

Vergaderjaar 2013–2014

33 846

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 november 2013 en het nader rapport d.d. 14 januari 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 september 2013, no. 13.001928, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van een wet tot vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen), met memorie van toelichting.

De openbare bibliotheek is een veel gebruikte en breed gewaardeerde maatschappelijke voorziening. Het huidige wettelijke kader voor het openbare bibliotheekwerk in de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) is sterk verouderd. In het bibliotheekcharter 2010–2012 dat het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben afgesloten is daarom een actualisering van dit wettelijke kader aangekondigd. Het voorstel is de uitvoering daarvan. Het wetsvoorstel regelt onder meer het instellen van één netwerk van bibliotheekorganisaties, het aanwijzen van de Koninklijke Bibliotheek (KB) als nationale bibliotheek in het netwerk, een aantal zaken rondom de fysieke bibliotheek alsmede de instelling en opbouw van een landelijke digitale bibliotheek.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de mate van regulering, het collectieplan, de provinciale taken en het lidmaatschap van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de fysieke en digitale bibliotheek. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 september 2013, nr. 13.001928, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 november 2013, nr. W05.13.0333/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. Op deze opmerkingen wordt hieronder ingegaan. Hierbij wordt de nummering van de Afdeling gevolgd.

1. Mate van regulering

Het wetsvoorstel bevat een regeling over een scala van onderwerpen. Ten aanzien van een aantal onderwerpen rijst echter de vraag of hiervoor een wettelijke regeling noodzakelijk is. De grote mate van regulering in het voorstel kan leiden tot ongewenste neveneffecten. De Afdeling maakt over de mate van regulering de volgende opmerkingen.

a. Voorbeelden

De Afdeling wijst op de volgende voorbeelden van bepalingen die ofwel materieel geen betekenis hebben, ofwel voor problemen in de uitvoering kunnen zorgen.

In artikel 4 zijn de publieke waarden opgenomen waaraan een openbare bibliotheekvoorziening moet voldoen bij het uitoefenen van haar publieke taak. Deze waarden zijn: onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en authenticiteit. Uit deze bepaling vloeien geen rechten of verplichtingen voort. Daarnaast is het opnemen van publieke waarden waaraan een instelling bij het uitoefenen van een publieke taak moet voldoen niet gebruikelijk, omdat elk orgaan dat een publieke taak uitoefent aan deze waarden zou moeten voldoen, ook als dit niet wettelijk geregeld is.

In artikel 5 zijn de functies opgenomen die een voor een ieder toegankelijke openbare bibliotheekvoorziening omvat. Het betreft de functies: het ter beschikking stellen van kennis en informatie, het bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie, bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur, organiseren van ontmoeting en debat en laten kennis maken met kunst en cultuur. Een deelnemer aan het netwerk moet aan deze functies voldoen. Dit kan problematisch zijn voor sommige lokale bibliotheken. Zo hebben sommige gemeenten onbemande servicestations ingesteld, of is een bibliotheek ondergebracht in een school.² Deze bibliotheekvormen maken het moeilijk om functies als het organiseren van ontmoeting en debat en het laten kennis maken met kunst en cultuur te vervullen.

Artikel 6, eerste lid, regelt dat Onze Minister, de provinciebesturen, de gemeentebesturen en de besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen. Omdat de verantwoordelijkheid bij zoveel verschillende organen gezamenlijk wordt neergelegd, is niet

² Zie het advies van de VNG van 15 april 2013 over het voorstel.

duidelijk welk orgaan aangesproken kan worden bij het niet functioneren van het netwerk.

Artikel 6, derde lid, bepaalt dat Onze Minister, de provinciebesturen, de gemeentebesturen en de besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba periodiek overleg voeren over het functioneren van en de samenhang in het netwerk. Gelet op het grote aantal deelnemers aan dit periodieke overleg rijst de vraag of dit op een zinvolle wijze kan worden vormgegeven.

Artikel 6, vierde lid, schrijft voor dat een partij bij elk voorgenomen besluit dat van invloed kan zijn op andere partijen in het netwerk daarover overleg moet voeren met deze andere partijen. De Afdeling wijst erop dat in principe elke wijziging in de hoogte van het bedrag dat een gemeente ter beschikking stelt aan een lokale bibliotheek onder de strekking van dit artikel kan vallen, omdat dit gevolgen heeft voor andere deelnemers. Een voorbeeld hiervan is een korting door het gemeentebestuur van de hoogte van de uitkering. In dat geval zal de lokale bibliotheek minder boeken kunnen aanschaffen en dus meer gebruik moeten maken van het interbibliothecair leenverkeer, wat gevolgen heeft voor andere deelnemers.

Artikel 8 bepaalt welke verplichtingen voortvloeien uit het voorstel voor deelnemers aan het netwerk. Onder f wordt bepaald dat een deelnemer met de andere deelnemers gericht moet zijn op innovatie. Het begrip innovatie is echter dusdanig ruim en onbepaald dat uit deze bepaling geen rechtstreekse verplichtingen voor de deelnemers kunnen worden afgeleid.

b. Neveneffecten

In de toelichting wordt gesteld dat voorkomen moet worden dat het openbare bibliotheekwerk desintegreert tot een verzameling losstaande organisaties en dat om die reden de ruimte voor gemeenten om de lokale fysieke bibliotheek vorm te geven ingekaderd wordt in het voorstel.³

De Afdeling wijst echter op het volgende. Het huidige uitgangspunt dat er geen wettelijke verplichting bestaat voor een gemeente om een bibliotheek te onderhouden die deel is van het netwerk wordt in het voorstel gehandhaafd. Op grond van artikel 3 van het voorstel zijn ook de openbare lichamen niet verplicht een lokale bibliotheek te onderhouden die deelneemt aan het netwerk. Door de grote mate van regulering in het voorstel bestaat het gevaar dat gemeentebesturen, in een tijd van teruglopende financiële middelen besluiten om de lokale bibliotheek niet in het landelijke stelsel te laten meedraaien.⁴ Het gevolg hiervan zou zijn dat de leden van een dergelijke bibliotheek geen gebruik kunnen maken van de voorzieningen zoals het interbibliothecair leenverkeer. Dit betekent dat een te grote inkadering van de ruimte die gemeentebesturen hebben bij het inrichten van de lokale bibliotheek juist zou kunnen leiden tot het uiteenvallen van het beoogde netwerk.

c. Conclusie

Gelet op het bovenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat in het wetsvoorstel op een aantal punten sprake lijkt te zijn van overregulering. Dit past niet in het beleid van de regering dat juist steeds gericht is op

³ Toelichting, paragraaf 8.2 Adviezen medeoverheden, advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

⁴ Zie het advies van de VNG van 15 april 2013 over het voorstel.

vermindering van regels en regeldruk. Eén van de uitgangspunten van het wettelijk kader voor het bibliotheekwerk is dat regelgeving zich moet beperken tot het hoogst noodzakelijke.⁵ Daarnaast kan de overregulering leiden tot het uiteenvallen van het netwerk omdat gemeentebesturen besluiten om hun lokale bibliotheek, gelet op de hoge eisen die worden gesteld, geen deelnemer te laten worden aan het netwerk.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nog eens nauwkeurig te bezien en slechts die onderwerpen te regelen waarvan de noodzaak vaststaat.⁶ Zij adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

1. Mate van regulering

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel een aantal verplichtingen voor bibliotheekorganisaties bevat en wijst op het risico van overregulering. Het wetsvoorstel vindt zijn aanleiding in een groot aantal maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De belangrijkste daarvan zijn: digitalisering en de rol van internet in het dagelijks leven, ontwikkelingen in het openbare bibliotheekwerk en in het lokale bestuur. Diverse analyses wijzen uit dat het openbare bibliotheekwerk onvolgende samenhang kent, het publieksbereik terugloopt en bij ongewijzigd beleid desintegratie kan optreden. Gegeven deze context beoogt het wetsvoorstel de samenhang in het bibliotheekstelsel te versterken en het publieksbereik te vergroten. Dat vindt plaats door de publieke waarden (artikel 4) en maatschappelijke functies (artikel 5) opnieuw te definiëren en het bibliotheekwerk (fysiek en digitaal) te ordenen als een netwerk van met elkaar samenwerkende organisaties. Hierbij is gezocht naar een balans tussen enerzijds het voorschrijven van een aantal in gezamenlijkheid te verrichten activiteiten en anderzijds de vrijheid voor gemeenten en bibliotheekorganisaties het bibliotheekwerk in te kunnen richten naar de lokale behoeften en mogelijkheden. Voorschriften zijn slechts dan opgenomen, indien zij een aantoonbare meerwaarde voor de bibliotheekgebruiker opleveren. Zo worden de voordelen van het werken met een gemeenschappelijke catalogus en het deelnemen aan het interbibliotheecair leenverkeer (artikel 8, onder a en b) groter geacht dan de mogelijke nadelen van deze voorschriften. Zij zorgen er voor dat de gebruikers van de openbare bibliotheek niet alleen toegang krijgen tot de eigen lokale collectie, maar ook tot de collecties van alle openbare bibliotheken in Nederland, fysiek en digitaal. Samenwerking en uniformering zoals vormgegeven in het wetsvoorstel zorgen er voor dat de gebruikers adequaat bediend kunnen worden. Bovendien kan het in gezamenlijkheid verrichten van activiteiten, zoals een gemeenschappelijke digitale infrastructuur (artikel 8, onder d.), tot kostenbesparingen leiden.

Artikel 5 omschrijft de functies die vervuld moeten worden om van een openbare bibliotheekvoorziening te kunnen spreken. Het betreft in totaal vijf functies. 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. Het wetsvoorstel biedt daarmee ruimte voor verschillende invullingen van het bibliotheekwerk, zoals de door de Afdeling genoemde openbare bibliotheek in de school of onbemande servicepunten. Voorwaarde is alleen dat de organisatie als geheel alle functies op een of andere wijze vervult. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 28 330, nr. 51, blz. 3.

⁶ Zie in dit verband ook aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn alle netwerkvoorschriften opnieuw op hun noodzaak en toegevoegde waarde beoordeeld. Op basis daarvan is in artikel 6 een lid komen te vervallen. Dit lid verplichtte de betrokken overheden tot periodiek overleg over het functioneren van het bibliotheekstelsel. De Minister voert reeds periodiek bestuurlijk overleg met de vertegenwoordigers van de andere overheden over het cultuurbeleid in brede zin. Het functioneren van het bibliotheekstelsel kan als onderwerp bij dit overleg worden besproken. Tevens is in artikel 8 de verplichting aan openbare bibliotheekvoorzieningen geschrapt die voorschreef dat zij gericht dienen te zijn op innovatie. Innovatie in het fysieke domein is op grond van artikel 16, tweede lid, onder b, een taak van de provinciale ondersteuningsinstellingen. Innovatie in het digitale domein is op grond van artikel 17, eerste lid, onder a, een taak van de Koninklijke Bibliotheek. Deze toedeling van taken maakt een afzonderlijke bepaling over innovatie bij nader inzien overbodig.

De Afdeling wijst er op dat op grond van artikel 6, eerste lid, verschillende overheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het bibliotheeknetwerk en is van oordeel dat niet duidelijk is welk orgaan kan worden aangesproken, indien het netwerk niet naar behoren functioneert. De gezamenlijke verantwoordelijkheid volgt uit de financiering van de verschillende voorzieningen. Hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting geeft daarvan een overzicht. De toelichting op de gezamenlijke verantwoordelijkheid is aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling.

Artikel 6 kende een algemene verplichting voor overheden tot overleg, indien een voorgenomen besluit over een bibliotheekvoorziening van een partij gevolgen zal hebben voor andere partijen. De Afdeling constateert dat vrijwel alle financiële besluiten van een gemeente gevolgen kunnen hebben voor deelnemers aan het netwerk in andere gemeenten. Naar aanleiding van deze opmerking is de verplichting tot overleg meer gespecificeerd en beperkt tot situaties waarin een bibliotheekvoorziening ophoudt te bestaan of niet meer aan de verplichtingen uit de wet kan voldoen. Het artikel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

2. Centrale aansturing door KB; collectieplan

In het wetsvoorstel krijgt de KB een centrale – en op onderdelen sturende – rol in het stelsel van openbare bibliotheken. Het KB gaat de landelijke digitale bibliotheek in stand houden, landelijke stelseltaken voor het openbare bibliotheekwerk uitvoeren en de leesvoorziening voor personen met een leesbeperking verzorgen.

In verband met de landelijke stelseltaken gaat de KB elke vier jaar een gezamenlijk collectieplan vaststellen.⁷ Dit plan moet worden vastgesteld in overeenstemming met vertegenwoordigers van de lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen.⁸ Vervolgens zijn de lokale bibliotheken in hun collectiebeleid gebonden aan dit plan. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Inhoud van het collectieplan

De toelichting gaat op verschillende plaatsen in op het gezamenlijke collectieplan. Uit die passages in hun samenhang gezien blijkt echter niet duidelijk wat precies in het collectieplan wordt opgenomen. Enerzijds lijken bepaalde passages in de toelichting te impliceren dat in het kader

⁷ Artikel 10, eerste lid, van het voorstel.

⁸ Artikel 10, derde lid, van het voorstel.

van het gezamenlijk collectieplan afspraken gemaakt zullen moeten worden over het aantal exemplaren dat van titels zal worden aangeschaft en de verdeling van de collectie over de verschillende bibliotheken om zo de representativiteit van het totale aanbod te kunnen garanderen.⁹ Anderzijds wordt in de toelichting opgemerkt dat «het gezamenlijk collectieplan een kader biedt voor het beheer en de samenstelling van de collectie door een openbare bibliotheekvoorziening in het netwerk en het uitgangspunt is in procedureel opzicht en niet inhoudelijk.»¹⁰ De toelichting geeft daarmee geen eenduidig antwoord op de vraag wat de strekking en inhoud is van het collectieplan. Indien hierin zou worden bepaald welke aankopen door welke bibliotheken gedaan moeten worden in het kader van het gezamenlijk coördineren van de totale collectie, staat dit op gespannen voet met het uitgangspunt dat bibliotheken zelf verantwoordelijk zijn voor de opbouw van hun collectie.¹¹ Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken wat in het collectieplan wordt opgenomen.

b. Procedure voor vaststelling

In artikel 10, derde lid, wordt geregeld dat de KB het gezamenlijke collectieplan vaststelt in overeenstemming met vertegenwoordigers van de lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen. De Afdeling wijst erop dat de term «in overeenstemming met» impliceert dat het vereist is dat het overleg tot overeenstemming leidt.¹² Dit zou betekenen dat de vertegenwoordigers een vetorecht hebben met betrekking tot het collectieplan. Deze uitleg komt niet overeen met de verplichting uit het eerste lid van artikel 10 voor de KB om het plan vast te stellen, noch met de toelichting op dit artikel, waarin staat dat het plan tot stand komt in overleg met de vertegenwoordigers.¹³

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

c. Financiële consequenties

De KB stelt het collectieplan voor vier jaar vast. De lokale bibliotheken zijn vervolgens gebonden aan dit collectieplan. Het is echter niet de KB die de lokale bibliotheken voorziet van financiële middelen om hun aanschafbeleid uit te voeren, maar de gemeenten die dit vanuit hun eigen algemene middelen doen. Indien een gemeentebestuur besluit om minder financiële middelen ter beschikking te stellen aan de lokale bibliotheek heeft dit daarmee gevolgen voor de vraag of deze bibliotheek kan voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het collectieplan. In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen voor het collectieplan die voortvloeien uit het gemeentelijk beleid met betrekking tot de bibliotheken. Het is daarom de vraag of de KB deze taak van afstemming die zijn weerslag vindt in het collectieplan kan waarmaken zonder hiervoor sturingsinstrumenten te hebben met betrekking tot de middelen die hiervoor noodzakelijk te zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

⁹ Toelichting, paragraaf 5.1 Activiteiten in het netwerk, gezamenlijk collectieplan.

¹⁰ Toelichting op artikel 10.

¹¹ Zie het rapport «Innovatie met effect» van de Adviescommissie Bibliotheekinnovatie, blz. 19.

¹² Zie aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹³ Toelichting op artikel 10.

2. Centrale aansturing door KB: collectieplan

Artikel 10 van het wetsvoorstel geeft de Koninklijke Bibliotheek de opdracht elke vier jaar een collectieplan vast te stellen. De Afdeling maakt een aantal opmerkingen over het doel van het plan, de procedure voor vaststelling en over mogelijke financiële consequenties van het plan. 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. De Koninklijke Bibliotheek stelt het plan vast, nadat daar overeenstemming over bestaat met vertegenwoordigers van lokale en provinciale bibliotheekorganisaties. De Koninklijke Bibliotheek voert daarvoor op collectief niveau overleg met de brancheorganisatie van openbare bibliotheken, dit is de vertegenwoordiging van de lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen uit artikel 10. Anders dan de Afdeling veronderstelt hebben individuele bibliotheken daarmee geen vetorecht op het vaststellen van het plan. Vertrekpunt voor elk plan wordt gevormd door een aantal feitelijke ontwikkelingen en trends. In de huidige situatie zijn dat onder meer digitalisering en internet, het gedrag en de voorkeuren van het publiek, ontwikkelingen in het boekenvak en de financiële kaders bij de betrokken overheden. De afspraken in het collectieplan zullen daarmee niet verder reiken dan de financiële mogelijkheden van de partijen waarop het plan betrekking heeft. De memorie van toelichting is op een aantal punten verduidelijkt.

3. Provinciale taken

Artikel 16 van het voorstel regelt de provinciale ondersteuningstaken. Het betreft met name taken op het terrein van het interbibliothecaire leenverkeer. In de toelichting wordt ingegaan op de vraag of de rol van de provincie niet zou moeten vervallen in verband met het bestuurlijke principe «Niet meer dan twee bestuurslagen gaan over één beleids-terrein». Hierbij wordt gesteld dat het laten vervallen van de provinciale taken zou leiden tot het ontstaan van lacunes in het bibliotheekstelsel.¹⁴ Noch uit het voorstel, noch uit de toelichting blijkt waaruit de daadwerkelijke taken van de provinciebesturen in het bibliotheekstelsel bestaan. Om die reden is niet inzichtelijk of het noodzakelijk is de provincies een rol in deze te laten vervullen. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor cultuur om de provinciale laag te laten vervallen wordt in de toelichting opgemerkt dat de budgetten die provincies nu inzetten voor het bibliotheekwerk, grotendeels afkomstig zijn uit eigen provinciale middelen en dat deze budgetten daardoor niet beschikbaar komen indien deze taken worden overgedragen naar een ander niveau.¹⁵ De Afdeling wijst erop dat het voorstel wel voorziet in het gedeeltelijk overhevelen van budgetten die nu via het Gemeentefonds in de eigen gemeentelijke middelen terecht komen naar de KB voor het opzetten en onderhouden van de digitale bibliotheek.¹⁶ Op voorhand is niet duidelijk waarom een vergelijkbare overheveling van budgetten die via het Provinciefonds in de eigen provinciale middelen terecht komen naar een ander orgaan niet mogelijk zou zijn voor het uitoefenen van de ondersteunende taken voor de bibliotheken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 4, de provinciale taken.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 8.1 Advies van de Raad voor cultuur, zesde alinea.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 7, de digitale bibliotheek, de inkoop en bekostiging van e-content.

3. Provinciale taken

De Afdeling acht meer duidelijkheid over de provinciale taken gewenst. Deze taken zijn kortweg: de uitvoering van het interbibliothecair leenverkeer en de innovatie in het fysieke domein. Het betreft ondersteunende taken die uit functioneel opzicht op bovenlokaal niveau moeten worden uitgevoerd. Anders dan bij de uitname uit het gemeentefonds ten behoeve van de centrale inkoop van e-content, kan een overheveling van provinciale taken naar een ander bestuurlijk niveau niet één-op-één leiden tot een uitname uit het provinciefonds. Mede omdat verschillende provincies uitgaven voor provinciaal bibliotheekwerk bekostigen uit middelen die op geen enkele manier geormerkt zijn voor het bibliotheekwerk. In de memorie van toelichting zijn de provinciale taken verduidelijkt.

4. Lidmaatschap fysieke en digitale bibliotheek

Op grond van het voorstel wordt het mogelijk om lid te worden van de fysieke bibliotheek, de digitale voorziening, of beide.¹⁷ Het lidmaatschap van de fysieke bibliotheek loopt via de lokale openbare bibliotheek. Het lidmaatschap van de digitale bibliotheek loopt via de KB. De contributie voor het lidmaatschap van de fysieke bibliotheek wordt op lokaal niveau bepaald. De KB stelt de contributie vast voor het lidmaatschap van de digitale bibliotheek.¹⁸

De Afdeling wijst erop dat één van de uitgangspunten van het voorstel is dat de fysieke en de digitale bibliotheek een twee-eenheid vormen en elkaars functioneren dienen te versterken.¹⁹ Tevens is er een ontwikkeling gaande waarbij het aantal leden van fysieke bibliotheken daalt en daarmee ook het aantal uitleningen van fysieke werken. De verwachting is dat er op de langere termijn sprake zal zijn van een verder afnemend fysiek gebruik en een groeiend digitaal gebruik.²⁰ Hierdoor rijst de vraag of er geen sprake zal zijn van verdrukkingseffecten door de digitale bibliotheek. Indien het lidmaatschap van beide vormen van de bibliotheek wordt losgekoppeld, bestaat het gevaar dat het aantal leden van de fysieke bibliotheek verder zal dalen ten gunste van het aantal leden van de digitale bibliotheek. Het is daarom de vraag of het wenselijk is de mogelijkheid te openen om lid te worden van de digitale bibliotheek zonder koppeling aan een lidmaatschap van de fysieke bibliotheek.²¹ In de toelichting wordt niet ingegaan op de mogelijke negatieve effecten van het loskoppelen van deze lidmaatschappen en de verhouding hiervan met het genoemde uitgangspunt van het voorstel. Daarmee is niet inzichtelijk waarom gekozen is voor deze loskoppeling in plaats van bijvoorbeeld een systeem waarbij er sprake is van één lidmaatschap dat toegang biedt tot de fysieke collectie en de digitale collectie en waarbij lokale bibliotheken voor elk lid een gedeelte van de contributie aan de KB overmaken.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze in het voorstel dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

¹⁷ Artikel 12, tweede lid, van het voorstel.

¹⁸ Artikel 14 van het voorstel.

¹⁹ Toelichting, paragraaf 2 Uitgangspunten, de fysieke en digitale bibliotheek vormen een twee-eenheid.

²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 28 330, nr. 52, blz. 8.

²¹ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 28 330, nr. 53.

4. Lidmaatschap fysieke en digitale bibliotheek

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid lid te worden van de fysieke bibliotheek, van de digitale bibliotheek of van beide. De Afdeling is van oordeel dat onvoldoende is ingegaan op mogelijke negatieve neveneffecten van een afzonderlijk digitaal lidmaatschap. Dit zou tot een afname van het aantal leden van de fysieke bibliotheek kunnen leiden. De Afdeling wijst daarbij op de bestaande trend van teruglopende aantallen leden en uitleningen bij de fysieke bibliotheek. De Afdeling stelt de vraag of de voorgestelde inrichting van het lidmaatschap is afgewogen tegen een gecombineerd fysiek en digitaal lidmaatschap.

Het wetsvoorstel definieert de openbare bibliotheek als de publieke toegang tot informatie en cultuur. Het wetsvoorstel richt zich daarmee niet alleen op de bestaande leden van de openbare bibliotheek, maar op alle ingezetenen van Nederland. Ook op degenen die nu geen gebruik maken van de openbare bibliotheek, omdat zij informatie en cultuur vooral langs digitale weg tot zich nemen. Uit onderzoek naar ontwikkelingen in het mediagebruik is bekend dat deze groep in omvang toeneemt. Bij een verplicht gecombineerd lidmaatschap zou deze groep niet bereikt worden en moeten betalen voor een aanbod waarvan geen gebruik wordt gemaakt. Het wetsvoorstel geeft de gebruiker daarom de mogelijkheid zelf te kiezen voor de gewenste vorm van gebruik en het daarbij behorende lidmaatschap. Mogelijke afname van leden bij de fysieke bibliotheek, weegt daarbij niet op tegen de nadelen voor de gebruiker van het verplicht koppelen van een lidmaatschap van de fysieke en digitale bibliotheek. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

5. Internationale aspecten

In de toelichting bij het voorstel wordt beperkt aandacht besteed aan de internationale aspecten van het voorstel. De Afdeling wijst in dit verband bijvoorbeeld op het bestaan van de bibliotheek die zichzelf de internationale openbare bibliotheek van Nederland en België noemt. Deze bibliotheek wordt door de gemeenten Baarle-Nassau (Nederland) en Baarle-Hertog (België) gezamenlijk onderhouden.

Met betrekking tot dit soort internationale initiatieven rijzen de volgende vragen. De eerste vraag is of het begrip lokale bibliotheek, zoals gedefinieerd in artikel 1c een dergelijke bibliotheek mede kan omvatten. De tweede vraag is of het interbibliothecair leenverkeer zich vervolgens ook kan uitstrekken tot dit soort bibliotheken, maar ook tot andere bibliotheken binnen de Taalunie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

5. Internationale aspecten

De Afdeling merkt op dat de gemeente Baarle Nassau een openbare bibliotheek kent die inwoners van deze gemeente en van de aangrenzende gemeente Baarle Hertog (België) bedient en vraagt of het wetsvoorstel ook voor deze bibliotheek geldt.

Dit wetsvoorstel is van toepassing op bibliotheken die in Nederland zijn gevestigd. Het wetsvoorstel is daarom van toepassing op de bibliotheek in Baarle Nassau. De bibliotheek is nu al deelnemer aan het bibliotheeknetwerk en maakt gebruik van het interbibliothecair leenverkeer. Het staat deze bibliotheekorganisatie vrij om daarnaast op verzoek van de gemeente Baarle Hertog ook diensten aan de inwoners van die gemeente te leveren. Daarop is het Vlaamse lokaal cultuurdecreet van toepassing.

Vanwege het bijzondere karakter van deze specifieke casus is hierop verder niet ingegaan in de memorie van toelichting. De bepalingen van het wetsvoorstel hebben geen rechtsmacht over buitenlandse bibliotheken. De voornaamste internationale aspecten spelen bij de landelijke digitale bibliotheek. Dit is een plaatsafhankelijke voorziening en kan worden opengesteld voor personen in het buitenland. Gezien het verband met de Taalunie ligt het voor de hand om hierbij te denken aan Vlamingen. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, spelen hierbij wel financiële overwegingen een rol en kan het aanbod verschillen in verband met de rechten die op werken rusten.

6. Redactionele opmerkingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

6. Redactionele opmerkingen

De twee redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.13.0333/I

- In de artikelen 1b, 1c en 5, aanhef, «het algemeen publiek» telkens vervangen door: een ieder.
- In artikel 1c «of het openbaar lichaam» vervangen door: dan wel de openbare lichamen.