

No.W05.13.0333/I

's-Gravenhage, 15 november 2013

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

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.¹ 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 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.

¹ Zie het advies van de VNG van 15 april 2013 over het voorstel.

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.²

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.³ 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 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.⁴ 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.⁵ Zij adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

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.

² Toelichting, paragraaf 8.2 Adviezen medeoverheden, advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

³ Zie het advies van de VNG van 15 april 2013 over het voorstel.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 28 330, nr. 51, blz. 3.

⁵ Zie in dit verband ook aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In verband met de landelijke stelseltaken gaat de KB elke vier jaar een gezamenlijk collectieplan vaststellen.⁶ Dit plan moet worden vastgesteld in overeenstemming met vertegenwoordigers van de lokale bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen.⁷ 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 bezien blijkt echter niet duidelijk wat precies in het collectieplan wordt opgenomen. Enerzijds lijken bepaalde passages in de toelichting te impliceren dat in het kader 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.⁸

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."⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

⁶ Artikel 10, eerste lid, van het voorstel.

⁷ Artikel 10, derde lid, van het voorstel.

⁸ Toelichting, paragraaf 5.1 Activiteiten in het netwerk, gezamenlijk collectieplan.

⁹ Toelichting op artikel 10.

¹⁰ Zie het rapport 'Innovatie met effect' van de Adviescommissie Bibliotheekinnovatie, blz. 19.

¹¹ Zie aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹² Toelichting op artikel 10.

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.

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 beleidsterrein'. Hierbij wordt gesteld dat het laten vervallen van de provinciale taken zou leiden tot het ontstaan van lacunes in het bibliotheekstelsel.¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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 uitvoeren 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.

¹³ Toelichting, paragraaf 4, de provinciale taken.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 8.1 Advies van de Raad voor cultuur, zesde alinea.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 7, de digitale bibliotheek, de inkoop en bekostiging van e-content.

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.¹⁶ 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.¹⁷

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 eikaars functioneren dienen te versterken.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ 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.

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.

¹⁶ Artikel 12, tweede lid, van het voorstel.

¹⁷ Artikel 14 van het voorstel.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 2 Uitgangspunten, de fysieke en digitale bibliotheek vormen een twee-eenheid.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 28 330, nr. 52, blz. 8.

²⁰ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 28 330, nr. 53.

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.

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

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,

(get.) Denner

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: één ieder.
- In artikel 1c 'of het openbaar lichaam' vervangen door: dan wel de openbare lichamen.