

Bijlage bij brief Stichting Leenrecht aan minister van OCW

d.d. 22 juni 2017

Rapport OCW: 'Ontwikkeling afdracht leenrechtvergoedingen 2006-2015'

Toelichting op de belangrijkste kritiekpunten op het rapport

1. *Autonome daling van het aantal uitleningen is uitgangspunt voor dit rapport – beschikbare rapporten en informatie met ander meer genuanceerde geluiden zijn genegeerd*

Het rapport spreekt op verschillende plaatsen van 'autonome' daling. De keuze voor deze term geeft aan dat de onderzoekers ervan uit zijn gegaan dat in de normale ontwikkeling van lezen en uitlenen van boeken, een flinke daling de norm is. Verschillende rapporten van GfK Intomart, The Choice en SCP schetsen een genuanceerder beeld, waaruit blijkt dat in ieder geval bij het lezen van boeken geen sprake is van een grote daling. Uit cijfers die wij over uitleningen bij christelijke bibliotheken aan de onderzoekers beschikbaar stelden, blijkt bijvoorbeeld dat daar geen sprake is van (autonome) terugloop van uitleningen. Deze aanwijzingen en de genoemde rapporten zijn helaas niet door de onderzoekers van OCW meegenomen.

Eerder heeft Stichting Leenrecht op basis van deze rapporten inschattingen gemaakt over het totaal aantal uitleningen in Nederland (Marktverkenning Leenrecht, februari 2016). Het rapport van Ecorys weerlegt deze inschattingen niet.

In het rapport zijn statistische analyses uitgevoerd op basis van verschillende data waarvan de geringe betrouwbaarheid vooraf al vaststond. Ook is een aantal enquêtes afgenomen bij de verstrekkers van die data. De respons op die enquêtes was laag. Een relatief eenvoudige vraag naar een vergelijking tussen CBS-opgave en leenrecht-opgave over 2015 wordt door 60% van de bibliotheken niet beantwoord. Ondanks de grote verschillen in werkwijze tussen de openbare bibliotheken trekken de onderzoekers hun conclusies op basis van deze onvolledige respons.

Het mogelijk negatieve effect van samenwerkingsvormen tussen bibliotheken en andere instellingen dan scholen op het aantal uitleningen is nauwelijks onderzocht. Deze samenwerkingsvormen zijn niet benaderd of bestudeerd. Het effect van de rol die verzorgingstehuizen, buurthuizen en dergelijke instellingen vanuit hun betrokkenheid met lezen steeds meer innemen, had al onderzocht kunnen worden. Het rapport komt uiteindelijk ook tot deze aanbeveling.

Een voor de hand liggende verklaring voor de daling van het aantal uitleningen wordt wel genoemd, maar niet onderzocht: de verschuiving in registratie van uitlening naar verlenging. In de CBS-statistieken worden verlengingen niet opgenomen. Stichting Leenrecht vraagt de verlengingen nog wel op, maar brengt deze sinds 2008 niet meer in rekening. In het rapport wordt vermeld dat 19 bibliotheken sinds 2012 hun opgave bij Stichting Leenrecht met terugwerkende kracht hebben bijgesteld (pag.27). In totaal ging het om 2,8 miljoen uitleningen die werden aangepast naar verlengingen. Het is zeer aannemelijk dat meer bibliotheken in de periode 2006-2015 na technische aanpassingen in hun systemen (beter) onderscheid konden maken tussen uitleningen en verlengingen. Hoe groot het effect van deze technische aanpassing is op bijvoorbeeld de CBS-cijfers is niet onderzocht.

Het onderzoek levert nu geen goed beeld op over het totaal aan uitleenhandelingen in Nederland, terwijl de titel en de managementsamenvatting van het rapport die volledigheid wel suggereert.

2. Betere registratie van uitleencijfers nodig

Het onderzoek heeft geen verklaring voor de grote verschillen tussen de opgave van bibliotheken aan Stichting Leenrecht enerzijds en CBS anderzijds. Over deze opgaves door medewerkers van openbare bibliotheken zegt het rapport het volgende;

‘Ook hierbij bestaat er ruimte voor het maken van (wisselende) keuzes en interpretaties, wat versterkt wordt door het feit dat vaak verschillende personen de opgaves doen en de definities bij opgave niet altijd eenduidig zijn. Het handwerk vergroot ook de kans op fouten in de opgaves. Diverse respondenten geven aan geconstateerde (kleine en grote) verschillen niet direct meer te kunnen verklaren’.

De onderzoekers verzuimen de context, achtergrond en consequenties van bovenstaande te vermelden. De kracht van het leenrechtstelsel – in Nederland gebaseerd op het principe van een vergoeding per uitlening – was vanaf het begin dat alle uitleenhandelingen werden geregistreerd en vervolgens opgegeven, inclusief de verlengingen. Door de eerdergenoemde verschuivingen is het principe van registreren onder druk komen te staan, onder meer vanwege de vaak hoge ict-kosten die hiermee gepaard gaan. Verder is het niet altijd duidelijk of alle uitleningen vergoedingsplichtig zijn.

Aan de vergoedingsplicht is ex Artikel 15g Auteurswet een opgaveplicht verbonden. Volgens het rapport;

De betalingsplichtige is gehouden “vóór 1 april van ieder kalenderjaar aan [Stichting Leenrecht] opgave te doen van het aantal [uitleningen in de zin van het leenrecht]”. Stichting Leenrecht moet kunnen vaststellen of er sprake is van een vergoedingsplicht. Wanneer een opgave volledig ontbreekt, wordt deze vaststelling belemmerd. Dit kan dus conflictsituaties opleveren, wanneer een (potentieel) vergoedingsplichtige instelling van mening is niet vergoedingsplichtig te zijn, bijvoorbeeld omdat deze meent onder een vrijstelling te vallen of in het geheel geen uitleenhandelingen verricht. Stichting Leenrecht kan eventuele leenrechtplichtige handelingen op deze manier moeilijk vaststellen (pagina 58 van het Ecorys rapport).

Ondanks deze constatering in het rapport, verbinden de onderzoekers geen consequenties aan de effecten hiervan op het leenrechtstelsel.

3. Onevenwichtige juridische analyse gaat voorbij aan het recht op billijke vergoeding

In feite stelt het rapport dat de ooit vastgelegde exceptie in een andere tijd en context belangrijker is dan het recht op een billijke vergoeding. De onderwijsexceptie is bedacht in een tijd, waarin schoolbibliotheken vooral vrijwilligersprojecten van ouders en leerkrachten waren en het aantal uitleningen landelijk naar toenmalige becijferingen rond de één miljoen bleef steken. Inmiddels gaat het om professionele bibliotheekvestigingen, die worden ingericht en ondersteund door openbare bibliotheken, en zijn zij vaak van een zodanig hoog niveau van dienstverlening dat wijkvestigingen als overbodig bestempeld worden (ingegeven door bezuinigingsdrift van gemeenten).

LEENRECHT

In het huidige leenrecht is er sprake van een onderwijsvrijstelling. Deze vrijstelling houdt niet in dat rechthebbenden geen recht hebben op een vergoeding, maar enkel dat het niet de scholen en universiteiten zijn die deze vergoeding moeten betalen. Het rapport vermeldt dat het logisch zou zijn om de effecten van deze onderwijsvrijstelling opnieuw te evalueren, indien er substantiële toename plaatsgevonden zou hebben van de uitleningen in dit kader. Het onderzoek heeft niet in kaart gebracht dat deze substantiële toename al heeft plaatsgevonden. Een snelle analyse van beschikbare cijfers leidt tot de conservatieve inschatting dat de huidige omvang minimaal een factor 9 hoger is ten opzichte van die ten tijde van het ontstaan van de onderwijsexceptie (zie column Wim Keizer maart 2016 *Is Stichting Leenrecht gek geworden?*). Is dat niet al substantieel? Plus onze waarneming dat gemeenten dBos wel degelijk zien als voorportaal van het kunnen sluiten van wijkvestigingen. Hiermee laten de onderzoekers naar ons oordeel de meest cruciale en stelselondermijnende problematiek onaangeroerd. Met de Auteursbond hebben ook wij de indruk dat de onderwijsexceptie als vluchtheuvel functioneert voor gemeentelijke bezuinigingen op bibliotheekwerk inclusief de leenrechtafdrachten en deze beweging nog volop gaande is.

Het rapport stelt aan de andere kant dat de driestappentoets uit verschillende internationale verdragen (zoals de Berner Conventie) niet van toepassing is op het leenrecht, omdat het leenrecht geen onderdeel uitmaakt van deze internationale verdragen.

Het standpunt dat de driestappentoets niet van belang is voor de beperkingen op het leenrecht is op zijn minst omstreden, en in het rapport niet (voldoende) onderbouwd. Het Gerechtshof Den Haag heeft in zijn vonnis van 28 juni 2011 (LJN BR2527 Stichting Leenrecht/VOB) overwogen dat alle beperkingen in de nationale wetgeving op het auteursrecht onderworpen zijn aan de driestappentoets. De nadruk moet liggen op het feit dat vrijstellingen niet tot gevolg mogen hebben dat het leenrecht wordt uitgehold, zoals nu ook wordt aangegeven in het rapport. Het gaat nog steeds over hetzelfde kinderboek dat door het hetzelfde kind wordt gelezen, alleen de locatie waarvandaan het boek beschikbaar wordt gesteld is verschoven.

Volgens het rapport blijven de gevolgen beperkt tot 4% van de inkomsten van schrijvers, voor kinderboekenschrijvers wellicht 7%. *'In individuele gevallen kan de impact hoger of lager uitvallen'*. De onderzoekers baseren zich hierbij op een bestaand onderzoek onder de volledige Nederlandse schrijversgemeenschap. Ze hebben geen eigen onderzoek gedaan onder schrijvers en uitgevers die voor het uitbrengen van hun boeken afhankelijk zijn van leenrechtinkomsten. Hierdoor ontstaat het beeld dat het allemaal wel meevalt.

Maar het leenrecht is geen algehele subsidie voor de Nederlandse schrijver: het is een vergoeding voor schrijvers en uitgevers die inkomsten derven, omdat hun boeken succesvol worden uitgeleend in plaats van gekocht. Dat ligt voor de een nu eenmaal anders dan voor de ander. Je auteursrecht kun je niet uitoefenen: als schrijver of uitgever mag je bibliotheken niet verbieden je boeken uit te lenen. Het enige wat je daarvoor terugkrijgt, is de billijke vergoeding. Maar of die billijke vergoeding jou ook bereikt, daarvoor ben je volledig afhankelijk van andere partijen.

4. Het rapport leest als een handleiding om het uitlenen zo in te richten, dat er geen betalingsverplichting uit voortvloeit

De praktijk in het stelsel is veranderd van een registratie-regeling (alle uitleenhandelingen worden geregistreerd) naar een opgave-regeling (als men veronderstelt dat de uitleningen niet vergoedingsplichtig zijn – terecht of onterecht – worden ze niet geregistreerd of niet opgegeven). De onderzoekers hebben namens OCW dezelfde aanpak gehanteerd; uitleningen die niet leenrechtplichtig waren hoefden niet te worden onderzocht. Een grote hoeveelheid uitleningen is daarmee buiten het onderzoek gehouden op basis van een juridische onderbouwing die wat ons betreft onvoldoende houdbaar is.

De onderzoekers geven suggesties om iets te doen aan de geconstateerde onduidelijkheid: zij doen handreikingen waarmee een beroep kan worden gedaan op de onderwijsexceptie voor leenrecht. Zo zou een openbare bibliotheek een contract aan kunnen gaan met de school waarin de laatste tekent voor de verantwoordelijkheid voor de uitleningen, met als belangrijkste resultaat dat school en bibliotheek samen bepalen dat voor deze uitleningen betaling van leenrecht niet nodig is.

Ook hier wordt dus duidelijk dat het doel van de leenrechtregeling – het genereren van een billijke vergoeding voor rechthebbenden – uit beeld is geraakt. Stichting Leenrecht maakt zich grote zorgen over dit soort onbedoelde bijeffecten die mogen worden verwacht door de openbaarmaking van dit rapport.