

Inning billijke vergoeding loopt uit de hand

Na vier jaar eindeloos onderhandelen, ingewikkeld gedetailleerde compromisafspraken en sterk stijgende tarieven, neemt de weerstand bij openbare bibliotheken en gemeenten tegen de huidige uitvoering van het leenrecht toe. Tijd om de tussenbalans op te maken, vindt Hans Veen. Hij werpt een blik op de opmerkelijke gang van zaken bij de Stichting Leenrecht en pleit voor een nieuwe, goedkopere regeling.

OPENBARE BIBLIOTHEKEN BETALEN jaarlijks een leenrecht-heffing. Die heffing wordt centraal geïncasseerd en via intermediaire organisaties verdeeld onder auteurs en producenten wier werk in bibliotheken ter beschikking wordt gesteld en uitgeleend. Vanaf 1996 heeft de vaststelling en inning van leenrecht-heffingen een grote wijziging ondergaan. Vanaf dat jaar werd het leenrecht gebaseerd op een nieuwe wettelijke regeling, waarbij de inning en verdeling door de overheid werd opgedragen aan de reeds bestaande Stichting Leenrecht, een collectieve belangenorganisatie van auteurs- en producentenorganisaties (vertegenwoordigers van 'rechthebbenden'). Een vorm van privatisering van de uitvoering van een wettelijke taak dus, want voorheen werd de leenrecht-heffing geïnd door het ministerie van OenW.

De wettelijke regeling uit 1996 bepaalde niet meer, zoals voorheen, het totaalbedrag dat betaald moet worden. Bepaald werd dat bibliotheken en de 'rechthebbenden' in onderhandeling moeten komen tot een 'billijke' leenvergoeding. Ook werd de groep 'rechthebbenden' aanzienlijk uitgebreid, met onder meer buitenlandse auteurs. Omdat de wetgever voorzag dat de natuurlijk tegengestelde belangen zouden kunnen verhinderen dat men het eens zou worden over de hoogte van deze 'billijke' vergoeding, wordt de voorzitter van het onderhandelingsoverleg, de Stichting Onderhandelingen Leenrecht (StOL), door de rijksoverheid benoemd. Deze voorzitter heeft de bevoegdheid bij een patstelling de knoop tijdig door te hakken. Het principe dat auteurs en producenten een redelijke vergoeding ontvangen voor het openbaar ter beschikking stellen van hun werk, wordt door bibliotheken niet bestreden. De hoogte van een billijke vergoeding is echter niet objectief af te leiden en bron van conflicten. Billijk betekent ook niet meer dan 'door partijen en in het algemeen kennelijk als redelijk beoordeeld'.

De bedenker van dit alles, de rijksoverheid, regelde de gevolgen van de nieuwe wettelijke regeling voor zichzelf veel eenvoudiger. De Koninklijke Bibliotheek, universiteiten en scholen werden van directe leenrecht-heffingen vrijgesteld. Het rijk heeft hiervoor zelf – eenzijdig – een billij-

ke vergoeding bepaald en centraal afgekocht. De rest werd door het rijk afgeschoven naar bibliotheken, gemeenten en rechthebbenden.

Inmiddels werkt deze nieuwe regeling alweer ruim vier jaar. Vier jaar van eindeloos onderhandelen, ingewikkeld gedetailleerde compromisafspraken en een groeiende financiële druk op openbare bibliotheken en gemeenten. De weerstand uit deze hoek tegen de huidige uitvoering van een op zich redelijk beginsel neemt toe. Tijd voor een tussenbalans, een blik op de opmerkelijke gang van zaken bij uitvoerder, de Stichting Leenrecht, en een pleidooi voor een nieuwe, goedkopere regeling.

Enorme stijging

Als gevolg van de nieuwe wettelijke regeling veranderde niet alleen de wijze van inning. De leenrecht-heffingen die openbare bibliotheken moesten gaan betalen stegen aanzienlijk. Een proces van langdurig en gedetailleerd onderhandelen in de StOL, onder leiding van de door het rijk benoemde voorzitter, leidde direct tot een verdubbeling van de totale leenrecht-heffing die openbare bibliotheken in 1997 moesten gaan betalen voor de uitlening van 'geschriften': 20 miljoen. In de jaren daarna steeg dit bedrag tot 23 miljoen. Dit bedrag werd door omslag over het aantal bibliotheekleden vertaald in een heffing per bibliotheek.

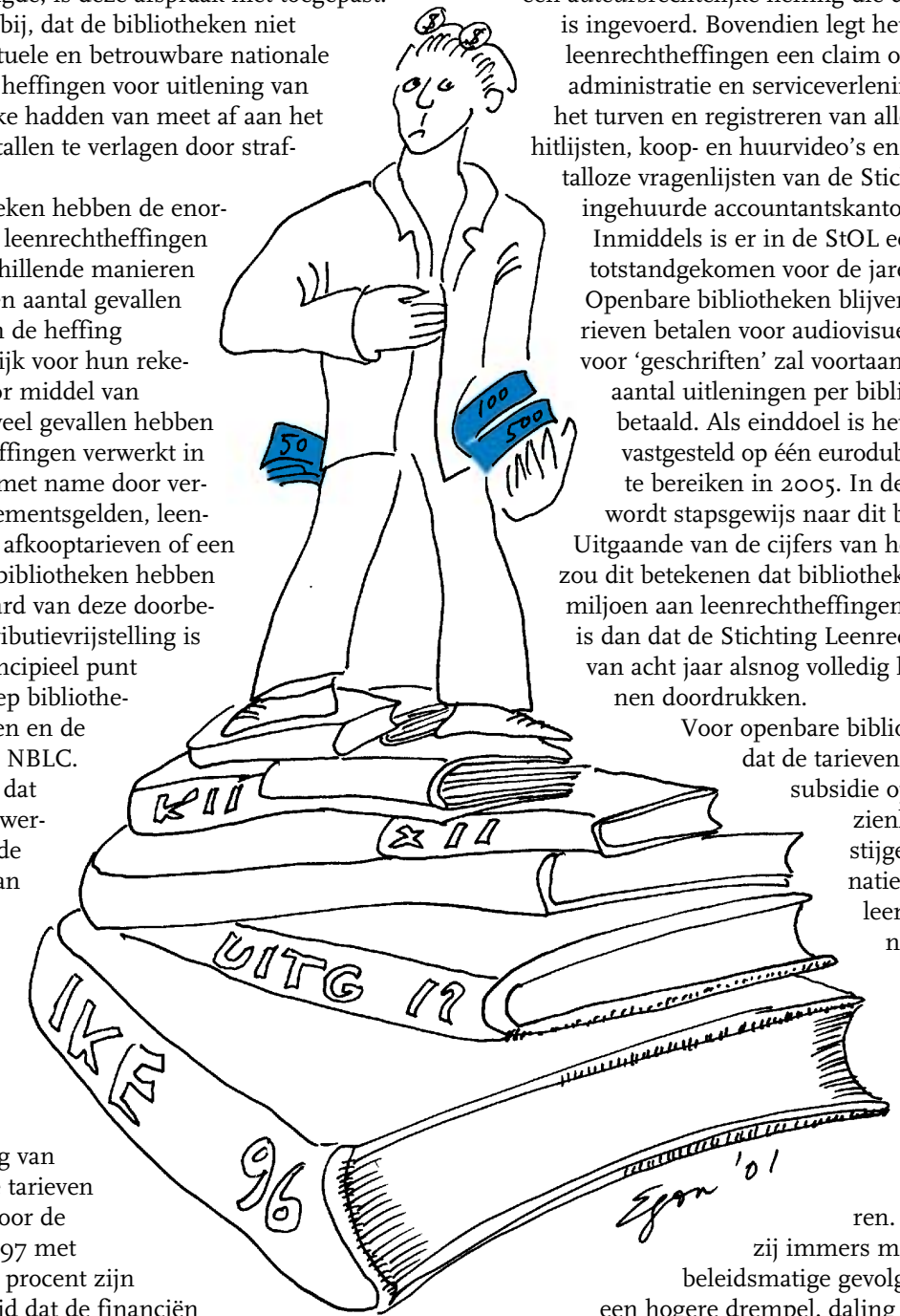
Nieuw is ook de regeling van leenrecht voor audiovisuele media, soms doorgedrukt door interventie van de onafhankelijke rijksvoorzitter in de StOL. Voor de uitlening van videofilms, cd-roms, muziek-cd's betalen bibliotheken aparte leenrecht-heffingen die variëren van vijftig cent tot een gulden per uitlening. Voor populaire 'hits' worden extra hoge heffingen berekend. Permanente punten van discussie vormden: een wachttijd na verschijnen op de markt waarin niet mag worden uitgeleend, inflatiecorrectie en uitleenverboden. Het betalen van heffingen door commerciële videotheken is overigens nog steeds niet afdoende geregeld, terwijl deze nota bene op grond van puur gewin de verhuur van video's, cd's en dvd's exploiteren. In de eerste jaren gold de afspraak, dat bij aanzienlijke

dalingen van het aantal uitleningen van 'geschriften' de hoogte van de leenrecht-heffing opnieuw ter discussie zou kunnen komen. Omdat het aantal uitleningen nationaal niet drastisch wijzigde, is deze afspraak niet toegepast. Probleem was hierbij, dat de bibliotheken niet beschikten over actuele en betrouwbare nationale branchecijfers. De heffingen voor uitlening van video's en dergelijke hadden van meet af aan het doel de uitleenaantallen te verlagen door straf-heffingen.

Openbare bibliotheken hebben de enorme stijging van de leenrecht-heffingen tot nu toe op verschillende manieren gefinancierd. In een aantal gevallen hebben gemeenten de heffing geheel of gedeeltelijk voor hun rekening genomen door middel van extra subsidie. In veel gevallen hebben bibliotheken de heffingen verwerkt in de eigen tarieven, met name door verhoging van abonnementsgelden, leengeld per uitlening, afkooptarieven of een mix hiervan. Veel bibliotheken hebben kinderen gevrijwaard van deze doorbelasting. Deze contributievrijstelling is nog steeds een principieel punt voor een grote groep bibliotheken, veel gemeenten en de branchevereniging NBLC. Dat betekende wel dat volwassenen extra werden belast, omdat de leenrecht-heffing van de Stichting Leenrecht geen rekening hield met de vrijstelling voor kinderen.

Groeiend probleem

Een grove schatting van mijn kant is dat de tarieven van bibliotheken door de heffingen sinds 1997 met gemiddeld zo'n 30 procent zijn gestegen. In een tijd dat de financiën van bibliotheken door bezuinigingen en stijgende lasten toch al onder sterke druk staan, betekent dit dat er een fors bedrag aan potentiële ruimte voor tariefstijging en inkomstenverhoging wordt opgesoupeerd door de Stichting Leenrecht. Bibliotheken opereren met hun tarieven inmiddels voortdurend aan de bovenkant van de betalingsbereidheid van hun klanten. Daarbij komt, dat veel openbare bibliotheken te maken hebben met stagnatie in het gebruik van de voorziening. Daling van eigen inkomsten en een sterke stijging van de leenrecht-heffingen maakt de exploitatie dan niet makkelijker. Dat landelijke cijfers voor de hele branche ontbreken is voor een helder beeld wel een probleem waar snel iets aan moet gebeuren.



Voorzover gemeenten een deel van de extra kosten voor hun rekening hebben genomen, wordt dus een deel van de bibliotheeksubsidie aangewend voor de afdracht van een auteursrechtelijke heffing die door de rijksoverheid is ingevoerd. Bovendien legt het doorberekenen van leenrecht-heffingen een claim op de financiële administratie en serviceverlening van bibliotheken; het turven en registreren van allerlei gegevens over hitlijsten, koop- en huurvideo's en het invullen van de talloze vragenlijsten van de Stichting Leenrecht of ingehuurd accountantskantoren nog daargelaten. Inmiddels is er in de StOL een nieuwe afspraak totstandgekomen voor de jaren 2000 tot 2005. Openbare bibliotheken blijven aparte leenrecht-tarieven betalen voor audiovisuele materialen. Ook voor 'geschriften' zal voortaan op basis van het aantal uitleningen per bibliotheek worden betaald. Als einddoel is het bedrag hiervoor vastgesteld op één eurodubbeltje (22,0371 cent), te bereiken in 2005. In de komende jaren wordt stapsgewijs naar dit bedrag toegegroeid. Uitgaande van de cijfers van het CBS over 1995, zou dit betekenen dat bibliotheken in 2005 bijna 40 miljoen aan leenrecht-heffingen betalen. Conclusie is dan dat de Stichting Leenrecht in een termijn van acht jaar alsnog volledig haar zin heeft kunnen doordrukken.

Voor openbare bibliotheken betekent dit, dat de tarieven of de gemeentelijke subsidie opnieuw zeer aanzienlijk zullen moeten stijgen. Ook bij een stagnatie of daling van de uitleenaantallen en dus naar rato dalende, maar nominaal stijgende, leenrecht-heffingen, zal de financiële druk zeer groot worden. De vraag is hoelang gemeenten dit nog accepteren. Uiteindelijk worden

zij immers met de financiële en beleidsmatige gevolgen geconfronteerd: een hogere drempel, daling van het gebruik en druk op subsidies. Bij het NBLC en de VNG zijn al stemmen opgegaan die zeggen dat het zo niet langer kan en dat het rijk een groeiend probleem heeft gecreëerd en heeft afgewenteld op gemeenten en bibliotheken.

Overschotten en reservoirs

De inning van leenrecht-heffingen is in de nieuwe regeling toebedeeld aan de Stichting Leenrecht. Deze draagt zorg voor de facturering per bibliotheek en de inning. Vervolgens deelt deze stichting de geïnde gelden weer gereguleerd uit aan de (organisaties van) rechthebbenden. Een privaatrechtelijke belangenorganisatie die een wettelijke taak uitvoert, overigens onder toezicht van een door het rijk ingesteld College van Toezicht voor het Leenrecht.

Het doorlezen van de jaarverslagen van de Stichting Leenrecht riep bij ons talloze vragen op. De Stichting Leenrecht is gevraagd op een aantal schriftelijke vragen in te gaan en verduidelijking te geven op de bedragen in de jaarrekeningen. Daaruit ontstaat een opvallend beeld. Zo blijkt dat met de leenrechtheffingen die bibliotheken hebben betaald ook exploitatietekorten van de Stichting Leenrecht uit vroegere jaren zijn gedekt. Latere jaren laten aanzienlijke exploitatie-overschotten zien. Op de vraag wat de Stichting Leenrecht voorheeft met het cumulatief positief resultaat van circa 7 ton (1999) en wat de verwachting is ten aanzien van de winst in de komende jaren, antwoordde de Stichting desgevraagd het volgende: “Het is zaak dat de Stichting Leenrecht ten behoeve van de vervulling van haar taken continuïteit zeker stelt. Zo is noodzakelijk dat de Stichting, in het onverhoopte geval dat gedurende een periode geen inkomsten zouden zijn, toch haar activiteiten kan voortzetten”. Vervolgens: “Daarvoor is een eigen vermogen noodzakelijk”. En: “Uw constatering dat het hier gaat om winst is dan ook niet terecht”. Helemaal steekhoudend zijn deze argumenten echter niet. De Stichting Leenrecht heeft immers een wettelijk gegarandeerde inningstaak. De inkomsten zijn dus comfortabel gegarandeerd. In het geval de wetgever de wettelijke taak beëindigt, ontstaat een nieuwe situatie en zullen de participerende organisaties weer op eigen kracht de eigen belangenorganisatie in stand moeten houden. Overigens is statutair geregeld dat de inning en afdracht van leenrecht afgescheiden dienen te zijn van de exploitatie van de Stichting. Het verrekenen van oude verliezen lijkt daarmee in strijd. De Stichting boekt exploitatie-inkomsten uit twee bronnen: rente en ‘ingehouden administratiekosten op geschriften’. De som van beide inkomstenbronnen overschreed in 1999 bijvoorbeeld met 567.721 gulden de exploitatiekosten. Dat kan in de loop der jaren dus aardig gaan aantikken, ware het niet dat de Stichting antwoordt dat “Het bestuur heeft besloten dat dit eigen vermogen niet hoger mag zijn dan de eerder genoemde 7 ton”. In de jaarrekening 1999 staat overigens dat het cumulatief positief resultaat is bepaald op 720.239 gulden. Zo hard is dat bestuursbesluit dus blijkaar ook weer niet. Waar die 7 ton reserve voor nodig is, blijft onduidelijk. Ter toelichting stelt de Stichting nog: “Het bestuur van de Stichting is geheel vrij terzake te beslissen”. En: “De leden van dit college [College van Toezicht, HV]... hebben ingestemd met eerder genoemde bestuursbesluiten”. Uit de tekst van de AMVB die de instelling van dit College regelt, blijkt dat dit College niet beschikt over instemmingsbevoegdheden ten aanzien van dit punt, dus wat de status van deze instemming is, is onduidelijk. Het reservoir van niet-uitgekeerde leenrechtvergoedingen, in 1999 opgelopen tot 16 miljoen, was ook aanleiding voor een vraag aan de Stichting Leenrecht. Immers, als geïnde heffingen niet worden uitbetaald omdat er geen rechthebbenden zijn te traceren, lijkt het redelijk dat deze bedragen in mindering worden gebracht op de leenrechtheffingen die bibliotheken betalen. De Stichting meldt desgevraagd dat er sprake is van vertragingen in de uitvoering van de uitbetalingen aan rechthebbenden. Ook heffingen op het uitlenen van multimediaproducten zijn nog niet uitbetaald

omdat over de vraag of bibliotheken deze zaken zonder toestemming wel mogen uitlenen nog een juridische procedure loopt. In hoeverre het enorme reservoir aan niet-uitbetaalde vergoedingen is geslonken zal dus moeten blijken uit de jaarrekening 2000.

Strenger toezicht

In het jaarverslag 1996-1998 stelt de Stichting dat de inningskosten 3 procent zouden moeten bedragen van de geïnde heffingen. In de eerder geciteerde brief aan de redactie meldt de Stichting dat de inningskosten “slechts circa 3,6 procent” bedragen. Zo maakt de Stichting in 1999 ruim 1,12 miljoen kosten voor de inning van ruim 28 miljoen leenrecht. De ‘ingehouden administratiekosten’ bedragen in 1999 echter al meer dan de kosten: 1,15 miljoen. De Stichting opereert dus veel duurder dan ze zichzelf heeft voorgenomen en rekent een hogere vergoeding dan de werkelijke kosten. De blijkaar noodzakelijke algemene reserve wordt in de jaarrekening zelfs helemaal niet genoemd en verantwoord, slechts een positief saldo van 567.000 gulden en het cumulatief resultaat. De accountant en de participerende belangenorganisaties vonden het blijkaar wel best zo. De vraag is of de fiscus ook zo soepel zal zijn. De exploitatiewijze van de Stichting zou best eens reden kunnen worden voor de heffing van vennootschapsbelasting. Dat de fiscale kennis bij de Stichting niet overhoudt, blijkt overigens ook uit een openstaande vordering op de fiscus aan betaalde maar onverschuldigde btw (4,4 miljoen). Vraag is wiens probleem de wijze van bedrijfsvoeren van de Stichting Leenrecht is. Enerzijds kan gesteld worden dat bibliotheken een billijke vergoeding betalen en dat de inhoudingen die de Stichting Leenrecht vervolgens pleegt in feite de afdrachten aan auteurs en producenten vermindert. Een andere benadering zou kunnen zijn dat in een onderhandelingsproces een ‘billijke’ vergoeding door de ontvangers, de rechthebbenden, altijd wordt opgevat als het bedrag dat zij uiteindelijk netto en ‘handje-contantje’ krijgen, exclusief de inhoudingen van de Stichting Leenrecht. Overigens houden volgens de Stichting Leenrecht ook de organisaties van de rechthebbenden kosten af van de te verdelen bedragen. De Stichting LIRA zou bijvoorbeeld ook nog eens 4 procent inhouden. Opgeteld komt dat neer op een inhouding van bijna 8 procent op de billijke vergoeding. Ik zou daar als schrijver niet zo blij mee zijn. Bovendien betekent dat, dat er extra druk staat op de vaststelling van een nog hogere ‘billijke’ vergoeding. Die druk is er, want de rechthebbenden azen al jaren op 40 miljoen voor de uitlening van geschriften. Daarbij stijgt mét de leenrechtbedragen het bedrag dat de Stichting Leenrecht wil blijven inhouden als administratieve vergoeding mee, zonder dat daar hogere kosten tegenover staan. Vanwege de druk die rechthebbenden leggen op het proces van onderhandelingen over de billijke vergoeding, ontstaat er tevens een belang bij openbare bibliotheken om zo veel mogelijk van het afgedragen geld ten goede te laten komen van de rechthebbenden. Iets strenger overheidstoezicht op de handel en wandel van de Stichting Leenrecht kan geen kwaad, ook vanwege de belangen van die andere betrokken overheid: de

gemeenten. Het is ook wenselijk dat de kwaliteit van de jaarverslaglegging van de Stichting Leenrecht wordt verbeterd. De jaarverslagen geven op cruciale punten en bij hoge bedragen onvoldoende tot geen toelichting, terwijl er toch gemeenschapsgeld en een wettelijke taak in het geding zijn.

Nieuwe regeling: lage kosten en eenvoudig

De leenrechtheffing werd in de afgelopen jaren gekenmerkt door onderhandelen, stijgende tarieven, eindeloos onderzoeken, turven, vragenlijsten invullen, accountants, en ingewikkelde administratieve procedures. De handelwijze van de Stichting Leenrecht roept de vraag op of dit nu allemaal de bedoeling was van een goede regeling van een billijke vergoeding voor rechthebbenden. Wellicht wel van de rijksoverheid. Die heeft dan ook de minste last van de uitvoering van de regeling. Sterker nog: die is er maar mooi en betaalbaar van af. Principieel kan ook de vraag worden gesteld, of openbare bibliotheken in de uitoefening van een publieke en gesubsidieerde taak op deze wijze belast moeten worden met een soort exploitatieheffing, die gebaseerd is op de verkeerde opvatting als zouden zij paracommerciële activiteiten bedrijven. Moeten rechthebbenden niet accepteren – zoals zij dat bij universiteiten, de KB en scholen moeten accepteren – dat het vrij beschikbaar stellen van literatuur en informatie een publiek belang dient en dientengevolge door de overheid eenzijdig wordt afgerekend met een bil-

ADVERTENTIE

lijke vergoeding? In een aantal landen is dat om die reden praktijk. Is de handelwijze van de Stichting Leenrecht ook niet een privatiseringsexces? De contouren van een eenvoudig en rechtvaardig systeem liggen voor de hand. Het principe van een billijke vergoeding voor rechthebbenden moet overeind blijven, zonder profijtelijke exploitatie van auteursrechten te honoreren. De vraag is dan wie verantwoordelijk is voor het functioneren van een nationaal publiek bibliotheekstelsel enerzijds en de afdekking van auteursrechtelijke claims op basis van rijkswetgeving anderzijds. Juist, de rijksoverheid. Bijkomend voordeel zal zijn, dat de ingewikkelde idioterie rond de inning van leenrecht simpel kan worden vermeden, door terug te keren naar een eenvoudige methodiek van goedkope steekproeven. Het bedrag van de leenrechtheffing zal dan door de echt verantwoordelijke, de rijksoverheid, in overleg met de organisaties van rechthebbenden moeten worden bepaald. Gezien de huidige knelpunten bij de financiering van bibliotheken, zou het dan bovendien wenselijk zijn dat het rijk deze lasten voor eigen rekening neemt. Het rapport Meijer geeft trouwens meer dan voldoende aanleiding om hiermee een beetje ruimte te creëren voor investeren in de broodnodige ICT-voorzieningen in de bibliotheeksector. Tweé vliegen in één klap.

Hans Veen is directeur van de Openbare Bibliotheek Leiden en redacteur van Informatie Professional.