

Bibliotheekraad
Leenrecht
's-Gravenhage : Bibliotheekraad, 1984
22 p.;31 cm

BOEKMAN*stichting*

Studiecentrum voor kunst, cultuur en beleid



Herengracht 415
1017 BP Amsterdam
telefoon bibliotheek 020-624 37 39
fax 020 - 638 52 39
e-mail bibliotheek@boekman.nl
internet www.boekman.nl

De uitleentermijn bedraagt 4 weken. Verlenging met 4 weken
is mogelijk, tenzij de publikatie inmiddels is gereserveerd.

De uitleentermijn is verstreken op:

--	--	--

Bibliotheekraad

Boekmanstichting-Bibliotheek
Herengracht 415 - 1017 BP Amsterdam
Tel.: 243736/243737/243738/243739

347.788.7 (ouq.3)

Postbus 95314
2509 CH 's-Gravenhage
Prins Willem Alexanderhof 5
Telefoon 070-47 13 44*
Giro 3442200

De heer mr. drs. L.C. Brinkman
Minister van Welzijn, Volksge-
zondheid en Cultuur
Postbus 5406
2280 HK RIJSWIJK

Uw kenmerk	Uw brief van	Onskenmerk	Datum
BBW-U-20213 BI	24-05-1984	84.0873 ULV	17 juli 1984

Onderwerp

leenrecht

M85-4

Mijnheer de minister,

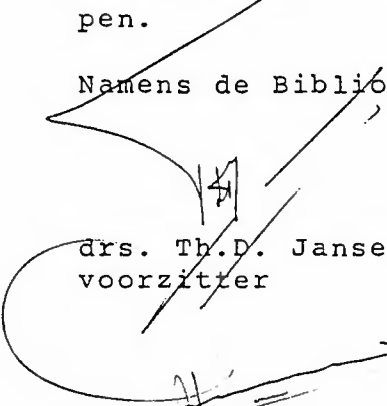
In antwoord op bovenvermelde brief doen wij u hierbij een advies van de Bibliotheekraad toekomen over het zgn. leenrecht naar aanleiding van het eindrapport van de interdepartementale leenrechtcommissie (ILC).

De raad acht de voorstellen van de commissie onduidelijk, weinig onderbouwd en zelfs tegenstrijdig; de bekostigingsvoorstellen onderstrepen slechts het gelegenheidskarakter ervan. Uw (voorlopige?) standpunt, dat een dezer dagen via de pers bekend werd, wijkt weliswaar op enkele belangrijke punten af van de voorstellen van de ILC, maar de raad heeft hierin geen reden gezien zijn advies, dat reeds was vastgesteld, te wijzigen. De raad wil om principiële en praktische redenen ernstig waarschuwen tegen invoering van een regeling volgens de voorgestelde lijnen. De door het uitstel tot 1986 gewonnen tijd kan benut worden voor een reële bezinning op de doelstelling van een leenrecht en de vraag hoe deze te realiseren.


De bibliotheekwereld is niet aan bod geweest bij de voorbereiding van de voorstellen en ook voor een advies van de Bibliotheekraad was geen tijd ingeruimd. Dit in tegenstelling tot uw toezegging in een gesprek met de raad op 17 november 1983. De raad heeft moeite met deze weinig elegante handelwijze. Hij wil er dan ook bij u op aandringen dat dit advies ter kennis gebracht wordt van de Tweede Kamer, opdat hiermee bij de besluitvorming rekening kan worden gehouden.

Afschrift van dit advies wordt toegezonden aan de ministers van Justitie, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs en Wetenschappen.

Namens de Bibliotheekraad,



drs. Th.D. Jansen
voorzitter



drs. A.F. van der Kooi
secretaris

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding, 5
 2. Algemeen, 7
 3. Commentaar op onderdelen van het rapport, 11
 - 3.1 De juridische grondslag en de wettelijke vormgeving daarvan, 11
 - 3.2 Steun aan auteurs en/of uitgevers, 13
 - 3.3 Cultuurpolitiek, 15
 - 3.4 Hoogte van het bedrag, 16
 - 3.5 Wijze van bekostiging en gevolgen, 17
 4. Conclusie, 19
- NOTEN, 21

1. INLEIDING

De ontwikkeling van het beleid op het terrein van het zgn. leenrecht laat een opvallend beeld zien. In de loop van de jaren hebben de verschillende bewindslieden zich tegenstander van een auteursrechtelijke benadering van een leenrecht betoond en hebben zij twijfel uitgesproken over leenrecht als middel ter verbetering van de inkomenspositie van economisch zwakke auteurs en de stimulering van de literatuur. In de in 1980 ingestelde werkgroep VvL/VvS-CRM was de CRM-delegatie van mening dat leenrecht geen geschikt instrument was voor het voeren van een letterenbeleid en dat dit formeel apart aan de orde gesteld diende te worden. Al direct na zijn aantreden gaf de huidige minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur te kennen dat hij een leenrecht zo spoedig mogelijk wilde invoeren. Daarop is in begin 1983 door de ministers van WVC en Justitie in overeenstemming met de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid een interdepartementale leenrechtcommissie ingesteld - in het vervolg van dit advies afgekort ILC - met als taak nog dat jaar advies uit te brengen over de mogelijkheden van invoering van het leenrecht. In het interimrapport van deze commissie, het zgn. Tussenbericht, dat eind 1983 werd uitgebracht, werd de duidelijke conclusie getrokken dat invoering van het leenrecht een verantwoordelijkheid van de overheid is en dat dienovereenkomstig bekostiging van dat recht door de overheid dient te geschieden; bekostiging uit bibliotheekmiddelen of gebruikersbijdragen werd op principiële gronden afgewezen. In het eindrapport is aan deze conclusie een merkwaardige wending gegeven: hoewel de voorkeur van de ILC voor overheidsfinanciering gehandhaafd blijft, wordt desondanks - met een beroep op de beperkte financiële middelen - voorgesteld

financiering voor 2/3 deel ten laste van de bibliotheekbudgetten en voor 1/3 deel ten laste van de rijksoverheid te laten komen. Deze conclusie komt zonderling over, te meer daar de commissie een - naar zij zelf toegeeft - willekeurig en - in vergelijking met andere landen - hoog bedrag voorstelt (15 miljoen gulden voor 1987).

Overigens wordt in het Eindrapport van de ILC meermalen ten onrechte gewag gemaakt van het standpunt van de Bibliotheekraad: de commissie Leenrecht van de raad - die voor het merendeel bestaat uit deskundige niet-leden van de raad - heeft tijdens de hoorzitting duidelijk verklaard een eigen, voorlopige mening te geven, omdat zij toen nog geen standpunt had bepaald. Dit gold te meer voor de raad zelf.

2. ALGEMEEN

In de hoorzitting n.a.v. het Tussenbericht heeft de commissie Leenrecht van de Bibliotheekraad gewezen op de inconsistente wijze waarop de leenrecht-problematiek door de ILC was geanalyseerd. De raad constateert thans dat de commissie in haar eindrapport de verschillende implicaties van een leenrecht beter onderkent en daarbij tot uitspraken komt die blijk geven van een gegroeid inzicht in de problematiek. Toch gaat ook het eindrapport mank aan duidelijke gebreken in de argumentatie, waardoor naar het oordeel van de raad (invoering van) een leenrecht op de voorgestelde wijze hoogst twijfelachtig wordt. Lezing van het rapport leidt bijna als vanzelf tot een negatieve conclusie.

De oorzaak van de innerlijke tegenstrijdigheid van het rapport ligt naar de mening van de raad in het feit dat de ILC min of meer gedwongen was in wezen onverenigbare uitgangspunten met elkaar in overeenstemming te brengen en deze te laten uitmonden in een leenrecht-regeling, die uiteindelijk aan geen daarvan bevredigend beantwoordt. De indruk bestaat dat de ILC nauwelijks aandacht heeft besteed aan ervaringen met regelingen in het buitenland, die weergegeven zijn in het nuttige literatuurrapport, dat zij - zij het in een laat stadium - zelf heeft laten vervaardigen. Hierin is sprake van "in wezen conflicterende doelstellingen" (1). De commissie heeft zich hier onvoldoende rekenschap van gegeven, hetgeen ertoe heeft geleid dat de eindconclusie - die voor ons land nog weer nieuwe elementen bevat - arbitrair overkomt. Dit kan bij de uitwerking en toepassing van de regeling tot complicaties leiden.

Hieronder wordt nader ingegaan op de drie aspecten, die de raad aan een zgn. leenrecht onderkent.

a) Recht op vergoeding

Men kan stellen dat auteurs (makers) (2) recht hebben op een vergoeding voor het (voortgezette) gebruik van hun produkten,

die met overheidsmiddelen geëxploiteerd worden. De raad staat hier niet zonder meer afwijzend tegenover. Men kan dan denken aan een collectief recht, dat niet afdwingbaar is, of aan een individueel recht, dat gebaseerd is op een concrete dienst of prestatie. Regeling van een dergelijk (individueel) recht in de Auteurswet ligt dan voor de hand. Dit recht zou dan ook consequent moeten worden toegepast. Dat wil zeggen dat de makers - zowel binnen- als buitenlands - rechten kunnen doen gelden in alle gevallen en in de mate waarin hun werken worden uitgeleend (of zo men wil: opnieuw openbaar worden gemaakt). De ILC ondermijnt in feite de juridische basis van een leen-recht door enerzijds uitsluitend individuele vergoedingen voor te stellen, anderzijds oneigenlijke correcties op dit recht aan te brengen, zoals uitsluiting van buitenlandse auteurs, beperking tot openbare bibliotheken, aftopping voor auteurs. Men doet er dan beter aan niet te spreken van een recht, dat verband houdt met het lenen van werken.

Uiteraard wil de raad de ogen niet sluiten voor de complicaties die een principiële keuze voor een leenrecht met zich meebrengt, mede i.v.m. de precedent-werking die deze kan hebben. Deze zouden dan echter langs een andere weg opgelost moeten worden en niet ten koste mogen gaan van een individueel recht van de maker van het produkt. Het alternatief is een leenrecht af te wijzen op grond van praktische onuitvoerbaarheid.

b) Verbetering van de sociaal-economische positie van de producent

Vanuit zuiver economisch oogpunt kan gesteld worden dat de overheid ten aanzien van producenten van publikaties (met name uitgevers) in het algemeen geen andere verantwoordelijkheid heeft dan tegenover andere beroepsgroepen. Vrijheid van beroepskeuze impliceert doorgaans ook een inkomen, dat mede door het marktmechanisme wordt bepaald. In sommige

gevallen, b.v. wanneer het bestaansminimum wordt bedreigd, komt de overheid te hulp, meestal op grond van algemene criteria.

Afwijking van deze algemene gedachtengang kan redelijk zijn, wanneer er per saldo sprake zou zijn van aantoonbare schade die de producent ondervindt van het (voortgezette) gebruik van zijn produkt. Dit verband is ook volgens de commissie niet aantoonbaar. Bovendien wijst het naast elkaar bestaan in Nederland van een in het algemeen florerende uitgeverij enerzijds en een goed ontwikkeld bibliotheekstelsel anderzijds er op dat er per saldo geen sprake is van een negatieve beïnvloeding van de marktsituatie door intensief bibliotheekgebruik (3). Op de positieve wisselwerking tussen beide wordt in 3.3 nader ingegaan; op het verschil dat de raad in dit opzicht ziet tussen de positie van de auteur en die van de uitgever in 3.2.

Ook uit economisch oogpunt kunnen er tenslotte overwegingen zijn op grond waarvan de overheid redenen aanwezig acht voorzieningen of activiteiten financieel te ondersteunen. Het gaat hier om gevallen, waarin zich de waarde ervan niet (gemakkelijk) in een prijs laat uitdrukken, omdat die niet goed meetbaar is of door de potentiële afnemer wordt onderschat (b.v. onderwijs, gezondheidszorg, bibliotheken). Ook volgens economische maatstaven komen dergelijke zgn. meritgoods voor overheidsbekostiging in aanmerking. De raad acht deze steun ook terecht voor de productie van cultureel waardevol werk door Nederlandse makers, dat zonder die steun niet tot stand zou komen of niet zou worden gepubliceerd. Deze steun kan zich richten op de producent (auteur en/of uitgever) of op het produkt (het bedreigde boek/de uitgave). Invoering van een leenrecht op basis van aantallen uitleningen, zelfs in afgetopte vorm, zal naar moet worden verwacht echter juist voor de bedoelde auteurs c.q. uitgevers weinig of geen soelaas bieden.

c) Bevordering van een cultuur/letterenbeleid

De raad onderschrijft een eigen verantwoordelijkheid van de overheid voor een cultuurbeleid, waarvan de letteren een wezenlijk onderdeel vormen. Bibliotheken zijn hierin een belangrijk instrument en bezuinigingen in deze sfeer werken dan ook contraproductief, zoals in 3.4 wordt toegelicht. Voor een effectief cultuur/letterenbeleid zijn evenwel ook andere instrumenten nodig, gericht op hetzij algemene culturele doelstellingen, hetzij de individuele participanten hierin (zie onder 2 b). Binnen de begroting van WVC (afdeling Letteren) wordt hiervoor een bedrag van bijna f 8 miljoen beschikbaar gesteld. De tot voor kort hieruit bekostigde leenvergoeding, als extra subsidie aan het Fonds voor de Letteren, is in 1982 afgeschaft. De minister stelt een leenrecht blijkens recente uitlatingen vooral in het licht van cultuurbevordering. Subsidiëring van alle producenten van alle typen publikaties op basis van een individueel leenrecht past evenwel slecht in een gericht cultuurbeleid, omdat de financiële vergoeding vooral terecht komt bij diegenen die in hun beroep al een relatief hoge honorering ontvangen. Zelfs kan gesteld worden dat het produceren van cultureel waardevolle, maar uit een oogpunt van marktwaarde zwakke produkten door invoering van een leenrecht nog onaantrekkelijker wordt.

Samenvattend komt de raad tot de conclusie dat het streven naar een combinatie van drie tegenstrijdige doelstellingen in één leenrechtregeling onvermijdelijk tot inconsequenties leidt, die zich bij de uitwerking en toepassing zullen wreken. Voordat tot een stelsel van maatregelen wordt besloten, dient duidelijk vastgesteld te worden welke doelstelling(en) met welke middelen bereikt kunnen worden, opdat daarop een consistente regeling gebaseerd kan worden. Onderstaand wordt nader ingegaan op een aantal punten, waardoor wellicht een beter inzicht in de problematiek gegeven wordt.

3. COMMENTAAR OP ONDERDELEN VAN HET RAPPORT

3.1 De juridische grondslag en de wettelijke vormgeving daarvan

In haar beschouwing over een (leen)recht gaat de ILC nergens ten principale op de rechtsvraag in. Daarentegen kiest zij op grond van een groot aantal praktische bezwaren tegen regeling in de Auteurswet voor "een behoedzame opstelling" (blz. 12) (4). De principiële gronden worden niet anders geadstrueerd dan met enkele vage uitspraken over het reciprociteitsbeginsel (blz. 13). De keuze om het leenrecht buiten de Auteurswet te regelen wordt vervolgens zonder meer als uitgangspunt genomen, terwijl de consequenties daarvan weer op pragmatische gronden bekeken worden. Zeker als het om een recht gaat, mag een principiële beschouwing verwacht worden in plaats van een simpele afwijzing met een beroep op een zgn. reflexwerking.

Een tweede mogelijkheid, die de ILC goed mogelijk acht, regeling van een leenrecht in een specifieke wet, wordt zo mogelijk op nog onduidelijker gronden afgewezen. Hier geldt slechts het argument dat een leenrecht in de praktijk beperkt moet blijven tot openbare bibliotheken (blz. 38), hetzelfde argument dat op blz. 37 wordt aangevoerd tegen regeling in de Auteurswet. De raad constateert hier een omkering in de argumentatie, die niet meer door de beugel kan.

De uiteindelijke keuze van de commissie, nl. regeling van een leenrecht in de Wet op het openbare bibliotheekwerk (waarvan het voortbestaan overigens gelet op recente politieke beschouwingen rond een Welzijnswet dubieus geworden is), is dan ook duidelijk ingegeven door opportunistische overwegingen. Inpassing in de meest voor de hand liggende wettelijke regeling als het om een recht van de maker gaat - de Auteurswet - zou nl. leiden tot strijdigheid met de expliciete vaststelling destijds bij de aanvaarding van de Auteurswet, dat het uitlenen van drukwerken (door bibliotheken) niet als een (nieuwe) vorm van openbaarmaking kan wor-

den beschouwd. In plaats van deze uitspraak opnieuw te overwegen en zo nodig de bestaande wetgeving op dit punt aan te passen, wil men nu in feite bij een andere wet mogelijk maken wat in de bestaande wet wordt uitgesloten. Een ander argument nl. dat de consequentie van het reciprociteitsbeginsel ingevolge de Berner Conventie tegen onderbrenging in de Auteurswet zou pleiten, zou juist op juridische gronden tot een tegengestelde conclusie moeten leiden, wanneer het om uitleningen door Nederlandse openbare bibliotheken gaat. Blijkens een in opdracht van de raad ingesteld onderzoek bij de Nederlandse Bibliotheekdienst betreft nl. meer dan de helft van het aantal aangeschafte boeken vertaalde werken van buitenlandse auteurs (5). Miskenning van deze rechten door een juridische kunstgreep lijkt in strijd met de Berner Conventie, waarbij ook Nederland zich heeft aangesloten, en een logische toepassing van het profijtbeginsel. Volgens de door de ILC voorgestelde regeling zouden Nederlandse producenten in feite een vergoeding ontvangen voor het uitlenen van titels van buitenlandse auteurs, die zelf hierop geen aanspraak zouden kunnen maken. Het feit dat een belangrijk land als de Bondsrepubliek Duitsland nog betrekkelijk recent heeft besloten tot regeling van een leenrecht in de Auteurswet en inderdaad sinds kort bezig is met de inning van leenrechtgelden ook t.b.v. Nederlandse kunstenaars (6) moet tot nadenken stemmen.

Andere beperkingen die de commissie aanbrengt - alleen uitleningen door openbare bibliotheken en de zgn. aftopping in de vergoedingen voor auteurs - zijn uit juridisch oogpunt eveneens aanvechtbaar en betekenen voor een bepaalde categorie auteurs relatieve bevoordeling, hoe gewenst deze vanuit andere oogmerken ook mag zijn. Het argument van de massaliteit, waarop de ILC een beperking van het leenrecht tot de openbare bibliotheken baseert, wordt nu bij de toepassing van het "recht" in feite teruggedraaid, door juist de "massaal" uitgeleende auteurs relatief minder te laten profiteren.

Over de vraag of een eventueel leenrecht in dezelfde of vergelijkbare mate ten goede zou moeten komen aan zowel auteurs als uitgevers, wordt binnen de raad overigens, evenals in de commissie, genuanceerd gedacht. De argumenten voor en tegen worden in het rapport van de ILC voldoende uiteengezet. Zonder in deze kwestie een duidelijke positie te willen innemen, neigt de meerderheid van de raad toch wel tot het standpunt dat, zo er sprake zou zijn van een recht op vergoeding, dit de auteur eerder toekomt dan de uitgever. Overdracht hiervan is mogelijk en vormt dan, evenals b.v. de hoogte van het royalty-percentage, onderdeel van het onderhandelingspakket tussen auteur en uitgever.

3.2 Steun aan auteurs en/of uitgevers

De ILC is van mening dat een leenrechtregeling in beginsel alle auteurs ten goede moet komen. Tegelijkertijd wil zij de regeling toespitsen op de positie van de sociaal-economisch zwakke auteur (door toepassing van de zgn. aftopping). Enerzijds stelt zij dat versterking van de sociale positie van auteurs, met name van zgn. minderheidsboeken, op zichzelf genomen een te zwak motief is voor invoering van een leenrechtvergoeding; anderzijds wordt het toekennen van een leengeldvergoeding aan uitgevers bepleit als een correctie op de prijs, gericht op een meer marktconforme situatie. Dit in weerwil van de voorkeur van de commissie dat het aanbod van de titels bepaald blijft door de vrije markt "met een kleine aanvulling waar het zéér risicodragende literaire titels betreft" (blz. 17-19).

De raad meent dat het subsidie-instrument hier weinig consequent wordt gehanteerd. De meest voor de hand liggende mogelijkheid om de inkomenspositie van een vrije ondernemer te verbeteren is: verhoging van de prijs van zijn produkt. Normaal gesproken wordt op deze wijze beter tot uitdrukking welke waarde hieraan wordt gehecht. In een vrije markteconomie vormt de prijs echter niet altijd een zuivere weer-

gave van de waarde vanuit een cultureel oogpunt. Het is dan ook te verwachten dat prijsverhogingen in deze sector ernstige repercussies zouden hebben voor de bevordering van het cultuurbeleid en de bibliotheekvoorziening in Nederland, en dat ook de producenten daar uiteindelijk geen voordeel van zouden ondervinden. De raad is dan ook voorstander van overheidssteun in deze sector, maar deze dient wel beperkt te blijven tot (de makers van) cultureel waardevol werk dat anders niet tot stand zou komen.

Bij een versterking van de sociaal-economische positie van de producent moet onderscheid worden gemaakt naar steun voor de producent en die voor het produkt. Met name voor makers van cultureel waardevol werk kan produkt-subsidiëring in aanmerking komen. Beide vormen kunnen overigens naast elkaar bestaan. Toekenning van gelden kan zowel individueel geschieden (b.v. in de vorm van beurzen, prijzen, subsidiëring van bijzondere uitgaven, sponsoring), als in collectieve vorm (b.v. door sociale uitkeringen, economische en fiscale regelingen, instelling van een fonds voor de letteren, literaire manifestaties enz.). Een combinatie van beide wordt toegepast in de Zweedse en Westduitse leenrechtssystemen. De ILC kiest zonder enige argumentatie voor uitsluitend individuele uitkeringen. De ILC wijst tenslotte op economische gronden een aftopping bij het toekennen van een vergoeding aan uitgevers af. Het argument dat uitgevers via zgn. interne subsidiëring het risico van minderheidsuitgaven plegen te dekken, komt echter meer tot zijn recht naar gelang de omvang van het fonds en de marktpositie daarvan. De mogelijkheid tot het aantrekken van bestseller-auteurs is voor kapitaalkrachtige uitgeverijen (concerns) - ook relatief - groter. De raad ziet dan ook niet in waarom het argument vóór aftopping bij auteurs niet zou gelden voor uitgevers.

3.3 Cultuurpolitiek

De overheid voert sinds lang een beleid gericht op stimulering van het openbare bibliotheekwerk, vanuit het oogpunt van cultuur, vorming, spreiding van kennis en democratisering, doelstellingen die passen in het algemene overheidsbeleid. Voor het realiseren van deze doelstellingen is het produceren van boeken een duidelijke voorwaarde. De zorg hiervoor berust - terecht - grotendeels bij particulieren. De overheid zal zich hier in principe zo weinig mogelijk mee bemoeien, tenzij dit met het oog op de realisering van haar doelstellingen gewenst wordt geacht. Een leenrecht wordt vooral vanuit cultuurpolitieke overwegingen gemotiveerd, en wel vanuit de gedachte dat versterking van de inkomenspositie van auteurs kan bijdragen tot het behoud van een gevarieerd aanbod van een hoog cultureel niveau. Aannemende dat dit verband juist is, moet wel bedacht worden dat ook (openbare) bibliotheken een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de cultuurpolitieke doelstellingen van de overheid en direct of indirect meewerken aan een versterking van de inkomenspositie van de makers van culturele (literaire) produkten.

In de eerste plaats zijn bibliotheken natuurlijk belangrijke afnemers van vooral cultureel waardevolle publikaties, waaronder zgn. minderheidsboeken. Van sommige bijzondere uitgaven kan zelfs gezegd worden dat deze (mede) door een voorstelbare afname door bibliotheken mogelijk gemaakt worden. In de tweede plaats kan een groot aantal incidentele of stelselmatige activiteiten van bibliotheken genoemd worden, die direct of indirect dienen ter bevordering van een actief cultuur- en letterenbeleid, zoals:

- (kinder)boekenweken
 - tentoonstellingen en informatieve bijeenkomsten over auteurs en boeken
 - (voor)lezingen door auteurs, bibliotheekpersoneel e.a.;
- zomerleesprogramma's

- uitgave van de Lezerskrant (inmiddels om financiële redenen gestaakt), literatuurlijsten, gidsen enz.
- omroepprogramma's voor mensen met geringe leeservaring (in samenwerking met de Radio Volksuniversiteit)
- algemene publiciteit over literaire manifestaties e.d.

Deze activiteiten zijn direct gericht op bevordering van de leescultuur, vorming en kennisvermeerdering van de gebruiker en betekenen indirect een ondersteuning van de ontwikkelingsmogelijkheden van de producenten (7). De raad betwijfelt of een leenrecht een zo duidelijk cultureel effect zal hebben, dat de culturele doelstellingen die men door middel van (openbare) bibliotheken tracht te realiseren, hieraan ondergeschikt moeten worden gemaakt.

Tenslotte moet hier nog worden gewezen op een inconsequentie, die zich voordoet bij toepassing van een leenrechtregeling op basis van uitleningen. Bij cultureel en educatief waardevolle publikaties bestaat het gebruik vooral uit het raadplegen ter plaatse. Dit wordt bij de voorgestelde regeling nu juist niet gehonoreerd. Dit is afwijking van b.v. het Zweedse systeem, waar zowel het aantal uitleningen als het aanwezige (studiezaal)materiaal wordt geteld.

3.4 Hoogte van het bedrag

De ILC geeft toe dat de hoogte van de benodigde gelden in wezen altijd arbitrair is, maar zij meent dat "een redelijk evenwicht tussen het maatschappelijk offer en de door de producenten verlangde baten" geschat kan worden op een bedrag van 15 miljoen gulden (blz. 44). Dit bedrag is nog iets hoger dan het door de KNUB redelijk geachte bedrag van f 14,5 miljoen (zijnde 5% van de produktiekosten) en is vrijwel gelijk aan dat in landen als Denemarken, Zweden en de Bondsrepubliek, maar aanmerkelijk hoger dan in landen als Noorwegen (f 4 miljoen), Finland (f 2,5 miljoen) en zelfs Groot-Brittannië (f 9 miljoen). Daarbij moet worden be-

dacht dat b.v. in Zweden en de Bondsrepubliek het grootste deel hiervan (2/3) via een fonds, gericht op sociale en/of culturele doeleinden, wordt uitgekeerd. Wil men deze landen met Nederland vergelijken, dan moeten bij het voorgestelde bedrag van f 15 miljoen waarschijnlijk ook de begrotingspost van WVC voor bevordering van een letterenbeleid (ca. 8 miljoen) en mogelijk sommige sociale uitkeringen geteld worden.

Voorzover het mogelijk was vergelijkingen van de bedragen per uitlening te maken, lijken de voorstellen van de ILC ook hoog te zijn: alleen Zweden komt hoger uit. In de overige landen waarvoor een berekening per uitlening mogelijk was (Engeland en West-Duitsland) komen de individuele uitkeringen uit op maximaal enkele centen per uitlening, tegenover ons land f 0,10 volgens berekening van de ILC.

3.5 Wijze van bekostiging en gevolgen

De door de ILC gehanteerde argumentatie m.b.t. de bekostigingswijze voor een leenrecht-regeling is bijna onnavolgbaar. Duidelijk is dat de voorkeur van de commissie voor exogene financiering sinds het Tussenbericht ongewijzigd gebleven is. Deze voorkeur is gebaseerd op het uitgangspunt dat aanspraken op leenrechtvergoedingen voortvloeien uit door de overheid bekostigde activiteiten en op bezwaren tegen rechtstreekse belasting van de gebruiker, o.a. vanwege zgn. drempelverhogende effecten. De commissie geeft tegelijkertijd toe dat bekostiging uit de bibliotheekbudgetten onvermijdelijk zal leiden tot doorbelasting aan de gebruikers (blz. 54/55). Desondanks verklaart de commissie uiteindelijk het aanvaardbaar te achten - met een beroep op de schaarse middelen en het profijtbeginsel - indien een deel van de lasten wordt verhaald op de lener (blz. 55). Concreet betekent dit dat in 1987 2/3 deel van f 15 miljoen (d.w.z. f 10 miljoen) in mindering zou moeten worden gebracht op de budgetten van bibliotheken, die dit via contri-

butieverhoging weer kunnen verhalen op de leners. Kennelijk moet het profijt voor de producenten hier zwaarder wegen dan het drempelverhogend effect voor de gebruiker en vormen de schaarse middelen voor de commissie geen beletsel om een relatief hoog totaalbedrag voor te stellen. Weliswaar wordt voor de bekostiging een zgn. mengsysteem voorgesteld, maar hiervan valt slechts 1/3 toe aan de principieel gekozen exogene financiering, terwijl 2/3 tegen het principe in moet worden opgebracht door de leners (via de bibliotheekbudgetten). Dit gevoegd bij de zware bezuinigingen die de bibliotheken in deze jaren reeds treffen, leidt tot de merkwaardige situatie dat nu een min of meer structureel bedrag van f 15 miljoen lijkt te worden vastgesteld, dat zal moeten worden opgebracht door een steeds geringer aantal betalende leden op grond van een steeds lager aantal uitleningen. Op zijn minst zal toch een relatie gelegd moeten worden met het werkelijke aantal uitleningen, dat naar de raad verwacht als gevolg van de financiële beperkingen nog verder zal teruglopen (8). Het zal duidelijk zijn dat ook de producenten uiteindelijk de nadelen zullen ondervinden van een verminderde aankoop van boeken door bibliotheken. Een neerwaartse spiraal zal daarvan het gevolg zijn.

In dit verband mag er nog de aandacht op worden gevestigd dat tot nu toe in geen enkel land dat een leenrecht-regeling kent de kosten op gebruikers worden afgewenteld. In alle gevallen wordt het leenrecht rechtstreeks bekostigd uit direct door de rijksoverheid toegekende middelen, waarbij bibliotheekbudgetten niet in het geding zijn. Voordat besloten wordt tot overheveling van overheidsmiddelen, moet eerst een principiële afweging van beleidsdoeleinden plaats vinden.

4. CONCLUSIE

Bij de problematiek van het leenrecht gaat het om drie in wezen tegenstrijdige doelstellingen, te weten: honorering van een recht op vergoeding, verbetering van de sociaal-economische positie van de auteurs/uitgevers en het bevorderen van een cultuur/letterenbeleid. Het streven naar een combinatie hiervan in één leenrecht-regeling leidt onvermijdelijk tot inconsequenties, die zich bij de uitwerking en uitvoering zullen wreken.

Kiest men principieel voor een recht van de maker, dan dient dit consequent te worden toegepast, d.w.z. geen beperking tot uitleningen via openbare bibliotheken, geen af-topping enz. Wel moet rekening worden gehouden met mogelijke precedentwerking. Regeling van een dergelijk individueel recht hoort thuis in de Auteurswet of in een specifieke wet, niet in de Wet op het openbare bibliotheekwerk of - bij eventuele intrekking daarvan - in een uitvoeringsregeling bij een nog in te dienen Welzijnswet.

Ondersteuning van de sociaal-economische positie van de maker moet beperkt blijven tot die gevallen waarin cultureel waardevol werk anders niet tot stand zou komen. Invoering van een leenrecht - zelfs in afgetopte vorm - werkt niet in het voordeel van de economisch zwakke auteur of uitgever. Aannemende dat versterking van de sociaal-economische positie van de maker bijdraagt tot cultuurbevordering, moet bedacht worden dat ook openbare bibliotheken cultuurbevorderende activiteiten verrichten. (Extra) belasting hiervan werkt contra-productief.

Een en ander overwegende kiest de raad duidelijk voor een cultuurpolitieke benadering, die in sommige gevallen gepaard kan gaan met financiële ondersteuning van de makers en/of hun produkten. Hiermee zijn zowel de belangen van de

gebruikers als die van de makers uiteindelijk het beste ge-
diend. De raad pleit voor het opnieuw inschakelen (en ver-
sterken) van een Fonds voor de Letteren, gericht op de be-
vordering van een cultuur/letterenbeleid. Hieruit kunnen
zowel individuele als collectieve doeleinden bekostigd
worden, zonder dat hiervoor een wettelijke basis nodig is.
De vraag of de "vulling" van dit fonds ten koste zou moeten
gaan van overheidsmiddelen die thans in het bibliotheekwerk
geïnvesteed worden, is een politieke keus. Een verantwoorde
afweging van beleidsalternatieven dient op duidelijker gron-
den tot stand te komen dan thans geschiedt door een ongear-
gumenteerde overheveling van overheidsgelden. De voorgestelde
bekostigingswijze voor een leenrecht-regeling leidt tot ver-
dere vermindering van het aantal betalende leners, tot af-
breuk van bibliotheekactiviteiten en uiteindelijk ook tot
schade van de makers.

NOTEN

1. WVC literatuurrapport nr. 21 Leenrecht in het buitenland, blz. 8.
2. In dit advies staat de auteur of -in aansluiting op de Auteurswet - de maker ook voor de vertaler, illustrator enz., in het algemeen niet de uitgever. Bij producent staat de uitgever meer op de voorgrond.
3. Binnen de ILC blijkt geen overeenstemming te bestaan over de vraag van een mogelijk oorzakelijk verband tussen de groei van het aantal uitleningen in openbare bibliotheken en afname van het aantal verkopen van boeken (het zgn. schade-motief). Daarentegen wekken bepaalde formuleringen in het rapport de indruk dat dit verband wel degelijk wordt gezien. De KNUB maakt in zijn jaarverslag over 1983 melding van een in het jaar daarvoor begonnen tendens van omzetsdaling, en noemt daarvoor de volgende oorzaken: het teruglopend besteedbaar inkomen van de particuliere consument, de teruglopende afzet aan institutionele afnemers (hieronder moeten waarschijnlijk ook de openbare bibliotheken worden begrepen!) vanwege de onder druk staande budgetten, en het grote aantal uitleningen in bibliotheken. Uit het feit dat juist in de periode waarin door de overheid op de bibliotheekbudgetten sterk wordt bezuinigd, de uitgeverijen met een omzetsdaling te maken krijgen, terwijl in de jaren daarvoor de titelproductie en de omzetontwikkeling nog telkens een - weliswaar lichte - stijging vertoonde, zou moeten worden afgeleid dat een eventueel nadelig effect als gevolg van bibliotheekuitleningen verwaarloosbaar moet zijn. Niets wijst erop dat de economische ontwikkeling in de uitgeversbranche afwijkt van de algemene trend in andere bedrijfstakken (zie ook de laatste gegevens van de KNUB in FD 26-06-1984).
Dr. Grijpdonck noemt in zijn studie in het kader van het project Bouwstenen voor een beleid omtrent boek en lezen in het raam van de Nederlandse Taalunie (hfdst. 3) nog een aantal andere mogelijke oorzaken van achteruitgang in de verkoop van boeken, zoals de prijs van het boek, de teruglopende belangstelling voor de opbouw van een eigen boekenbezit, de te grote titelaantallen rond eenzelfde onderwerp, de toenemende kortstondigheid van de waarde van informatie, de algemene tendens van de kortere gebruiksduur van veel gebruikersgoederen.
4. In het advies van de raad wordt verwezen naar de paginering van de tweede uitgave van het rapport van de ILC. De paginering van de eerste uitgave is steeds enkele bladzijden lager.

5. In opdracht van de raad heeft de Nederlandse Bibliotheekdienst (NBD) een aselecte steekproef genomen (1 op 18) van alle titels die openbare bibliotheken via de NBD hebben besteld in de periode september 1982 - augustus 1983. De gehele steekproef betrof 1032 titels, waarvoor in totaal 152.520 bestellingen werden genoteerd. Hiervan zijn de anderstalige werken (82 titels) afgetrokken. Op basis van de steekproef is het aandeel in het Nederlands vertaalde titels (van buitenlandse auteurs) berekend. Zie onderstaande tabel.

	totaal steekproef	vertalingen (van buitenlandse auteurs)	percentage vertalingen
romans volwassenen	214	148	69%
studie volwassenen	420	149	36%
verhalen jeugd	182	105	58%
studie jeugd	134	87	65%
<hr/>			
totaal	950	489	52%

6. Mededeling in Buma/Stemra Magazine, mei 1984, blz. 6.
7. Over de culturele functie van de openbare bibliotheek is onlangs door het NBLC de nota Leesbevordering uitgebracht, die op 18 juni 1984 aan minister Brinkman van WVC is aangeboden. Hierin wordt o.a. een overzicht gegeven van hetgeen het NBLC en de openbare bibliotheken aan leesbevordering doen.
8. Reeds nu wijzen de ervaringen uit dat t.g.v. de verhoging van abonnementsgelden en de invoering van het zgn. leen-geld (d.i. de prijs voor een geleend boek, hetgeen iets anders is dan het leenrecht) het aantal gebruikers drastisch terugloopt. Dit betreft in de eerste plaats zgn. achterstandsgroepen, waarop de openbare bibliotheken zich de laatste jaren juist primair trachten te richten in overeenstemming met eerder vastgestelde beleidsdoeleinden van de overheid. Bij een recent onderzoek door het NBLC in de Haagse Schilderswijk blijken de contributieverhogingen - met name die van 1983 - de belangrijkste rol te spelen bij de beslissing om het lidmaatschap te beëindigen.