

Notitie voor het Bestuurlijk Overleg Cultuur van 27 juni 2016
– Periodieke gegevenslevering op grond van de Wsob –

Bespreekpunt 1

Onderschrijven de deelnemers aan het bestuurlijk overleg de Uitgangspunten (paragraaf 4, pag. 3) en Voorstellen (paragraaf 5, pag. 3)?

Bespreekpunt 2

Hebben de deelnemers aan het bestuurlijk overleg aanvullingen bij de uitgangspunten en voorstellen?

Notitie voor het Bestuurlijk Overleg Cultuur van 27 juni 2016

– Periodieke gegevenslevering op grond van de Wsob –

1. Inleiding

Bij de invoering van de Bibliotheekwet (Wsob) per 1 januari 2015 hebben bibliotheekorganisaties de verplichting gekregen jaarlijks een aantal gegevens te leveren aan de Minister van OCW. Dit is vastgelegd in artikel 11 van de Wsob. De gegevens geven inzicht in het functioneren en in de prestaties van de openbare bibliotheken. Aanleiding voor deze verplichting is de behoefte onder subsidieverstrekkers periodiek te kunnen beschikken over prestatiegegevens van met publieke middelen bekostigd bibliotheekwerk. De gegevens maken over een reeks van jaren ontwikkelingen in het aanbod en gebruik zichtbaar en worden gebruikt voor evaluatie en beleidsontwikkeling. Bij ministeriële regeling is uitgewerkt welke gegevens jaarlijks bij bibliotheken, provinciale bibliotheekorganisaties en de Koninklijke Bibliotheek (KB) worden opgevraagd.¹

De KB heeft van het Ministerie van OCW de opdracht gekregen de gegevensverzameling uit te voeren. Dit sluit aan bij de stelseltaken van de KB. De gegevens van bibliotheken worden verzameld via het online Bibliotheekonderzoeksplatform (BOP). Bij het gebruik van deze gegevens wordt op dit moment de volgende lijn gehanteerd:

- De gegevens die bibliotheken aanleveren aan de KB, worden niet op het niveau van de individuele bibliotheek gedeeld met andere partijen;
- De KB stelt de bibliotheekgegevens op landelijk niveau geaggregeerd ter beschikking aan OCW voor rapportage aan de Tweede Kamer (monitor, midterm review en evaluatie Wsob);
- De branchevereniging voor openbare bibliotheken VOB ontvangt de totale dataset;
- Daarnaast worden de gegevens gedeeld met het CBS. Het CBS valideert de gegevens en stelt op basis daarvan de jaarlijkse Statistiek Openbare Bibliotheken op.²

Deze handelwijze heeft zich in de recente uitvoeringspraktijk van de Wsob gevormd, maar is nog niet geformaliseerd.

2. Doel van deze notitie

Op basis van de gangbare praktijk zijn gegevens op dit moment op twee niveaus voor extern gebruik beschikbaar:

- Gegevens over een individuele bibliotheekorganisatie zijn beschikbaar voor de eigen subsidiegever. Meestal speelt zich dat af in het financieel-administratieve verkeer tussen subsidiegever en -ontvanger;
- Op landelijk niveau geaggregeerde gegevens worden jaarlijks door het CBS gepubliceerd en zijn algemeen beschikbaar;
- De VOB publiceert trends en kengetallen jaarlijks op haar website;
- De KB publiceert de Bibliotheekmonitor waarin trends en langjarige ontwikkelingen zichtbaar worden gemaakt. De monitor is in opbouw.

Bij de ontwikkeling van de Wsob bleek er onder overheden behoefte aan verschillende andere vormen van beschikbaarheid van gegevens. Onder meer voor het opstellen van benchmarks (bijvoorbeeld een vergelijking van bibliotheken in niet-stedelijke gebieden of in gemeenten met achterstandsproblematiek). Vanuit de bibliotheekbranche is daarbij aandacht gevraagd voor risico's van het bekend worden van bedrijfsgevoelige informatie en voor de inrichting van het beheer van de gegevens (governance).

¹ Regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen, zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035892/2016-01-01>

² Voor de CBS-cijferreeks vanaf 1999 zie: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70763ned&D1=a&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T>

In het bestuurlijk overleg Wsob van 29 oktober 2015 is afgesproken in het eerstvolgende bestuurlijk overleg een lijn vast te stellen voor het gebruik van de gegevens die op grond van de Wsob worden verzameld.

3. De beleidsmatige en juridische context

Om een lijn te kunnen vaststellen voor het gebruik van de gegevens die op grond van de Wsob en de Regeling gegevenslevering openbare bibliotheken worden verzameld, is gekeken naar de beleidsmatige en de juridische context. Kortweg: welke ontwikkelingen doen zich voor in het bibliotheekstelsel? Wat zijn de gevolgen daarvan voor de informatiebehoefte en wat zijn de juridische mogelijkheden en beperkingen bij het gebruik van de aangeleverde gegevens? Over deze twee invalshoeken zijn de volgende conclusies te trekken. Zij zijn verder onderbouwd en uitgewerkt in de bijlage:

Conclusies beleidsmatige context

- Subsidiegevers vragen meer inzicht in de prestaties van gesubsidieerde organisaties. Daarvoor is een gestructureerd systeem van gegevensverzameling nodig;
- Over verschillende onderwerpen, zoals de maatschappelijke impact, moeten nog indicatoren worden ontwikkeld;
- Deze gegevens zijn voor de sector zelf en voor externe partijen van belang.

Conclusies juridische context

- Recente wetgeving laat een trend zien om overheidsinformatie breder beschikbaar te stellen;
- Openbaarmaking van geanonimiseerde – dat wil zeggen niet tot een persoon herleidbare – gegevens in een databank waar de KB rechthouder van is, is niet verplicht, maar wettelijk wel toegestaan;
- Er is geen wettelijke bepaling die openbaarmaking daarvan verbiedt. Wel moet de openbaarmaking zorgvuldigheidshalve volgens een bepaalde procedure plaatsvinden. Deze procedure houdt in dat belanghebbenden (o.a. degenen die de gegevens aanleveren) in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze in te dienen over de voorgenomen openbaarmaking. Deze zienswijze moet worden meegewogen bij het uiteindelijke besluit tot openbaarmaking;
- Als de bestaande afspraken over gegevenslevering tussen de KB en bibliotheekorganisaties worden aangepast, dan moet daarover duidelijk worden gecorrespondeerd met de belanghebbenden.

4. Uitgangspunten

Bij het proces van het verzamelen, bewerken en publiceren van gegevens als bedoeld in de Wsob en in de Regeling gegevenslevering, gelden de volgende uitgangspunten:

1. Publicatie van gegevens over het openbare bibliotheekwerk dient een publiek belang. Het geeft overheden, bibliotheekorganisaties en gebruikers inzicht in de prestaties en ontwikkelingen in een met publieke middelen bekostigde sector;
2. Bibliotheekorganisaties worden zo min mogelijk belast met het opvragen van gegevens;
3. Informatie is zo veel mogelijk afkomstig uit de reguliere bedrijfsvoering. Opgevraagde data worden zo veel mogelijk hergebruikt;
4. Gegevens van gebruikers en personeel zijn conform de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet tot de persoon herleidbaar;
5. Elk jaar verschijnt een bibliotheekmonitor die een landelijk beeld geeft aan de hand van de belangrijkste indicatoren.

5. Voorstellen

Vanaf het verslagjaar 2016 wordt bij het verzamelen en openbaar maken van gegevens op grond van de Wsob en de Regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen de volgende lijn gehanteerd:

1. Het proces van het verzamelen tot en met het publiceren en delen van gegevens wordt in 2016 schriftelijk vastgelegd in overleg met partijen die een rol spelen in dit proces. Dat zijn in ieder geval de VOB, KB, OCW, IPO, VNG en het CBS;
2. Bij het opvragen van gegevens zal de KB vermelden voor welk doel de gegevens worden verzameld;

3. Bibliotheekorganisaties worden vooraf in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen over een voorgenomen openbaarmaking. Deze zienswijze wordt meegewogen bij het besluit tot openbaarmaking. OCW en de KB zullen daarvoor op korte termijn een procedure opstellen;
4. De VOB ontvangt de totale ruwe dataset van verzamelde gegevens;
5. Betrokken partijen publiceren gegevens pas na validatie door het CBS. Dit met het oog op een eenduidige informatieverschaffing;
6. Bibliotheekorganisaties en overheden kunnen de KB vragen bewerkingen uit te voeren op basis van de verzamelde gegevens. Bijvoorbeeld voor benchmarks, beleidsontwikkeling en evaluatie. Dit in goed overleg met de KB;
7. Onderzocht wordt of gegevens over uitleningen die via het datawarehouse worden verzameld, ter beschikking kunnen worden gesteld aan de stichting Leenrecht voor de inning en uitkering van de leenrechtvergoedingen.

Bijlage bij notitie periodieke gegevenslevering op grond van de Wsob Beleidsmatige en juridische context

1. Beleidsmatige context

Subsidies voor openbaar bibliotheekwerk zijn sinds enige jaren minder vanzelfsprekend dan zij lange tijd zijn geweest. De budgetten voor het lokale bibliotheekwerk lopen terug en subsidiegevers vragen inzicht in het maatschappelijke rendement. Meer dan voorheen wordt het verstrekken van subsidie gekoppeld aan meetbare resultaten (social return on investment/SROI). Met de drie decentralisaties hebben gemeenten belangrijke taken gekregen in het sociale domein. De openbare bibliotheken kunnen gemeenten helpen bij hun nieuwe maatschappelijke opgaven. Daarvoor is het noodzakelijk dat bibliotheken aan hun subsidiegevers inzichtelijk kunnen maken wat de doelen en resultaten van hun activiteiten in het sociale domein zijn.

De veranderende omstandigheden vragen van bibliotheken nieuwe vaardigheden op het gebied van ondernemerschap. Het is daarbij behulpzaam te kunnen beschikken over informatie waarbij de prestaties van de eigen organisatie worden vergeleken met die van vergelijkbare organisaties.

De KB ontwikkelt een datawarehouse waarop alle bibliotheken zijn aangesloten als onderdeel van de landelijke digitale infrastructuur voor openbare bibliotheken. Het datawarehouse verzamelt o.a. gegevens over de collectie, de klanten en het gebruik. Streven is gegevens over het functioneren van het bibliotheekstelsel zoveel mogelijk uit de reguliere bedrijfsvoering te verkrijgen en zo min mogelijk via specifieke uitvraagacties.

Openbare bibliotheken doen jaarlijks aan de stichting Leenrecht opgave van hun uitleningen. Dit is nodig voor de inning en uitbetaling van leenrechtvergoedingen op grond van de Auteurswet. Het verstrekken van deze gegevens is een wettelijke verplichting. Het administratieve proces vertoont gebreken en zou voor alle partijen vereenvoudigd kunnen worden door het datawarehouse ook hiervoor als de bron van gegevenslevering te gebruiken.

De VNG heeft een website ontwikkeld die per gemeente aan de hand van een aantal indicatoren de stand van zaken over een groot aantal beleidsterreinen weergeeft (www.waarstaatjegemeente.nl). De website maakt het mogelijk vergelijkingen tussen gemeenten te maken. Openbare bibliotheken staan nog niet vermeld op deze website, maar horen daar als belangrijke lokale voorziening wel bij.

2. Juridische context

Om te kunnen bepalen welke andere vormen van beschikbaarstelling mogelijk zijn, is een check op de juridische mogelijkheden en beperkingen nodig. Naast de Wsob en de Regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen zijn in ieder geval de volgende juridische kaders van toepassing:

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Deze wet regelt de openbaarheid van bestuur door openbaarmaking van overheidsinformatie door de Nederlandse bestuursorganen. Hieronder vallen ook de bibliotheekgegevens. Het juridische uitgangspunt van de Wob is dat openbaarmaking van overheidsinformatie een plicht is van elk bestuursorgaan en dat burgers en organisaties daar een inzagerecht op hebben. Openbaarmaking kan op eigen initiatief van de overheid of op aanvraag. Geheimhouding van informatie hoort een uitzondering te zijn en is uitsluitend toegestaan op basis van specifiek in de Wob (artikel 10 en 11) opgenomen gronden. In het geval van de bibliotheekgegevens zou het kunnen zijn dat het om bedrijfsgegevens gaat die vertrouwelijk zijn meegedeeld aan de overheid (artikel 10, eerste lid onder c). Ook zou het belang van openbaarmaking mogelijk niet opwegen tegen onevenredige benadeling van een betrokkene bij de informatie (artikel 11, tweede lid onder g), zoals een bibliotheek.

Een mogelijk beroep van bibliotheken op artikel 10, eerste lid onder c zal naar vermoeden niet slagen, omdat in de rechtspraak een zeer restrictieve uitleg van het begrip 'vertrouwelijk' wordt gehanteerd. Er is alleen sprake van vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van

producten of de kring van afnemers en leveranciers. Daar is bij de bibliotheekgegevens geen sprake van. Ook financiële informatie kan in sommige gevallen onder deze uitzonderingsgrond vallen.

De uitkomst van een beroep op artikel 10, eerste lid onder g, Wob is moeilijker in te schatten. Dit betreft de situatie van concurrentiegevoelige informatie die niet valt onder de uitzonderingsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens. Ook kan hier een beroep op worden gedaan wanneer openbaarmaking reputatieschade zou veroorzaken. Andere redenen om een beroep te doen op deze uitzonderingsgrond zijn bijvoorbeeld: openbaarmaking kan een vertekend beeld opleveren of openbaarmaking kan ertoe leiden dat het goed functioneren van een bestuursorgaan in het geding komt.

Wetsvoorstel open overheid

Dit wetsvoorstel is op 19 april 2016 door de Tweede Kamer aangenomen en zal naar verwachting nog dit jaar worden behandeld in de Eerste Kamer. De bedoeling is dat de Wet open overheid de Wob gaat vervangen. De Wet open overheid kent meer verplichtingen met betrekking tot openbaarmaking van overheidsinformatie dan de Wob. Aan de toepassing van de hiervoor besproken gronden om informatie niet openbaar te maken, verandert er echter niets. Anders dan de Wob bepaalt de Wet open overheid expliciet dat belanghebbenden die daar naar verwachting bedenkingen bij zullen hebben, eerst in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze te geven, voordat overgegaan wordt tot actieve openbaarmaking van overheidsinformatie.

Wet hergebruik overheidsinformatie (Who)

Sinds juli 2015 is de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) van kracht. Deze wet kan worden gezien als een aanvulling op de Wob/Wet open overheid. De Wob/Wet open overheid regelt uitsluitend inzage in overheidsinformatie. De Who regelt het hergebruik van deze informatie. Uitgangspunt is dat burgers en organisaties het recht hebben op hergebruik van overheidsinformatie, tenzij de uitzonderingsgronden in de Wob/Wet open overheid gelden en/of indien er auteursrecht van derden op de informatie berust.

Auteurswet

Deze wet bepaalt dat informatie die origineel is en voort is gekomen uit een creatief denkproces uitsluitend openbaar mag worden gemaakt met toestemming van de rechthebbende. De bibliotheekgegevens zijn feitelijke gegevens en berusten niet op een creatief denkproces. Hier berust naar alle waarschijnlijkheid dan ook geen auteursrecht op. De leenrechtssystematiek voor openbare bibliotheken, inclusief leenrechtvergoeding, is eveneens onderdeel van de Auteurswet.

Databankenwet

Deze wet bepaalt dat de inhoud van een databank die een originele ordening kent of waar een substantiële investering in is gedaan, uitsluitend ter beschikking mag worden gesteld met toestemming van de databankrechthebbende (de producent van de databank). Van een databank is sprake bij een verzameling van gegevens die systematisch of methodisch geordend is. De KB verzamelt de aangeleverde gegevens van de bibliotheekorganisaties en verwerkt deze tot één overkoepelende databank met alle geleverde gegevens: het zogenaamde 'datawarehouse'. Aangenomen mag worden dat de KB databankrechthebbende is van het datawarehouse, aangezien de KB een substantiële investering in het verzamelen, presenteren en/of controleren en actualiseren van de gegevens doet en zich het databankrecht erop expliciet voorbehoudt.

Dat laatste is van belang, aangezien artikel 8, lid 2 Databankenwet bepaalt dat het databankrecht niet van toepassing is op databanken waarvan de openbare macht de producent is, tenzij dit recht uitdrukkelijk is voorbehouden. Dit betekent dat het databankrecht van de KB bij aanlevering van de gegevens expliciet moet worden voorbehouden.

Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Deze wet geeft regels ter bescherming van de privacy van burgers. Zo bepaalt de Wbp dat gegevens die tot personen herleidbaar zijn, niet openbaar mogen worden gemaakt zonder toestemming van de personen op wie de gegevens betrekking hebben. De Wsob (artikel 11, tweede lid) bepaalt expliciet dat de gegevens die de bibliotheekorganisaties verstrekken, niet tot

personen herleidbaar mogen zijn en dus geen persoonsgegevens betreffen. Dit wordt nog eens bevestigd in de Bijlagen en de Toelichting bij de Regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen. Daaruit blijkt dat het uitsluitend om kwantitatieve gegevens gaat over de omvang en het gebruik van het openbare bibliotheekwerk in Nederland. Uit de Wbp volgt niet dat bij de publicatie van onderzoeksgegevens de naam van de bibliotheekorganisatie anoniem zou moeten blijven.

CBS-wet

Deze wet regelt de taken en bevoegdheden van het CBS. Hieruit blijkt dat OCW gehouden is de bibliotheekgegevens kosteloos te verstrekken aan de Directeur-Generaal van het CBS op zijn verzoek. Het CBS mag deze gegevens niet doorleveren aan anderen en mag deze uitsluitend zodanig openbaar maken dat daaraan geen herkenbare gegevens over een afzonderlijk persoon, huishouden, onderneming of instellingen kunnen worden ontleend.

OCW/juni 2016