een heldere duiding mogelijk is. Wanneer komen de eerste resultaten van het aangekondigde onderzoek in samenwerking met het CBS¹? Tevens vragen zij of het kabinet kan toelichten hoe dit onderzoek wordt vormgegeven.

De provinciale serviceorganisaties bieden een basispakket van ondersteuningsdiensten aan, ongeacht de provincie. Wil dit ook zeggen dat de omvang van ondersteuningsdiensten voor elke provincie hetzelfde is? De leden vragen in hoeverre er rekening wordt gehouden met eventuele verschillende behoeften per provincie.

De kostenverdeling tussen kernfuncties lijkt stabiel te zijn (tabel 3.4, p. 10²). De voornoemde leden vragen waar de verschuiving in kernfuncties op is gebaseerd. Zij vragen ook hoe de verschuiving wordt verklaard. De leden constateren dat een percentage van 11% voor de kernfunctie «ontwikkeling en educatie» erg laag is. De kernfuncties «ontmoeting en debat» en «kunst en cultuur» komen niet boven de 6% uit. Toch stelt het kabinet dat de maatschappelijke functie van de bibliotheek niet in gevaar is³. Zij vragen of de staatssecretaris deze mening nog steeds is toegedaan en ontvangen graag een toelichting hierop. Verder vragen de leden hoe een meer evenwichtige verdeling van kernfuncties kan worden gerealiseerd.

Het aantal bibliotheken dat gedwongen de deuren moet sluiten ligt op ongeveer 30%. Dit betreft vooral bibliotheken in de regio. De leden vragen de staatssecretaris opnieuw of hij van mening is dat iedere inwoner van Nederland recht heeft op een goede bibliotheekvoorziening in zijn nabije omgeving en hoe hij daar zorg voor wil dragen. Uit berichten blijkt dat er inmiddels plaatsen in Nederland zijn waar de inwoners helemaal geen leenmogelijkheden in de nabije omgeving meer hebben⁴. De bibliotheken in De Kempen houden bijvoorbeeld de deuren dicht voor inwoners van Waalre. Tot 1 april 2012 had Waalre nog een eigen boekenuitleen. Daarna zou de gemeente daar niet meer voor betalen. Onderhandelingen met andere bibliotheken in Eindhoven en De Kempen om ook Waalre te bedienen zijn vastgelopen. De bibliotheken hebben nu besloten dat zij inwoners van Waalre niet als abonnee zullen inschrijven. Waalrenaren zullen voor het lenen van boeken hun heil buiten de regio moeten zoeken. De genoemde leden horen graag de mening van de staatssecretaris over deze kwestie. Hoe heeft deze situatie kunnen ontstaan en deelt de staatssecretaris de mening dat deze situatie zeer onwenselijk is? De leden vragen de staatssecretaris of hij hier als eindverantwoordelijke voor een goede voorziening dient te zorgen. Als het kabinet beweert dat dit een verantwoordelijkheid is van gemeenten, maar die gemeenten worden vervolgens niet van voldoende middelen voorzien, dan is dat volgens de voornoemde leden te makkelijk.

De leden vragen wat moet worden verstaan onder «onevenredige marktverstoring» en wanneer daar sprake van is. Tevens vragen zij wat marktverstoring voor gevolgen heeft voor de digitale dienstverlening. Hoe wordt «een maximale toegang» tot de digitale bibliotheek voor leden gedefinieerd, zo vragen de voornoemde leden. Centrale inkoop van e-content wordt gefinancierd uit bestaande middelen. De leden vragen of dit in de praktijk neerkomt op een kleiner budget voor de bestaande kernfuncties. Op welke terreinen wordt er gekort?

¹ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

² Bijlage bij Kamerstuk 28 330, nr. 52.

³ p. 9 van het verslag schriftelijk overleg, Kamerstuk 28 330, nr. 51.

⁴ <http://www.bibliotheekblad.nl/nieuws/nieuwsarchief/bericht/1000002131>.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris en het bijbehorende rapport «Basismeting financiële structuur openbare bibliotheeksector».

De voornoemde leden onderkennen het belang van een goed en degelijk overzicht van de financiële gegevens van de bibliotheeksector en zijn dan ook tevreden met de afspraken die de staatssecretaris heeft gemaakt met de betrokken partijen. Wel zien zij aanleiding tot het stellen van een aantal vragen. De leden vragen of het inderdaad klopt dat de gegevens over de precieze uitgaven aan het openbaar bibliotheekwerk nog niet bekend zijn. Daaropvolgend vragen de leden of de staatssecretaris in kan gaan op de bepalingen die hij op dit gebied wil opnemen in zijn voorstel voor bibliotheekwetgeving, zoals beschreven in zijn brief aan de Kamer van 27 maart 2012¹.

De leden vragen welke taken in het basispakket van ondersteuningsdiensten van PSO's zullen komen. Tevens vragen zij of de staatssecretaris kan ingaan op het voornemen van de VOB² om het maatschappelijk ondernemerschap nadrukkelijker te agenderen? Welke doelen heeft de VOB hierbij precies voor ogen? Aangezien het digitale domein landelijk wordt georganiseerd vragen de voornoemde leden of de staatssecretaris zich erop zal richten om via deze manier nieuwe gebruikersgroepen aan te trekken en ervoor te zorgen dat de digitale bibliotheek een aanvulling vormt op de fysieke. In aanvulling daarop vragen de leden of de staatssecretaris het ermee eens is dat de digitale bibliotheek nog geen vervanging is van de fysieke bibliotheek, maar een aanvulling. Zo ja is de staatssecretaris, gezien de grote terugloop van het aantal bibliotheken en de problemen die ontstaan met buurgemeenten wanneer een bibliotheek verdwijnt, bereid om de fysieke bibliotheek in bepaalde vorm te veranderen in de wet?

Het aantal jeugdleden is de afgelopen jaren toegenomen, een opmerkelijke ontwikkeling in deze tijd van toenemende digitalisering. Genoemde leden vragen of bekend is waardoor de jeugdleden voornamelijk worden aangetrokken. Met name de leerfunctie van bibliotheken is voor de genoemde leden een belangrijke. Deze leden stimuleren dan ook van harte de samenwerkingsverbanden die onder andere met onderwijsinstellingen worden aangegaan. De genoemde leden vragen ten slotte wat de stand van zaken is van de verkenning van de wettelijke mogelijkheden in het digitale domein en wanneer deze beschikbaar is.

II Reactie van de staatssecretaris

De leden van de VVD-fractie stellen voor de provincies als bestuurslaag in het bibliotheekstelsel te laten vervallen en het aantal verantwoordelijke bestuurslagen te beperken tot twee: de gemeenten en het rijk. Ook de fracties van het CDA en van D66 stellen enkele vragen over de provinciale rol. Bij de voorbereiding van de Hoofdlijnenbrief actualisering bibliotheekwetgeving van 7 december 2011 heb ik gezocht naar een functionele en efficiënte inrichting van het bibliotheekstelsel.³ Ik ben daarbij tot de conclusie gekomen dat de provincies geen rol hebben in de digitale bibliotheek. Er komt één digitale bibliotheek en die kent geen geografische grenzen. De provincies hebben wel een rol bij de fysieke bibliotheek. Een aantal taken in het fysieke domein overstijgt het lokale niveau. Bijvoorbeeld de uitvoering van het interbibliothecair leenverkeer. Het is doelmatig deze taken op provinciaal niveau uit te voeren. Deze benadering sluit aan bij de afspraken in het Bestuursakkoord tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen van 21 april 2011 en bij het Bibliotheekcharter 2010–2012.⁴ Ik zie bij de provinciale rol ten aanzien van de openbare bibliotheken onvoldoende aanleiding om van de afspraken in het Bestuursakkoord af te wijken.

¹ Kamerstuk 28 330, nr. 52.

² VOB: Vereniging Openbare Bibliotheken.

³ Tweede Kamer, 2011–2012, 28 330, nr. 51.

⁴ «Cultuur hoort ook tot de kerntaken van de provincies waar dit de lokale belangen overstijgt», Bestuursakkoord rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, pag. 4.

De leden van de fracties van het CDA, SP en D66 hebben enkele vragen over de inhoud van de provinciale activiteiten. Elke provincie subsidieert een organisatie die het lokale bibliotheekwerk ondersteunt. De activiteiten van deze provinciale serviceorganisaties (PSO's) vertonen echter grote variatie. Zo zijn diensten in sommige provincies standaard en zonder kosten voor bibliotheken beschikbaar, terwijl bibliotheken in andere provincies voor deze dienstverlening moeten betalen. Ik vind het van belang dat elke bibliotheek, ongeacht de provincie waarin deze gevestigd is, kan rekenen op een bepaald basispakket aan provinciale ondersteuning. Dit wil ik wettelijk vastleggen. Daarbij hoort in ieder geval de uitvoering van het interbibliothecair leenverkeer. Ik ben in overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de inhoud van dit basispakket. Individuele provincies kunnen, in aanvulling op dit basispakket, specifieke activiteiten voor de eigen provincie laten verrichten. Er is de afgelopen jaren veelvuldig gekeken naar de provinciale taken in het bibliotheekstelsel. Onder meer door het IPO en de Raad voor Cultuur. Ook het Bibliotheekcharter gaat in op dit onderwerp. Al deze bevindingen hebben een rol gespeeld bij mijn voorstellen in de Hoofdlijnenbrief van 7 december 2011. Een nieuw onderzoek daarnaar acht ik – mede in het licht van de afspraken in het Bestuursakkoord – niet opportuun.

De leden van de fracties van CDA en D66 hebben verschillende vragen gesteld over het auteursrecht en het leenrecht. Onder meer over de samenhang tussen deze rechtsgebieden en de voorgestelde bibliotheekwetgeving. De Auteurswet regelt dat een auteur het exclusieve recht heeft zijn werk openbaar te maken en te verveelvoudigen. De wet maakt hierop een aantal uitzonderingen, onder meer voor uitleningen door openbare bibliotheken. Op basis van deze zgn. leenrechtexceptie kunnen openbare bibliotheken rechtendragende fysieke documenten uitlenen.¹ Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, hebben zowel het auteursrecht als het leenrecht betrekking op de positie van de auteur. Op dit moment wordt verkend of de leenrechtexceptie ook op het uitlenen van e-books van toepassing is en zo ja, onder welke condities. De verkenning betreft daarbij ook de situatie in andere EU-landen. Ik ben over dit onderwerp met alle relevante partijen in gesprek, te weten het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de openbare bibliotheken, de Koninklijke Bibliotheek en het boekenvak. De verkenning zal dit najaar beschikbaar zijn.

De komende bibliotheekwetgeving geeft – onder meer – een juridische basis aan de aanwezigheid op internet van openbare bibliotheken en regelt de bijbehorende structuur en verantwoordelijkheden, zoals:

- De digitale bibliotheek heeft een landelijke structuur;
- Het Rijk is verantwoordelijk voor de landelijke digitale infrastructuur;
- De branche is verantwoordelijk voor de inkoop van e-content;
- Het Rijk is verantwoordelijk voor de subsidiëring van e-content.

Dit betreft de algemene inrichting van de digitale bibliotheek en staat los van de specifieke vraag onder welk juridisch regime openbare bibliotheken e-books kunnen aanbieden. Naast het rechtendragend aanbod, waarop de kwestie van het auteursrecht en leenrecht betrekking heeft, bieden de openbare bibliotheken overigens ook een uitgebreid en groeiend rechtenvrij digitaal aanbod aan.

De leden van de VVD-fractie vragen een reactie op de brief van 11 mei 2012 van de Stichting Auteursrechtbelangen. Zij vragen daarbij specifiek aandacht voor de mogelijke effecten van het digitale aanbod vanuit openbare bibliotheken op exploitatiemodellen voor het e-book die uitgeverij en boekhandels momenteel ontwikkelen. Zoals gemeld in de

¹ Artikel 15c van de Auteurswet.

Hoofdlijnenbrief van 7 december 2011 en in het verslag van een schriftelijk overleg van 10 april 2012, zal ik een verkenning laten uitvoeren naar de uitlening van e-books door openbare bibliotheken. Verkend worden nationale en internationale auteursrechtelijke aspecten, maar ook mogelijke markteffecten van het uitlenen van e-books door openbare bibliotheken. De uitkomsten van deze verkenning dienen als input bij het wetsvoorstel. Daarmee kom ik tegemoet aan het verzoek van de Stichting Auteursrechtbelangen. Ik kan echter, gezien de planning van het wetsvoorstel, niet mee gaan in de suggestie van de stichting te wachten op ervaringen van het boekenvak met het aanbieden van e-books in 2013. De bibliotheken hebben bovendien vanuit hun publieke missie een eigen positie als aanbieder van informatie en cultuur.

In het verslag van een schriftelijk overleg van 10 april 2012 noem ik «maximale toegang tot de digitale bibliotheek» als één van de lijnen voor lidmaatschap en contributie. De leden van de SP-fractie vragen wat hieronder moet worden verstaan. Ik streef er naar dat leden van de openbare bibliotheek met hun lidmaatschap toegang krijgen tot zoveel mogelijk digitale bronnen: rechtenvrij en rechtendragend. Zoals hierboven beschreven is het juridisch regime ten aanzien van de uitlening van e-books door openbare bibliotheken onderwerp van onderzoek en discussie. De uitkomsten bepalen of en zo ja onder welke condities en tegen welke kosten bibliotheken e-books kunnen aanbieden. Op de uitkomsten daarvan kan ik niet vooruitlopen. Ik heb daarom in dit stadium gekozen voor een omschrijving die mijn inzet in algemene zin weergeeft.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer bij de digitale bibliotheek sprake kan zijn van marktverstoring. Er is een groeiend aanbod van digitale informatie en diensten. Dit aanbod komt zowel via marktpartijen als via publieke organisaties tot stand. Er kan sprake zijn van marktverstoring, indien openbare bibliotheken buiten hun publieke taken om – en onder gunstiger condities – dezelfde of vergelijkbare digitale diensten bieden als in de markt worden aangeboden. Daarvan is tot op heden niet gebleken. Korthedshalve verwijs ik voor dit onderwerp ook naar paragraaf 3 van de hoofdlijnenbrief.

De leden van de CDA-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de fysieke en digitale bibliotheek, waaronder een aantal vragen over de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek. Ik onderscheid bij de openbare bibliotheek vijf kernfuncties, te weten: (1) kennis en informatie, (2) ontwikkeling en educatie, (3) lezen en literatuur, (4) kunst en cultuur, (5) ontmoeting en debat.¹ De eerste drie kernfuncties moeten tenminste worden vervuld om van een openbare bibliotheek te kunnen spreken. De andere twee kernfuncties – kunst en cultuur, ontmoeting en debat – zijn van de eerste drie afgeleid en kunnen afhankelijk van de lokale situatie verschillend worden ingevuld. Dit is ook de lijn van de branche in de branchestrategie 2012–2016.² Mogelijk heeft de tekst van de antwoorden in het verslag van een schriftelijk overleg van 10 april 2012 het beeld laten ontstaan dat sprake is van drie en niet van vijf kernfuncties. Dat is echter niet het geval. Ik ben het met de leden van deze fractie eens dat de functies «kunst en cultuur» en «ontmoeting en debat» in veel gevallen belangrijke bijdragen leveren aan het functioneren van de fysieke bibliotheek. Een voorziening die alleen de functies «kunst en cultuur» en «ontmoeting en debat» aanbiedt, kan in mijn opvatting niet als openbare bibliotheek gekwalificeerd worden. De leden van de CDA-fractie doet in haar inbreng een eigen voorstel voor vijf kernfuncties. Over de hierboven genoemde vijf kernfuncties bestaat consensus in de bibliotheekbranche. Ook de VNG en het IPO hanteren deze indeling. Het lijkt me daarom niet gewenst een andere indeling te introduceren.

¹ Tweede Kamer 2011–2012, 28 330, nr. 51, paragraaf 3.2.

² VOB, Meer Waarde, Branchestrategie openbare bibliotheken 2012–2016, 7 juni 2012.

De leden van de CDA-fractie menen dat de fysieke bibliotheek in het gedrang komt ten opzichte van de digitale bibliotheek. Ik wil hier het volgende over opmerken. In het verslag van het schriftelijk overleg van 10 april 2012 heb ik aan de hand van kengetallen toegelicht dat de fysieke openbare bibliotheek over een periode van meer dan tien jaar – en over de gehele linie – een dalende tendens laat zien. Dat geldt onder meer voor de aantallen leden en de aantallen uitleningen. In 1999 bedroeg het totaal aantal uitleningen circa 160 miljoen per jaar. Dat is inmiddels met circa 40% gedaald naar het niveau van 1974, namelijk circa 100 miljoen.¹ Deze cijfers kunnen niet los gezien worden van het gebruik van internet als bron van informatie en cultuur. 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 bibliotheeksector sinds enkele jaren met steun van OCW aan de digitale bibliotheek. Eind dit jaar zijn vrijwel alle Nederlandse bibliotheken daarop aangesloten. De digitale bibliotheek zorgt er voor dat de openbare bibliotheken hun publieke taken ook in het digitale domein kunnen vervullen. Voor de langere termijn verwacht ik een verder afnemend fysiek gebruik en een groeiend digitaal gebruik. Zonder digitale bibliotheek is de toekomst van openbare bibliotheek er één van voortgaande afkalving.

De voorgestelde wetgeving geeft de activiteiten van de openbare bibliotheek in het digitale domein de noodzakelijke formele basis. Omdat dit een nieuw element is, wordt daar in de brieven over bibliotheekwetgeving relatief veel aandacht aan besteed. De voorgestelde wetgeving omvat – voor de goede orde – uiteraard zowel de digitale als de fysieke bibliotheek. Ik beschouw de fysieke en digitale bibliotheek als een twee-eenheid.

In de hoofdlijnenbrief heb ik aangegeven dat de komende wetgeving ruimte moet bieden voor toekomstige ontwikkelingen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit begrepen moet worden. Ik bedoel hiermee dat het wetsvoorstel een hoofdstructuur voor het bibliotheekstelsel tot stand brengt, die een antwoord geeft op actuele vraagstukken, toekomstbestendig is en niet gebonden is aan de stand van de techniek van een bepaald moment. De opvattingen over de hoofdstructuur zijn de afgelopen jaren voldoende uitgekristalliseerd om in wetgeving te kunnen worden omgezet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de lokale bibliotheken onder de landelijke digitale infrastructuur een leenfunctie houden. Dat is inderdaad het geval. De landelijke digitale infrastructuur werkt als volgt. Vrijwel alle openbare bibliotheken worden dit jaar aangesloten op de landelijke digitale infrastructuur. Zij voegen hun fysieke en digitale collecties toe aan de Nationale Bibliotheek Catalogus (NBC). Er ontstaat daarmee één Collectie Nederland. Leden van de openbare bibliotheek krijgen op deze wijze toegang tot alle fysieke en digitale collecties van alle Nederlandse openbare bibliotheken. Het gebruik van de digitale collectie verloopt online. Het lenen van fysieke materialen blijft via de lokale bibliotheek verlopen. Wel maakt de landelijke digitale infrastructuur het mogelijk dat bibliotheekleden thuis online de NBC kunnen raadplegen en fysieke werken kunnen aanvragen en lenen, ook als deze niet tot de collectie van de eigen bibliotheek behoren. De afhandeling vindt plaats via het interbibliotheecair leenverkeer. Door de landelijke digitale infrastructuur worden de gebruiksmogelijkheden van de fysieke collecties aanmerkelijk vergroot. Dat versterkt de positie van de fysieke bibliotheek.

De leden van de SP-fractie vragen of de centrale inkoop van e-content tot een kleiner budget voor bestaande kernfuncties leidt. Dat is niet het geval. Een deel van het bestaande collectiebudget wordt via een andere route

¹ F.A. van de Roer, «Vijf jaar Bibliotheekwet», *Economisch Statistische Berichten*, 16-4-1980.

voor dezelfde functies ingezet. Dit deel van het budget wordt niet voor de fysieke, maar voor de digitale collectie en niet lokaal, maar centraal ingezet. Doel hiervan is bibliotheken in staat te stellen hun maatschappelijke functies ook in het digitale domein te laten vervullen.

De leden van de CDA-fractie constateert dat als gevolg van lokale bezuinigingen bibliotheekvestigingen sluiten en in enkele gemeenten de bibliotheekvoorziening geheel komt te vervallen. Zij vragen of het mogelijk is in de wet te waarborgen dat voor alle inwoners van Nederland een fysieke bibliotheekvoorziening beschikbaar is en blijft. De leden van de fracties van de SP en van D66 stellen enkele vergelijkbare vragen. Deze vragen raken een belangrijk bestuurlijk element in het bibliotheekbestel. Graag ga ik er hier nader op in. Van belang zijn de volgende achtergronden.

In 1987 is het bibliotheekwerk op grond van de Welzijnswet gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies. De middelen op de rijksbegroting voor het eerste- en tweedelijns bibliotheekwerk zijn toen overgeheveld naar het gemeente- en provinciefonds en toegevoegd aan de algemene uitkering aan gemeenten en provincies. Het betrof een volledige decentralisatie zonder inhoudelijke bestuurlijke opdracht of zorgplicht. Sindsdien ligt de verantwoordelijkheid voor de omvang, de kwaliteit en de bekostiging van lokale bibliotheekvoorzieningen (de eerste lijn) bij de gemeenten en voor de ondersteuning van het lokale bibliotheekwerk (de tweede lijn) bij de provincies. Bij de rijksoverheid ligt de verantwoordelijkheid voor landelijke taken. Deze structuur is vervolgens in 1994 vanuit de Welzijnswet overgenomen in de bibliotheekbepalingen van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc).

Feitelijk stellen de leden van de fracties van CDA, SP en D66 voor in de komende bibliotheekwetgeving een bepaling op te nemen die gemeenten verplicht een fysieke bibliotheekvoorziening in stand te houden. Ik wil hier de volgende opmerkingen bij maken:

- Beleidsmatig acht ik het wenselijk dat iedere Nederlander publieke toegang heeft tot informatie en cultuur;
- In het digitale domein wordt dat mogelijk via de landelijke digitale bibliotheek. Iedereen kan lid worden van de digitale bibliotheek. Leden krijgen daarmee toegang tot de gehele digitale collectie van alle Nederlandse openbare bibliotheken, de Koninklijke Bibliotheek en de Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren (DBNL);
- Fysieke collecties worden aangeboden door lokale bibliotheekvoorzieningen. Gezien de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen acht ik de lokale fysieke bibliotheek bij uitstek een verantwoordelijkheid van de gemeenten;
- De voorstellen van CDA, D66 en SP behelzen in de kern een gemeentelijke plicht tot het aanbieden van een fysieke bibliotheekvoorziening. Ten opzichte van het bestaande juridische kader van de Wsc betekent dit het introduceren van een nieuwe gemeentelijke taak;
- Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) moet voorzien zijn in een dekking van de kosten van dergelijke extra taken. Daarvoor zijn binnen de OCW-begroting geen middelen beschikbaar. Ook voor de langere termijn acht ik het weinig realistisch dat hiervoor dekking beschikbaar zou komen.

Dit betekent dat de voorgenomen wetgeving wel de toegang tot de digitale bibliotheek kan garanderen en niet de toegang tot de fysieke bibliotheek.

In samenhang hiermee vragen de leden van de fracties van CDA en SP aandacht voor situaties waarin een gemeente stopt met de subsidiëring van de fysieke bibliotheek en bibliotheken van omliggende gemeenten de inwoners van die gemeente niet als lid accepteren. Zij doen dit om freeriders-gedrag en afwenteling van kosten op de omliggende gemeenten te voorkomen. Twee verschillende wettelijke lijnen komen hier bij elkaar. Enerzijds de Wsc, die stelt dat een openbare bibliotheek een «voor ieder bestemde en toegankelijke bibliotheek» is. En anderzijds de Gemeentewet en de Awb, die de gemeenten de vrijheid geven subsidie-beleid gericht op de eigen inwoners te voeren. Ik kom hierbij tot de conclusie dat van gemeenten niet verwacht kan worden dat zij de gevolgen van bezuinigingen in buurgemeenten opvangen. Ik acht het wenselijk dat gemeenten in dergelijke situaties in regionaal verband afspraken maken. Dat is onlangs ook gebeurd in de gemeente Waalre, waarnaar de leden van de SP-fractie in dit verband verwijzen. De gemeente Waalre heeft de subsidiëring van de openbare bibliotheek beëindigd. De bibliotheken in de regio hebben daarop besloten inwoners uit Waalre niet als lid te accepteren, omdat de kosten daarvan ten laste van de gemeenten in de regio zouden komen. Dit had tot gevolg dat inwoners van Waalre vanaf 1 april 2012 geen gebruik meer konden maken van de openbare bibliotheek. Inmiddels heeft de gemeente Waalre een overeenkomst gesloten met de gemeente Eindhoven, waardoor inwoners van Waalre een bibliotheekvoorziening beschikbaar blijft. Ik zal de wenselijkheid van regionale afspraken in het eerstvolgende bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO bespreken.

De leden van de fracties van CDA, SP en D66 hebben verschillende vragen gesteld over de «Basismeting financiële structuur openbare bibliotheken». Een aantal van deze vragen heeft betrekking op de bibliotheekmonitor van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB). De bibliotheekmonitor brengt gegevens uit verschillende bronnen samen om op die manier inzicht te kunnen geven in de actuele situatie en in trends. De kwaliteit van de gegevens zal de komende jaren stapsgewijs worden verbeterd. Een belangrijke rol daarbij speelt het zgn. datawarehouse. Het datawarehouse is een onderdeel van de landelijke digitale infrastructuur en verzamelt gegevens over de gebruikers en het gebruik van de openbare bibliotheek, bijvoorbeeld de uitleningen. In een later stadium worden ook financiële gegevens toegevoegd. Eind 2012 zullen vrijwel alle openbare bibliotheken zijn aangesloten op de landelijke digitale bibliotheek en daarmee ook op het datawarehouse. De volledigheid, de uniformiteit en daarmee ook de bruikbaarheid van de gegevens zullen hierdoor sterk toenemen.

Cijfers over prestaties en trends zijn van belang als sturingsinformatie. Zowel voor de subsidiërende overheden als voor de bibliotheekorganisaties zelf. Zo zijn gegevens over de samenstelling van de gebruikersgroep (jeugd/volwassen) van belang om te kunnen bepalen of de beoogde doelgroepen worden bereikt. Gegevens over uitleningen zijn van belang voor het collectiebeleid. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie. Meer in het algemeen geldt hierbij het volgende. De openbare bibliotheken verrichten publieke taken en worden daarvoor vanuit publieke middelen bekostigd door gemeenten, provincies en Rijk. Dat brengt de verplichting met zich mee verantwoording af te leggen over de besteding van de ontvangen middelen en over de geleverde prestaties. Zowel op het niveau van de individuele bibliotheekorganisatie als op het niveau van de bibliotheeksector als geheel. Dat is op dit moment onvoldoende geregeld.

De leden van de fracties van de SP en D66 stellen enkele vragen over de gegevens die het CBS over het bibliotheekwerk verzamelt. Van belang zijn hierbij vooral de cijfers over de uitgaven van gemeenten, aangezien het

bibliotheekwerk in hoofdzaak door gemeenten wordt bekostigd. Het CBS verzamelt deze gegevens als onderdeel van de gemeentelijke uitgaven voor cultuur, sport en recreatie. In de praktijk kunnen onder de post «bibliotheken» ook gemeentelijke uitgaven voor verwante activiteiten zijn opgenomen.¹ Voor een juist beeld zouden dergelijke uitgaven onderscheiden moeten worden van uitgaven voor de openbare bibliotheek. OCW en het CBS zijn daarover in overleg. Resultaten daarvan verwacht ik eind 2012.

De leden van de SP-fractie vragen waarom voor de basismeting slechts zes bibliotheken zijn onderzocht. De basismeting heeft betrekking op de gehele openbare bibliotheeksector en omvat drie onderdelen:

- Een documentonderzoek over de periode 2001–2009;
- Een landelijke enquête onder gemeenten, provincies, basisbibliotheken en PSO's;
- Een kwalitatief onderzoek ten behoeve van de kostentoerekening aan kernfuncties en het onderscheid fysieke en digitale bibliotheek.

Onderdeel drie, het kwalitatieve onderzoek, betrof zes basisbibliotheken. Voor dit beperkte aantal is gekozen, omdat de kostentoerekening aan kernfuncties en het onderscheid fysieke en digitale bibliotheek niet kan worden ontleend aan bestaande informatiestromen en afzonderlijke, bewerkelijke berekeningen vergt.

De leden van de SP-fractie constateren een verschuiving in kernfuncties en vragen hoe deze kan worden verklaard. Zoals toegelicht in mijn brief van 27 maart 2012 kan uit tabel 3.4 van de Basismeting worden opgemaakt dat er gemiddeld genomen vrijwel geen verschil in kostenverdeling naar kernfuncties bestaat tussen de jaren 2007 en 2009.² De tabel is gebaseerd op een dusdanig klein aantal waarnemingen (zes bibliotheken), dat het niet verantwoord is om over de geringe verschuivingen nadere uitspraken te doen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het aantal jeugdleden is toegenomen en vragen naar de verklaring daarvoor. Hier is geen onderzoek over beschikbaar. Bekend is wel dat de laatste jaren bibliotheken onder de noemer «Bibliotheek op School» samenwerkingsverbanden aan gaan met scholen. Mogelijk leidt dit tot meer jeugdleden.

De leden van de D66-fractie vragen welke informatiebepalingen in de komende bibliotheekwetgeving zullen worden opgenomen. Ik denk aan een bepaling die met publieke middelen bekostigde bibliotheken verplicht gegevens te verstrekken die inzicht geven in prestaties en trends. Dit kan voor een belangrijk deel geoperationaliseerd worden via het hierboven genoemde datawarehouse. Tevens vragen zij een reactie op het voornemen van branchevereniging VOB meer aandacht te geven aan maatschappelijk ondernemerschap. De VOB beoogt hiermee bibliotheekorganisaties in staat te stellen adequaat in te spelen op de veranderende omstandigheden. Zoals ik in de hoofdlijnenbrief heb beschreven, is een groot aantal ontwikkelingen tegelijk van invloed op het bibliotheekwerk: afnemend gebruik, digitalisering, lokale bezuinigingen. Tegen deze achtergronden heeft de VOB in haar branchestrategie 2012–2016 maatschappelijk ondernemerschap als één van de centrale thema's benoemd.³ Ik vind dat een verstandige keuze.

¹ Naast openbare bibliotheken kunnen ook tot deze post behoren: bibliobussen, blindenbibliotheken, diatheken, fonotheken, leeszalen, spelotheken en discotheken.

² Tabel 3.4 staat op pagina 19 en niet op pagina 10, zoals abusievelijk in het verslag van het schriftelijk overleg is vermeld.