
OPINIE: OVER DE BIBLIOTHEEK ALS OPENBARE DIENSTVERLENING DIE (GEGARANDEERD) OPEN MOET BLIJVEN, OF HOE EEN PANDEMIE DE POLITIEKE VERHOUDINGEN IN EEN GEFEDERALISEERD LAND BLOOTLEGT EN OP SCHERP STELT

Patrick VANHOUCKE¹

Dienst Ondersteuning Bibliotheken in Brussel (OBiB) - Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)

- Tijdens de coronapandemie heeft de werking van de Nationale Veiligheidsraad (NVR) de politieke verhoudingen in ons gefederaliseerde land blootgelegd en op scherp gesteld. In dit persoonlijke opiniestuk bespreekt de auteur de gevolgen voor de sector die hem na aan het hart ligt, die van de openbare bibliotheken. Hij concludeert dat het verschil tussen Vlaanderen en de Franse Gemeenschap groot was. Vlaanderen nam de gemeenten niet in bescherming tegen de maatregelen van de niet bevoegde federale overheid, terwijl de Franse Gemeenschap de gemeenten voorhield dat ze weliswaar de federale maatregelen moesten volgen, maar dat ze dat altijd in veilige omstandigheden moesten doen.
- Pendant la pandémie de COVID-19, le fonctionnement du Conseil National de Sécurité (CNS) a exposé et aiguisé les relations politiques dans notre pays fédéralisé. Dans cet article d'opinion personnelle, l'auteur discute des conséquences pour le secteur qui lui est proche, celui des bibliothèques publiques. Il conclut que la différence entre la Flandre et la Fédération Wallonie-Bruxelles était importante. Le gouvernement flamand ne protégeait pas les communes contre les mesures prises par l'autorité fédérale non compétente, alors que la Fédération Wallonie-Bruxelles déclarait aux communes que si elles devaient suivre les mesures fédérales, elles devaient toujours le faire dans des conditions de sécurité.

Toen twee Ministeriële Besluiten van 13 maart 2020 de federale fase "*betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19*" afkondigden en een aantal dringende maatregelen namen "*om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken*", kreeg het begin van de coronacrisis in ons land als het ware vaste datum. De Nationale Veiligheidsraad (die minstens bestaat uit de eerste minister, de vicepremiers, alsook de ministers bevoegd voor Justitie, Landsverdediging en Binnen- en Buitenlandse Zaken) werd van stal gehaald en zou gedurende lange tijd ons dagelijks leven bepalen.

Nationale Veiligheidsraad

Ik gebruik niet toevallig de enigszins oneerbiedige formulering 'van stal halen'. De Nationale Veiligheidsraad is in mijn ogen immers niet het juiste instrument om een gezondheids crisis te beheren. De Nationale Veiligheidsraad coördineert in de eerste plaats de manier waarop ons land met terreurdreigingen omgaat. Legitieme bijeenroepingen van de

Nationale Veiligheidsraad vonden in dat opzicht in de recente geschiedenis plaats naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 13 november 2015 in Parijs, de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in Brussel, de aanslag van 14 juli 2016 in Nice, en op 16 oktober 2019 naar aanleiding van de situatie in het noorden van Syrië.

Dat de Nationale Veiligheidsraad zich niet over gezondheids crisis heeft te buigen, volgt uit het feit dat de Raad de grotere beleidslijnen bekrachtigt van de Veiligheid van de Staat en dat die burgerlijke inlichtingendienst zich (overeenkomstig de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) bezighoudt met de strijd tegen terrorisme, spionage, extremisme, proliferatie, schadelijke sectaire organisaties en criminele organisaties. Als een gezondheids crisis al nationaal moet worden beheerd (daarop zal ik later terugkomen), stelt zich de vraag of dit niet evengoed door de Ministerraad of, beter nog, door een coronacrisiscomité kan gebeuren.

Nood- en interventieplan

Los van de vraag of de Nationale Veiligheidsraad een legitiem instrument is in de strijd tegen een nationale gezondheids crisis, kan men zich ook vragen stellen bij het in dit verband afkondigen van de federale fase van het Nood- en interventieplan (gemeenzaam vaak het "rampenplan" genoemd). In de federale fase van het Nood- en interventieplan coördineert de minister van Binnenlandse Zaken de strijd tegen de noodsituatie. Het Koninklijk Besluit van 31 januari 2003 bepaalt welke situaties een dergelijke federale coördinatie vereisen en de bepalingen van dat Besluit rechtvaardigen in het geval van de coronacrisis de federale coördinatie.

Een federale coördinatie betekent echter geenszins dat men de staatsstructuur en de daaraan verbonden bevoegdheden van de regionale en lokale niveaus in ons land aan de kant kan schuiven. Dat de Nationale Veiligheidsraad, of althans de minister van Binnenlandse Zaken die de federale fase van het Nood- en interventieplan coördineert, in zijn communicatie naar de bevolking toe op dat vlak meer dan eens zijn boekje te buiten ging lijkt ook Dimitri Yernault, professor Economisch publiekrecht aan de Université libre de Bruxelles (ULB), in "Fiche 4"² van het "Carnet de crise"³ van het Centre de Droit Public van de ULB aan te willen geven:

"(...) de NVR [Nationale Veiligheidsraad] past de maatregelen niet toe, hij 'beslist' er niet over om de eenvoudige reden dat hij er niet bevoegd voor is. Eenmaal het overleg is afgelopen, keert elke minister, die verantwoording verschuldigd is aan de Kamer, aan zijn regionaal of gemeenschapsparlement, terug om de leden van zijn regering de punten te laten uitvoeren waarover men het vermoedelijk eens was. Anders gezegd: de NVR kan navigeren op de verdeling van de machten en bevoegdheden, maar schaft deze niet af."

Met andere woorden (en dan geef ik mijn eigen vertaling van de uitspraak van Dimitri Yernault), de Nationale Veiligheidsraad kan surfen op de verdeling van bevoegdheden en machten, maar hij schaft die verdeling niet af.

Openbare bibliotheken

Verschillende sectoren waarvoor de regionale of de lokale overheden bevoegd zijn hebben gedurende de coronacrisis het spanningsveld met de federale regering ondervonden. Niet alle regionale of lokale overheden zijn daar op dezelfde manier mee omgegaan. Vanuit mijn bureaustoel (of liever: mijn thuiswerkplek) heb ik een goed zicht op de werking van de sector van de openbare bibliotheken. Van

de Nederlandstalige, maar, vanuit mijn locatie en mijn professioneel netwerk in Brussel, in bepaalde mate ook van de Franstalige.

Het allereerste Ministeriële Besluit van 13 maart 2020 liet geen twijfel: *"alle inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, recreatieve, sportieve en horecasector worden gesloten tot en met 3 april 2020"*. Openbare bibliotheken zijn culturele instellingen, ergo: zij worden gesloten. Helaas, het papier is verduidelijk. Want al op 14 maart meldde de FAQ op de speciale website *Coronavirus COVID-19*⁴ die ondertussen was opgericht: *"Bibliotheken zijn open op weekdays. In het weekend sluiten ze."* Dat was echter gerekend zonder de minister die in de Franse Gemeenschap o.a. bevoegd is voor Cultuur en die eraan herinnert *"que la consigne fédérale et de la FWB [Fédération Wallonie-Bruxelles] est de fermer l'ensemble des bibliothèques jusqu'au 3 avril."*

We schrijven 18 maart als de federale richtlijnen in de FAQ van de speciale coronawebsite nog maar eens veranderen: *"Bibliotheken zijn open op weekdays en alleen voor het uithalen van boeken, de leeszalen en computerzalen sluiten. In het weekend sluiten ze."* Tenminste, dat staat er in het Nederlands. Want in het Frans staat er *"peuvent ouvrir"*. Nederlandstalige bibliotheken zijn simpelweg open (op weekdays), Franstalige mogen openen.

De inmenging van de regionale overheden in de federale maatregelen (via de Nationale Veiligheidsraad waar gedurende deze pandemie ook de minister-presidenten van de regionale en gemeenschapsregeringen deel van uitmaken) begint zich af te tekenen. In Vlaanderen ontvingen de gemeentebesturen een omzendbrief met de mededeling dat *"De bibliotheken worden beschouwd als openbare dienstverlening en moeten gegarandeerd openblijven in afhaalfunctie met respect voor de social distancing maatregelen. De gouverneurs dienen toe te zien op het feit dat deze dienstverlening gegarandeerd blijft."*

De gemeenten in Brussel en Wallonië lijken geen omzendbrief te hebben ontvangen. Nochtans moeten ook de gemeenten die tot de Franse Gemeenschap behoren voor hun bibliotheken een afhaaldienst organiseren: *"Les bibliothèques restent ouvertes mais uniquement pour le retrait de livres"*. De passage over het *"gegarandeerd openblijven"* wordt pas enkele dagen later (echter nog steeds in minder dwingende bewoordingen) aan de Franse tekst toegevoegd. En zo gaat het nog een tijdje door met teksten die wijzigingen en die in het Nederlands en in het Frans niet altijd hetzelfde zijn.

De minister van Cultuur van de Franse Gemeenschap herinnert eraan dat de federale maatregelen (bibliotheken

open houden met een afhaaldienst) weliswaar moeten worden gevolgd, maar dat de uitvoering ervan aan bepaalde beperkingen is verbonden (lees: lokale besturen moeten zelf oordelen of ze dit kunnen organiseren met respect voor de gezondheid van de medewerkers en het publiek). En in een artikel in de Franstalige krant *Le Soir* van 24 maart maakt journalist Alain Lallemand luidop de bedenking dat "*Men kan zich moeilijk voorstellen dat de burgemeesters een beroep zouden doen op de ordediensten om de bibliotheken te openen die ze zelf hebben gesloten.*"¹⁵

De Vlaamse regering houdt zich wat de openbare bibliotheken betreft afzijdig. Het is te zeggen: zij steunt de federale maatregel dat bibliotheken moeten openblijven met een afhaaldienst (even is er zelfs sprake van het inhouden van een deel van de betoelaging voor gemeenten waar de bibliotheek gesloten zou blijven), maar zij doet geen enkele aanbeveling over de manier waarop dat zou moeten gebeuren. Op zich is dat niet zo vreemd, want na de laatste interne staatsvorming kregen de Vlaamse gemeenten immers een verregaande autonomie, was een gemeente vanaf 2016 niet langer verplicht om een lokale bibliotheek in te richten, en wordt de werking van de openbare bibliotheek vanuit Vlaanderen ook niet meer afzonderlijk (maar globaal via een Gemeentefonds) gefinancierd (voor de Nederlandstalige bibliotheken in Brussel is die afzonderlijke betoelaging wel nog het geval).

Ondertussen is er ook een lichtpuntje. Omstreeks 24 april lopen de Nederlandse, Franse, Duitse en Engelse teksten van de federale FAQ met betrekking tot de bibliotheken nu eindelijk inhoudelijk parallel.

Na de eerste golf: de exitstrategie

Op diezelfde 24 april kwam de Nationale Veiligheidsraad bijeen om de exitstrategie uit de coronacrisis te bepalen. De afbouwstrategie verloopt in verschillende fases. Over openbare bibliotheken wordt er aanvankelijk niets expliciet gezegd en men gaat er in een deel van de sector vanuit dat het niet onlogisch zou zijn om de normale werking van de bibliotheek gefaseerd te hervatten op 18 mei, als ook de musea mogen heropenen. Verschillende sectoren beginnen hun draaiboeken voor een veilige heropening te ontwikkelen. In Vlaanderen publiceert de Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief en Documentatie (VVBAD) op 7 mei haar eerste editie van een gids met adviezen om de werking van bibliotheken, archieven en documentatiecentra gefaseerd opnieuw op te starten. De Franse Gemeenschap lijkt de bibliotheken op 11 mei te willen heropenen. Niet alleen omdat dan ook de winkels weer opengaan, maar vooral omdat de Franstalige bevolking in ons land geen onderscheid maakt tussen de Franstalige Belgische

pers en de pers in Frankrijk en in Frankrijk de culturele instellingen (en dus ook de bibliotheken) vanaf 11 mei weer opengaan. Door voor de francofonie in België dezelfde datum aan te houden als in Frankrijk, wil men verwarring voorkomen.

In een persbericht van de Eerste Minister van 13 mei staat dat "*Bibliotheken blijven open, onder dezelfde voorwaarden als nu.*" Nu, dat wil dus logischerwijze zeggen: alleen via een afhaaldienst. Maar in het Ministerieel Besluit van 15 mei 2020 staat gewoon dat de bibliotheken open zijn. Over beperkingen of voorwaarden rept het Besluit niet.

Positief is, dat gaandeweg in de exitstrategie het besef groeit dat lokale besturen maatregelen op maat moeten kunnen nemen en dat die maatregelen ook strenger kunnen zijn dan wat de federale overheid voorschrijft. In feite zou ons dat niet mogen verbazen, want de lokale overheden hebben altijd al het recht gehad om (in weerwil van de federale fase van het Nood- en interventieplan) strengere maatregelen te nemen als de lokale epidemiologische omstandigheden dat zouden vereisen. Het is eerder merkwaardig dat zo weinig gemeenten daarvan gebruik hebben gemaakt en dat de enkele burgemeester die dat wel deed onmiddellijk werd teruggefloten door de minister van Binnenlandse Zaken of de provinciegouverneur. Alleen in het Brussels gewest hielden een aantal dissidente burgemeesters tijdens de afbouwfase voet bij stuk (bijvoorbeeld wat de mondkemperplicht in bepaalde straten of wijken betrof). De minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (die een aantal bevoegdheden heeft die gelijkaardig zijn aan die van de gouverneurs in de provincies) en de Brusselse minister van Lokale Besturen hebben de lokale beslissingen van deze burgemeesters ongemoeid gelaten.

Conclusie

De maatregelen van de Nationale Veiligheidsraad in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus hebben de politieke verhoudingen in ons gefederaliseerde land blootgelegd en op scherp gesteld. Regionale en lokale besturen hebben tot op zekere hoogte de federale overheid gedwee gevolgd, ook voor de beleidsdomeinen waar die federale overheid niet bevoegd is.

Gezien vanuit de sector van de openbare bibliotheken (een bevoegdheid van de gemeenschappen en de gemeenten, in de Franse Gemeenschap ook nog van de provincies) Was het verschil tussen Vlaanderen en de *Fédération Wallonie-Bruxelles* groot. Vlaanderen liet de gemeenten grotendeels aan hun lot over omdat de bevoegdheid voor de bibliotheken vanwege de laatste interne staatsvorming vooral een lokale

bevoegdheid is. Maar Vlaanderen nam de gemeenten ook niet in bescherming tegen de maatregelen van de niet bevoegde federale overheid. De *Fédération Wallonie-Bruxelles* had op dat vlak een groter verantwoordelijkheidsgevoel en hield de gemeenten voor dat ze weliswaar de federale maatregelen moesten volgen, maar dat ze dat altijd in veilige omstandigheden moesten doen. En de Franse Gemeenschap kwam ook vrij snel met omzendbrieven die concreet advies bevatten om bibliotheken te helpen om die veilige omstandigheden te realiseren. In Vlaanderen was het de beroepsvereniging van bibliothecarissen VVBAD (die overigens sinds 1 januari 2019 geen enkele

subsidie van de Vlaamse overheid meer ontvangt) die op dat vlak de kastanjes uit het vuur haalde.

Patrick Vanhoucke

*Vlaamse Gemeenschapscommissie
Dienst Ondersteuning Bibliotheken in Brussel
(OBiB)*

Oktober 2020

Noten

1. De auteur werkt voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) in Brussel, waar hij binnen de dienst Ondersteuning Bibliotheken in Brussel (OBiB) de werking van de 20 Nederlandstalige openbare bibliotheken in het Brussels gewest mee ondersteunt. Dit opiniestuk schrijft hij in persoonlijke naam.
2. Yernault, Dimitri. Le basculement inattendu du Conseil national de sécurité. Centre de Droit Public de l'Université libre de Bruxelles [online], 6 mei 2020 (geraadpleegd op 4 oktober 2020). <<https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2020/05/FICHE-4.pdf>>.
3. Yernault, Dimitri. Carnet de crise #24 du 6 mai 2020 : pouvoirs et devoirs de la "police sanitaire" pour endiguer la pandémie de Covid-19 : les fondements (non-)dits des arrêtés "confinement" du Ministre de l'Intérieur du 13 mars au 30 avril 2020. Centre de Droit Public de l'Université libre de Bruxelles [online], 6 mei 2020 (geraadpleegd op 4 oktober 2020). <<https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-24-du-6-mai-2020-pouvoirs-et-devoirs-de-la-police-sanitaire-pour-endiguer-la-pandemie-de-covid-19-les-fondements-non-dits-des-arretes-confinement/>>.
4. Coronavirus Covid-19. FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu [online] <www.info-coronavirus.be> (geraadpleegd op 29 november 2020).
5. Lallemand, Alain. Le fédéral demande aux bibliothèques de reprendre les prêts de livres. *Le Soir*, 24 maart 2020, p. 4.