

Vergaderjaar 2023–2024

33 846

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

Nr. 71

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2023

«Een bibliotheek is meer dan een huis voor boeken. Het zijn de kathedralen van onze tijd waar mensen samenkomen op zoek naar kennis, ontwikkeling en ontmoeting. Een bibliotheek is een investering in het menselijk kapitaal van de stad.»

Francine Houben, architect Mecanoo van onder andere Public Library Birmingham, New York Public Library en LocHal Tilburg.

Vooraf

Onder de titel *«Een abonnement op de hele wereld. Versterken van het stelsel van openbare bibliotheken»* heb ik u op 4 november 2022 mijn voornemens voor de openbare bibliotheken toegestuurd.¹ Nu, een jaar later, informeer ik u graag over de stand van zaken. Ik zie een periode vol dynamiek bij de bibliotheken, bij de gemeenten, provincies en de Koninklijke Bibliotheek (KB). Er zijn nieuwe mogelijkheden beschikbaar gekomen en die worden volop en met enthousiasme en creativiteit gebruikt. We zien dat de bibliotheken zich ontwikkelen van een plek voor het lenen van boeken naar een plek voor informatie, educatie en cultuur in de vorm van de huiskamer van de wijk, de stad of het dorp. Het belang van de openbare bibliotheken en de waardering die zij verdienen, zijn gemarkeerd in de Troonrede van 19 september 2023:

«Ook wil het kabinet de openbare bibliotheek op zoveel mogelijk plaatsen terugbrengen, als plek waar mensen kunnen lezen, leren en elkaar ontmoeten.»

¹ Kamerstuk 33 846, nr. 70.

Met deze brief informeer ik u over de resultaten tot nu toe bij mijn voorstellen van 4 november 2022 en over het vervolg. Het gaat om de volgende onderwerpen: de specifieke uitkering openbare bibliotheken (Spuk), de aanpassing van de wet met een zorgplicht, het bibliotheekwerk in Caribisch Nederland, de online bibliotheek en de digitale infrastructuur, bibliotheken en leesbevordering.

1. Specifieke uitkering aan gemeenten en subsidies aan provinciale ondersteuningsinstellingen in 2023 en 2024

In de jaren 2023 en 2024 zijn middelen beschikbaar voor het herstellen en versterken van het bibliotheeknetwerk. Het instrument daarvoor is een specifieke uitkering aan gemeenten en subsidies aan provinciale ondersteuningsinstelling, geregeld in de Regeling eenmalige specifieke uitkeringen en subsidies lokale bibliotheekvoorzieningen (Spuk). De regeling is op 24 maart 2023 gepubliceerd². Het is voor het eerst sinds de decentralisatie van het bibliotheekwerk in 1987 dat het rijk middelen beschikbaar stelt voor de versterking van het lokale bibliotheekwerk. De Spuk stelt gemeenten in staat zich voor te bereiden op de zorgplicht voor de openbare bibliotheek die via een wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) zal gaan gelden.

Het budget voor de Spuk bedraagt € 17,6 mln. voor 2023 en € 38,4 mln. voor 2024. Gemeenten kunnen de middelen inzetten voor het realiseren van een nieuwe bibliotheekvestiging, voor het upgraden van een beperkte bibliotheekvoorziening tot een volwaardige vestiging en voor het verruimen van de openingstijden van een bestaande vestiging. Voor een nieuwe vestiging kunnen gemeenten een bedrag van maximaal € 440.000,- ontvangen en voor het verbeteren van een bestaande vestiging maximaal € 220.000,-. De regeling vereist een eigen bijdrage van de gemeente van 20%. De toekenningscriteria zijn zodanig gekozen, dat budget gericht wordt ingezet waar dit het hardst nodig is. Dat is het geval bij gemeenten zonder volwaardige bibliotheek, gemeenten waar de afstand tot de bibliotheek te groot is (gemiddeld 3,2 km of meer) en/of gemeenten die ongunstig scoren op het risico op onderwijsachterstanden, op het percentage laaggeletterdheid en op sociaaleconomische status. Gemeenten met minder dan 200.000 inwoners kunnen maximaal twee aanvragen indienen. Gemeenten met 200.000 of meer inwoners maximaal vier aanvragen, waarvan maximaal twee voor nieuwe vestigingen. De Spuk kent twee aanvraagtijdvakken: van 15 mei tot en met 15 juni voor het jaar 2023 en van 15 november tot en met 15 december 2023 voor het jaar 2024. Een klein deel van het budget is beschikbaar voor provinciale ondersteuningsinstellingen om bibliotheken en gemeenten, waar nodig, te helpen bij de planontwikkeling. De regeling wordt uitgevoerd door Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I) en is zo eenvoudig mogelijk opgezet.

Resultaten van de eerste ronde

Het proces van aanvraag, beoordeling en toekenning van het eerste aanvraagtijdvak is afgerond. De resultaten zijn als volgt samen te vatten:

- 148 van de 342 gemeenten hebben een aanvraag ingediend voor in totaal 209 bibliotheeklocaties;
- Deze gemeenten hebben voor een bedrag van € 39,4 mln. aangevraagd. Het beschikbare budget voor de eerste ronde is hiermee met € 21,8 mln. overtekend. Dat is met meer dan 100%;
- In totaal hebben 53 gemeenten een uitkering ontvangen voor 15 nieuwe vestigingen en 64 te verbeteren vestigingen;

² Stcrt. 2023, nr. 9297.

- Er zijn 12 gemeenten zonder volwaardige bibliotheek. Daarvan hebben er twee een aanvraag ingediend in de eerste ronde van de Spuk;
- Aanvragen zijn met name gedaan door gemeenten vanaf 50.000 inwoners. Dat zijn over het algemeen ook de gemeenten die relatief hoog scoren op de achterstandsindicatoren en daarmee een grote kans op honorering hebben;
- De kleinere gemeenten hebben in de eerste ronde vergelijkenderwijs minder meegedaan;
- Gemeenten die niet hebben meegedaan, noemen gebrek aan voorbereidingstijd en het dekken van het eigen aandeel van 20% van de kosten als belangrijkste redenen. Ook wordt onzekerheid over het financiële langetermijnperspectief na afloop van de Spuk genoemd.

Eerste conclusies en actiepunten

De Spuk is met meer dan 100% overgetekend en voorziet overduidelijk in een grote behoefte. In het bibliotheekveld en bij gemeenten en provincies ontmoet ik veel enthousiasme voor de regeling. De Spuk biedt gemeenten een unieke kans het bibliotheekwerk te versterken en te verbeteren. Het brengt het gesprek en de ideeontwikkeling over de functie van de bibliotheek in de lokale situatie op gang en versnelt de realisatie van plannen van gemeenten en bibliotheken. Op basis van de resultaten van de eerste ronde en de gesprekken in het bibliotheekveld onderneem ik de volgende acties om de kans op een maximaal gebruik van de tweede ronde van de Spuk zo groot mogelijk te maken:

- a. Gemeenten zonder bibliotheek die geen aanvraag in de eerste ronde hebben ingediend, zijn in de aanloop naar de tweede ronde individueel benaderd. Zonder bibliotheek zullen zij waarschijnlijk niet aan de zorgplicht kunnen voldoen. Indien nodig is voor deze gemeenten ondersteuning bij de planontwikkeling en aanvraag beschikbaar;
- b. In overleg met de branchevereniging voor openbare bibliotheken VOB en de provinciale ondersteuningsinstellingen inventariseer ik welke groepen van gemeenten en bibliotheken ondersteuning nodig hebben om tot een plan en aanvraag voor de tweede ronde te komen;
- c. Aanvragen die in de eerste ronde vanwege het financiële plafond niet konden worden gehonoreerd, kunnen bij instemming van de gemeente door DUS-I automatisch worden meegenomen naar de tweede ronde. Dat beperkt de administratieve lasten voor gemeenten;
- d. Voor het beleid voor de langere termijn heb ik onderzoek laten doen naar de wensen, verwachtingen en behoeften bij het brede publiek ten aanzien van de bibliotheek. Hieruit komt het beeld dat de openbare bibliotheek wordt gewaardeerd als betrouwbare publieke voorziening. Het meer recente bredere activiteiten aanbod van de bibliotheek en de online mogelijkheden zijn nog niet algemeen bekend. De informatie uit het onderzoek zal worden betrokken bij de publiekscampagne die wordt opgezet door de branchevereniging. Ik ondersteun deze campagne met een bedrag van € 0,9 mln.³ Het onderzoek treft u als bijlage aan.

2. Zorgplicht voor gemeenten en provincies en wijziging van de Wsob

Het doel van het nieuwe bibliotheekbeleid is dat alle inwoners van Nederland binnen een redelijke afstand toegang hebben tot een volwaardige bibliotheek die alle maatschappelijke functies kan aanbieden. Met de Spuk wordt het bibliotheeknetwerk in 2023 en 2024 hersteld en versterkt. Na afloop van deze periode van reparatie worden de toegankelijkheid, bereikbaarheid en kwaliteit structureel geborgd. Daarvoor zal in

³ De bibliotheek nu en in de toekomst, MARE, september 2023.

de Wsob een zorgplicht voor gemeenten, voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor de provincies worden opgenomen. De wijziging van de Wsob is in voorbereiding. Met deze wetswijziging geef ik uitvoering aan de motie van het lid Mohandis c.s. van 7 juli 2022.⁴

Contouren van de zorgplicht

De Wsob in zijn huidige vorm definieert wat een openbare bibliotheek is. De wet legt daarvoor de publieke waarden en de vijf maatschappelijke functies van de bibliotheek vast. Ook beschrijft de wet het bibliotheekwerk in Nederland als een netwerk van met elkaar samenwerkende voorzieningen op lokaal, provinciaal en landelijk niveau. De wet vraagt aan gemeenten en provincies te bevorderen dat er in Nederland een bibliotheeknetwerk volgens de principes en uitgangspunten van de wet is. Het is een open opdracht. Als gemeenten of provincies anders beslissen, heeft dat gevolgen voor de inwoners, maar het heeft geen bestuurlijke consequenties. Zoals ik in mijn brief van 4 november 2022 heb aangekondigd, is het mijn voornemen de huidige «bevorderingstaak» om te zetten in een «zorgplicht». Gemeenten en openbare lichamen krijgen de taak te zorgen voor een volwaardige bibliotheek voor hun inwoners. Provincies krijgen de taak te zorgen voor een adequate ondersteuning van het lokale bibliotheekwerk. Er is een structureel bedrag van circa € 54 mln. beschikbaar om deze nieuwe taken waar te kunnen maken.

In grote lijnen betekent de introductie van de zorgplicht dat wat op dit moment in de Wsob als een open opdracht aan gemeenten, openbare lichamen en provincies is geformuleerd, een wettelijke taak zal worden. Dit betreft o.a. de publieke waarden, de vijf bibliotheekfuncties, en de netwerkbepalingen. De zorgplicht moet worden uitgewerkt in een periodiek gemeentelijk meerjarenplan voor het bibliotheekwerk dat met de bibliotheek wordt opgesteld. Op een aantal punten zal de wet specifiek moeten worden. Bijvoorbeeld bij de invulling van het begrip «volwaardige bibliotheek». Hierbij spelen elementen als: een minimum-aantal openingsuren, een fysieke collectie en een professionele personeelsbezetting voor het uitvoeren van educatieve activiteiten. De concrete invulling van deze elementen kan bij lagere regelgeving plaatsvinden.

Interbestuurlijk toezicht

Gemeenten krijgen een nieuwe wettelijke taak die in medebewind wordt uitgevoerd. Volgens de principes van het generiek interbestuurlijk toezicht zal de provincie hierop toezicht houden.⁵ Het gemeentelijk meerjarenplan voor het bibliotheekwerk is hiervoor een goed aangrijpingspunt. Het plan beschrijft op welke manier de gemeente de wettelijke zorgplicht zal invullen, rekening houdend met elementen als de omvang, de dichtheid en samenstelling van de bevolking, de lokale maatschappelijke opgaven en de positie van de bibliotheek te midden van andere sociaal-culturele voorzieningen en het onderwijs. Het opstellen van dit plan zal ik als voorschrift in de wet opnemen. Het rijk zal toezicht houden op de uitvoering van de zorgplicht door de provincies.

⁴ Kamerstuk 32 820, nr. 474.

⁵ De basis hiervoor ligt in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet revitalisering generiek toezicht.

Voor de invoering van de zorgplicht is vanaf 2025 een structureel budget van circa € 54 mln. beschikbaar. De omvang van de extra taken voor gemeenten, openbare lichamen en provincies moet daarmee in balans zijn. Een punt van aandacht is de aansluiting van de periode van de Spuk (2023–2024) op de periode na invoering van de gewijzigde Wsob. Tijdens de Spuk wordt het beschikbare budget toegekend aan gemeenten waarop de criteria van de Spuk van toepassing zijn. Dat zullen naar verwachting tussen 150 en 200 gemeenten zijn. De gewijzigde Wsob zal voor alle gemeenten gelden. Het ligt daarmee voor de hand dat de bekostiging van de nieuwe taken via het gemeentefonds zal verlopen. Bij een bekostiging via het gemeentefonds worden de middelen in principe over alle 342 gemeenten verdeeld.⁶ Mogelijk is een overgangsfase nodig om toe te groeien van de huidige verdeling van de middelen onder de gemeenten die in de periode 2023–2024 deelnemen aan de Spuk naar een verdeling over alle gemeenten via de generieke bekostiging via het gemeentefonds bij de invoering van de wettelijke zorgplicht. Ik onderzoek of een tijdelijke decentralisatieuitkering met een basisbedrag per gemeente, aangevuld met een bedrag per inwoner daarvoor een optie is. Hiermee worden kleinere gemeenten beter in staat gesteld de vestigingen die in 2023 en 2024 zijn opgebouwd, voort te zetten.

Op basis van het concept wetsvoorstel zal ik overleg voeren met de VNG, het IPO en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het financiële arrangement bij de invoering van de gewijzigde Wsob en over een eventuele overgangsfase. Een klein deel van het budget dat beschikbaar is voor de invoering van de zorgplicht, zal worden ingezet voor het bibliotheekwerk in Caribisch Nederland en voor de provincies voor het uitvoeren van het toezicht. De planning is er op gericht het wetsvoorstel begin 2025 bij de Tweede Kamer in te dienen.

3. Caribisch Nederland

Vergeleken met Europees Nederland beschikken de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba over beperkte bibliotheekvoorzieningen. In de bibliotheekbrief van 4 november 2022 heb ik daarom voor 2023 en 2024 een budget van € 2 mln. per jaar beschikbaar gesteld als gerichte impuls voor het verbeteren van het bibliotheekwerk.

Als eerste stap is met de openbare lichamen en de KB geïnventariseerd wat nodig is voor doorontwikkeling en modernisering en welke ondersteuning daarbij gewenst is. Lokale bibliotheken kunnen in Europees Nederland gebruik maken van de ondersteuning en expertise van provinciale ondersteuningsinstellingen. Dat geldt door de specifieke omstandigheden niet voor de bibliotheken in Caribisch Nederland. Dit jaar is een pilot gestart om te onderzoeken of ondersteuning vanuit één van de provinciale ondersteuningsinstellingen nuttig en mogelijk is. Met de individuele eilanden zal ik bestuurlijke maatwerkafspraken maken over een traject om te komen tot bibliotheken die aan de algemene Wsob-standaarden voldoen en een aanbod bieden dat aansluit op de lokale behoeften.

4. Online bibliotheek en digitale infrastructuur

Een klantvriendelijke digitale bibliotheek met relevante content is een integraal onderdeel van een toekomstgerichte openbare bibliotheek. Op grond van de Wsob verzorgt de KB als centrale landelijke partij in het

⁶ Stand per 1 januari 2023.

bibliotheeknetwerk de landelijke digitale openbare bibliotheek (waaronder de online bibliotheek) en de landelijke digitale infrastructuur. Daarnaast hebben de lokale bibliotheken en provinciale organisaties hun eigen lokale en regionale infrastructuur en mogelijk ook eigen lokale content. Voor een rijke en goed toegankelijke online bibliotheek is een integrale benadering nodig. Dat geldt voor de samenhang tussen de fysieke en de online bibliotheek, tussen de content en de infrastructuur en tussen de landelijke en lokale digitale infrastructuur. De komende jaren investeer ik de volgende bedragen in de online bibliotheek en in de digitale infrastructuur. Online bibliotheek: € 5 mln. in 2023, € 7 mln. in 2024 en € 5 mln. in 2025 en verder. Digitale infrastructuur: € 4 mln. in 2023 en € 4 mln. in 2024.

Vanwege haar wettelijke taken in het digitale domein heb ik de KB gevraagd in samenspraak met de relevante partners in het bibliotheeknetwerk voorstellen voor de online bibliotheek en voor de infrastructuur te ontwikkelen. Beide voorstellen moeten tegemoetkomen aan de wensen en behoeften van de partners in het bibliotheeknetwerk en van huidige en potentiële bibliotheekgebruikers. De activiteiten moeten ingezet kunnen worden in Caribisch Nederland. De KB heeft de gevraagde plannen inmiddels opgesteld. Ik zal hierover dit najaar besluiten, zodat de uitvoering nog dit jaar kan beginnen.

Online bibliotheek

De online bibliotheek omvat op dit moment circa 40.000 e-books en 12.000 luisterboeken. Er zijn ruim 5.000.000 uitleningen per jaar en circa 400.000 actieve gebruikers. Het gebruik is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Voor de online bibliotheek is structureel een aanvullend bedrag van € 5 mln. beschikbaar. De aanvullende middelen zijn primair bedoeld om de autonome groei van het gebruik van de online bibliotheek op te vangen. Het eventueel resterende bedrag zal worden besteed aan de doorontwikkeling van de online bibliotheek, bij voorkeur aan het versterken van de verbinding met de fysieke bibliotheek en het bereiken van nieuwe doelgroepen.

Digitale infrastructuur

Voor het verbeteren van de digitale infrastructuur zijn in 2023 en 2024 incidentele middelen beschikbaar. Het betreft € 4 mln. per jaar. Onder de digitale infrastructuur versta ik al datgene wat nodig is om de digitale bibliotheek op het niveau van het netwerk als geheel – dus landelijk, regionaal en lokaal – goed te kunnen laten functioneren binnen de bestaande wettelijke taakverdeling. De middelen zullen worden ingezet voor de toekomstbestendige doorontwikkeling van robuuste, veilige infrastructuur conform de geldende standaarden en regelgeving.

5. Bibliotheken en leesbevordering

Leesbevordering en letteren

Versterking van de bibliotheken is een belangrijke randvoorwaarde in het creëren van een stimulerend leesklimaat, van leesplezier en leesvaardigheid. Een belangrijke opgave in Nederland, zoals uit vele onderzoeken is gebleken. Ook de letterensector draagt hier aan bij door middel van onder andere onderzoek en kennisversterking, het aanbieden van inspirerend literair aanbod en literaire evenementen en campagnes. In de culturele basisinfrastructuur 2025–2028 is structureel een bedrag voor leesbevordering en letteren beschikbaar van € 21,54 mln. In aanvulling daarop zijn er extra middelen die ten goede komen aan het Nederlands

Letterenfonds, het festival in de letteren en de ondersteunende instelling voor leesbevordering en literatuureducatie. Hiervoor is in 2023 € 6 mln. extra beschikbaar, in 2024 € 5 mln. en vanaf 2025 structureel € 4 mln. Ook in het onderwijs wordt versterkt ingezet op leesplezier en leesvaardigheid. Zo is vanuit het masterplan tussen 2023 en 2026 circa € 25 mln. per schooljaar beschikbaar voor de versterking van de samenwerking tussen de bibliotheken en scholen, via Bibliotheek op school, en BoekStart in de kinderopvang. Een rijk en volwaardig aanbod van boeken in de schoolbibliotheek zorgt in combinatie met de inzet van leesconsulenten dat kinderen en jongeren geboeid raken. Zoals een leerling op een basisschool in Utrecht het verwoordde: «Elk nieuw boek vormt een nieuw idee».

In opdracht van het Ministerie van OCW heeft KWINK-groep onderzoek gedaan naar de duurzame verankering van de Bibliotheek op school. Het uitgangspunt van het onderzoek is de motie van de Kamerleden Mohandis, Westerveld en Werner.⁷ U treft het onderzoek als bijlage aan. Mijn beleidsreactie op dit onderzoek volgt in 2024.⁸ Ook zal in 2024 de evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs plaatsvinden. De wet bevordert een breed en divers aanbod van boeken in het Nederlands en in het Fries die via geografisch gespreide boekhandels het publiek bereiken. Het is gebruikelijk dat een evaluatie van de wet over een periode van vier jaar gaat. Vanwege de uitzonderlijke coronajaren heb ik in overleg met het veld besloten de evaluatie over de periode 2019–2023 te laten gaan. Een jaar extra dus. Dit levert naar verwachting een evenwichtiger beeld op.

Leenrechtvergoeding

Fair pay is een belangrijke pijler in het cultuurbeleid. In 2022 heb ik daarom afspraken gemaakt met uitgevers, auteurs, vertalers, beeldmakers en bibliotheken over compensatie voor niet-afgedragen leenrechtvergoedingen bij uitleningen van boeken via de Bibliotheek op school in de periode 2013–2022. Op grond van deze afspraak is in 2022 een bedrag van € 6 mln. uitgekeerd aan de rechthebbenden. Dit is een incidentele oplossing voor de achterliggende jaren. Voor een structurele oplossing zal de Auteurswet zodanig worden gewijzigd, dat over alle uitleningen via bibliotheken van scholen een vergoeding aan de rechthebbenden wordt uitgekeerd. Hiervoor is een structureel bedrag van € 3,5 mln. beschikbaar. Daarmee zijn de makers en uitgevers verzekerd van een eerlijke vergoeding voor de uitlening via scholen van hun werken. Deze wijziging wordt opgenomen in de komende wijziging van de Wsob. Ik maak aanvullende afspraken met de rechthebbenden om de periode tot de invoering van de gewijzigde Wsob te overbruggen. Basis daarvoor is een onderzoek naar uitleningen in schoolbibliotheken, dat ik u hierbij toestuur.⁹

Tot slot

Op 15 november 2023 is de tweede ronde van de subsidieregeling voor gemeenten gestart. Op grond van het grote aantal aanvragen voor de eerste ronde en op basis van mijn gesprekken met gemeenten, bibliotheken en bibliotheekbezoekers verwacht ik ook voor de tweede ronde een grote belangstelling. Het nieuwe bibliotheekbeleid, dat zich op de korte en op de lange termijn richt, heeft de dynamiek bij de bibliotheken zichtbaar

⁷ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 23.

⁸ *Onderzoek voorwaarden duurzame verankering de bibliotheek op school*, KWINK-groep, november 2023.

⁹ *Onderzoek uitleningen schoolbibliotheken*, Andersson Elffers Felix, november 2023.

gemaakt en versterkt. Het brede maatschappelijke, educatieve en culturele aanbod van de bibliotheken – met 250.000 activiteiten in 2022 – voorziet in een duidelijke behoefte. Ik ben er van overtuigd dat het versterkte bibliotheeknetwerk ontwikkelingskansen en de sociale samenhang zal vergroten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu