

Vergaderjaar 2019–2020

33 846

Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen)

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2020

Vooraf

Vanaf 2015 heeft Nederland weer een bibliotheekwet: de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) (Kamerstuk 33 846). Deze wet biedt een actueel inhoudelijk en bestuurlijk kader voor het bibliotheekwerk na een periode van ruim dertig jaar volledige decentralisatie.¹ De Wsob is geëvalueerd en de Raad voor Cultuur heeft een advies uitgebracht over de staat van het bibliotheekstelsel.

De wetsevaluatie laat een overwegend positief beeld zien. De maatregelen en instrumenten van de Wsob werken in grote lijnen zoals werd beoogd. De maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek is succesvol verbreed. Door een heldere rolverdeling is de samenhang in het bibliotheekstelsel vergroot en is de samenwerking verbeterd. En er is een relevante digitale bibliotheek ontstaan. Deze digitale openbare bibliotheek blijkt een zeer waardevolle voorziening nu alle fysieke bibliotheekvestigingen sinds 16 maart 2020 gesloten zijn als gevolg van de Coronacrisis. De digitale collectie wordt in hoog tempo uitgebreid en zoveel mogelijk vrij toegankelijk gemaakt, zodat thuis lezen voor iedereen mogelijk blijft.

Toch zijn deze positieve resultaten geen reden voor tevredenheid. De Wsob regelt het functioneren van het stelsel, maar niet de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de bibliotheek. Dat is een decentrale verantwoordelijkheid. Over een langere periode bezien loopt het aantal bibliotheekvestigingen terug. Het aantal gemeenten zonder bibliotheek loopt op, net als de afstand tot de bibliotheek in een aantal regio's (zie bijlage 1). Niet iedereen heeft in voldoende mate toegang tot een

¹ Met de invoering van de Welzijnswet in 1987 is de Wet op het openbare bibliotheekwerk 1975 ingetrokken en zijn middelen en bevoegdheden op het gebied van openbare bibliotheken gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies.

volwaardige bibliotheek. De openbare bibliotheken zijn onmisbaar bij grote maatschappelijke opgaven als het stimuleren van het lezen, de bestrijding van laaggeletterdheid en digitale inclusie. Een verdere afkalving van het Nederlandse bibliotheeknetwerk raakt het werken aan deze opgaven. Ik wil daar samen met de VNG, het IPO, de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB), de Koninklijke Bibliotheek (KB) en het samenwerkingsverband van provinciale ondersteuningsorganisaties (SPN) actie op ondernemen langs de volgende lijnen:

1. Iedere inwoner van Nederland heeft toegang tot de openbare bibliotheek;
2. De jeugd heeft gratis toegang tot de bibliotheek;
3. De openbare bibliotheek is een essentiële partner in het Leesoffensief;
4. Succesvol samenwerken in het bibliotheeknetwerk.

De resultaten zullen we rond de zomer vastleggen in een convenant. Voor de uitvoering van acties uit het convenant stel ik een bedrag van circa € 1 mln. per jaar beschikbaar. Prioriteit geef ik aan maatregelen die bijdragen aan het Leesoffensief dat mijn collega voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en ik in onze brief van 3 december 2019 hebben aangekondigd.²

Met mijn brief van 11 februari 2020 heb ik u het evaluatierapport van onderzoeksbureau KWINK en het advies van de Raad voor Cultuur toegezonden.³ Met deze brief geef ik u mijn beleidsreactie. Na een korte plaatsbepaling van het Nederlandse bibliotheekveld vier jaar na de invoering van de Wsob in paragraaf 1 ga ik achtereenvolgens in op: de doelen van de Wsob en de resultaten van de evaluatie (paragraaf 2), het advies van de Raad voor Cultuur (paragraaf 3), het bestuurlijk overleg van 5 februari 2020 (paragraaf 4) en de beleidsreactie met de onderbouwing en context van de hierboven genoemde lijnen (paragraaf 5).

1. Het bibliotheekveld na vier jaar Wsob

De openbare bibliotheek is een algemene publieke voorziening die bijdraagt aan persoonlijke ontwikkeling en gelijke kansen. Iedereen is welkom in de bibliotheek. In 2018 bereikte de bibliotheek 40% van de Nederlandse bevolking van zes jaar en ouder. Met circa 3,6 mln. leden en 62 mln. bezoeken heeft de openbare bibliotheek een groot bereik.

Het Nederlandse openbare bibliotheekwerk is in veel opzichten toonaangevend. In 2018 werd Bibliotheek School 7 in Den Helder internationaal verkozen tot beste bibliotheek van de wereld.⁴ In 2019 behaalde de LocHal, de nieuwe centrale vestiging van de Tilburgse openbare bibliotheek, de tweede plaats bij deze verkiezing. Ook op andere plaatsen in Nederland openden afgelopen jaren nieuwe bibliotheken. De bezoekers komen er om een groot aantal redenen: om boeken te lenen, een taalcursus te volgen, om te leren omgaan met de digitale overheid, voor een voorleesmiddag, een sollicitatietraining, om huiswerk te maken of gewoon om de krant te lezen met een kop koffie. De publieke ruimte van de openbare bibliotheek functioneert als huiskamer van de stad, de wijk of het dorp. Dat is zeer waardevol in een samenleving met risico's op segregatie. De algehele staat van het fysieke bibliotheeknetwerk laat een wisselend beeld zien. Naast steden met spraakmakende en goed

² Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 136.

³ Kamerstuk 33 846, nr. 56.

⁴ Deze prijs wordt jaarlijks toegekend door de International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA).

geoutilleerde bibliotheken zien we ook regio's en wijken waar het netwerk te dun is geworden. In paragraaf 5 ga ik daar verder op in.

Een deel van het bereik van de openbare bibliotheek verloopt langs digitale weg. Wie lid is van de openbare bibliotheek, heeft zonder meerkosten toegang tot de online bibliotheek.⁵ Sinds de invoering van de Wsob heeft zich – in aanvulling op de fysieke bibliotheek – een substantiële digitale bibliotheek ontwikkeld. In 2018 omvatte die circa 22.000 titels die in totaal circa 6,5 mln. keer werden geleend. Titels zijn beschikbaar op basis van het «one copy, multiple users» principe en de makers en uitgevers ontvangen een faire vergoeding voor de digitale uitleningen. Internationaal wordt met veel belangstelling naar dit model gekeken. De huidige uitzonderlijke omstandigheden laten het grote belang zien van deze goed functionerende en stabiele digitale voorziening voor het algemene publiek.

2. De doelen van de Wsob en de resultaten van de evaluatie

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau KWINK en geeft, conform artikel 29 van de wet, inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van de Wsob.⁶ Het beschrijft de situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk eind 2018, afgezet tegen de situatie in 2014, het jaar voor de invoering van de wet. De evaluatie concentreert zich op de belangrijkste aanleidingen tot de Wsob en op de effecten van de maatregelen en instrumenten die de wet daarop inzet.

a. De maatschappelijke functie en publieke waarden waren niet gedefinieerd

Het bibliotheekwerk is in 1987 zonder bestuurlijke opdracht gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies. Sindsdien was de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek niet meer formeel gedefinieerd. Het bibliotheekwerk heeft na de decentralisatie aanvankelijk een periode van continuïteit en stabiele groei gekend. In de praktijk was er maatschappelijke consensus over de functie en verschijningsvorm van de openbare bibliotheek. Het ontbreken van een wettelijke definitie van de openbare bibliotheek en van de maatschappelijke functie werd daardoor niet als een gebrek ervaren. Ingrijpende ontwikkelingen zoals de digitalisering, nieuwe maatschappelijke opgaven en veranderingen in gebruikersgedrag en -voorkeuren maakten het noodzakelijk de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek opnieuw te doordenken en te definiëren.

De Wsob beschrijft de publieke waarden van de openbare bibliotheek, zoals toegankelijkheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid en benoemt vijf maatschappelijke functies. De openbare bibliotheek is niet alleen de publieke toegang tot kennis en informatie, maar is ook een plek voor non-formele educatie in relatie met actuele lokale sociale opgaven.

De evaluatie laat zien dat de wet heeft bijgedragen aan een duidelijker en breder profiel van de openbare bibliotheek als maatschappelijke organisatie met een aantal, deels nieuwe maatschappelijke taken. De wet ondersteunt en versnelt de verbreding van de maatschappelijke functies van de bibliotheek. In de praktijk is dit onder andere zichtbaar in de activiteiten van de openbare bibliotheken op het gebied van de bestrijding van laaggeletterdheid, het stimuleren van het lezen, de versterking van

⁵ www.onlinebibliotheek.nl en www.jeugdbibliotheek.nl geven o.a. toegang tot e-books en luisterboeken.

⁶ KWINK groep, Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. Eindrapport, december 2019.

digitale vaardigheden en mediawijsheid (zie tabel 1). Het evaluatierapport geeft een uitgebreid overzicht van het activiteitenpakket van de openbare bibliotheken en van de manier waarop dit zich heeft ontwikkeld. Dat betreft vooral de activiteiten op het gebied van non-formele educatie (functie 2) en het stimuleren van het lezen (functie 3).

Tabel 1 Activiteiten naar maatschappelijke Wsob-functies

	2014	2015	2016	2017	2018
Functie 1 Kennis en informatie	11.800	4.000	7.100	10.400	14.100
Functie 2 Ontwikkeling en educatie	36.200	25.000	32.100	55.500	87.000
Functie 3 Lezen en literatuur	17.100	36.200	45.300	57.700	65.600
Functie 4 Kunst en cultuur	7.100	8.600	8.200	14.500	26.400
Functie 5 Ontmoeting en debat	/	4.900	4.800	6.900	8.700
Totaal ¹	74.000	79.000	97.400	145.000	202.000

¹ De gegevensuitvraag is gedurende de onderzoeksperiode verbeterd. Daardoor zijn de resultaten over de verschillende jaren niet in alle opzichten te vergelijken.

b. Er was onvoldoende samenhang in het bibliotheekstelsel

Als antwoord op het gebrek aan samenhang definieert en ordent de Wsob het Nederlandse bibliotheekstelsel als een netwerk van samenwerkende partijen: overheden en bibliotheekorganisaties. Het Nederlandse bibliotheekstelsel is geen verzameling losstaande bibliotheken, maar een netwerk van samenwerkende organisaties. De wet benoemt de partijen die samen het bibliotheeknetwerk vormen, hun rollen in het netwerk en de activiteiten die in gezamenlijkheid moeten worden uitgevoerd. De Wsob heeft de Koninklijke Bibliotheek (KB), als nationale bibliotheek van Nederland, en het stelsel van openbare bibliotheken aan elkaar verbonden. De KB is verantwoordelijk voor landelijke afstemming en coördinatie, voor de landelijke digitale openbare bibliotheek en voor het bibliotheekwerk voor personen met een leesbeperking. Vanuit haar taken voor het stelsel als geheel vergroot de KB de samenhang en samenwerking in het stelsel. Als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) beschikt de KB over openbaar gezag en een aantal formele bevoegdheden ten aanzien van de deelnemers in het stelsel.⁷

Uit de evaluatie blijkt dat de samenwerking door deze structuur is verbeterd. Concrete voorbeelden daarvan zijn het gezamenlijke collectieplan, de centrale inkoop van e-content voor de digitale bibliotheek door de KB, ondersteund door een gezamenlijke inkoopcommissie, de gezamenlijke innovatieagenda, de gemeenschappelijke digitale infrastructuur en de gecoördineerde uitvoering van landelijke programma's en activiteiten als BoekStart, de Bibliotheek op school en de informatiepunten digitale overheid. In de eerste tijd na de invoering van de wet hebben partijen moeten zoeken naar de invulling van hun rol in het stelsel en naar hun verhouding tot de andere partijen. Mijn indruk is dat partijen zich hun Wsob-rol eigen hebben gemaakt, competentiekwesties hebben overwonnen en op elkaar zijn ingespeeld. Er is een bereidheid tot constructieve samenwerking ontstaan. Ik ben ervan overtuigd dat we dit gaan terugzien in de resultaten.

⁷ Als ZBO beschikt de KB over openbaar gezag op de volgende onderwerpen: het vaststellen van het collectieplan, de inrichting van het gegevensverkeer, het vaststellen van de tarieven voor de digitale bibliotheek en het verstrekken van subsidies.

c. Het digitale domein was niet geregeld

Tot 2015 boden de bestaande kaders geen toereikende formele basis voor de digitale activiteiten van de openbare bibliotheek. De Wsob verbreedt de taken met het digitale domein. Bibliotheken kunnen hun taken langs de fysieke en langs de digitale weg uitvoeren. De KB is verantwoordelijk voor het beheer en de doorontwikkeling van de landelijke digitale openbare bibliotheek. Het rijk is verantwoordelijk voor de financiering. De digitale bibliotheek heeft zich sinds 2014 sterk ontwikkeld (collectie, gebruikers en gebruik) en heeft een robuuste formele en financiële basis gekregen (zie tabel 2). Het convenant e-lending heeft dit versterkt.⁸ Op grond van dit convenant heeft in 2019 de eerste uitbetaling aan rechthebbenden plaatsgevonden. Het betreft een bedrag van € 3,6 mln., waarvan € 1,5 mln. aan de makers en € 2,1 mln. aan de uitgever.

Tabel 2 Digitale bibliotheek 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Collectie e-books in aantal titels		10.800	12.300	18.200	21.600
– Waarvan e-books volwassenen		9.700	10.900	16.100	19.000
– Waarvan e-books jeugd		1.100	1.400	2.100	2.600
Totaal digitale uitleningen		4,0	5,1	6,4	6,6 mln.
		mln.	mln.	mln.	
– waarvan uitleningen e-books		1,6	2,8	3,2	3,5 mln.
		mln.	mln.	mln.	
– waarvan e-books Vakantiebib		2,3	1,9	2,2	1,7 mln.
		mln.	mln.	mln.	
– waarvan luisterboeken		171.000	338.000	890.000	1,3 mln.
– waarvan digitale cursussen			12.000	43.000	26.000
Aantal gebruikers e-books	160.000	234.000	344.000	359.000	411.000
– waarvan volwassen		198.000	277.000	276.000	304.000
– waarvan jeugd		36.000	66.000	82.000	97.000

De evaluatie laat zien dat, in aanvulling op de lokale, fysieke bibliotheek, een relevante digitale bibliotheek met verdere groeipotentie is ontstaan, die door de gebruikers wordt gewaardeerd. Er is verbetering mogelijk in de gebruiksvriendelijkheid, in de relatie tussen fysiek en digitaal en in het bereik onder niet-bibliotheekleden. Deze onderwerpen zal ik bespreken met de KB.

Naast deze drie onderdelen, die de kern van de Wsob vormen, heeft het evaluatieonderzoek ook in brede zin gekeken naar de staat van het Nederlandse bibliotheekstelsel. Belangrijkste trend is de terugloop van het aantal bibliotheekvestigingen (zie tabel 3). Dit is van directe invloed op de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de bibliotheek. Ook is over een langere periode een daling van het aantal volwassen leden zichtbaar. In samenhang daarmee daalt ook het aantal volwassen uitleningen en krimpt de collectie voor volwassenen. Het aantal jeugdleden (2,3 mln.) is stabiel en al enige tijd groter dan het aantal volwassen leden (1,3 mln.). Datzelfde geldt ook voor het aantal fysieke jeugduitleningen (34 mln. vs. 29 mln.) en de omvang van de fysieke jeugdcollectie (12 mln. vs. 11 mln.).

Tabel 3 Spreiding en bereikbaarheid openbare bibliotheek 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal bibliotheekorganisaties	157	156	154	149	146
Totaal aantal bibliotheekvestigingen	1.317	1.266	1.286	1.383	1.218
– Vestigingen en hoofdvestigingen	802	770	767	776	763
– Servicepunten	209	232	194	175	168
– Mini-servicepunten	59	56	56	54	51
– Afhaalpunten	31	56	63	114	75

⁸ Stcrt. 2018, nr. 59302

	2014	2015	2016	2017	2018
– Onbemande zelfbedieningslocaties	4	11	19	61	22
– Bibliobushaltes	212	141	187	203	139
Gemiddelde afstand tot een vestiging	1,8 km	1,9 km	1,9 km	1,9 km	1,9 km
Aantal gemeenten zonder bibliotheek	10	/	/	17	16

3. Het advies van de Raad voor Cultuur

Bij de voorbereiding van de Wsob in 2013 is de Raad voor Cultuur om advies gevraagd over het wetsontwerp. Het advies van de raad heeft bijgedragen aan de uiteindelijke inhoud van de Wsob.⁹ In vervolg hierop heb ik op 15 augustus 2019 de raad, parallel aan het evaluatieonderzoek, advies gevraagd over de staat van het Nederlandse bibliotheekstelsel vier jaar na de invoering van de wet. Dit advies heeft de raad op 11 februari 2020 gepubliceerd. De raad constateert dat de openbare bibliotheek haar functies succesvol heeft verbreed en daarmee van groot belang is voor basale maatschappelijke opgaven, zoals de ontwikkeling van de lees- en taalvaardigheid en digitale vaardigheden. De raad verwijst daarbij naar recent onderzoek naar ontwikkelingen in de leesvaardigheid en de leesmotivatie onder jongeren en naar het advies «Lees! Een oproep tot een leesoffensief», dat de raad in samenwerking met de Onderwijsraad heeft uitgebracht.¹⁰ Gezien het grote algemene belang van deze opgaven acht de raad het noodzakelijk dat elke inwoner van Nederland toegang heeft tot een volwaardige openbare bibliotheek in de zin van de Wsob.

Op basis van het evaluatieonderzoek en op basis van eigen onderzoek concludeert de raad dat de toegankelijkheid van de openbare bibliotheek is teruggelopen. Het fysieke netwerk staat al meer dan 10 jaar onder druk. De raad wijst daarvoor op de voortgaande afname van het aantal vestigingen, op de toename van het aantal gemeenten zonder bibliotheek in de zin van de Wsob en op de toename van de afstand tot de bibliotheek. Naar het oordeel van de raad heeft de Wsob in deze ontwikkeling geen verandering kunnen brengen. De bepalingen in de Wsob ten aanzien van het fysieke netwerk acht de raad te vrijblijvend. Om die reden adviseert de raad het wettelijk kader van de Wsob te versterken, zodat alle inwoners van Nederland toegang hebben tot de vijf bibliotheekfuncties. Dat is de hoofdlijn van het advies. Daarnaast doet de raad de volgende aanbevelingen:

- a. Versterk de taakstelling en samenwerking in het netwerk;
- b. Creëer een nationale bibliotheekagenda;
- c. Stimuleer de leesmotivatie vanaf 0 jaar;
- d. Vergroot de expertise in de bibliotheek om het aanbod goed te ontsluiten via een adequaat stelsel van opleidingen.

4. Bestuurlijk overleg en bibliotheekconvenant

Op 5 februari 2020 heb ik de evaluatie besproken in een bestuurlijk overleg met de VOB, de KB, SPN, het IPO en de VNG. Op basis van de evaluatie heb ik partijen de volgende lijnen voor de toekomst voorgelegd:

1. Iedere inwoner van Nederland heeft toegang tot de openbare bibliotheek;
2. De jeugd heeft gratis toegang tot de bibliotheek;
3. De openbare bibliotheek is een essentiële partner in het Leesoffensief;
4. Succesvol samenwerken in het bibliotheeknetwerk.

⁹ Raad voor Cultuur, advies Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen, 6 juni 2013.

¹⁰ Onderwijsraad en Raad voor Cultuur, Lees! Een oproep tot een leesoffensief, 24 juni 2019.

Partijen beschouwen dit als een na te streven toekomstbeeld, maar wijzen ook op de beperkte financiële mogelijkheden. Afgesproken is gezamenlijk actie te ondernemen om dit toekomstbeeld dichterbij te brengen. De resultaten van deze gezamenlijke inspanningen zullen we rond de zomer vastleggen in een bibliotheekconvenant. Mijn inzet bij deze lijnen beschrijf ik hieronder in mijn beleidsreactie.

5. Beleidsreactie

5.1 Een tweeledig beeld

Het beeld uit het evaluatieonderzoek is dat de maatregelen en instrumenten in de wet in grote lijnen werken zoals is beoogd. Het zou de realiteit van het bibliotheekwerk echter geen recht doen, als we alleen vanuit het perspectief van het wettelijke Wsob-instrumentarium naar de staat van het Nederlandse bibliotheekstelsel zouden kijken. Het evaluatieonderzoek beschrijft naast de Wsob-elementen ook de meerjarige ontwikkelingen in spreiding en bereik. Voor de Raad voor Cultuur is de toegang tot de fysieke bibliotheek het belangrijkste aspect. We zien hier het volgende beeld:

- Het aantal bibliotheekvestigingen loopt, over een langere periode gezien, gestaag terug: van 1.063 in 2012 naar 1011 in 2014 en 931 in 2018;
- Er zijn 16 gemeenten zonder bibliotheek in de zin van de Wsob. In 2014 waren dat er 10;¹¹
- De gemiddelde afstand tot een bibliotheeklocatie is toegenomen van 1,8 naar 1,9 km. Landelijk gezien is de gemiddelde afstand over de jaren redelijk stabiel, maar het beeld is gedifferentieerd. In een aantal regio's buiten de randstad is de gemiddelde afstand veel sterker toegenomen. In Zeeland steeg de gemiddelde afstand van 2,9 naar 3,3 km en in Noord-Brabant van 1,8 naar 2,2 km. In 12 gemeenten bedraagt de afstand meer dan 5 km. Het kaartje in bijlage 1 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheek in de jaren 2014–2018;
- De uitgaven van gemeenten aan het bibliotheekwerk zijn, over een langere periode gezien, gedaald van € 457 mln. (2010) naar € 407 mln. (2018).¹²

De Wsob heeft als uitgangspunt dat iedere inwoner van Nederland toegang heeft tot de fysieke en digitale openbare bibliotheek.¹³ Een uitgangspunt dat binnen de sinds 1987 bestaande decentrale verhoudingen moet worden gerealiseerd. In deze structuur is de gemeente verantwoordelijk voor de lokale bibliotheekvestigingen en de provincie voor de ondersteuning van de lokale bibliotheken. Over de hele periode bezien hebben deze overheden over het algemeen hun verantwoordelijkheid genomen. De laatste 10 jaar laat het bibliotheekveld echter een voortdurende verschraling zien. De gemeentelijke verantwoordelijkheid alle inwoners toegang te geven tot de bibliotheek wordt niet overal en niet overal volledig waargemaakt.

¹¹ Tussen 2014 en 2019 kwamen er in 12 gemeenten zonder bibliotheek bij. Tegelijkertijd fuseerden er 6 gemeenten zonder bibliotheek met gemeenten met bibliotheek. Daardoor vielen er statistisch 6 gemeenten zonder bibliotheek af.

¹² Bij de invoering van de Wsob in 2015 is een bedrag van 8 mln. uit het gemeentefonds genomen voor de centrale inkoop van e-content. Dit bedrag kent een oploep naar 12 mln. in 2018.

¹³ Kamerstuk 33 846, nr. 3, memorie van toelichting, Algemeen deel.

5.2 Iedere inwoner van Nederland toegang tot de fysieke bibliotheek

Met de Raad voor Cultuur ben ik van mening dat de fysieke aanwezigheid van de bibliotheek essentieel is om de gewenste maatschappelijke functies te kunnen uitvoeren. Op grond van de Wsob-evaluatie en het advies van de Raad voor Cultuur concludeer ik dat de wet op dit moment geen formele aangrijpingspunten bevat om het uitgangspunt van toegang voor iedereen voldoende waar te maken. In 12 gemeenten voer ik op grond van de motie van het lid Asscher («Bibliotheken in kleine kernen») reparaties aan het netwerk uit.¹⁴ Daar komt de bibliotheek terug of worden onvolwaardige vestigingen op Wsob-niveau gebracht. Dat zijn acties voor de korte termijn. Het toekomstbeeld voor de langere termijn moet zijn dat elke inwoner van Nederland binnen een redelijke afstand daadwerkelijk toegang heeft tot de fysieke openbare bibliotheek. Dat kan in de eigen gemeente zijn of in een buurgemeente. Wijziging van de Wsob in de zin van het doorvoeren van een zorgplicht voor gemeenten ligt voor de hand. Zeker indien het fysieke netwerk nog verder afkalt. Mijn inzet bij het bibliotheekconvenant is afspraken te maken die een verdere terugloop in het aantal vestigingen voorkomen.

5.3 De jeugd heeft gratis toegang tot de bibliotheek

De Wsob bepaalt dat jeugd van 0–18 jaar gratis lid kan worden van de openbare bibliotheek, tenzij het college van B&W besluit een bijdrage te vragen. De contributie voor de jeugd mag dan maximaal de helft van het tarief voor volwassenen bedragen.¹⁵ De gedachte hierachter is dat de kosten voor de jeugd geen drempel mogen zijn om van de bibliotheek gebruik te maken. Een aantal gemeenten maakt gebruik van de mogelijkheid jeugdcontributie te vragen:¹⁶

- In 2019 betrof het 12 bibliotheken in 26 gemeenten;
- Het laagste tarief is € 12,- en het hoogste tarief € 35,-
- Als jeugdcontributie wordt gevraagd, betreft dit vrijwel nooit de hele categorie 0–18 jaar. De leeftijdsgrens die bibliotheken hanteren varieert van 13 tot 16 jaar. In één geval is dit vanaf 1 jaar;
- In totaal gaat het bij deze bibliotheken om 25.000 jeugdleden die in totaal circa € 0,4 mln. aan contributie opbrengen.

Bibliotheken die jeugdcontributie heffen, hebben een lager bereik onder de jeugd dan bibliotheken die dat niet doen. Het heffen van jeugdcontributie verhoudt zich in mijn visie niet met de brede maatschappelijke wens en noodzaak het lezen onder de jeugd te stimuleren. De Tweede Kamer heeft bij motie van de leden Asscher en Ellemeet verzocht te onderzoeken of het mogelijk is jeugd in alle gevallen gratis toegang tot de bibliotheek te geven.¹⁷ Ik ga er conform deze motie voor zorgen dat de jeugd in de toekomst altijd gratis toegang heeft tot de openbare bibliotheek, inclusief de digitale bibliotheek. De uitzonderingsmogelijkheid in de Wsob ten aanzien van heffen van een tarief voor de jeugd, komt te vervallen. Ik ga in overleg met deze gemeenten en bibliotheken om hen aan te sporen, vooruitlopend op deze wetswijziging, het jeugdtarief af te schaffen.

¹⁴ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 27

¹⁵ Artikel 13 Wsob.

¹⁶ Verdiepingsinformatie op basis van de jaarlijkse Wsob-bibliotheekgegevens, verzameld door de KB.

¹⁷ Kamerstuk 32 820, nr. 313

5.4 Openbare bibliotheken als partner bij het Leesoffensief

De belangrijkste plek voor het aanleren en ontwikkelen van leesvaardigheden is het onderwijs. Naast het onderwijs is de bibliotheek al vanaf de vroegste jeugd een essentiële partner in het lezen. De bibliotheek draagt zowel in de thuisomgeving als op school bij aan het bevorderen van lezen. Via de algemene taken van de bibliotheek, maar ook via onder meer het programma Kunst van Lezen. De openbare bibliotheek is een belangrijke speler in het Leesoffensief dat mijn collega voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en ik in onze brief van 3 december 2019 hebben aangekondigd. Samen met de bibliotheken, het onderwijsveld en andere partijen die een rol spelen bij het lezen en de leescultuur, zijn wij in gesprek over hoe het advies van de Onderwijsraad en Raad voor Cultuur kan worden uitgevoerd. Rond de zomer van 2020 sturen wij u de gezamenlijke actie-agenda van het Leesoffensief toe.

Op grond van de Wsob heeft de bibliotheek de taak het lezen te bevorderen en het algemene publiek kennis te laten maken met literatuur. Het is één van de vijf wettelijke bibliotheekfuncties. Uit de evaluatie blijkt dat de bibliotheken veel doen: een actuele en uitdagende jeugdcollectie, leesadvies door leesconsulenten, voorleesmiddagen, leesclubs, optredens van auteurs. De bibliotheek investeert in het vergroten van leesplezier en in het stimuleren van lezen. Steeds vaker werken bibliotheken samen met de VoorleesExpress om lezen te stimuleren in laagtaalvaardige gezinnen.¹⁸ Van de ruim 200.000 geregistreerde activiteiten van bibliotheken in 2018 hadden er 65.000 betrekking op het stimuleren van het lezen. Artikel 8 van de Wsob verplicht bibliotheken hierbij samen te werken met het onderwijs.

Daarnaast doen bibliotheken mee aan het landelijke programma Kunst van Lezen, onderdeel van Tel mee met Taal. Tel mee met Taal is gericht op de preventie van laaggeletterdheid. Het meest concreet is dat zichtbaar bij BoekStart en de Bibliotheek op school. Vrijwel alle bibliotheken doen mee aan BoekStart: ouders ontvangen via BoekStart drie maanden na de geboorte van hun kind een koffertje met materiaal dat uitnodigt tot vertellen en voorlezen. Ouders krijgen een rondleiding in de bibliotheek en het kind wordt gratis lid. BoekStart heeft een bereik van ongeveer 40% van de baby's.

Vanuit BoekStart loopt een doorgaande lijn via de kinderopvang naar het onderwijs met de Bibliotheek op school. De Bibliotheek op school is een samenwerkingsverband tussen school, bibliotheek en gemeente met als vaste onderdelen een actuele en aansprekende boekencollectie op de school, een leesplan, een leesconsulent en leescoördinator. Er is een Bibliotheek op school op ongeveer 40% van de scholen voor primair onderwijs en ruim 10% van de vmbo-scholen.

De Bibliotheek op school heeft een aantoonbaar positief effect op de leesvaardigheid. Kinderen op deelnemende basisscholen boeken meer vooruitgang in leesvaardigheid dan kinderen op niet-deelnemende basisscholen. Onderzoek uit 2016 laat zien dat kinderen die op de basisschool meer boeken hebben om uit te kiezen, meer lezen en betere lezers worden. De CITO-scores voor begrijpend lezen zijn hoger voor kinderen die meedoen aan de Bibliotheek op School.¹⁹ Dat rechtvaardigt

¹⁸ In het programma de VoorleesExpress lezen vrijwilligers gedurende 20 weken voor aan kinderen in taalarme gezinnen. Doel is het vergroten van de taalvaardigheid van de kinderen en het betrekken en bewust maken van de ouders.

¹⁹ Nielen, T. «Alliteracy: causes and solutions». Universiteit Leiden, 2016. Nielen, T. en Bus, A.; Onwillige lezers. Onderzoek naar redenen en oplossingen (Stichting Lezen 2016).

een verdere uitrol. Via het programma «Tel mee met Taal» zijn stimuleringsmiddelen beschikbaar voor leesbevorderingsactiviteiten, zoals de Bibliotheek op school. Doordat de structurele de kosten in belangrijke mate door de bibliotheken en gemeenten worden gedragen, loopt dit model tegen zijn grenzen op. Hun mogelijkheden zijn beperkt. Een verdere invoering zou onder de huidige condities ten koste gaan van bibliotheekvestigingen in wijken en dorpen. Met de partijen betrokken bij de actie-agenda van het Leesoffensief wil ik nagaan waar deze middelen bij voorrang moeten worden ingezet.

Ook is de afdracht van leenrechtgelden bij het uitlenen vanuit de Bibliotheek op school niet eenduidig geregeld. Rechthebbenden lopen daardoor inkomsten mis. In het bibliotheekconvenant wil ik afspraken maken over de afdracht van leenrechtgelden bij de Bibliotheek op school. Als boeken via de omgeving van de openbare bibliotheek worden uitgeleend, hebben de makers recht op een faire vergoeding.

Uit het bestuurlijk overleg trek ik de conclusie dat overheden en bibliotheekorganisaties het belang erkennen van de openbare bibliotheek als partner bij het Leesoffensief. De concrete uitwerking kunt u tegemoet zien in de gezamenlijke actie-agenda. Bij de inzet van middelen die voor het bibliotheekconvenant beschikbaar zijn, geef ik prioriteit aan acties die het Leesoffensief ondersteunen.

5.5 Succesvol samenwerken in het netwerk

Het Nederlandse stelsel van openbare bibliotheken kent drie overheden en lokale, regionale, provinciale en landelijke bibliotheekorganisaties. Dat maakt het stelsel complex. Volgens de evaluaties zijn de rollen van de verschillende partijen in de Wsob duidelijk gedefinieerd, maar is de praktijk weerbarstig. De samenwerking tussen partijen in het netwerk kan beter. Dat beeld zien we ook terug in de instellingsevaluatie van de KB, die in dezelfde periode als de Wsob-evaluatie is uitgevoerd.²⁰ De KB vervult een centrale rol in het stelsel en zoekt naar een balans tussen draagvlak en daadkracht. De Raad voor Cultuur adviseert de samenwerking te versterken door het opstellen van een nationale bibliotheekagenda onder de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW.

Het is een feit dat door betere samenwerking de effectiviteit kan worden vergroot. De resultaten van de afgelopen jaren stemmen mij optimistisch. Er zijn succesvolle aanzetten te zien in de gezamenlijke innovatieagenda en actieagenda, het gezamenlijke collectieplan en de centrale inkoop van e-content door de KB, ondersteund door een inkoopcommissie vanuit het veld. De wens van overheden en bibliotheekpartijen te komen tot een bibliotheekconvenant zie ik als bevestiging van het streven naar een constructieve samenwerking. Hiermee geven we uitvoering aan de aanbevelingen van de Raad voor Cultuur ten aanzien van samenwerking en een nationale bibliotheekagenda.

²⁰ De KB-instellingsevaluatie heeft slechts een beperkt onderzoek gedaan onder openbare bibliotheken. Daardoor is die evaluatie minder representatief in analyse en conclusies dan de Wsob-evaluatie, die de volle breedte van het bibliotheekveld onderzocht heeft.

5.6 Caribisch gebied

De Wsob is ook van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba met uitzondering van de artikelen die geen toegevoegde waarde hebben voor deze eilanden.²¹ De bibliotheken op de BES-eilanden hebben de afgelopen jaren onder andere ingezet op huisvesting, collectievorming, automatisering en professionalisering. De inwoners van Caribisch Nederland hebben toegang tot het aanbod van de digitale bibliotheek. In samenwerking en samenwerking met de bibliotheken, de Openbare Lichamen, het Ministerie van OCW en de KB wordt een meerjarenplan opgesteld. Om te komen tot dit meerjarenplan zal eerst in gezamenlijkheid een onderzoek worden gedaan naar de behoeften van de bibliotheken op de eilanden, waarbij het Ministerie van OCW en de KB een trekkersrol op zich nemen. Dit mede ter uitvoering van de motie van het lid Diertens.²² In het meerjarenplan worden de randvoorwaarden en de taken van alle betrokken partijen opgenomen. Ook wordt gekeken hoe verdere invulling kan worden gegeven aan de uitrol van verschillende landelijke programma's. Enkele elementen waar aan gedacht wordt zijn de uitrol van BoekStart, verdere uitbreiding van de digitale bibliotheek, bijvoorbeeld door het bieden van toegang tot Engelstalige e-boeken, en een onderzoek naar hoe de bibliotheken invoerrechtenvrij media kunnen invoeren.

De status aparte van Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CASt) maakt dat de bibliotheken van deze eilanden formeel niet onder de werkingssfeer van de Wsob vallen. De wens is om voor de CASt-eilanden ook de aansluiting op de digitale bibliotheek te regelen. Ook hebben de landen de wens uitgesproken aansluiting te zoeken bij andere landelijke programma's, waaronder BoekStart. Om die reden worden ook de CASt-eilanden meegenomen in het op te stellen meerjarenplan. In gezamenlijkheid met de landen, de bibliotheken en de KB zal onderzocht worden wat nodig is voor de aansluiting. Daarnaast is dit ook onderwerp van gesprek in het vierlandenoverleg.

5.7 Overige onderwerpen

Kwaliteit en opleiding

Door de nieuwe functies van de openbare bibliotheek verandert de inhoud van het werk. Tegelijkertijd zal de komende jaren een aanzienlijk deel van het huidige personeel uitstromen en zijn er geen initiële bibliotheekopleidingen meer. Ik deel de opvatting van de Raad voor Cultuur dat de beschikbaarheid van personeel met de juiste kwalificaties een punt van aandacht is. Dit is in mijn visie in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de branche: werkgevers, provinciale ondersteuningsorganisaties en de KB, samen met onderwijsinstellingen. Bibliotheekpartijen hebben op dit gebied een start gemaakt met de Bibliotheek Campus en de post HBO-opleiding Community Librarian. Dit betreft na- en bijscholing. De nieuwe dynamiek die de bredere maatschappelijke functie van de bibliotheek te weeg brengt, kan aanleiding zijn voor een nieuwe initiële opleiding. Ik roep bibliotheekpartijen op met onderwijsinstellingen de mogelijkheden voor een HBO-opleiding voor het bibliotheekwerk te verkennen.

²¹ Met uitzondering van de artikelen 8, onderdelen a, b, c en e, 10, 11, eerste lid, 15 en 16. De bibliotheken in CN maken onderdeel uit van het stelsel, maar hoeven niet te voldoen aan deelname aan de gezamenlijke catalogus en IBL (art. 8 en 15), het collectieplan (art. 10), gegevenslevering (art. 11) en de provinciale taken (art. 16).

²² Kamerstuk 30 012, nr. 83

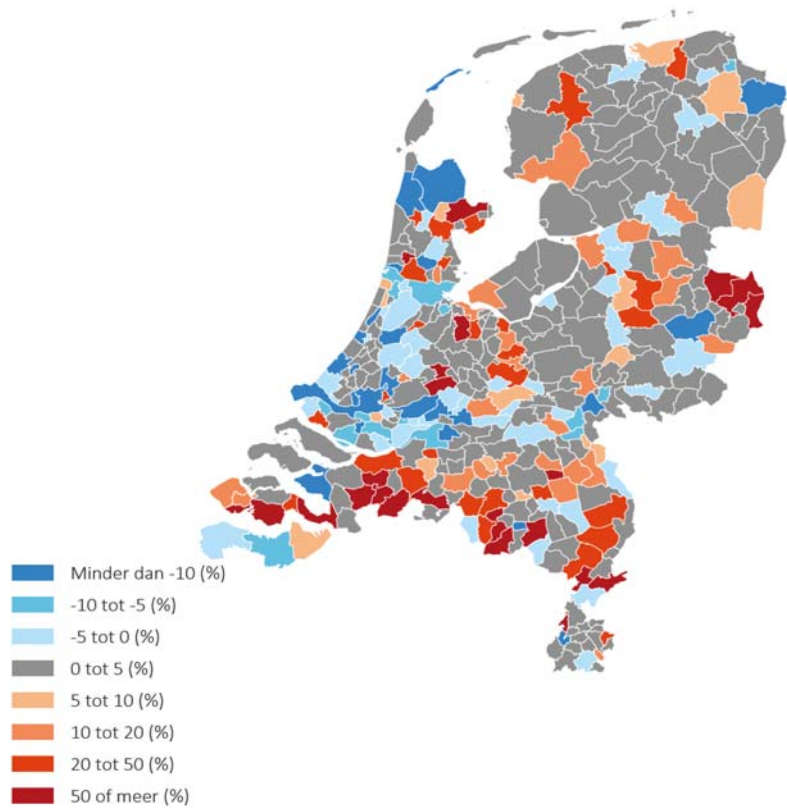
Muziekweb/CDR

De landelijke organisatie Muziekweb/CDR – voortgekomen uit de Centrale Discotheek Rotterdam – biedt bibliotheken een groot aantal diensten op het gebied van muziek. Muziekweb heeft de grootste verzameling CD's en grammofoonplaten van Nederland. De collectie is geheel gedigitaliseerd en van metadata en achtergrondinformatie voorzien. Daarnaast beheert Muziekweb een erfgoedcollectie. Veel bibliotheken stoppen met het uitlenen van CD's en verwijzen hun leden naar Muziekweb. De kosten voor de bibliotheken dalen, maar stijgen voor Muziekweb. Naast de inkomsten uit uitleningen is de KB de belangrijkste financier. Dit betreft het gebruik van de digitale collecties van Muziekweb in de digitale bibliotheek. De Raad voor Cultuur vraagt aandacht voor de toekomst van Muziekweb/CDR. Deze hangt in mijn visie in belangrijke mate af van het belang dat bibliotheekpartijen hechten aan een muziekvoorziening voor de gebruikers van de openbare bibliotheek. Ik zal dit met bibliotheekpartijen bespreken.

Tot slot

Nederland beschikt met het wijdvertakte netwerk van openbare bibliotheken over een publieke voorziening van grote waarde voor individu en maatschappij. In veel gevallen is de openbare bibliotheek de enige publieke voorziening die daadwerkelijk door alle groepen van de bevolking wordt bezocht en gebruikt. De Wsob heeft bijgedragen aan een bredere maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek, aan een heldere rolverdeling in het stelsel en heeft gezorgd voor een state of the art digitale bibliotheek. Een volgende stap is nodig om de toegang tot de bibliotheek voor iedereen te waarborgen. Dat is een noodzakelijke voorwaarde bij grote maatschappelijke opgaven op het gebied van lezen, taal, leven lang ontwikkelen en digitale inclusie. Ik wil hierover met andere overheden en partijen in het bibliotheekveld rond de zomer in een bibliotheekconvenant afspraken te maken. Zodra het convenant is gesloten, zal ik het u toesturen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven



Toelichting

- Bovenstaande figuur geeft de verandering van de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde openbare bibliotheek (2018 t.o.v. 2014). Dit geeft een goede indicatie waar er lokale bibliotheekvestigingen zijn verdwenen en bijgekomen.
- Voor elk bewoond adres in Nederland is de afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheekvestiging of servicepunt berekend over de weg. Uit de uitkomsten per adres is, gewogen voor het aantal inwoners, de gemiddelde afstand per gemeente berekend. Daarbij is voor de bibliotheekvestigingen en servicepunten uit zowel 2014 als 2018 de gemeentelijke indeling van 2018 en het nationaal wegennetwerk van 2018 gebruikt.

**SAMENVATTEND OVERZICHT OPENBARE BIBLIOTHEKEN
2014–2018**

Onderwerpen	2014	2015	2016	2017	2018
Spreiding en bereikbaarheid					
Aantal bibliotheekorganisaties	157	156	154	149	146
Totaal aantal bibliotheekvestigingen	1.317	1.266	1.286	1.383	1.218
– Vestigingen en hoofdvestigingen ¹	802	770	767	776	763
– Servicepunten	209	232	194	175	168
– Mini-servicepunten	59	56	56	54	51
– Afhaalpunten	31	56	63	114	75
– Onbemande zelfbedieningslocaties	4	11	19	61	22
– Bibliobushaltes	212	141	187	203	139
Aantal vestigingen bibliotheek op school PO			2.398	2.813	3.150
Gemiddelde afstand tot een vestiging	1,8 km	1,9 km	1,9 km	1,9 km	1,9 km
Aantal gemeenten zonder bibliotheek	10			17	16
Gebruikers					
Aantal leden	3,8 mln.	3,8 mln.	3,7 mln.	3,7 mln.	3,6 mln.
– waarvan volwassenen	1,5 mln.	1,5 mln.	1,4 mln.	1,4 mln.	1,3 mln.
– waarvan jeugd	2,3 mln.	2,3 mln.	2,3 mln.	2,3 mln.	2,3 mln.
Collectie en uitleningen					
Totale omvang fysieke collectie in items	27 mln.	25 mln.	25 mln.	25 mln.	24 mln.
Totale omvang fysieke collectie boeken	24 mln.	23 mln.	22 mln.	23 mln.	23 mln.
– Waarvan boeken volwassenen	13 mln.	12 mln.	11 mln.	11 mln.	11 mln.
– Waarvan boeken jeugd	11 mln.	11 mln.	12 mln.	12 mln.	12 mln.
Totaal aantal fysieke uitleningen	80 mln.	78 mln.	73 mln.	71 mln.	67 mln.
Totaal aantal fysieke uitleningen boeken	73 mln.	73 mln.	69 mln.	67 mln.	63 mln.
Aantal fysieke uitleningen boeken volwassenen	38 mln.	36 mln.	33 mln.	31 mln.	29 mln.
Aantal fysieke uitleningen boeken jeugd	36 mln.	37 mln.	36 mln.	36 mln.	34 mln.
Activiteiten naar Wsob-functies					
Kennis en informatie	11.800	4.000	7.100	10.400	14.000
Ontwikkeling en educatie	36.200	25.000	32.100	55.500	87.000
Lezen en literatuur	17.100	36.200	45.300	57.700	65.000
Kunst en cultuur	7.100	8.600	8.200	14.500	26.000
Ontmoeting en debat	/	4.900	4.800	6.900	9.000
Totaal	74.000	79.000	97.400	145.000	202.000
Digitale bibliotheek					
Omvang collectie e-books in aantal titels		10.800	12.300	18.200	21.600
– Waarvan e-books volwassenen		9.700	10.900	16.100	19.000
– Waarvan e-books jeugd		1.100	1.400	2.100	2.600
Totaal uitleningen digitale bibliotheek		4,0 mln.	5,1 mln.	6,4 mln.	6,6 mln.
– waarvan uitleningen e-books		1,6 mln.	2,8 mln.	3,2 mln.	3,5 mln.
– waarvan e-books Vakantiebib		2,3 mln.	1,9 mln.	2,2 mln.	1,8 mln.
– waarvan luisterboeken		171.000	338.000	890.000	1,3 mln.
– waarvan digitale cursussen			12.000	43.000	26.000
Aantal gebruikers e-books	160.000	234.000	344.000	359.000	411.000
– waarvan volwassenen		198.000	277.000	276.000	304.000
– waarvan jeugd		36.000	66.000	82.000	97.000
Overig					
Aantal personeelsleden	6.841	6.813	6.639	6.682	6.743
Uitgaven van lokale bibliotheken	511 mln.	517 mln.	513 mln.	509 mln.	519 mln.
Inkomsten van lokale bibliotheken	524 mln.	520 mln.	520 mln.	507 mln.	513 mln.

Onderwerpen	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomsten uit gemeentelijke subsidies	421 mln.	415 mln.	415 mln.	403 mln.	407 mln.

¹ Een (hoofd)vestiging is minimaal 15 uur/week geopend, een servicepunt minimaal 4 en maximaal 15 uur.