

Vergaderjaar 2016–2017

33 846

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

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2017

Op 1 januari 2015 is de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) in werking getreden. Deze wet biedt een actueel juridisch-bestuurlijk kader waarbinnen openbare bibliotheken maatschappelijk relevante diensten op het gebied van informatie en cultuur aan het algemene publiek kunnen bieden. Aanleiding tot deze wet ligt in een aantal grote technologische, maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Dit betreft onder andere veranderingen in het leesgedrag en leesvaardigheden, in tijdbesteding en mediagebruik en in de positie van de openbare bibliotheken in de lokale en regionale context.

Bij brief van 3 december 2015 heb ik aangekondigd via een bibliotheekmonitor een beeld te geven van de situatie één jaar na inwerkingtreding van de Wsob.¹ Graag voldoe ik hierbij aan deze toezegging. Eind 2017 ontvangt u een midterm review over de Wsob, in 2018 opnieuw een bibliotheekmonitor en in 2019 volgt een evaluatie van wet. De monitor 2015 geeft een samenvattend kwantitatief beeld van de situatie in de bibliotheeksector eind 2015. De basis daarvoor is de statistiek openbare bibliotheken over 2015, opgesteld door het CBS en de Koninklijke Bibliotheek (KB).² Deze brief geeft de belangrijkste cijfers, meer informatie is opgenomen in de bijlage.³ Tevens gaat de brief in op enkele onderwerpen die bij de parlementaire behandeling van de Wsob specifieke aandacht hebben gekregen en op de uitvoering van moties en amendementen, voor zover daar niet eerder over is gerapporteerd.

¹ Tweede Kamer, 2015–2016, 33 846, nr. 49.

² CBS, statistiek openbare bibliotheken 2015, 22 juli 2016. Op grond van artikel 11 Wsob zijn publieke bibliotheekorganisaties verplicht jaarlijks een aantal gegevens aan te leveren. De KB verzamelt de gegevens in samenwerking met het CBS; ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160573.

³ KB, Monitor openbare bibliotheken 2015.

1. De belangrijkste elementen van de Wsob

Als vertrekpunt een overzicht van de belangrijkste elementen van de Wsob:

- De openbare bibliotheek is de publieke toegang tot informatie en cultuur;
- Een openbare bibliotheek in de zin van de Wsob functioneert vanuit een aantal publieke waarden en verricht ten minste vijf bibliotheekfuncties die bijdragen aan persoonlijke ontwikkeling en verbetering van maatschappelijke kansen;
- De uitleenfunctie is één van deze functies. Daarnaast zijn er functies op het gebied van leesbevordering, informele educatie en cultuur. De functies van de openbare bibliotheek kunnen fysiek en/of digitaal worden aangeboden;
- Openbare bibliotheken functioneren in een netwerk. Samen kunnen zij meer en betere diensten bieden dan als losstaande voorziening;
- De KB, de nationale bibliotheek van Nederland, wordt via de Wsob met het netwerk van openbare bibliotheken verbonden en verzorgt de landelijke digitale bibliotheek, voert een aantal landelijke taken voor het stelsel als geheel uit en organiseert de bibliotheekvoorziening voor personen met een leeshandicap.

2. Het beeld over 2015

Algemeen

In mijn brief van 3 december 2015 heb ik aan de hand van een aantal kerncijfers de situatie in het bibliotheekwerk eind 2014 weergegeven. Dat is het jaar voorafgaand aan de invoering van de Wsob en daarmee de nulsituatie. Aan dit beeld kunnen nu de cijfers eind 2015 worden toegevoegd.

Tabel 1 Openbare bibliotheken 2014 en 2015

Onderwerpen	2014	2015
Spreading en bereikbaarheid		
Aantal bibliotheekorganisaties	157	156
Aantal vestigingen en hoofdvestigingen ¹	802	770
Aantal servicepunten	209	232
Aantal afhaalpunten	31	56
Aantal vestigingen bibliotheek op school primair onderwijs	2.385	2.534
Gemiddelde afstand tot een bibliotheekvestiging	1,8 km	1,9 km
Gebruikers		
Aantal leden	3,8 mln.	3,8 mln.
• waarvan volwassenen	1,5 mln.	1,5 mln.
• waarvan jeugd	2,3 mln.	2,3 mln.
Collectie en uitleningen		
Omvang fysieke collectie in items	27 mln.	25 mln.
Totaal aantal fysieke uitleningen	78 mln.	79 mln.
Totaal aantal fysieke uitleningen boeken	72 mln.	73 mln.
Aantal fysieke uitleningen boeken volwassenen	37 mln.	36 mln.

Onderwerpen	2014	2015
Aantal fysieke uitleningen boeken jeugd	36 mln.	38 mln.
Digitale bibliotheek		
Omvang digitale collectie in aantal titels		12.000
Aantal digitale uitleningen (e-books)		4,0 mln.
Aantal digitale gebruikers	160.000	234.000
• waarvan volwassen		198.000
• waarvan jeugd		36.000
Overig		
Aantal personeelsleden	6.841	6.813
Uitgaven van lokale bibliotheken	511 mln.	514 mln.
Inkomsten van lokale bibliotheken	524 mln.	519 mln.
Aantal activiteiten	72.000	82.000

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

In grote lijnen liggen de resultaten over 2015 op hetzelfde niveau als over 2014.

Sinds 1999 is een gestage terugloop zichtbaar in de kernindicatoren van het Nederlandse openbare bibliotheekwerk, zoals in het totaal aantal leden, de omvang van de collectie en de aantallen uitleningen (tabel 2). Deze ontwikkelingen waren mede aanleiding tot de Wsob. Hoewel geen conclusies kunnen worden getrokken uit de resultaten over één jaar, zou het beeld over 2015 er op kunnen wijzen dat na jaren van terugloop nu consolidatie aan het ontstaan is.

Tabel 2 Openbare bibliotheken 1999–2015

Onderwerpen	1999	2014	2015
Aantal bibliotheekorganisaties	544	157	156
Aantal leden	4,3 mln.	3,8 mln.	3,8 mln.
• waarvan volwassen	2,3 mln.	1,5 mln.	1,5 mln.
• waarvan jeugd	2,0 mln.	2,3 mln.	2,3 mln.
Omvang collectie in items	43 mln.	27 mln.	25 mln.
Aantal fysieke uitleningen	158 mln.	78 mln.	79 mln.
Aantal personeelsleden	10.000	6.800	6.800

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. Over een langere periode laat dit aantal een dalende trend zien: van circa 1.100 (hoofd)vestigingen in 2011 naar 770 in 2015. Gelijktijdig met deze daling is een groei zichtbaar in het aantal kleinere locaties waar bibliotheekdiensten worden geleverd, zoals servicepunten en afhaalpunten. In 2015 waren er daarvan 232 (209 in 2014) respectievelijk 56 (31

in 2014). Voor kinderen in het primair onderwijs komt steeds vaker een Bibliotheek op School beschikbaar, een samenwerkingsverband tussen de school en de lokale openbare bibliotheek. In 2015 waren er daarvan ruim 2.500 vestingen.

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.⁴ Eind 2015 bedroeg in Nederland de gemiddelde afstand tot een bibliotheeklocatie 1,9 km. In 2014 was dat 1,8 km. Regionaal zijn er grote verschillen. De bijlage geeft een overzicht van de spreiding en bereikbaarheid van bibliotheeklocaties per provincie. Bij de beoordeling van ontwikkelingen in de fysieke afstand moet ook rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van mobiele diensten (boekenservice aan huis), met de groei van het digitale aanbod en het samenbrengen van bibliotheekdiensten in gezamenlijke huisvesting met andere maatschappelijke voorzieningen.

Ontwikkelingen in gebruikers en gebruik

Het totaal aantal leden is in 2015 met circa 3,8 miljoen gelijk gebleven aan het aantal van 2014. Daarbinnen is het aantal volwassen leden gedaald en het aantal jeugdleden 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).

Tabel 3 Aantal leden 2005–2015

	1999	2005	2010	2014	2015
Volwassen	2.274	2.063	1.883	1.527	1.478
Jeugd	2.054	1.976	2.113	2.257	2.306
Totaal ¹	4.328	4.039	3.996	3.784	3.784

¹ Aantal leden x 1.000

De meerjarige groei van het aantal jeugdleden – van circa 2 miljoen in 2005 naar circa 2,3 miljoen in 2015 – is een positieve ontwikkeling en kan in verband worden gebracht met stimuleringsprogramma's op het gebied van leesbevordering en bestrijding van laaggeletterdheid.⁵ Zo doen vrijwel alle openbare bibliotheken mee aan BoekStart, onderdeel van het actieprogramma «Tel mee met taal». Ouders ontvangen in het kader van BoekStart drie maanden na de geboorte van hun kind via het consultatiebureau een uitnodiging bij de openbare bibliotheek een koffertje met voorleesmateriaal op te halen. Daarbij hoort een gratis lidmaatschap van de openbare bibliotheek. BoekStart heeft in 2015 een bereik van ongeveer een derde van alle baby's. In veel gemeenten volgt aansluitend daarop voor schoolgaande kinderen de Bibliotheek op School (primair en voortgezet onderwijs). In 2015 waren er 2.534 vestingen van de Bibliotheek op School (primair onderwijs). Ook zonder de formele samenwerking in het kader van de Bibliotheek op School werken veel scholen samen met de openbare bibliotheek aan leesbevordering. In samenhang met de groei van het aantal jeugdleden is in 2015 ook het aantal jeugduitleningen gestegen van 36 miljoen naar 38 miljoen. Voor het

⁴ Tweede Kamer, 2013–2014, 33 846, nr. 44.

⁵ Actieplan Laaggeletterdheid (2012–2015), Actieplan Kunst van Lezen (2012–2015) en Tel mee met Taal (vanaf 2015).

eerst is het aantal jeugduitleningen groter dan het aantal uitleningen aan volwassenen.

Niet alleen leden bezoeken de openbare bibliotheek. Circa 40% van de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder bezoekt de bibliotheek gemiddeld circa vier keer per jaar. In vergelijking met andere culturele voorzieningen is het gebruik van de openbare bibliotheek gelijkmatig gespreid over de verschillende bevolkingsgroepen. De openbare bibliotheek is een algemene publieke voorziening die bezocht en gebruikt wordt door alle bevolkingsgroepen, ongeacht leeftijd, inkomen, opleiding en etniciteit.⁶ Dit is een belangrijke publieke waarde van de openbare bibliotheek. De openbare bibliotheek kan hiermee bijdragen aan sociale cohesie en gelijke kansen. De evaluatie van de Wsob zal ingaan op verklarende factoren voor ontwikkelingen in gebruikers en gebruik.

De digitale bibliotheek

De Wsob maakt het mogelijk dat de openbare bibliotheken hun diensten langs fysieke 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 (met name e-books).

De landelijke digitale bibliotheek heeft in 2015 een sterke groei doorgemaakt. De digitale collectie is gegroeid naar circa 12.000 titels. Dat is een ongeveer een kwart van het totale e-bookaanbod op de Nederlandse markt. Ongeveer 230.000 personen leenden in 2015 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.⁷ Het is ook mogelijk alleen van de digitale diensten gebruik te maken («digital only»). Het tarief daarvoor is in overleg met de uitgevers en de openbare bibliotheken per 1 januari 2016 vastgesteld op € 42 per jaar.

In totaal vonden in 2015 bijna 4 miljoen digitale uitleningen plaats, waarvan ruim de helft via de zgn. VakantieBieb. De KB betaalt de rechthebbenden (uitgevers en auteurs) een vergoeding per uitlening. De hoogte daarvan is vastgelegd in overeenkomsten.

Tabel 4 Digitale collectie en uitleningen 2015

	Omvang collectie	Uitleningen
Volwassen	9.718	1.464.435
Jeugd	893	144.380
Overig ¹	1.037	2.304.068
Totaal	11.684	3.912.883

¹ Dit betreft met name de VakantieBieb. In de periode van de zomer- en kerstvakantie is een aantal digitale titels via een App gratis algemeen toegankelijk.

De collectie e-books is een mix van recent gepubliceerde titels en titels die langer op de markt zijn. De KB koopt de titels in op voordracht van een inkoopcommissie vanuit de openbare bibliotheken. In tegenstelling tot de

⁶ SCP, Sport en cultuur, patronen in belangstelling en beoefening, 2016.

⁷ De toegang tot het volledige digitale aanbod is gratis in combinatie met een basisabonnement van de lokale bibliotheek van tenminste € 42.

fysieke bibliotheek is het aandeel jeugd bij de digitale bibliotheek nog gering. Deels heeft dit te maken met een beperkt digitaal jeugdaanbod op de markt. In vervolg op een amendement van het lid Monasch c.s. werkt de KB aan een digitaal aanbod voor de jeugd dat in combinatie met het jeugdlidmaatschap van de fysieke bibliotheek gratis toegankelijk is.⁸ De digitale collectie omvat niet alleen e-books, maar ook educatieve content zoals hoorcolleges en cursus- en oefenmateriaal voor volwassenen, jeugd en voor specifieke groepen als vluchtelingen. Op die manier draagt de digitale collectie bij aan de vijf functies van de openbare bibliotheek.

In 2015 heb ik het initiatief genomen voor een EU-werkgroep «Lezen in een digitale omgeving». Nederland heeft deze werkgroep voorgezeten met Slowakije. De werkgroep heeft in het voorjaar van 2016 zijn eindrapport gepubliceerd.⁹ Uit een vergelijking van het digitale aanbod van openbare bibliotheken in EU-landen blijkt dat Nederland tot de voorlopers behoort (o.a. in het aantal beschikbare digitale titels, het aantal gebruikers en de condities voor het gebruik). Zo kan in Nederland, anders dan in veel andere Europese landen, een ingekochte digitale titel tegelijkertijd door een onbeperkt aantal bibliotheekleden worden geleend («one copy multiple user»). Veel Europese landen werken met een systeem van «one copy one user», waarbij een ingekochte digitale titel slechts door één bibliotheeklid tegelijk kan worden gebruikt.

De digitale bibliotheek is in ontwikkeling. Dat geldt in een breder perspectief ook voor het digitale lezen en de markt voor het e-book. Bij de inrichting van de digitale bibliotheek zoekt de KB naar een balans tussen de belangen van lezers, bibliotheken, uitgevers en boekhandels. Vertrekpunt daarbij is de publieke taak van de openbare bibliotheek zoals beschreven in de Wsob. Van aanzienlijk belang bij de verdere ontwikkeling van de digitale bibliotheek is de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 10 november 2016, waarbij digitale uitlening (e-lending) in vergaande mate gelijk wordt gesteld aan fysieke uitlening.¹⁰ Betrokken partijen beraden zich op de consequenties van deze uitspraak voor de bestaande praktijk. Ik zal u hierover afzonderlijk informeren.

3. Landelijke bibliotheekpas

De Tweede Kamer heeft de regering met de motie Dik-Faber verzocht zich met de bibliotheekbranche en de KB in te spannen voor een landelijke bibliotheekpas.¹¹ Wie lid is van de bibliotheek in de woonplaats, krijgt met deze pas tevens toegang tot de fysieke en digitale collecties en diensten van alle Nederlandse openbare bibliotheken. Als gevolg van de decentrale structuur van het bibliotheekwerk – er zijn circa 160 bibliotheekorganisaties met een groot aantal verschillende bibliotheeksystemen – is het ontwikkelen en invoeren van een gezamenlijke pas een complexe opgave. De invoering gaat daarom fasegewijs.

Met mijn brief van 3 december 2015 heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken bij de landelijke bibliotheekpas eind 2015. In aanvulling daarop kan het volgende worden gemeld:

- Per 1 januari 2016 is de eerste fase van de landelijke bibliotheekpas operationeel. Die bestaat uit de mogelijkheid van «gastlenen». Bibliotheekleden kunnen ook bij andere bibliotheekorganisaties dan de eigen bibliotheek materialen lenen. Daar is een extra pas voor nodig. Ongeveer 900 bibliotheekleden maken gebruik van deze mogelijkheid;

⁸ Tweede Kamer, 2013–2014, 33 846, nr. 43.

⁹ <http://bookshop.europa.eu/en/promoting-reading-in-the-digital-environment-pbNC0116151/>

¹⁰ Europese Hof van Justitie, arrest van 10 november 2016, C-174/15.

¹¹ Tweede Kamer, 2013–2014, 33 846, nr. 38.

- Leden met een basisabonnement van de lokale fysieke bibliotheek kunnen zonder meerkosten gebruikmaken van het digitale aanbod van de KB;
- Vanaf de tweede helft van 2016 is het mogelijk met één pas te lenen en terug te brengen bij alle bibliotheken die aan de landelijke bibliotheekpas deelnemen en die gebruik maken van gangbare bibliotheektechniek;
- In een later stadium kan de pas ook toegang geven tot andere diensten dan het lenen.

4. Tot slot

De monitor 2015 geeft een kwantitatief beeld van de stand van zaken in de Nederlandse bibliotheeksector in 2015, het eerste jaar na invoering van de Wsob. Voor de midterm review, die volgend jaar verschijnt, zal het beeld over 2015 en 2016 worden aangevuld met gegevens over onder meer de volgende thema's:

- De invulling van de vijf wettelijke bibliotheekfuncties met inbegrip van de activiteiten die bibliotheken ondernemen in het sociale domein;
- Het functioneren van het bibliotheekwerk als stelsel conform de netwerkbepalingen van de Wsob. Dit betreft o.a. de samenhang tussen het lokale, provinciale en landelijke niveau;
- De rol van de KB in het stelsel: de landelijke digitale bibliotheek, de landelijke stelseltaken en de bibliotheekvoorziening voor personen met een leeshandicap;
- De mogelijkheden voor burgerinitiatieven bij lokale besluitvorming over het bibliotheekwerk conform het amendement op artikel 6 Wsob van het lid Keijzer c.s.;
- De gebruikerservaringen en wensen bij de digitale bibliotheek.

Hoewel uit de resultaten over één jaar geen conclusies kunnen worden getrokken, zijn in de Monitor 2015 de volgende positieve ontwikkelingen zichtbaar:

- De bibliotheeksector is op macroniveau niet verder achteruitgegaan. Dat is voor het eerst sinds 2000. Het totaal aantal leden is stabiel op 3,8 miljoen. Dit sluit uiteraard niet uit dat cijfers op het niveau van individuele bibliotheken anders kunnen liggen;
- Het aantal jeugdleden en het aantal uitleningen jeugd groeien. Mogelijk is er een samenhang met de stimuleringsprogramma's voor leesbevordering. Bibliotheken tonen zich actief op dit gebied;
- De digitale bibliotheek begint substantie te krijgen. De collectie en het aantal gebruikers groeien snel. In 2015 waren 12.000 titels als e-book beschikbaar, er waren circa 230.000 gebruikers van de digitale bibliotheek en circa 4 miljoen digitale uitleningen;
- De openbare bibliotheek is een publieke voorziening die gebruikt wordt door alle bevolkingsgroepen. Dat is een belangrijke waarde in een tijd waarin de sociale cohesie onder druk staat.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker