

Vergaderjaar 2018–2019

33 846

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

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2019

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, binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie en halverwege deze periode een midterm review. De midterm review heb ik op 22 december 2017 aan uw Kamer gezonden.¹ Door middel van een schriftelijk overleg hebben we hierover van gedachten gewisseld.² Bijgaand ontvangt u de Monitor Wsob over het jaar 2017³. Deze Monitor is uitgevoerd door de Koninklijke Bibliotheek (KB) en het CBS⁴ en geeft een samenvattend kwantitatief beeld van de stand van zaken in het bibliotheekwerk in 2017 aan de hand van de belangrijkste indicatoren. De Monitor is de laatste voor het verschijnen van de evaluatie eind 2019.

De Monitor 2017 maakt het mogelijk een beeld te geven over de eerste drie jaar van de Wsob: 2015, 2016 en 2017. Deze brief geeft de belangrijkste cijfers. Uitgebreide informatie en achtergronden zijn opgenomen in de bijlage Bibliotheekstatistiek 2017, opgesteld door de KB.⁵ Tevens gaat deze brief in op enkele onderwerpen die in 2018 specifieke aandacht hebben gekregen.

Het algemene beeld over 2017

Met in 2017 circa 60 miljoen bezoeken en circa 3,7 miljoen leden heeft de openbare bibliotheek nog steeds een groot bereik. Bibliotheken leenden in 2017 aan hun leden een kleine 80 miljoen fysieke en digitale publicaties uit

¹ Kamerstuk 33 846, nr. 52.

² Kamerstuk 33 846, nr. 53.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ CBS, Statline, Statistiek openbare bibliotheken 2017, 23 november 2018.

⁵ KB, Bibliotheekstatistiek 2017, 22 november 2018. Online via www.bibliotheekinzicht.nl.

en zij organiseerden circa 145.000 maatschappelijke activiteiten. Dit bereik is mogelijk door een goede spreiding. Er waren in 2017 circa 1.300 locaties, van groot tot klein. De gemiddelde afstand tot een bibliotheekvestiging bedroeg 1,9 km. Zoals in de midterm review is geconstateerd, is in het bibliotheekwerk een proces van verandering en vernieuwing zichtbaar. Minder volwassenen zijn lid, terwijl het aandeel jeugd groeit. Er worden minder fysieke boeken uitgeleend, maar meer e-books. Ook worden steeds meer educatieve activiteiten aangeboden, afgestemd op de lokale maatschappelijke opgaven. De activiteiten betreffen vooral leesbevordering, de vergroting van de taalvaardigheid en van de digitale vaardigheid.⁶

Tabel 1 Openbare bibliotheken 1999–2017

Onderwerpen	1999	2014	2015	2016	2017
Bibliotheekorganisaties ¹	544	157	156	154	149
Aantal leden	4,3 mln.	3,8 mln.	3,8 mln.	3,7 mln.	3,7 mln.
• waarvan volwassenen	2,3 mln.	1,5 mln.	1,5 mln.	1,4 mln.	1,4 mln.
• waarvan jeugd	2,0 mln.	2,3 mln.	2,3 mln.	2,3 mln.	2,3 mln.
Fysieke collectie in items	43 mln.	27 mln.	25 mln.	25 mln.	25 mln.
Aantal fysieke uitleningen	158 mln.	78 mln.	79 mln.	73 mln.	71 mln.
Aantal personeelsleden	10.000	6.800	6.800	6.600	6.700

¹ Het aantal bibliotheekorganisaties (rechtspersonen) daalt als gevolg van fusies van lokale bibliotheekorganisaties tot grotere regionale bibliotheekorganisaties.

Spreiding 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. Dit aantal beweegt zich sinds 2014 rond 1.300. Voor kinderen in het primair onderwijs komt steeds vaker een Bibliotheek op School beschikbaar, een samenwerkingsverband tussen de school, de lokale openbare bibliotheek en de gemeente. In 2017 waren er ruim 2.800 vestingen van de Bibliotheek op School in het primair onderwijs.

Tabel 2 Spreiding en bereikbaarheid 2014–2017

Onderwerpen	2014	2015	2016	2017
Aantal bibliotheekorganisaties	157	156	154	149
Totaal aantal bibliotheekvestigingen	1.317	1.266	1.286	1.383
• Vestigingen en hoofdvestigingen ¹	802	770	767	776
• Servicepunten	209	232	194	175
• Mini-servicepunten	59	56	56	54
• Afhaalpunten	31	56	63	114
• Onbemande zelfbedieningslocaties	4	11	19	61
• Bibliobushaltes	212	141	187	203
Aantal vestigingen bibliotheek op school PO			2.398	2.813
Gemiddelde afstand tot een vestiging	1,8 km	1,9 km	1,9 km	1,9 km

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

Bij amendement van de leden Dik-Faber/Bergkamp is aan de Wsob de opdracht aan de overheden toegevoegd bij het bibliotheekbeleid rekening te houden met de gemiddelde afstand tot een bibliotheekvoorziening.⁷ Eind 2017 bedroeg in Nederland de gemiddelde afstand tot een bibliotheeklocatie 1,9 km. In 2014 was dat 1,8 km. Regionaal zijn er grote

⁶ Zie ook de brief van de Staatssecretaris van BZK van 12 december 2018 over digitale inclusie.

⁷ Kamerstuk 33 846, nr. 44.

verschillen. De bijlage geeft een overzicht van de spreiding en bereikbaarheid van bibliotheeklocaties per provincie.

Uitvoering van de motie Asscher en de motie Aartsen/Asscher

Via een motie van het lid Asscher⁸ heeft uw Kamer een plan gevraagd voor het behoud van bibliotheken in kleine gemeenten. Voor de uitvoering van deze motie komt voor de periode 2019–2021 een jaarlijks bedrag van € 1 mln. beschikbaar. In overleg met gemeenten, provincies, de bibliotheekbranche en de KB inventariseer ik in welke regio's of gemeenten ondersteuning van de bibliotheekfunctie het hardst nodig en ook kansrijk is. Daarbij zal, conform de motie Aartsen en Asscher, worden voortgebouwd op goede voorbeelden uit de regionale praktijk.⁹ In het bestuurlijk overleg openbare bibliotheken van 7 november 2018 heb ik met partijen de volgende gezamenlijke lijn uitgezet:

- Het gaat om bibliotheekvestigingen in niet-stedelijke gebieden, waar het netwerk te dun is geworden;
- Tijdelijke ondersteuning op die plekken waar dit het hardst nodig is en waar het kansrijk is blijkens bestuurlijk commitment van de gemeente en/of provincie. VNG en IPO kunnen hiervoor suggesties doen;
- Het budget is tijdelijk en komt per 2019 beschikbaar;
- De tijdelijke stimulering levert ervaring en kennis op die na de periode van drie jaar elders gebruikt kan worden.

Ontwikkelingen in gebruikers en gebruik

Het totaal aantal leden is in 2017 met circa 3,7 miljoen nagenoeg gelijk gebleven aan het aantal van 2016. Daarbinnen is het aantal volwassen leden licht gedaald en het aantal jeugdleden licht gestegen. Deze ontwikkeling is al een aantal jaren zichtbaar. Traditioneel was het aantal volwassen leden groter dan het aantal jeugdleden, maar vanaf 2006–2007 zijn meer jongeren dan volwassenen lid van de openbare bibliotheek.

Tabel 3 Aantal leden 2005–2015

	1999	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Volwassen	2.274	2.063	1.883	1.527	1.4781	1.410	1.370
Jeugd	2.054	1.976	2.113	2.257	2.306	2.306	2.336
Totaal ¹	4.328	4.039	3.996	3.784	3.784	3.716	3.707

¹ Aantal leden x 1.000.

De meerjarige groei van het aantal jeugdleden – van circa 2 miljoen in 2005 naar circa 2,3 miljoen vanaf 2015 – is een positieve ontwikkeling en kan in verband worden gebracht met programma's op het gebied van leesbevordering en bestrijding van laaggeletterdheid.¹⁰ Zo doen vrijwel alle openbare bibliotheken mee aan BoekStart, onderdeel van het actieprogramma «Tel mee met taal». BoekStart heeft een bereik van ongeveer een derde van alle baby's en hun ouders. In veel gemeenten volgt aansluitend daarop voor schoolgaande kinderen de Bibliotheek op School. In 2017 waren er ruim 2.800 vestigingen van de Bibliotheek op School in het primair onderwijs. Ook zonder de formele samenwerking in het kader van de Bibliotheek op School werken veel openbare bibliotheken samen met scholen aan leesbevordering.

⁸ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 27.

⁹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 95.

¹⁰ Actieplannen Laaggeletterdheid en Kunst van Lezen (2012–2015) en Tel mee met Taal (vanaf 2015).

De evaluatie van de Wsob zal ingaan op verklarende factoren voor ontwikkelingen in gebruikers en gebruik, zoals de terugloop in het aantal volwassen leden. Het lijkt mij daarbij zinvol een nadere uitsplitsing te maken binnen de nu gehanteerde nogal ruime categorieën jeugd en volwassenen. Binnen die leeftijdscategorieën zijn er grote verschillen in o.a. lidmaatschap (wel/niet) en gebruik (veel/weinig). Dergelijke cijfers kunnen inzicht geven in het leesgedrag van verschillende leeftijdsgroepen en zijn van belang voor gericht beleid op het gebied van leesbevordering.

De digitale bibliotheek

De Wsob maakt het mogelijk dat de openbare bibliotheken hun diensten langs fysieke weg en langs digitale weg aanbieden. De KB is verantwoordelijk 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 in 2017 verder gegroeid. De digitale collectie omvat in 2017 circa 19.500 titels. Ruim 400.000 personen leenden in 2017 e-books via de openbare bibliotheek. Het overgrote deel van de gebruikers bestaat uit leden van de lokale bibliotheek die hun lokale lidmaatschap hebben uitgebreid met de toegang tot e-books. Daar zijn voor hen geen meerkosten aan verbonden.¹¹ Het is ook mogelijk alleen van de digitale diensten gebruik te maken («digital only»). In totaal vonden in 2017 circa 6,5 miljoen digitale uitleningen plaats, waarvan ongeveer een derde via de VakantieBieb.

Tabel 4 Digitale bibliotheek 2014-2017

Digitale bibliotheek	2014	2015	2016	2017
Omvang digitale collectie in aantal titels		11.700	14.200	19.500
Totaal uitleningen digitale bibliotheek		4,0 mln.	5,1 mln.	6,4 mln.
• waarvan uitleningen e-books		1,6 mln.	2,8 mln.	3,2 mln.
• waarvan e-books Vakantiebieb		2,3 mln.	1,9 mln.	2,2 mln.
• waarvan luisterboeken		171.000	338.000	890.000
• waarvan digitale cursussen			12.000	43.000
Aantal digitale gebruikers	160.000	234.000	347.000	441.000
• waarvan volwassen		198.000	280.000	350.000
• waarvan jeugd		36.000	66.000	91.000

Convenant e-lending

Via de digitale bibliotheek kunnen doelgroepen worden bereikt waarvoor lezen niet meer vanzelfsprekend is, met name jeugd en volwassenen tot 35 jaar. Op 7 oktober 2018 heb ik met organisaties van uitgevers, auteurs, vertalers, beeldmakers, openbare bibliotheken en de KB een convenant afgesloten over het uitlenen van e-books door openbare bibliotheken. Op grond van dit convenant komen meer e-books – waaronder meer actuele titels en titels voor de jeugd – beschikbaar voor uitlening aan leden van de openbare bibliotheek. Ook regelt het convenant dat de rechthebbenden een uitleenvergoeding ontvangen die op 50/50-basis wordt verdeeld tussen de uitgevers en de makers. Het convenant draagt hiermee zeer concreet bij aan een betere positie van de makers. Voor de uitvoering van de afspraken in het convenant is een bedrag beschikbaar dat oploopt naar € 3 mln. in 2021, waarvan € 2 mln. afkomstig uit het extra cultuurbudget.¹²

¹¹ De toegang tot het volledige digitale aanbod is gratis in combinatie met een basisabonnement van de lokale bibliotheek van tenminste € 42.

¹² Stcrt. 2018, nr. 59302 van 24 oktober 2018.

Verkenning van een collectief landelijk bibliotheekstelsel

Lokale bibliotheken hebben een IT-systeem waarmee zij de gegevens van de collectie, van de gebruikers en het gebruik beheren. De Nederlandse bibliotheken zijn hiermee in een netwerk verbonden. Er is een beperkt aantal leveranciers voor deze systemen. Onder de circa 150 bibliotheekorganisaties zijn niettemin 45 verschillende toepassingen te vinden. Daardoor is onderlinge communicatie in het bibliotheeknetwerk moeilijk. Naast en in combinatie met de lokale bibliotheeksystemen is er een landelijke digitale infrastructuur die beheerd en ontwikkeld wordt door de KB. Daarmee worden digitale diensten aangeboden aan de openbare bibliotheken en hun gebruikers, zoals het uitlenen van e-books. Er is een continu proces van updates en maatwerk nodig om de lokale systemen en het landelijke systeem met elkaar te kunnen laten communiceren. De KB heeft de mogelijkheden voor een collectief landelijk bibliotheekstelsel onderzocht ter vervanging van de 45 individuele systemen. Dit tegen de achtergrond van veranderingen in de taken en activiteiten van de openbare bibliotheek:

- Bibliotheken beschikken op dit moment over een bibliotheekstelsel dat voornamelijk gericht is op het uitlenen van boeken aan leden. Meestal wordt het systeem in een regionaal samenwerkingsverband beheerd en geëxploiteerd;
- De functie van de openbare bibliotheken verandert. Steeds meer voeren bibliotheken educatieve activiteiten uit op het gebied van taal, lezen, digitale vaardigheden. Dat vraagt een andere klantregistratie. Gebruikers van de nieuwe diensten hoeven geen lid van de bibliotheek te zijn;
- Een collectief landelijk bibliotheekstelsel kan lokale bibliotheken ontzorgen. Nu moet elke bibliotheekorganisatie periodiek besluiten over de lokale of provinciale IT. Bibliotheken besteden hun aandacht liever aan de inhoudelijke opgaven dan aan ondersteunende processen.

In het bestuurlijk overleg openbare bibliotheken van 7 november 2018 is afgesproken de mogelijkheden, randvoorwaarden en risico's voor een collectief landelijk bibliotheekstelsel gezamenlijk verder te verkennen.

Motie Diertens

De Tweede Kamer heeft via de motie Diertens de regering verzocht bij het verder vormgeven van het leven lang leren beleid in Caribisch Nederland te bezien op welke wijze bibliotheken hierbij een prominente rol kunnen vervullen.¹³ Als publieke voorziening voor het algemene publiek kan de openbare bibliotheek een belangrijke rol spelen bij non-formele educatie. De openbare bibliotheken in Caribisch Nederland onderschrijven deze doelen, maar condities daarvoor zijn op dit moment nog niet in voldoende mate vervuld. Als eerste stap heeft de KB in 2018 de toegang tot de digitale bibliotheek voor de inwoners van Caribisch Nederland geregeld. Verdere stappen zijn nodig. Verbetering van het bibliotheekwerk is onderwerp van gesprek met de bestuurscolleges van Caribisch Nederland. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in de eerste plaats bij de eilandbesturen. Ik zal u bij volgende rapportages, zoals de evaluatie van de Wsob, informeren over de voortgang.

Evaluatie in 2019

De Monitor 2017 geeft een kwantitatief beeld van de stand van zaken in de Nederlandse bibliotheeksector in 2017, het derde jaar na invoering van de

¹³ Kamerstuk 30 012, nr. 83.

Wsob. Eind 2019 ontvangt uw Kamer een evaluatie van de Wsob op basis van de resultaten over de periode 2015 tot en met 2018. Daarvoor zullen de kwantitatieve gegevens worden aangevuld met bevindingen en conclusies ten aanzien van de doelstellingen van de wet en het functioneren van de instrumenten die de wet bevat. Onderwerpen die in het overleg met uw Kamer over de Wsob aan de orde zijn geweest, zullen daarbij aan bod komen.

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