

Vergaderjaar 2021–2022

33 846

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

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2021

Op 1 januari 2015 is de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) in werking getreden. Bij de parlementaire behandeling van de Wsob is afgesproken dat de Tweede Kamer ieder jaar een Monitor Wsob ontvangt en binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie. Deze evaluatie heb ik op 11 februari 2020 aan uw Kamer gezonden en op 2 april 2020 voorzien van een beleidsreactie. De evaluatie was gebaseerd op de jaren 2015–2018. Bijgaand ontvangt u de Monitor Wsob over de jaren 2019 en 2020¹.

Deze Monitor is uitgevoerd door de Koninklijke Bibliotheek (KB) en het CBS en geeft een samenvattend kwantitatief beeld van de stand van zaken in het bibliotheekwerk in 2019 en 2020 aan de hand van de belangrijkste indicatoren. Uitgebreide informatie en achtergronden zijn opgenomen in de bijlagen Bibliotheekstatistiek 2019 en 2020². Tevens gaat deze brief in op enkele onderwerpen die deze jaren specifieke aandacht hebben gekregen.

Het algemene beeld over 2019 en 2020

Met in 2019 circa 63 miljoen bezoeken en circa 3,6 miljoen leden heeft de openbare bibliotheek een groot bereik. Bibliotheken leenden in 2019 aan hun leden 63,8 miljoen fysieke en digitale publicaties uit en zij organiseerden ruim 220.000 maatschappelijke activiteiten, waaronder bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten, cursussen, leesclubs en lezingen. Met deze activiteiten geven bibliotheken invulling aan hun vijf kernfuncties zoals die in de Wsob zijn vastgelegd: kennis en informatie, educatie en ontwikkeling, leesbevordering en literatuur, kunst en cultuur en ontmoeting en debat. Het grootste deel van deze activiteiten in de bibliotheek is zonder lidmaatschap toegankelijk, wat ook terug te zien is in

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de stijgende bezoekersaantallen van de afgelopen jaren. De verschuiving van de klassieke uitleenbibliotheek naar de brede maatschappelijke bibliotheek, die al een aantal jaren gaande is, blijft doorzetten. Bibliotheken zijn belangrijke partners bij maatschappelijke thema's zoals leesbevordering, laaggeletterdheid en digitale inclusie.

De cijfers over 2020 zijn vanwege de coronacrisis en bijbehorende maatregelen niet goed te vergelijken met die van 2019. Waar de statistieken afgelopen jaren tekenend waren voor de verschuiving van de klassieke uitleenbibliotheek naar brede maatschappelijke bibliotheek, illustreren zij dit jaar vooral hoe de bibliotheek is omgegaan met het coronavirus en de bijbehorende maatregelen. De bibliotheken sloten voor langere tijd hun deuren, eerst in het voorjaar 2020 en later ook weer in het najaar. Het aantal bezoeken aan de openbare bibliotheek daalde als gevolg hiervan flink, tot circa 36 miljoen. Ook het aantal activiteiten daalde flink tot bijna 143 duizend (een samenvatting van alle kerncijfers is te vinden in de bijlage³ Samenvattend overzicht Openbare bibliotheken 2014–2020).

Bijna alle bibliotheken (96%) zetten tijdens de sluiting een afhaalservice op, waarbij leden vooraf gereserveerde materialen in de bibliotheek op konden halen. Bijna driekwart van de bibliotheken bezorgde boeken of andere materialen aan huis.

In de periode dat bibliotheken gesloten waren tijdens de coronacrisis, is het digitale aanbod van de openbare bibliotheken via landelijke media onder de aandacht gebracht. De Koninklijke Bibliotheek heeft tijdens de eerste lockdown de ThuisBieb geopend, een initiatief waarbij honderd boektitels gratis online beschikbaar kwamen voor alle inwoners van Nederland, waaronder ook veel jeugdtitels. Dit initiatief was zeer succesvol en heeft veel jongeren bereikt. Daarnaast werden 100 promotietitels toegevoegd aan de LuisterBieb die beschikbaar waren voor alle burgers, met of zonder abonnement.

Alle bibliotheken in Nederland werkten in het schooljaar 2019–2020 samen met het primair onderwijs, op het gebied van leesbevordering en digitale geletterdheid. Dit gebeurt vaak volgens de aanpak van de Bibliotheek op school, maar soms wordt ook samengewerkt met eigen programma's. In reactie op de coronamaatregelen boden veel bibliotheken alternatieve dienstverlening aan de scholen aan, zoals advies aan docenten over thuisonderwijs, promotiefilmpjes voor boeken en online (voorlees)activiteiten.

Spreading en bereikbaarheid

De Wsob heeft als uitgangspunt dat elke inwoner van Nederland toegang kan hebben tot de fysieke en digitale diensten van de openbare bibliotheek. Een belangrijke indicator daarvoor is het aantal bibliotheekvestigingen. In 2020 waren er 1.209 fysiek te bezoeken bibliotheeklocaties in Nederland. Daarnaast zijn er drie openbare bibliotheken gevestigd in Caribisch Nederland. Over een langere periode bezien loopt het aantal bibliotheekvestigingen terug. Niet iedereen heeft in voldoende mate toegang tot een volwaardige bibliotheek. Europees Nederland telde in 2020 757 (hoofd)vestigingen en 158 servicepunten, verdeeld over het hele land. In 2012 waren dit nog 843 (hoofd)vestigingen en 220 servicepunten. Eind 2019 bedroeg in Nederland de gemiddelde afstand tot een bibliotheeklocatie 1,9 kilometer, in 2020 is die gemiddelde afstand verder opgelopen tot 2,0 kilometer. Daarbij gaat het om de gemiddelde afstand

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van alle inwoners tot de dichtstbijzijnde bibliotheek, een (hoofd)vestiging of servicepunt, berekend over de weg.

Behoud bibliotheken in kleine gemeenten (uitvoering van de motie Asscher)

Via een motie van het lid Asscher c.s. heeft uw Kamer een plan gevraagd voor het behoud van bibliotheken in kleine gemeenten.⁴ In de Rijksbegroting is in de jaren 2019–2021 jaarlijks 1 miljoen euro gereserveerd voor de bereikbaarheid van de openbare bibliotheek in de regio. In overleg met gemeenten, provincies, de bibliotheekbranche en de KB heb ik geïnventariseerd in welke regio's of gemeenten ondersteuning van de bibliotheekfunctie het hardst nodig en ook kansrijk is. Op 7 oktober 2019 heb ik bekend gemaakt welke gemeenten ondersteuning krijgen voor het realiseren van een nieuwe bibliotheekvoorziening of het versterken van een bestaande voorziening conform Wsob. 12 gemeenten verspreid door Nederland hebben ondersteuning ontvangen om een nieuwe bibliotheekvestiging te openen (gemeente Heeze-Leende, Medemblik, Molenlanden, Montfoort, Noardeast-Fryslân, Sluis, Tholen) of een bestaande of recent geopende vestiging te versterken tot Wsob-niveau (gemeente Aa en Hunze, Bergeijk, Leudal, Nijkerk, Zutphen). Voor een uitgebreidere stand van zaken per gemeente verwijs ik naar de bijlage⁵ (Overzicht resultaten Bibliotheken in kleine gemeenten 2019–2021).

Ontwikkelingen in gebruikers en gebruik

In 2019 telden de Nederlandse openbare bibliotheken samen circa 3,6 miljoen leden. Zowel het aantal volwassen leden als het aantal jeugdleden daalde in 2019 licht ten opzichte van 2018 tot circa 1,3 miljoen volwassen leden en 2,3 miljoen jeugdleden. Zeven op de tien kinderen in Nederland waren in 2019 lid van de openbare bibliotheek, tegenover één op de tien volwassenen. Over 2020 daalde het aantal leden meer dan voorgaande jaren: met 4% tot 3,5 miljoen. Daarvan zijn 1,3 miljoen volwassen leden en 2,2 miljoen jeugdleden. De daling hangt samen met de coronamaatregelen en de sluiting van de bibliotheken. Dat had met name gevolgen voor de aanwas van nieuwe jeugdleden. Nu de bibliotheken weer normaal geopend zijn is de mogelijkheid voor ouders om hun kinderen lid te maken weer zoals gebruikelijk en is de verwachting dat deze daling zal worden omgezet in een stabilisering van het aantal jeugdleden. Ook zetten bibliotheken voor volwassenen steeds meer in op gebruikerspassen in plaats van lenerspassen, omdat er een afname is in uitleningen, maar het aantal gebruikers van breed functionele bibliotheekdiensten juist toeneemt.

Collectie

De gezamenlijke collectie van alle openbare bibliotheken is in 2020 licht afgenomen naar ongeveer 24,1 miljoen exemplaren. Het overgrote deel betreft fysieke boeken (22,7 miljoen). Het overige deel omvat muziekc'd's, dvd's en bladmuziek. De grootte van de audiovisuele collectie loopt de afgelopen jaren sterk terug door de opkomst van nieuwe technologieën. In 2020 kromp de audiovisuele collectie tot 1,1 miljoen exemplaren.

Digitale bibliotheek

De Wsob maakt het mogelijk dat de openbare bibliotheken hun diensten langs fysieke weg en langs digitale weg aanbieden. De KB is verantwoor-

⁴ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 27.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

delijk voor de ontwikkeling en het beheer van de landelijke digitale bibliotheek. Dit omvat in grote lijnen de digitale infrastructuur en de inkoop en distributie van e-content. De digitale openbare bibliotheek is de afgelopen jaren flink gegroeid. De digitale collectie omvatte in 2019 circa 28.000 titels en in 2020 ruim 32.000 titels. Het aantal uitleningen stijgt jaarlijks, in 2019 was er sprake van bijna 3,9 miljoen uitleningen. In 2020 is dat – mede door de extra promotie en acties van de online Bibliotheek in coronatijd – gestegen tot ongeveer 5,6 miljoen uitleningen. Ook in het aantal uitleningen van luisterboeken is een stijging te zien. In 2019 werden bijna 1,8 miljoen luisterboeken uitgeleend. Dat is circa 440 duizend meer dan het jaar daarvoor. In 2020 steeg dit verder tot bijna 2,6 miljoen. De digitale bibliotheek heeft zich sinds 2014 sterk ontwikkeld (collectie, gebruikers en gebruik) en heeft een robuuste formele en financiële basis gekregen. Het convenant e-lending heeft dit versterkt. 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 (auteurs, vertalers en illustratoren) en € 2,1 mln. aan de uitgevers. In 2020 heeft een uitbetaling van € 7,0 mln. plaatsgevonden, waarvan € 3,1 mln. aan de makers en € 3,9 mln. aan de uitgevers. De sluiting van de fysieke bibliotheken als gevolg van Corona heeft de stijging van het gebruik van de online bibliotheek versneld. De financiële gevolgen van deze stijging voor de langere termijn zijn een punt van aandacht.

Bibliotheekconvenant

Het Bibliotheekconvenant 2020–2023 is op 8 oktober 2020 afgesloten. Het convenant volgt de aanbevelingen op uit de evaluatie van de Wsob en het bijbehorende advies van de Raad voor Cultuur van februari 2020. Het bibliotheekstelsel en de drie overheidslagen erkennen het belang van de maatschappelijke rol van bibliotheken en geven de prioriteiten aan voor de komende drie jaar. Deze prioriteiten zijn: het voorkomen van laaggeletterdheid en het vergroten van het leesplezier, het bevorderen van digitale inclusie en het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling. Om deze taken goed te kunnen vervullen, is een robuust en goed functionerend bibliotheekstelsel nodig. Om invulling te geven aan de afspraken uit het convenant is door lokale bibliotheken, provinciale ondersteuningsinstellingen en de Koninklijke Bibliotheek in gezamenlijkheid de Netwerkagenda 2021–2023 opgesteld. Deze Netwerkagenda bevat de concrete uitwerking van de drie prioriteiten.

Bibliotheken als partner in het Leesoffensief

De belangrijkste plek voor het aanleren en ontwikkelen van leesvaardigheden is het onderwijs. Voordat kinderen naar school gaan, is de bibliotheek vanaf de vroegste jeugd een essentiële partner bij het stimuleren van het lezen. De bibliotheken doen dit op grond van de algemene wettelijke bibliotheektaken, maar ook via speciale programma's als «Tel mee met Taal» en «Kunst van Lezen». In vervolg op het advies Lees! van de Raad voor Cultuur en de Onderwijsraad richten de activiteiten van convenantpartijen bij het stimuleren van het lezen in het kader van het Leesoffensief zich specifiek op de volgende doelgroepen: jongens, leerlingen op het vmbo en leerlingen met een migratieachtergrond. Bibliotheken die hun collecties, expertise en activiteiten voor deze doelgroepen willen uitbreiden, konden hiervoor in de periode november 2020–maart 2021 een financiële bijdrage ontvangen. 123 Nederlandse bibliotheekorganisaties hebben hiervoor een bijdrage gekregen. Deze bijdrage wordt gedekt vanuit het financiële kader bij het Bibliotheekconvenant. Als voorwaarde geldt dat de bibliotheken aantoonbaar beleid

hebben geformuleerd voor het bereiken van deze doelgroepen in afstemming met de scholen in hun werkgebied.

Informatiepunten Digitale Overheid

De openbare bibliotheek is een laagdrempelige voorziening die door alle bevolkingsgroepen wordt bezocht. Om die reden worden sinds 2019 Informatiepunten Digitale Overheid (IDO) geopend in de bibliotheek. Bij het IDO kunnen burgers terecht die moeite hebben om online zaken te doen met publieke dienstverleners, zoals de Belastingdienst, de SVB en het UWV. Speciaal getrainde bibliotheekmedewerkers helpen bezoekers op weg met vragen over bijvoorbeeld de zorg- en huurtoeslag, de DigiD of het online doen van aangifte bij de Belastingdienst. Inmiddels zijn er al meer dan 200 IDO's verspreid over het land. Eind 2022 moet er een landelijk dekkend netwerk zijn gerealiseerd.

Jeugdcontributie

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. 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. In 2019 betrof het 12 bibliotheekorganisaties in 26 gemeenten. Eind 2020 was dit gedaald naar 9 bibliotheekorganisaties in 13 gemeenten en begin 2021 naar 8 bibliotheekorganisaties in 12 gemeenten. Bibliotheken die jeugdcontributie heffen, hebben een lager bereik onder de jeugd dan bibliotheken die dat niet doen. Het heffen van jeugdcontributie verhoudt zich 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/Ellemeest verzocht te onderzoeken of het mogelijk is jeugd in alle gevallen gratis toegang tot de bibliotheek te geven.⁶ 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. Artikel 13 van de Wsob (Contributievrijstelling jeugd openbare bibliotheken) zal hiervoor worden gewijzigd. De wetwijziging zal naar verwachting in de loop van 2022 ingaan. Gemeenten waar in 2021 nog sprake was van jeugdcontributie zullen hiervoor de komende twee jaar worden gecompenseerd. Daarna worden deze middelen verdeeld over alle gemeenten. Vooruitlopend hierop heb ik de 13 gemeenten waar in 2020 nog sprake was jeugdcontributie, een brief gestuurd om hen te wijzen op de onwenselijkheid van jeugdcontributie en het verzoek hier kritisch naar te kijken.

Leenrechtvergoeding bij de Bibliotheek op school

Met een motie van lid van den Berge c.s. heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de afdracht van leenrechtvergoedingen bij de Bibliotheek op school (Kamerstuk 33 846, nr. 61). De motie verzoekt de regering erop toe te zien dat rechthebbenden worden betrokken in de gesprekken op basis van het Bibliotheekconvenant, zodat concrete afspraken gemaakt kunnen worden over het afdragen van leenrechtvergoedingen. In het Bibliotheekconvenant is afgesproken dat het voorkeursmodel, inclusief de afdracht van leenrechtvergoedingen, de basis is voor de inrichting van de Bibliotheek op school. In juli 2021 hebben kinderboe-

⁶ Kamerstuk 32 820, nr. 313.

kenauteurs mij opgeroepen regie te nemen in het vraagstuk rond leenrechtvergoedingen bij de Bibliotheek op school. In vervolg op deze oproep heb ik betrokken partijen samen met het onderwijsveld uitgenodigd voor een bestuurlijk overleg om gezamenlijk tot oplossingsrichtingen te komen. Dit overleg zal 13 oktober plaatsvinden. Doel van het overleg is om te komen tot een inrichting van de Bibliotheek op school die recht doet aan de belangen van de rechthebbenden en de ambitie van het Leesoffensief ondersteunt om verbeterde leesvaardigheid en groter leesplezier bij kinderen en jongeren te bewerkstelligen.

Muziekweb

De Kamer heeft de regering met de motie van de leden Geluk-Poortvliet en Belhaj van 23 september 2020 verzocht te onderzoeken wat nodig is om de toekomst van de collectie van Muziekweb en de toegang ertoe veilig te stellen.⁷ Veel bibliotheken stoppen met het uitlenen van muziek. Ook voor Muziekweb geldt dat de uitleen van fysieke muziekdragers binnen afzienbare termijn ten einde zal lopen. De positie van Muziekweb is hierdoor wankel. Partijen bij het Bibliotheekconvenant onderschrijven het belang van digitale informatie over muziek en het belang van de digitale toegang tot muziek(fragmenten). Om de toekomst te waarborgen is Muziekweb op zoek gegaan naar een samenwerkingspartner. Dat is het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid (NIBG) geworden. Muziekweb heeft afgelopen tijd met de KB en het NIBG de mogelijkheden onderzocht voor een levensvatbaar plan voor de toekomst. Dat plan heeft betrekking op de fysieke (erfgoed)collectie en op de digitale diensten. Muziekweb en het NIBG hebben het voornemen om te fuseren, waarbij de activiteiten van Muziekweb opgaan in het NIBG. Muziekweb houdt dan op te bestaan. Ik heb een budget gereserveerd om een voortzetting van functies van Muziekweb bij het NIBG mogelijk te maken.

Caribisch Nederland

De Wsob geldt ook voor Caribisch Nederland, met uitzondering van een aantal onderdelen die voor deze specifieke situatie niet relevant zijn, zoals het interbibliothecair leenverkeer in Europees Nederland. In samenspraak en samenwerking met de bibliotheken, de openbare lichamen, de KB en OCW wordt gewerkt aan een meerjarenplan voor Caribisch Nederland. De start van het meerjarenplan is een onderzoek naar de maatschappelijke opgaven op Caribisch Nederland. Tevens wordt gekeken naar de mogelijkheden tot uitrol van verschillende landelijke programma's die in Europees Nederland aan de bibliotheken worden aangeboden, waarbij maatwerk in acht wordt genomen. Een voorbeeld hiervan is BoekStart. OCW heeft in 2020 goedkeuring gegeven om dit programma uit te werken voor Caribisch Nederland. Inmiddels zijn de eerste BoekStart koffertjes als pilot naar Caribisch Nederland verzonden. Hierbij is informatie voor de ouders toegevoegd in het Engels en Papiaments.

In het algemeen kan worden gesteld dat het bibliotheekwerk op de eilanden fundamenteel verschilt van dat in Europees Nederland. De openbare bibliotheken zijn vooral gericht zijn op de klassieke uitleenfunctie van de bibliotheek. De huisvesting en de inrichting van de bibliotheken zijn sterk verouderd (vooral op Bonaire en Sint Eustatius). Op Bonaire bevindt de bibliotheek zich buiten het centrum. Dit maakt de locatie voor veel gezinnen en met name voor kinderen moeilijk bereikbaar. In juni 2021 heb ik met gedeputeerde Den Heyer van Bonaire gesproken over de verbetering van de bibliotheekfunctie op Bonaire. Tijdens het gesprek heb ik aangegeven te willen kijken naar de mogelijkheden conform de motie Asscher (behoud bibliotheken in kleine gemeenten) in

⁷ Kamerstuk 33 846, nr. 64.

Europees Nederland. Het voornemen is om in oktober samen met het openbaar lichaam Bonaire een intentieovereenkomst te ondertekenen betreft de vernieuwing van de bibliotheek in Bonaire.

De bibliotheek op Saba heeft al wel een moderniseringsslag gemaakt en biedt meer activiteiten aan voor jong en oud. Wens hier is om verder te kunnen uitbreiden en ruimte te maken voor alle wettelijke functies van de bibliotheek.

Tot slot

De evaluatie van de Wsob uit 2020 heeft een beeld van het Nederlandse bibliotheekstelsel gegeven over de periode 2014–2018. Het beeld over de jaren 2019 en 2020 is niet essentieel anders. Met uitzondering van de effecten van Corona. Ook over 2019 en 2020 zien we dat de bibliotheken hun taken conform de Wsob hebben verbreed. Zij sluiten daarbij aan bij de lokale maatschappelijke opgaven. In het bibliotheekconvenant en de bijbehorende netwerkagenda hebben de gezamenlijke bibliotheekpartijen en overheden afgesproken prioriteit te geven aan drie maatschappelijke opgaven: het voorkomen van laaggeletterdheid en het vergroten van het leesplezier, het bevorderen van digitale inclusie en het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling. Tegelijk zijn er zorgen over de fysieke bereikbaarheid, omdat de afstand tot de openbare bibliotheek nog steeds toeneemt. Zeker voor kinderen en jongeren is het belangrijk om een volwaardige bibliotheek in de buurt te hebben. Dit geldt zeker voor wijken met grote maatschappelijke opgaven.

De digitale openbare bibliotheek is de afgelopen jaren sterk gegroeid in collectie en gebruik. De sluiting van de fysieke bibliotheken als gevolg van Corona heeft de stijging van het gebruik van de online bibliotheek versneld. De verwachting is dat deze stijging ook voor de langere termijn zal doorwerken.

Het belang om te blijven investeren in een robuust en goed functionerend fysiek en digitaal bibliotheekstelsel blijft daarmee onverminderd groot.

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