

Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

Eindrapport



KWINK
GROEP

Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

Eindrapport

Den Haag, 17 / 12 / 2019

Auteurs: Ir. Bill van Mil, KWINK groep (projectleider)
Janine Mulder MSc., KWINK groep
Frederique Uytterlinde MSc., KWINK groep
Mandy Goes Msc., Panteia
Radboud Koning MSc., Rebel Group

KWINK
GROEP

 **Panteia**
Research to Progress

REBEL

KWINK
GROEP

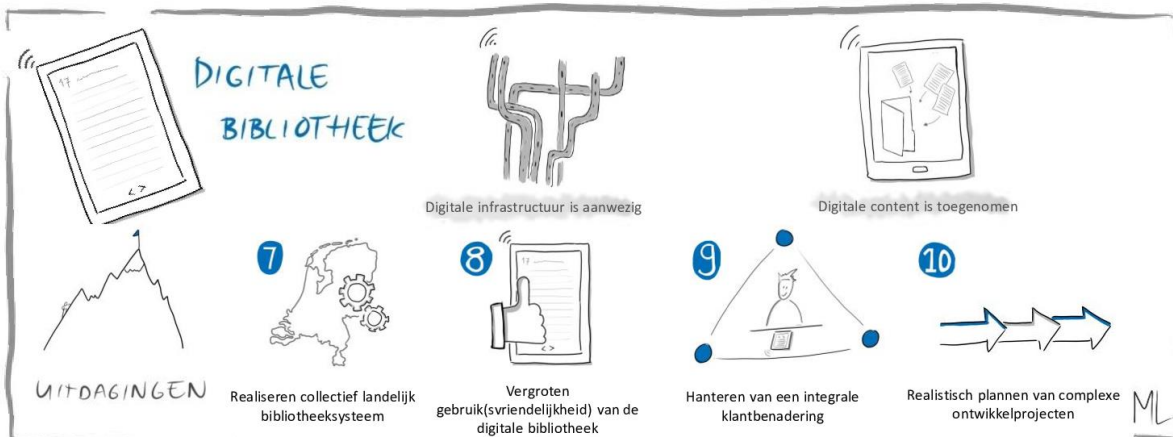
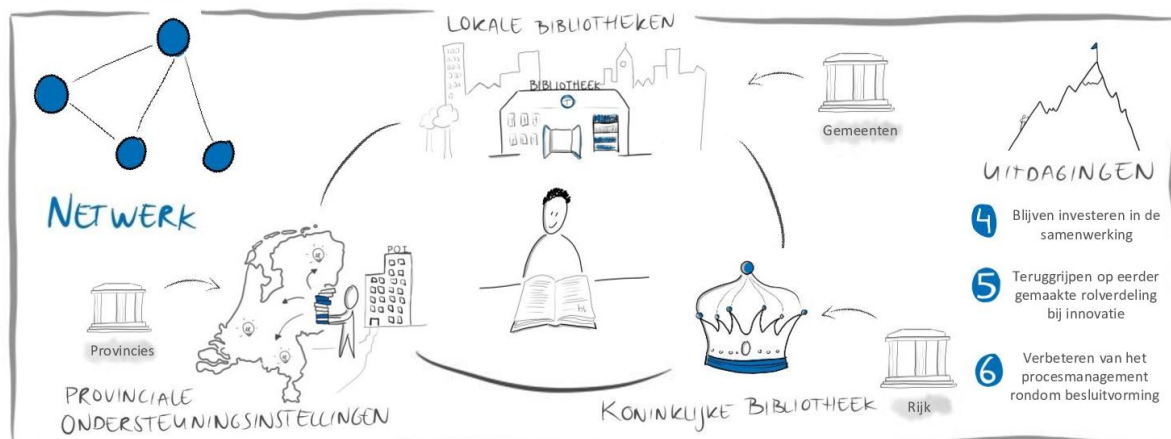
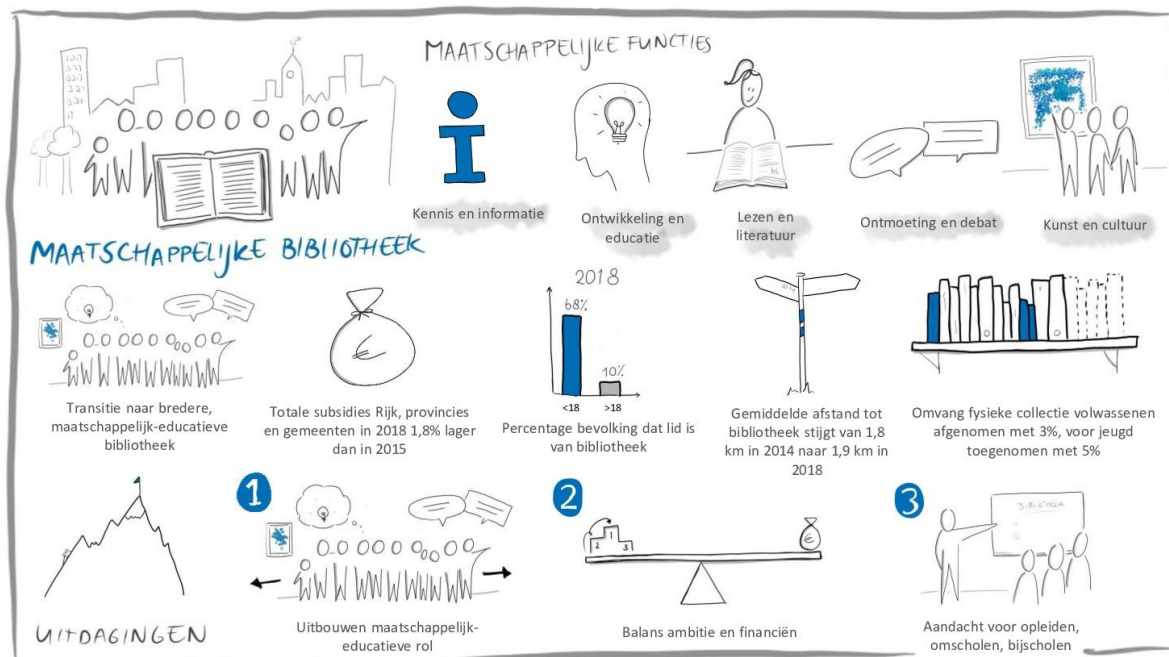
Inhoud

Samenvatting	6
1. Inleiding	13
1.1. Aanleiding	13
1.2. Onderzoeksvragen	13
1.3. Onderzoeksaanpak	13
1.4. Leeswijzer	14
2. Maatschappelijke functie openbare bibliotheek	15
2.1. Introductie	15
2.2. Ontwikkeling en invulling vijf functies	15
2.2.1. Functie 1: Ter beschikking stellen van kennis en informatie	17
2.2.2. Functie 2: Bieden mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie	18
2.2.3. Functie 3: Bevorderen lezen en laten kennismaken met literatuur	21
2.2.4. Functie 4: Organiseren ontmoeting en debat	24
2.2.5. Functie 5: Laten kennismaken met kunst en cultuur	24
2.2.6. Beelden gesprekspartners over de vijf functies in de praktijk	25
2.3. Vijf publieke waarden	26
2.4. Jeugdcontributie	28
2.5. Spreiding en bereik	29
2.5.1. Ontwikkeling aantal bibliotheeklocaties in Nederland	29
2.5.2. Ontwikkeling gemiddelde afstand tot vestiging of servicepunt	31
2.5.3. Ontwikkeling aantal gemeenten zonder bibliotheek conform Wsob33	
2.6. Burgerinitiatieven	41
2.7. Gebruik van de bibliotheek	43
2.7.1. Aantal leden en gebruikers	43
2.7.2. Perspectief niet-bibliotheekleden en niet-gebruikers	45
2.7.3. Bibliotheekbereik	46
2.7.4. Uitleeningen	47
2.7.5. Collectie	48
2.8. BES-eilanden	49
3. Bibliotheeknetwerk en rollen deelnemers	52
3.1. Introductie	52
3.2. Netwerkverplichtingen uit artikel 8 Wsob	52

3.3. Rolinvulling door partijen	56
3.3.1. Rol KB en Ministerie van OCW	56
3.3.2. Rol POI's en provincies	61
3.3.3. Rol lokale bibliotheken en gemeenten	63
4. Digitale bibliotheek	65
4.1. Introductie	65
4.2. Stand van zaken	65
4.3. Gebruikers en gebruik	69
5. Financiën	75
5.1. Ontwikkeling subsidies van gemeenten, provincies en Rijk	75
5.2. Verschillen in omvang subsidies van provincies	78
5.3. Verschillen in omvang subsidies van gemeenten	79
6. Doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk	85
6.1. Hoofdvraag: Effecten Wsob en uitdagingen toekomst	85
6.2. Onderzoeksvraag 1: Maatschappelijke functie bibliotheek	89
6.3. Onderzoeksvraag 2: Netwerk en deelnemers	92
6.4. Onderzoeksvraag 3: Digitale bibliotheek	95
Bijlage I. Gesprekspartners	97

EVALUATIE WSOB

CONCLUSIES OVER DOELTREFFENDHEID EN EFFECTEN WET STELSEL OPENBARE BIBLIOTHEEKVOORZIENINGEN EN UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST.



Samenvatting

Op 1 januari 2015 is de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) in werking getreden.

Er waren drie belangrijke aanleidingen voor het invoeren van de Wsob: (1) de maatschappelijke functie van het bibliotheekwerk was niet gedefinieerd; (2) er was onvoldoende samenhang in het bibliotheekstelsel; en (3) het digitale domein was nog niet goed geregeld. In het evaluatieonderzoek is voor elk van deze aanleidingen een onderzoeksvraag geformuleerd. Deze drie onderzoeksvragen worden hierna in deze samenvatting achtereenvolgens beantwoord. Na de beantwoording van deze drie onderzoeksvragen wordt de hoofdvraag beantwoord: Hoe is de huidige situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk eind 2018 (afgezet tegen de situatie voor invoering van de wet) en welke conclusies zijn daaruit te trekken over de doeltreffendheid en effecten van de Wsob?

Onderzoeksvraag 1: Heeft de Wsob bijgedragen aan een duidelijker profiel van een openbare bibliotheek als maatschappelijke organisatie met een aantal, deels nieuwe, publieke taken?

De openbare bibliotheek heeft een duidelijker profiel gekregen als maatschappelijk-educatieve organisatie met een aantal, deels nieuwe taken. Binnen de bibliotheeksector is de bredere, maatschappelijk-educatieve rol van openbare bibliotheken een gevestigd beeld en in toenemende mate is dit ook het geval buiten de sector.

De Wsob heeft aan dat nieuwe, bredere profiel bijgedragen, door het benoemen van vijf functies voor een openbare bibliotheekvoorziening. Deze functies zijn: a. ter beschikking stellen van kennis en informatie; b. bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie; c. bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur; d. organiseren van ontmoeting en debat; en e. laten kennis maken met kunst en cultuur. Deze vijf functies maken duidelijk dat de rol van de openbare bibliotheek meer behelst dan alleen het uitlenen van boeken, bijvoorbeeld het bestrijden van laaggeletterdheid, het aanbieden van cursussen waarmee inwoners hun digitale vaardigheden kunnen ontwikkelen en het organiseren van debat. We merken wel op dat de transitie naar het bredere, maatschappelijk-educatieve profiel van de openbare bibliotheek al voor de invoering van de Wsob in gang was gezet. De Wsob heeft middels het opnemen van de vijf functies in de wet deze transitie versterkt en er aan bijgedragen dat meer duidelijkheid is ontstaan over de bredere, nieuwe rol van de openbare bibliotheek.

Over het algemeen bieden bibliotheken inmiddels een brede verscheidenheid aan producten en diensten. Zij werken hierbij regelmatig samen met andere partijen. In welke mate afzonderlijke bibliotheken invulling geven aan het brede, maatschappelijke educatieve profiel loopt per bibliotheek uiteen. Dat hangt ook samen met de middelen die daarvoor beschikbaar zijn.

Uit de cijfers blijkt dat de beschikbare middelen (in termen van subsidies) in de periode 2015-2018 zijn afgenomen. De totale subsidie vanuit Rijk, provincies en gemeenten is in 2018 circa 1,8% lager dan in 2015 (namelijk van € 507 miljoen naar € 498 miljoen in 2018). Als wordt gecorrigeerd voor de inflatie in die periode (circa 3,4%) dan is de daling de facto circa 5%. De sterkste daling is zichtbaar bij de provinciale subsidies (een daling van 13,7% in 2018 ten opzichte van 2015, nog zonder correctie voor inflatie), maar ook de gemeentelijke subsidies zijn afgenomen.

Deze afgenomen subsidies brengen het risico met zich mee dat vestigingen of servicepunten moeten worden gesloten, dat de omslag naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek die deels nieuwe taken uitvoert wordt vertraagd of belemmerd en dat aan kwaliteit en slagkracht wordt ingeleverd als het gaat om het vervullen van de vijf functies in de wet. Voor een deel is dat ook al zichtbaar. De gemiddelde afstand tot een

bibliotheekvoorziening (vestiging of servicepunt) is 1,9 kilometer in 2018, terwijl die afstand in 2014 nog 1,8 kilometer was. In 178 gemeenten is de afstand naar een vestiging of servicepunt in 2018 toegenomen ten opzichte van 2014 (waar tegenover staat dat die afstand in 94 gemeenten is afgenomen).

Uitdaging 1: Uitbouwen van de brede, maatschappelijk-educatieve rol van de bibliotheek. Hoewel een grote slag is gemaakt in de transitie naar deze bredere rol, zowel voor inwerkingtreding van de wet als erna, is er op dit punt ook nog een grote stap te maken. Door de maatschappelijk-educatieve rol de komende jaren verder uit te bouwen kan de toegevoegde waarde van openbare bibliotheken voor de maatschappij worden vergroot en de positie verder worden verstevigd. Door goede voorbeelden en lokale best practices op te schalen en door landelijke allianties af te sluiten kan hier invulling aan worden gegeven.

Uitdaging 2: Aandacht voor de balans tussen financiering en ambities. Hoeveel subsidie Rijk, provincies en gemeenten verschaffen aan openbare bibliotheekvoorzieningen (Koninklijke Bibliotheek, provinciale ondersteuningsinstellingen en lokale bibliotheken) is een politieke keuze en wordt niet voorgeschreven in de Wsob. Gemeenten zijn bijvoorbeeld niet verplicht een openbare bibliotheekvoorziening te financieren. Als onderzoekers doen wij ook geen aanbeveling over het al dan niet verplichten van gemeenten om een bibliotheekvoorziening te subsidiëren. Wel vragen we aandacht voor balans tussen enerzijds de ambities voor de bibliotheeksector (de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek en behoud van nabijheid van bibliotheeklocaties voor inwoners) en anderzijds de beschikbare middelen (in termen van subsidies) waarmee de bibliotheeksector deze ambities moet realiseren.

Uitdaging 3: Sectorbrede aandacht voor het opleiden, omscholen en bijscholen van het personeelsbestand (inclusief vrijwilligers) passend bij de deels nieuwe taken. Een bredere, maatschappelijk-educatieve rol betekent dat aanvullende en deels nieuwe eisen worden gesteld aan de competenties van medewerkers om op kwalitatief hoogwaardige wijze nieuwe producten en diensten te kunnen leveren. De competenties van het huidige personeelsbestand zijn nog niet geheel in overeenstemming met deze veranderende rol en bovendien ervaren niet alle bibliotheken voldoende financiële ruimte om medewerkers (en vrijwilligers) om of bij te scholen, terwijl dat wel nodig is om de nieuwe taken kwalitatief hoogwaardig te kunnen oppakken. Wij bevelen het bibliotheeknetwerk aan dit vraagstuk gezamenlijk op te pakken.

Onderzoeksvraag 2: Vervullen partijen hun rollen in het netwerk en is de samenhang in het bibliotheekstelsel hierdoor toegenomen?

De samenhang in het stelsel is verbeterd doordat de rollen en taken voor het lokale, provinciale en landelijke niveau in de wet zijn beschreven. In de wet is vastgelegd welke partijen deelnemers zijn in het netwerk en wat hun gezamenlijke activiteiten zijn (artikel 8 van de Wsob). De deelnemers aan het netwerk werken naast de activiteiten die in de wet worden genoemd onder meer samen aan programma's als Basisvaardigheden, BoekStart en de Bibliotheek *op school*. Op een aantal onderwerpen is het goed gelukt om de samenwerking tussen de drie lagen vorm te geven of om onderlinge afspraken te maken in de sector (bijvoorbeeld ten aanzien van de inkoop van e-content en het Gezamenlijk Collectieplan).

Tegelijkertijd zien we dat de samenwerking op onderdelen nog erg moeizaam verloopt, bijvoorbeeld met betrekking tot een Nationale Bibliotheekpas of bij het realiseren van een collectief landelijk bibliotheekstelsel. De samenwerking in de sector rondom innovatie en de digitale bibliotheek valt nog verder te verbeteren.

Soms gaat de samenwerking op onderdelen nog erg moeizaam omdat er discussie is over de rollen van partijen en deze rollen niet zijn uitgekristalliseerd. Soms zijn die rollen wel eerder beschreven en afgesproken, maar komen ze steeds opnieuw ter discussie te staan. Dat laatste is het geval bij de taak van innovatie. Tevens wordt door verschillende partijen in het stelsel genoemd dat de samenwerking tussen de Koninklijke Bibliotheek (KB)

en de Vereniging van Openbare Bibliotheken moeizaam verloopt. Dat samenwerking op onderdelen nog moeizaam verloopt, ligt overigens meestal niet aan de wet. Veel vaker ligt de verklaring in het gegeven dat samenwerking moet plaatsvinden in een netwerk met veel deelnemers (bijna 150 lokale bibliotheekorganisaties, acht provinciale ondersteuningsinstellingen (POI's) en de KB) die verschillende opvattingen, verschillende uitgangssituaties en verschillende opdrachtgevers hebben.

De wet stelt dat drie overheidslagen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen. In de praktijk zien we dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), provincies en gemeenten soms meer bezig zijn met hun eigen beleid dan met het gezamenlijke beleid en de afstemming met elkaar. Wat op diverse plekken wel is verbeterd is het contact en de afstemming tussen provincies en de gemeenten in die provincies.

De wijze waarop provincies en gemeenten invulling geven aan hun rol in het netwerk en hun opdrachtgevende rol richting de instellingen die ze subsidiëren loopt uiteen. De wensen en accenten van de ene gemeente of provincie zijn heel anders dan die van de andere gemeente of provincie. En de omvang van de verstrekte subsidie (per inwoner) loopt ook sterk uiteen. Dit bemoeilijkt volgens de sector ook de krachtenbundeling bij beoogde gezamenlijke initiatieven.

Uitdaging 4: Blijven investeren in de samenwerking in het bibliotheeknetwerk, verbeteren samenwerking tussen de KB en de VOB en strakker organiseren van de voorbereiding en terugkoppeling van het bestuurlijk overleg tussen de overheden. Voor de KB en de VOB geldt dat ze nog een betere modus zullen moeten vinden om elkaar te consulteren en om elkaar vervolgens ook weer de ruimte te geven om hun eigen rol te vervullen. Voor de partijen in het bestuurlijk overleg geldt dat het ophalen van gespreksonderwerpen en de terugkoppeling kunnen worden verbeterd.

Koninklijke Bibliotheek

De KB stuurt het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen aan (door afstemming en coördinatie, door educatie, informatie en reflectie; en door vertegenwoordiging en promotie), houdt de landelijke digitale bibliotheek in stand en verzorgt de bibliotheekvoorziening van noodzakelijk omgezette werken voor personen met een handicap (naast nog een aantal andere taken).

Op de invulling van die eerste twee taken door de KB is verhoudingsgewijs veel kritiek geuit. We merken daarbij op dat ten minste een aanzienlijk deel van die kritiek inherent is aan de lastige rol die KB moet vervullen. De KB moet immers laveren tussen draagvlak ontwikkelen en daadkracht tonen en dat gaat niet altijd samen. Dat het netwerk voornamelijk decentraal wordt gefinancierd door gemeenten die ook eigen wensen hebben, maakt de uitvoering van de taken door de KB extra gecompliceerd. We merken hierbij op dat we het overigens positief vinden dat de KB veel naar buiten treedt en ook contact onderhoudt met individuele bibliotheken en POI's. Dat zorgt soms voor nieuwe pilots en kleine bewegingen als het niet lukt om alle bibliotheken mee te nemen. Het voorgaande neemt niet weg dat ook verbetering is te realiseren.

Uitdaging 5: Verbeteren van het procesmanagement rondom besluitvorming inzake zowel de digitale bibliotheek als de netwerkaangelegenheden. Bijvoorbeeld door een betere explicitering van de rollen van de KB en die van andere deelnemers aan het netwerk bij specifieke onderwerpen (zoals die er bijvoorbeeld ook zijn op het gebied van de inkoop van digitale content).

Provinciale ondersteuningsinstellingen (POI's)

POI's zijn verantwoordelijk voor de distributie van fysieke werken door middel van Interbibliothecair Leenverkeer (IBL) en voor de ontwikkeling van innovaties ten behoeve van de lokale bibliotheken, in

overeenstemming met de KB in verband met haar coördinerende taak. Ze bevinden zich op een positie tussen het lokale en het landelijke niveau.

We zien dat de rol van de POI's niet voor iedereen zichtbaar en relevant is. Dit horen we met name vanuit gemeenten en sommige bibliotheken, waarbij voor bibliotheken mogelijk ook een rol speelt dat ze de financiële middelen die aan de POI ter beschikking worden gesteld graag zelf zouden willen ontvangen om bijvoorbeeld innovaties te realiseren. Ook zien we dat de waardering voor de POI vanuit bibliotheken sterk uiteen loopt.

We merken op dat voor POI's (net als voor de KB) geldt dat ze een rol moeten vervullen die niet eenvoudig is. De wet heeft voor de POI's minder sterk geleid tot duidelijkheid van de rol en taakopvatting dan dat dit voor de KB en de lokale bibliotheken geldt. We horen in de evaluatie bijvoorbeeld nog steeds sterk verschillende interpretaties terug over wat de rol van de POI's bij innovatie zou moeten zijn (en zelfs ook over wat innovatie is). Het voorgaande neemt niet weg dat ook te zien is hoe POI's vanuit hun netwerkrol inhoudelijk bijdragen aan innovaties en een duidelijk kenbare bijdrage leveren aan de implementatie en uitvoering van (landelijke) programma's op lokaal niveau.

Veel provincies hebben zich sinds de inwerkingtreding van de Wsob expliciet geheroriënteerd op hun rol. We zien mede daardoor een ontwikkeling in enkele provincies dat innovatiemiddelen niet (alleen) aan de POI beschikbaar worden gesteld, maar dat ook lokale bibliotheken daar direct aanspraak op kunnen maken. We zien bovendien een toename in de afstemming tussen POI's onderling (in SPN: Stichting Samenwerkende POI's Nederland) en ook tussen provincies (in IPO-verband). De rolinvulling van de POI's verschilt sterk per provincie en dat heeft vaak ook te maken met de middelen die een provincie beschikbaar stelt aan een POI (en dat loopt per provincie zeer sterk uiteen).

Uitdaging 6: Teruggrijpen op de rolverdeling bij innovatie die reeds eerder is gemaakt en afgestemd. Deze rolverdeling bij innovatie is beschreven in paragraaf 3.5 van de Gezamenlijke innovatieagenda 2016-2018, die is opgesteld door de Koninklijke Bibliotheek in opdracht van het bestuurlijk overleg OCW, IPO, VNG op basis van input vanuit het bibliotheeknetwerk, lokale en provinciale overheden, IPO, VNG, POI's, SPN en VOB en netwerkpartners van de openbare bibliotheken.

Lokale bibliotheken

Lokale bibliotheken werken aan de transitie naar een breder, maatschappelijk-educatief profiel van de openbare bibliotheek. In welke mate ze dat doen loopt uiteen. Er is op dat punt een grote variëteit tussen de bijna 150 lokale bibliotheekorganisaties. Deze variëteit valt deels te verklaren door de uiteenlopende wensen van de subsidieverstrekende en opdrachtgevende gemeenten, maar ook door de omvang van de subsidie waarmee een lokale bibliotheekvoorziening het moet doen. Er zijn gemeenten die veel hebben bezuinigd en waar locaties van de bibliotheek zijn verdwenen, maar er zijn ook gemeenten die aanvullend hebben geïnvesteerd in de uitrol van de maatschappelijke bibliotheek, die multifunctionele accommodaties neerzetten en cultuurhuizen creëren waarin de bibliotheek samen met andere organisaties wordt gehuisvest.

Onderzoeksvraag 3: Is sinds de invoering van de Wsob een voor het algemene publiek relevante digitale openbare bibliotheek ontstaan?

We zien dat er een voor het algemeen publiek relevante digitale openbare bibliotheek is ontstaan, waarvan onder meer de gebruiksvriendelijkheid en de integrale klantbenadering nog verder kunnen worden verbeterd.

Er is een digitale infrastructuur en er is digitale content beschikbaar voor het publiek, zowel voor jeugd als voor volwassenen. De digitale content wordt centraal en in afstemming met het bibliotheeknetwerk ingekocht en beschikbaar gesteld via de onlinebibliotheek.nl en de lokale bibliotheken. De hoeveelheid content is toegenomen (met name voor volwassenen), onder meer omdat het de bibliotheeksector is gelukt om door

middel van het e-lending convenant afspraken te maken over het kunnen uitlenen van e-books en over de vergoeding die daar tegenover staat voor uitgevers, auteurs, vertalers en illustratoren. Daarbij geldt het 'one copy multiple users'-model: een e-book kan aan meerdere bibliotheekgebruikers tegelijkertijd worden uitgeleend. Het gaat bij digitale content niet alleen om e-books maar bijvoorbeeld ook om luisterboeken, om databestanden of educatieve diensten zoals Klik & Tik. Er is niet alleen digitale content voor het algemene publiek maar ook voor de doelgroep van personen met een leeshandicap.

Het gebruik van de digitale openbare bibliotheek is toegenomen. Het aantal digitale gebruikers was 160.000 in 2014. Het aantal accounts bij de digitale bibliotheek is gestegen van 816.050 in 2015 naar 1.797.643 in 2018 (overigens met de kanttekening dat een groot deel van de accounts niet regelmatig wordt gebruikt). Het aantal uitleningen van de digitale collectie groeide in de periode 2016-2018 van 1,6 miljoen naar 3,5 miljoen uitleningen.

Uitdaging 7: Realiseren van een collectief landelijke bibliotheekstelsel. Momenteel is er nog geen samenhang in de bibliotheeksystemen van lokale bibliotheken. De KB dient bij het bouwen van toepassingen voor de digitale infrastructuur momenteel rekening te houden met vijf verschillende leveranciers van bibliotheeksystemen die door de bijna 150 bibliotheekorganisaties in Nederland worden gebruikt. Dat is niet doelmatig en daarom wordt in het netwerk samengewerkt richting een collectief landelijk bibliotheekstelsel.

Uitdaging 8: Vergroten gebruik en verbeteren gebruiksvriendelijkheid van de digitale bibliotheek. Het gebruik van de digitale bibliotheek is weliswaar gestegen, maar de doelstelling die de KB zichzelf heeft opgelegd is nog niet behaald (bereiken van 17,5% van de Nederlanders). Bovendien zijn er veel signalen over de beperkte gebruiksvriendelijkheid van de digitale bibliotheek.

Uitdaging 9: Hanteren van een integrale klantbenadering door de online bibliotheek en lokale bibliotheken. Deze integrale benadering wordt nog gemist. Klantgegevens en leesinformatie worden niet goed gedeeld door de online bibliotheek en lokale bibliotheken, waardoor kansen onbenut blijven om de klant beter te bedienen met aanbod dat past bij zijn of haar wensen.

Uitdaging 10: Realistisch plannen van complexe ontwikkelprojecten. Een laatste uitdaging heeft betrekking op de constatering dat de KB de eigen planning van ontwikkelprojecten regelmatig niet haalt, vaak omdat die plannen te rooskleurig lijken te zijn in het licht van de complexiteit van de projecten.

Onderzoeksvraag 4: Hoe is de huidige situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk eind 2018 (afgezet tegen de situatie voor invoering van de wet) en welke conclusies zijn daaruit te trekken over de doeltreffendheid en effecten van de Wsob?

De huidige situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk is anders dan de situatie die er voor invoering van de wet was (2014).

Eenzijds: Veel bibliotheken hebben stappen gezet in de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek en leveren via deels nieuwe taken toegevoegde waarde in de samenleving. De bibliotheek is een goed bezochte publieke instelling: 40% van de Nederlandse bevolking van zes jaar of ouder heeft in 2018 ten minste één keer de bibliotheek bezocht. Een steeds groter aandeel van de bezoekers komt om iets anders te doen dan het lenen van bibliotheekmaterialen. Het aantal accounts bij de digitale bibliotheek is gestegen in 2018 en meer dan verdubbeld ten opzichte van 2015 (en dat geldt ook voor het aantal digitale uitleningen). Het aantal jeugdleden nam tot en met 2017 nog toe (om vervolgens in 2018 weer licht af te nemen). Het aantal bibliotheekorganisaties dat jeugdcontributie rekent is gedaald van negentien bibliotheken in 2014 naar veertien bibliotheken in 2019.

Anderzijds geldt dat de omvang van de totale subsidie aan de bibliotheeksector is afgenomen. Het aantal (hoofd)vestigingen en servicepunten in Nederland is met circa 8% is gedaald. De gemiddelde afstand voor inwoners tot een bibliotheek(hoofd)vestiging of servicepunt is toegenomen van gemiddeld 1,8 kilometer naar gemiddeld 1,9 kilometer. Het aantal volwassen leden is verder afgenomen. De fysieke collectie is afgenomen en dat geldt ook voor de fysieke uitleningen (en de stijging van het aantal digitale uitleningen compenseert dit niet).

De vraag is welke conclusies uit deze ontwikkelingen zijn te trekken voor de doeltreffendheid en effecten van de wet. Ons beeld is dat voor sommige van de ontwikkelingen hiervoor geldt dat aantoonbaar is dat de inwerkingtreding van de wet eraan heeft bijgedragen. Zo is bijvoorbeeld aannemelijk dat de wet heeft bijgedragen aan de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek. Voor andere ontwikkelingen geldt dat er een aannemelijk verband is met de wet. Zo is bijvoorbeeld aannemelijk dat de daling van het aantal bibliotheken dat jeugdcontributie heft, samenhangt met de eisen die de Wsob stelt aan het mogen heffen van jeugdcontributie. Voor weer andere ontwikkelingen geldt dat het vooral andere (autonome) factoren dan de wet zijn geweest die een drijvende kracht achter de ontwikkeling zijn. Dat het aantal digitale uitleningen stijgt wordt mogelijk gemaakt door inspanningen van de bibliotheeksector, maar wordt ook veroorzaakt door digitalisering van het lezen. Dat de totale subsidie aan de bibliotheeksector is afgenomen hangt ook samen met dat sommige gemeenten moeten bezuinigen (bijvoorbeeld als gevolg van toegenomen uitgaven aan zorg), naast de constatering dat de Wsob geen verplichting oplegt aangaande subsidiëring van de bibliotheekvoorziening.

In aanvulling op het voorgaande merken we op dat stakeholders in het bibliotheeknetwerk vrijwel allemaal positief zijn over het feit dat de Wsob er gekomen is. De wet heeft voor hen een aantal belangrijke effecten gehad. Daarbij wordt onder meer genoemd dat de wet heeft bijgedragen aan duidelijkheid over de rollen van de deelnemers in het netwerk. Het expliciteren van de vijf functies van de openbare bibliotheek heeft bijgedragen aan meer duidelijkheid en minder discussie over de rol van openbare bibliotheken. Dat heeft geleid tot een versteviging van de positie en tot het kunnen bieden van meer toevoegde waarde vanuit die verstevigde positie. Het centraal (samen) inkopen van digitale content en het (via de KB) gezamenlijk ontwikkelen en instandhouden van de digitale bibliotheek zijn ook vaak genoemd als belangrijke effecten van de wet.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij enkele wetsartikelen in de Wsob. Sommige stakeholders geven aan dat dat er in de wet volgens hen meer geboden en verboden moeten worden opgenomen. Zo hebben diverse stakeholders (waaronder individuele gemeenten en individuele bibliotheken) zich bijvoorbeeld kritisch uitgelaten over het ontbreken van een verplichting voor gemeenten om een bibliotheekvoorziening te financieren en het ontbreken van een verbod op het heffen van jeugdcontributie. Wij vinden dat het aan de sector zelf of aan de politiek is om bij dit soort vraagstukken afwegingen te maken.

Daarnaast wijzen sommige stakeholders op het ontbreken van bepaalde onderwerpen in de wet. Zo is bijvoorbeeld genoemd het ontbreken in de wet van kwaliteitsnormen voor het bibliotheekwerk of van opleidings- en competentievereisten voor bibliotheekmedewerkers. De vraag is echter wat een borging in de wet zou toevoegen aan de kwaliteitsborging die nu via certificering van bibliotheken reeds plaatsvindt en waaraan nagenoeg alle bibliotheken meedoen.

Voorts hebben sommige stakeholders aangegeven dat de wet op onderdelen duidelijker zou moeten zijn of dat de terminologie volgens hen niet passend is. Zo zijn bijvoorbeeld sommige lokale en provinciale stakeholders kritisch op de term 'aansturing van het netwerk' door de KB in de wet omdat dit volgens hen onvoldoende recht doet aan het gegeven dat het stelsel in sterke mate lokaal wordt gefinancierd (en daarbij zou geen aansturing door de KB passen). Zo zijn sommige stakeholders van mening dat de formulering in de wet beter

zou moeten benadrukken dat ook lokale bibliotheken zich met digitale innovatie kunnen bezighouden. Daarnaast zijn diverse stakeholders van mening dat de rollen rondom de innovatietaak nog te weinig kaderstellend zijn. Zo geeft de wet aan dat de POL's verantwoordelijk zijn voor de 'ontwikkeling' van innovaties ten behoeve van de lokale bibliotheken, maar dat roept de vraag op wie verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het organiseren van experimenten en de opschaling van innovaties. Ook hier is de vraag wat aanpassing van de wet oplevert tegen de achtergrond dat in de Gezamenlijke innovatieagenda bijvoorbeeld al een gedetailleerde taakverdeling op het gebied van innovatie is uitgeschreven.

Hoewel misschien met de kennis en ervaring van de afgelopen jaren sommige formuleringen in de wet anders gekozen zouden kunnen worden, is tegelijkertijd op grond van dit evaluatieonderzoek weinig aanleiding te veronderstellen dat aanpassing van de wet de sleutel is tot een veel beter functionerende bibliotheeksector. Ons beeld is dat verbetering vooral te behalen in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de taken en artikelen in de wet en de wijze waarop de komende jaren invulling wordt gegeven aan de uitdagingen die in deze evaluatie zijn beschreven.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Per 1 januari 2015 is de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) in werking getreden. De Wsob komt voort uit de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) die voorheen het wettelijk kader voor het openbare bibliotheekwerk was. De Wsc bood geen adequate basis meer voor de huidige praktijk van het bibliotheeknetwerk en voor de digitale ontwikkelingen in de bibliotheeksector.

In artikel 29 van de Wsob is vastgelegd dat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag moet worden gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Artikel 29 vormt daarmee de wettelijke aanleiding tot deze evaluatie. KWINK groep, Panteia en Rebel Group voeren de evaluatie uit in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

1.2. Onderzoeksvragen

Artikel 29 van de Wsob bepaalt dat de evaluatie inzicht dient te geven in de doeltreffendheid en de effecten van de Wsob. Hierbij dient de situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk aan het eind van 2018 te worden afgezet tegen de situatie voor invoering van de wet in 2015. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe is de huidige situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk eind 2018 (afgezet tegen de situatie voor invoering van de wet) en welke conclusies zijn daaruit te trekken over de doeltreffendheid en effecten van de Wsob?

Voorts waren er drie belangrijke aanleidingen voor het invoeren van de Wsob: (1) de maatschappelijke functie van het bibliotheekwerk was niet gedefinieerd; (2) er was onvoldoende samenhang in het bibliotheekstelsel; en (3) het digitale domein was nog niet goed geregeld. In aanvulling op de algemene hoofdvraag vormen deze aanleidingen de drie onderzoeksvragen het onderzoek. De drie onderzoeksvragen zijn:

1. *Heeft de Wsob bijgedragen aan een duidelijker profiel van een openbare bibliotheek als maatschappelijke organisatie met een aantal, deels nieuwe, publieke taken?*
2. *Vervullen partijen hun rollen in het netwerk en is de samenhang in het bibliotheekstelsel hierdoor toegenomen?*
3. *Is sinds de invoering van de Wsob een voor het algemene publiek relevante digitale openbare bibliotheek ontstaan?*

1.3. Onderzoeksaanpak

De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode juni 2019 tot en met november 2019. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Koninklijke Bibliotheek (KB), de Stichting Samenwerkende POI's Nederland (SPN) en de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB).

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- **Documentanalyse.** Beschikbare informatie over de bibliotheeksector is geanalyseerd om een feitelijk beeld te krijgen van de activiteiten en resultaten. Het gaat om gegevens afkomstig uit de jaarlijkse gegevenslevering en rapportages van het Bibliotheekonderzoeksplatform (BOP). Tevens is gebruik gemaakt van openbare bronnen en onderzoeken.
- **Enquêtes.** In het kader van dit onderzoek zijn twee enquêtes uitgezet: een enquête onder bibliotheekdirecteuren van openbare bibliotheken en een enquête onder burgers (hierna: consumentenenquête).
 - De enquête onder bibliotheekdirecteuren is uitgezet om het perspectief van lokale bibliotheken mee te nemen in de evaluatie. Deze enquête is via de KB uitgezet onder alle bibliotheekdirecteuren. In totaal hebben 72 directeuren de enquête ingevuld. Met in totaal 146 openbare bibliotheken in Nederland is de respons dus bijna 50%.
 - De consumentenenquête is uitgezet om (1) het gebruikersperspectief van leden, gebruikers en/of bezoekers van de bibliotheek mee te nemen en om (2) het perspectief mee te nemen van mensen die geen lid, gebruiker en/of bezoeker zijn van de bibliotheek zijn. In totaal hebben 1.152 consumenten de enquête ingevuld, onderverdeeld naar drie doelgroepen waar vooraf op is geselecteerd: niet-leden 18-34 jaar (384), niet-leden >35 jaar (382) en leden >18 jaar (386). De uitkomsten zijn representatief met een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutenmarge van 5%).
- **Verdiepende interviews stakeholders en groepsgesprekken.** Er zijn twintig verdiepende gesprekken gevoerd met stakeholders uit het bibliotheekveld. Bijlage I bevat een overzicht van de gesprekspartners. Daarnaast zijn zes groepsgesprekken gevoerd met bibliotheekdirecteuren (twee bijeenkomsten), met vertegenwoordigers van gemeenten (twee bijeenkomsten), met vertegenwoordigers van provincies (één bijeenkomst), met POI's (één bijeenkomst) en met de KB (twee bijeenkomsten).
- **Toetsing eerste beelden en opstellen rapportage.** Op basis van de verzamelde informatie uit de documentanalyse en de gesprekken zijn conceptbevindingen opgesteld. Deze zijn getoetst bij de begeleidingscommissie alvorens de rapportage is opgesteld.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we de stand van zaken met betrekking tot openbare bibliotheken uiteen. We beschrijven de ontwikkeling en invulling van de vijf functies en de vijf publieke waarden van openbare bibliotheken. Tevens komen de spreiding, het bereik en het gebruik van de openbare bibliotheek aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het bibliotheeknetwerk. Het functioneren van het netwerk wordt in dit hoofdstuk beschreven aan de hand van de zes netwerkverplichtingen uit artikel 8 van de Wsob. Vervolgens worden de rol en rolinvulling besproken van de deelnemers van het netwerk en de overheidspartijen die een netwerkverantwoordelijkheid dragen. In hoofdstuk 4 beschrijven we de stand van zaken rondom de digitale bibliotheek inclusief voornemens voor de toekomst, cijfers en ervaringen. Hoofdstuk 5 gaat in op de financiën van de bibliotheeksector. Ontwikkelingen in de financiering vanuit het Rijk, provincies en gemeenten worden in beeld gebracht. Tevens worden verschillen in de (omvang van de) subsidies van provincies en gemeenten beschreven. In hoofdstuk 6 bespreken we de conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen. Daarbij benoemen we ook uitdagingen voor de toekomst. Tot slot is een bijlage opgenomen met daarin een overzicht van de organisaties die zijn gesproken in het kader van de evaluatie en de bijeenkomsten en groepsgesprekken die zijn georganiseerd.

2. Maatschappelijke functie openbare bibliotheek

2.1. Introductie

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag: *Heeft de Wsob bijgedragen aan een duidelijker profiel van de openbare bibliotheek als maatschappelijke organisatie met een aantal, deels nieuwe, publieke taken?* Eén van de drie aanleidingen voor het invoeren van de Wsob was het ontbreken van een definiëring van de maatschappelijke functie van bibliotheekwerk. Lange tijd was er maatschappelijke consensus over de functie en verschijningsvorm van de openbare bibliotheek. Daardoor werd het ontbreken van een wettelijke definitie van de openbare bibliotheek en haar maatschappelijke functie niet als problematisch ervaren.¹ Nieuwe ontwikkelingen brachten hier echter verandering in. Zo diende zich in de besluitvorming over de budgetten voor het openbare bibliotheekwerk binnen gemeenten steeds vaker de vraag naar de invulling van de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek aan. De Wsob heeft hier verandering in gebracht door expliciet vijf maatschappelijke functies van een openbare bibliotheek te benoemen.

We bespreken in dit hoofdstuk de stand van zaken met betrekking tot openbare bibliotheken. We gaan daarbij allereerst in op de manier waarop bibliotheken invulling geven aan hun maatschappelijk-educatieve rol. Daarbij bespreken we de ontwikkeling en invulling van de vijf functies, als ook de vijf publieke waarden van openbare bibliotheken. Vervolgens gaan we in op de spreiding en het bereik van openbare bibliotheken. Ook komen burgerinitiatieven aan de orde en het heffen van jeugdcontributie. Tot slot bespreken we het gebruik van de bibliotheek, waarbij we ingaan op het aantal leden, het bereik van de bibliotheek, het aantal uitleningen en de omvang van de collectie.

2.2. Ontwikkeling en invulling vijf functies

Artikel 5 beschrijft vijf wettelijke kernfuncties van openbare bibliotheken. Er is pas sprake van een openbare bibliotheekvoorziening als deze vijf functies worden vervuld. De functies dienen bij te dragen aan de persoonlijke ontwikkeling en verbetering van de maatschappelijke kansen van het algemene publiek. De vijf wettelijke functies van een openbare bibliotheekvoorziening zijn:

1. Ter beschikking stellen van kennis en informatie;
1. Bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie;
2. Bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur;
3. Organiseren van ontmoeting en debat;
4. Laten kennis maken met kunst en cultuur.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de eerste drie functies, ook wel aangeduid met 'lezen, leren en informeren', de kern vormen van het bibliotheekwerk.² De overige twee functies (ontmoeting en debat, en kunst en cultuur) zijn daarvan afgeleid. Ze dragen bij aan een duurzame positionering van

¹ Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

² Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

bibliotheken door hen in staat te stellen de verbinding te zoeken met de media, erfgoedinstellingen en instellingen voor cultuureducatie en/of volwasseneneducatie. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de vijf functies is afhankelijk van de lokale vraag en het lokale beleid. Er kan zowel in fysieke als in digitale vorm invulling aan worden gegeven.

In deze rapportage sluiten we aan bij de jaarlijkse gegevenslevering waarin bibliotheken rapporteren over de activiteiten die zij uitvoeren in het kader van de vijf maatschappelijke functies. Dit geeft een beeld van de manieren waarop bibliotheken invulling geven aan de vijf functies. We beschrijven op hoofdlijnen de activiteiten, diensten en/of producten die bibliotheken aanbieden per functie. Bij de beschrijving van de activiteiten houden we de indeling aan die volgt uit de omschrijving van de meest recente vragenlijst (gegevenslevering 2018). De activiteiten, diensten en/of producten die wij beschrijven betreffen landelijke programma's. Daarnaast zijn er tal van producten en diensten zijn die worden aangeboden door lokale bibliotheken.

Tabel 1 geeft allereerst het aantal georganiseerde activiteiten weer voor de jaren waarin de Wsob in werking is (2015- 2018) en het jaar voor invoering van de Wsob (2014). Het totaal aantal georganiseerde activiteiten is in de periode 2015 tot en met 2018 toegenomen met 157%. In deze periode werd het grootste gedeelte van de activiteiten georganiseerd in het kader van functie twee (educatie en ontwikkeling) en functie drie (lezen en literatuur). Waar in 2015, 2016 en 2017 het grootste gedeelte van de activiteiten werd georganiseerd in het kader van functie drie (lezen en literatuur, respectievelijk 46%, 47% en 40%), is dat in 2018 functie twee (educatie en ontwikkeling, 43%).

	2014	2015	2016	2017	2018
Kennis en informatie (functie 1)	11.848 (16%)	4.028 (5%)	7.073 (7%)	10.413 (7%)	14.137 (7%)
Educatie en ontwikkeling (functie 2)	36.236 (49%)	24.991 (32%)	32.084 (33%)	55.518 (38%)	87.041 (43%)
Lezen en literatuur (functie 3)	17.123 (23%)	36.236 (46%)	45.292 (47%)	57.685 (40%)	65.662 (33%)
Ontmoeting en debat (functie 4)	Onbekend ³	4.946 (6%)	4.774 (5%)	6.860 (5%)	8.732 (4%)
Kunst en cultuur (functie 5)	7.125 (10%)	8.615 (11%)	8.161 (8%)	14.551 (10%)	26.451 (13%)
Totaal	74.422 (100%)	78.745 (100%)	97.384 (100%)	145.027 (100%)	202.023 (100%)

Tabel 1. Aantal georganiseerde activiteiten per kernfunctie (en percentage van het totaal aantal georganiseerde activiteiten dat jaar) in de periode 2014 – 2018.⁴

Het is belangrijk om hierbij op te merken dat de toe- of afname in het aantal gerapporteerde activiteiten niet per definitie wijst op een daadwerkelijke toe- of afname van het aantal georganiseerde activiteiten. Het aantal georganiseerde activiteiten wordt in beeld gebracht op basis van de activiteiten waarover bibliotheken rapporteren in de jaarlijkse gegevenslevering. Over de jaren heen varieerden de omschrijvingen van de vijf functies alsmede de voorbeelden die per functie werden genoemd in de vragenlijsten van de gegevenslevering. Het kan daardoor voorkomen dat activiteiten eerder al wel werden uitgevoerd, maar nog niet werden gerapporteerd. Ook is het mogelijk dat activiteiten door een wijziging in een definitie of genoemde voorbeelden in latere jaren onder een andere functie worden gerapporteerd dan de jaren daarvoor.

³ In 2014 werd deze vraag nog niet meegenomen in de dataverzameling.

⁴ Informatie verkregen van de KB (september 2019).

Hierna beschrijven we per functie op hoofdlijnen de activiteiten, diensten en/of producten die bibliotheken aanbieden per functie. De percentages die worden vermeld in de tabellen hebben betrekking op de geregistreerde activiteiten.

2.2.1. Functie 1: Ter beschikking stellen van kennis en informatie

De eerste functie van een openbare bibliotheekvoorziening is het ter beschikking stellen van kennis en informatie. In de vragenlijst van de gegevenslevering 2018 worden activiteiten in het kader van functie één omschreven als *activiteiten gericht op informatie en kennisdeling, zoals voorlichtingsbijeenkomsten of informatieavonden over onderwerpen zoals werk en inkomen, gezondheid, juridisch, maatschappelijke en wetenschappelijke thema's*.⁵ Functie één bedroeg in 2015 5% en in de periode 2016 tot en met 2018 7% van het totale aantal activiteiten. Daarmee is het aantal georganiseerde activiteiten voor deze functie ten opzichte van de andere functies relatief klein. Naast het organiseren van activiteiten geven bibliotheken ook invulling aan deze functie door het aanbieden van een informatieve collectie. De omvang van de collectie en het aantal uitleningen wordt beschreven in paragraaf 2.7.5.

In tabel 2 staat weergegeven naar welke soorten activiteiten werd gevraagd in de gegevenslevering Wsob 2018 en welk percentage van de geregistreerde activiteiten van bibliotheken daarop betrekking heeft.

Activiteiten op het gebied van kennis en informatie	Percentage van de activiteiten dat hier betrekking op heeft
Bijeenkomst/spreekuur voor volwassenen rondom het thema juridisch	11%
Bijeenkomst/spreekuur voor volwassenen rondom het thema werk en sollicitatie	11%
Bijeenkomst/spreekuur voor volwassenen rondom het thema financieel (bijv. Belastingspreekuur)	15%
Bijeenkomst/spreekuur voor volwassenen rondom het thema gezondheid, zorg en welzijn	15%
Overige activiteiten voor volwassenen	42%
Informatiebijeenkomsten voor jeugd (tot 18 jaar)	6%
Totaal	100%

Tabel 2. Overzicht soorten activiteiten die bibliotheken in 2018 hebben georganiseerd in het kader van functie 1 (activiteiten op het gebied van kennis en informatie).⁶

Informatiepunten

Vrijwel alle bibliotheken bieden één of meer informatiepunten aan (95%).⁷ In de gegevenslevering van 2016 werd een informatiepunt omschreven als *een fysieke plek in de bibliotheek (bijv. loket, balie of zuil) die is ingericht rondom een specifiek thema of doelgroep. Informatie kan er worden aangeboden in digitale of fysieke vorm, op schrift (boeken, flyers, et cetera) of in de vorm van of persoonlijke hulp. Vaak wordt aanvullende programmering aangeboden in de vorm van lezingen of inloopspreekuren*.⁸ In 2018 waren er circa 1.600 fysieke informatiepunten in vestigingen van openbare bibliotheken met gemiddeld twee informatiepunten per vestiging. De onderwerpen waar informatiepunten zich op richten zijn uiteenlopend. De belangrijkste thema's waar de informatiepunten zich op richten zijn basisvaardigheden (88%) en lezen met een leesbeperking (73%). Andere thema's die relatief vaak voorkomen (bij 20% of meer openbare bibliotheken) zijn: integratie en

⁵ Vragenlijst gegevenslevering 2018.

⁶ Informatie verkregen van de KB (september 2019).

⁷ KB (2019). *Informatiepunten in de bibliotheek*.

⁸ Vragenlijst gegevenslevering 2016.

inburgering; vrijwilligerswerk; toerisme; werk, inkomen en loopbaan; juridische zaken; kunst en cultuur; en overheid.

Het aandeel informatiepunten op het gebied van overheidszaken is toegenomen van 11% in 2016 tot 20% in 2018.⁹ In 2016 is een convenant gesloten tussen de KB en de Belastingdienst om burgers ondersteuning te bieden bij het digitaal zaken doen met de Belastingdienst. In het kader van dit convenant werden 88 belastingspreekuren in 2017 georganiseerd en 117 belastingspreekuren in 2018. In 2018 is een nieuw convenant gesloten tussen de KB en de Belastingdienst voor de periode 2019-2022. De samenwerking richt zich in deze periode op het bestendigen en uitbouwen van de hulp bij belastingzaken.

Hiernaast is in 2019 een samenwerking gestart tussen openbare bibliotheken en acht van de vijftien uitvoeringsorganisaties van de overheid ('de Manifestgroep') op het gebied van Digitale Inclusie.¹⁰ Het doel van de samenwerking is burgers dichterbij huis te ondersteunen bij het omgaan met de digitale overheid en om meer mensen te bereiken met de cursussen rondom digitale vaardigheden. Eén van de onderdelen van deze samenwerking betreft het aanbieden van informatiepunten Digitale Overheid in openbare bibliotheken. Hier kunnen burgers terecht met vragen over de dienstverlening van de acht deelnemende organisaties. In 2019 zijn vijftien 'kopgroep- bibliotheken' geselecteerd die als eerste aan de slag gaan met de informatiepunten Digitale Overheid. Zij bieden persoonlijke hulp en ondersteuning aan mensen die het lastig vinden om zaken te doen met de digitale overheid.¹¹

2.2.2. Functie 2: Bieden mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie

De tweede functie betreft het bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie. De vragenlijst van 2018 omschrijft deze activiteiten als *activiteiten gericht op de ontwikkeling van informatievaardigheden en mediawijsheid voor het primair en voortgezet onderwijs, activiteiten voor volwassenen op het gebied van taalvaardigheid en digitale vaardigheden*.¹² Bibliotheken organiseren veel activiteiten in het kader van deze functie: in 2018 werd 43% van alle activiteiten georganiseerd op het gebied van ontwikkeling en educatie.

In tabel 3 staat weergegeven naar welke soorten activiteiten werd gevraagd in 2018 en welk percentage van de geregistreerde activiteiten van bibliotheken daarop betrekking heeft. Hieruit blijkt dat in 2018 bijna de helft (47%) van de activiteiten op het gebied van functie twee activiteiten betrof in het kader van taalvaardigheid voor volwassenen (basisvaardigheden) en dat ongeveer een kwart van de activiteiten gericht was op digitale vaardigheden voor volwassenen (basisvaardigheden). Daarnaast werd 12% van de activiteiten georganiseerd op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid voor het primair onderwijs voor kinderen van 4 tot 12 jaar.

⁹ KB (2019). *Informatiepunten in de bibliotheek*. Zie: <https://www.bibliotheekinzicht.nl/maatschappelijke-functies/kennis-en-informatie/informatiepunten-de-bibliotheek>.

¹⁰ De Manifestgroep bestaat uit de volgende uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, CAK, CBR, CIZ, CJIB, DUO, SVB en UWV. Zie: https://www.bibliotheekbasisvaardigheden.nl/dam/bestanden/algemeen/digitale_inclusiemfg-01102018plan.pdf.

¹¹ KB (2019). *Digitale inclusie: kopgroepbibliotheken bekend*. Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2019/digitale-inclusie-kopgroepbibliotheken-bekend>.

¹² Vragenlijst gegevenslevering 2017, Vragenlijst gegevenslevering 2018.

Activiteiten op het gebied van ontwikkeling en educatie	Percentage van de activiteiten dat hier betrekking op heeft
Activiteiten op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid (voor kinderen van 0 tot 4 jaar)	1%
Activiteiten op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid voor het primair onderwijs (voor kinderen van 4 tot 12 jaar)	12%
Activiteiten op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid voor het voortgezet onderwijs (voor kinderen van 12 tot 18 jaar)	1%
Buitenschoolse activiteiten op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid voor kinderen van 4 tot 12 jaar	3%
Buitenschoolse activiteiten op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid voor kinderen van 12 tot 18 jaar	1%
Activiteiten op het gebied van taalvaardigheid voor volwassenen (basisvaardigheden)	47%
Activiteiten op het gebied van digitale vaardigheden voor volwassenen (basisvaardigheden)	26%
Activiteiten op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid voor volwassenen	6%
Overige activiteiten	3%
Totaal	100%

Tabel 3. Overzicht van soorten activiteiten die bibliotheken in 2018 hebben georganiseerd in het kader van functie 2 (bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie).¹³

Informatievaardigheden en mediawijsheid primair en voortgezet onderwijs

Veel bibliotheken werken samen met scholen op het gebied van informatievaardigheden en mediawijsheid (87%).¹⁴ Informatievaardigheden zijn vaardigheden die helpen bij het offline en online zoeken, vinden, beoordelen en verwerken van informatie. Mediawijsheid is het geheel van kennis, vaardigheden en mentaliteit waarmee burgers volledig kunnen meedoen in de maatschappij.¹⁵ De dienstverlening van bibliotheken aan primair en voortgezet onderwijs op het gebied van mediawijsheid richt zich dan ook op het helpen van leerlingen bij het bewust, kritisch en actief inzetten van media (digitaal en analoog) om zo hun maatschappelijke functioneren te versterken. Zowel voor mediawijsheid als voor informatievaardigheden bestaat de dienstverlening voornamelijk uit activiteiten voor leerlingen. Dit bestaat veelal uit klassikale instructies en workshops (91%) en de uitvoering en ondersteuning van activiteiten in de groep en/of de schoolbibliotheek (83%). Ook organiseren veel bibliotheken informatieavonden of workshops voor ouders (69%) en bieden bibliotheken leermiddelen aan rondom informatievaardigheden (70%) en/of mediawijsheid (63%).

Basisvaardigheden

In het kader van de ontwikkeling en educatie voeren bibliotheken activiteiten uit op het gebied van basisvaardigheden. De term basisvaardigheden verwijst naar *“een breed pakket aan vaardigheden waarop bibliotheken burgers willen ondersteunen. In hoofdlijnen valt het concept uiteen in de vaardigheden taalvaardigheid, rekenvaardigheid en digitale vaardigheden en de domeinen gezin, gezondheid, werk en sollicitatie en financieel/juridisch.”*¹⁶ In het opzetten van de dienstverlening op het gebied van

¹³ Informatie verkregen van de KB (september 2019).

¹⁴ KB (2019). *Dienstverlening openbare bibliotheken aan het primair onderwijs Onderzoeksresultaten: BOP-enquête Samenwerking primair onderwijs, 2017-2018.*

¹⁵ KB (2015). *Mediawijsheid en de openbare bibliotheek: van warenhuis naar wegwijzer tot werkplaats.*

¹⁶ KB (2019). *Dienstverlening openbare bibliotheken rondom basisvaardigheden voor volwassenen.*

basisvaardigheden worden bibliotheken ondersteund door het landelijke netwerkprogramma de Bibliotheek en basisvaardigheden. Dit programma is in 2014-2015 ontwikkeld door de KB in samenwerking met SPN en bibliotheken. Bibliotheken bieden op het gebied van basisvaardigheden verschillende diensten en programma's aan: cursussen, training, workshops, inloopspreekuren, persoonlijke begeleiding en advies, doorverwijzing naar instanties, eenmalige activiteiten en informatiebijeenkomsten.

Sinds 2015 voert de KB via het Bibliotheekonderzoeksplatform (BOP) jaarlijks onderzoek uit naar de dienstverlening van openbare bibliotheken rondom basisvaardigheden. Uit de BOP-meting van 2018 komt naar voren dat vrijwel alle bibliotheken producten en/of diensten aanbieden rondom basisvaardigheden voor volwassenen.¹⁷ Voorbeelden van het aanbod basisvaardigheden staan weergegeven in tabel 4. Bijna alle bibliotheken hebben een aanbod op het gebied van digitale vaardigheden (98%), NT2¹⁸ – taalvaardigheid (97%), NT1¹⁹ - lezen en schrijven (94%), en digitale overheid (94%). Daarnaast biedt meer dan de helft van de bibliotheken ook producten en/of diensten aan op het gebied van gezin voor laagtaalaardige ouders (68%) en op het gebied van werk en sollicitatie (59%). Ten opzichte van 2016 is met name het aanbod op het gebied van NT1, werk en sollicitatie, rekenen, en gezin toegenomen.

Voorbeelden aanbod basisvaardigheden	
Digisterker	Cursus om burgers te leren werken met de E-overheid, zodat zij zelfstandig gebruik kunnen maken van de digitale dienstverlening van bijvoorbeeld de gemeente, het UWV of de Belastingdienst.
Klik & Tik	Met Klik & Tik, een programmaserie van Oefenen.nl, ondersteunen bibliotheken mensen bij het ontwikkelen van digitale vaardigheden.
Spreekuur Belasting en toeslagen	Inloopspreekuur, georganiseerd in samenwerking met maatschappelijke dienstverleners. Hier kunnen mensen terecht met vragen over de Belastingaangifte, het aanvragen van toeslagen en overige belastingvragen.
Taalcafé	In het Taalcafé kunnen anderstaligen op een laagdrempelige manier oefenen met de Nederlandse taal. De nadruk ligt op het oefenen van spreken en luisteren, en elkaar beter leren kennen.
Tel je geld	Oefenprogramma voor mensen die minder geld uit moeten of willen geven en mensen die overzicht/inzicht willen hebben in hun inkomsten en uitgaven.
Walk & Talk	Maandelijkse koffiepauze voor iedereen die (ander) werk zoekt: informele ontmoeting, praktische inhoud.

Tabel 4. Voorbeelden van het aanbod rondom basisvaardigheden.²⁰

Een belangrijke doelstelling van het programma de Bibliotheek en basisvaardigheden is dat elke bibliotheek in 2018 een Taalhuis zou hebben. Een Taalhuis is een fysieke plek waar mensen terecht kunnen als ze zich verder willen ontwikkelen op het gebied van basisvaardigheden. Taalhuizen ontstaan door samenwerking tussen diverse lokale of regionale partners. In 2018 waren er in totaal 424 (digi)Taalhuizen in Nederland. Van de 123 bibliotheken die aan de BOP-meting in 2019 deelnamen had 97% in het eerste kwartaal van 2019 minimaal één Taalhuis in haar werkgebied.²¹

Makerplaatsen

Steeds meer bibliotheken bieden makerplaatsen aan. Dit zijn plekken waar bezoekers spelenderwijs kunnen omgaan met nieuwe apparatuur en ze belangrijke vaardigheden kunnen opdoen die nodig zijn om goed te

¹⁷ Aan het onderzoek namen 123 van de 146 benaderde bibliotheken deel.

¹⁸ NT2 is een niveau-indeling van beheersing van het Nederlands als tweede taal.

¹⁹ NT1 staat voor Nederlands als eerste taal (Nederlands als moedertaal).

²⁰ KB (2019). *Dienstverlening openbare bibliotheken rondom basisvaardigheden voor volwassenen*.

²¹ KB (2019). *Dienstverlening openbare bibliotheken rondom basisvaardigheden voor volwassenen*.

kunnen functioneren in de huidige maatschappij. De KB onderzocht in 2018 samen met de TU Delft en de Hogeschool Rotterdam de wijze waarop bibliotheken invulling geven aan makerplaatsen.²² Er is aan alle 152 basisbibliotheken gevraagd een enquête in te vullen. Hiervan gaven 42 bibliotheken aan een volwaardige makerplaats te hebben, waarvan het merendeel in 2016 en 2017 is geopend. Een makerplaats kan veel verschillende vormen aannemen en zich op uiteenlopende onderwerpen richten. Zo zijn er makerplaatsen waar mensen leren werken met technologie, maar ook ateliers die ruimte bieden aan mensen om met hun handen te creëren. Uit onderzoek van Caso en Kuijper (2019) komt naar voren dat er grofweg een tweedeling zichtbaar is tussen innovatie georiënteerde makerplaatsen waar digitalisering en technologie centraal staan, en de meer ambachtelijk ingestoken makerplaatsen welke draaien om vakmanschapen creativiteit.²³ Voor het organiseren van een makerplaats werken bibliotheken samen met verschillende partners zoals het onderwijs (basis-, voortgezet- en beroepsonderwijs), erfgoedinstellingen en het bedrijfsleven.

2.2.3. Functie 3: Bevorderen lezen en laten kennismaken met literatuur

Functie drie betreft het bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur. Bibliotheken geven invulling aan deze functie door het aanbieden en uitlenen van een collectie (jeugd)boeken en door het organiseren van diverse activiteiten. In de gegevenslevering 2018 worden activiteiten in het kader van functie drie omschreven als *“activiteiten rondom leesbevordering voor het primair en voortgezet onderwijs, voor- en vroegschoolse educatie, buitenschoolse activiteiten op het gebied van lezen en leesclubs.”*²⁴ In 2018 werd 33% van de activiteiten georganiseerd in het kader van deze functie.

Activiteiten op het gebied van kennis en informatie	Percentage van de activiteiten dat hier betrekking op heeft
Activiteiten op het gebied van leesbevordering en literatuur voor kinderen van 0 tot 4 jaar	25%
Activiteiten op het gebied van leesbevordering en literatuur voor het primair onderwijs (voor kinderen van 4 tot 12 jaar)	48%
Activiteiten op het gebied van leesbevordering en literatuur voor het voortgezet onderwijs (voor kinderen van 12 tot 18 jaar)	3%
Buitenschoolse activiteiten op het gebied van leesbevordering en literatuur voor kinderen van 4 tot 12 jaar	5%
Buitenschoolse activiteiten op het gebied van leesbevordering en literatuur voor kinderen van 12 tot 18 jaar	0%
Bijeenkomsten leesclubs voor volwassenen	9%
Overige activiteiten	10%
Totaal	100%

Tabel 5. Overzicht van soorten activiteiten die bibliotheken in 2018 hebben georganiseerd in het kader van functie 3 (bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur).²⁵

In tabel 5 staat weergegeven naar welke soorten activiteiten werd gevraagd in de gegevenslevering Wsob 2018 en welk percentage van de geregistreerde activiteiten van bibliotheken daarop betrekking heeft. In 2018 betrof bijna de helft (48%) activiteiten in op het gebied van leesbevordering en literatuur voor het primair onderwijs

²² KB (2018). *Makerplaatsen in openbare bibliotheken*.

²³ KB (2019). *Makerplaatsen in openbare bibliotheken*.

²⁴ Vragenlijst Gegevenslevering 2018.

²⁵ Informatie verkregen van de KB (september 2019).

voor kinderen van 4 tot 12 jaar. Een kwart van de activiteiten betrof activiteiten op het gebied van leesbevordering en literatuur voor kinderen van 0 tot 4 jaar. Bij het organiseren van activiteiten voor het bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur werken bibliotheken veel samen met scholen en landelijke programma's.²⁶

Leesbevorderingsprogramma's

In het meest recente BOP-onderzoek gaven alle responderende bibliotheken aan dat zij in 2018 producten en diensten aanboden voor het primaire onderwijs op het gebied van leesbevordering.²⁷ De georganiseerde activiteiten betreffen voornamelijk activiteiten in de groep of de schoolbibliotheek (95%), informatieavonden of workshops voor ouders (92%) en workshops voor leerkrachten (90%). Gemiddeld biedt één basisbibliotheek ongeveer zes tot zeven verschillende leesbevorderingsprogramma's aan, ongeacht de grootte van het werkgebied (in aantal inwoners).²⁸ Hiernaast maken specifieke leesbevorderingsprogramma's ook deel uit van de dienstverlening voor het primair onderwijs.

Kunst van Lezen

Het leesbevorderingsprogramma Kunst van Lezen is sinds 2016 onderdeel van het actieprogramma Tel mee met Taal van vier ministeries om laaggeletterdheid te voorkomen en tegen te gaan. Kunst van Lezen is het preventieve onderdeel en wordt namens het ministerie van OCW uitgevoerd door Stichting Lezen (penvoerder) in samenwerking met de KB. Kunst van Lezen bestaat uit drie programmalijnen BoekStart, de Bibliotheek op school en het smeden en in stand houden van (boven)lokale leesbevorderingsnetwerken om de programma's te borgen in gemeenten en instellingen.

BoekStart

BoekStart wil kinderen van 0 tot 4 jaar en hun ouders kennis laten maken met boeken in een zo vroeg mogelijk stadium (vanaf dat de baby ongeveer drie maanden oud is). Hiertoe heeft BoekStart een koffertje ontwikkeld dat twee boekjes en informatiemateriaal over voorlezen aan baby's bevat. Wanneer een baby ongeveer drie maanden oud is krijgen de ouders van de gemeente of van het consultatiebureau een brief met een waardebon om het BoekStartkoffertje in de plaatselijke bibliotheek op te halen. De baby wordt dan ingeschreven als lid en de ouders krijgen een rondleiding in de BoekStarthoek.²⁹

De doelstelling van BoekStart voor baby's was om eind 2018 het programma te hebben ingevoerd in alle bibliotheken, 100% van de ouders met pasgeboren baby's te hebben geïnformeerd en 55% van de Nederlandse baby's actief te hebben bereikt via hun ouders. Eind 2018 is het programma BoekStart in alle basisbibliotheken ingevoerd en nam 99,3% van de bibliotheken deel aan BoekStart voor baby's (van de 147 bibliotheken nam alleen bibliotheek Nieuwegein geen deel aan het programma).³⁰ In 2018 zijn zo'n 67.500 koffertjes verzonden naar bibliotheken, wat neer komt op 40% van de 169.000 in Nederland geboren baby's in 2017.

BoekStart is ook opgezet in de kinderopvang om pedagogisch medewerkers te stimuleren meer voor te lezen en kinderen in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen te stimuleren zelf boekjes te lezen. Eind 2018 deden 118 van de 147 basisbibliotheken (80,3%) mee aan BoekStart in de kinderopvang. Deze bibliotheken bedienden 2.152 locaties en bereikten via deze locaties rond de 97.000 kinderen (23,9%) van de in totaal bijna 407.000 kinderen van nul tot vier jaar in de dagopvang in Nederland.³¹ Tevens is het programma uitgebreid met de BoekStartCoach om met name taalarme ouders beter te helpen bij het voorlezen. De BoekStartCoach werkt op

²⁶ KB (2019). *Dienstverlening openbare bibliotheken aan het primair onderwijs. Onderzoeksresultaten: BOP-enquête Samenwerking primair onderwijs 2017-2018.*

²⁷ KB (2019). *Dienstverlening openbare bibliotheken aan het primair onderwijs. Onderzoeksresultaten: BOP-enquête Samenwerking primair onderwijs 2017-2018.*

²⁸ KB (2019). *Dienstverlening openbare bibliotheken aan het primair onderwijs. Onderzoeksresultaten: BOP-enquête Samenwerking primair onderwijs 2017-2018.*

²⁹ Kunst van Lezen (2019). *Feitenrelaas Kunst van Lezen.*

³⁰ Kunst van Lezen (2019). *Feitenrelaas Kunst van Lezen.*

³¹ Kunst van Lezen (2019). *Feitenrelaas Kunst van Lezen.*

het consultatiebureau en ondersteunt de jeugdarts en jeugdverpleegkundige door met ouders in gesprek te gaan en gerichte voorleesondersteuning aan te bieden. In de zomer van 2019 waren er 98 BoekStartcoaches actief op 153 consultatiebureaus bij 61 (41,5%) van de 147 lokale bibliotheken. In 2018 zijn 25.000 (15%) van de ouders van baby's geboren in 2018 bereikt via BoekStart in de kinderopvang en de BoekStartcoach.

De Bibliotheek op school primair onderwijs (po)

Het programma de Bibliotheek *op school* is in 2009 ontwikkeld voor het basisonderwijs. Binnen het programma van de Bibliotheek *op school* werken bibliotheken, scholen en gemeenten op strategisch niveau structureel samen aan taalontwikkeling, leesbevordering en mediawijsheid (met name het onderdeel informatievaardigheden) van kinderen en jongeren. Het doel van de Bibliotheek *op school* is een aantoonbare kwaliteitsverbetering van het leesonderwijs te realiseren en het stimuleren van meer lezen, zowel op school als thuis.

Eind 2016 voerden 128 van de basisbibliotheken (bijna 85%) het programma de Bibliotheek *op school* in het primair onderwijs uit. In totaal werd het programma uitgevoerd op bijna 38% van de reguliere en speciaal basisscholen in Nederland.³² In 2018 voeren nog steeds 128 bibliotheken het programma uit op scholen in het primair onderwijs. Door een daling in het totaal aantal bibliotheken komt dit neer op 87% van de basisbibliotheken.³³ De Bibliotheek *op school* werd eind 2018 uitgevoerd op 44% van de scholen voor regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en basisscholen met speciaal onderwijs in Nederland. Hiermee werden 655.000 leerlingen (44%) van de in totaal 1.479.345 leerlingen in Nederland bereikt. Wanneer alleen gekeken wordt naar de werkgebieden van de 128 deelnemende basisbibliotheken wordt 52% van de Nederlandse basisschoolleerlingen bereikt. Overigens dient te worden opgemerkt dat de Bibliotheek op School in een aantal gemeenten is opgezet als alternatief of compensatie voor bezuinigingen op vestigingen.

De Bibliotheek op school voortgezet onderwijs (vo)

In 2013 is Kunst van Lezen gestart met het ontwikkelen van een aanpak voor de Bibliotheek *op school* in het voortgezet onderwijs.³⁴ Binnen het programma zijn vier segmenten te onderscheiden.

- De Bibliotheek *op school* vmbo. Dit programma is gestart in het schooljaar 2013/2014. Eind 2016 namen hier 30 basisbibliotheken (20%) en 55 scholen aan deel. In 2018 is dit gegroeid naar 56 bibliotheken (39%). In het werkgebied van deze basisbibliotheken doen 183 (25%) van de 741 middelbare scholen mee aan de Bibliotheek *op school* vo.³⁵
- De Bibliotheek *op school* havo/vwo. In het najaar van 2017 is Kunst van Lezen gestart met het actief ondersteunen van Lezen voor de Lijst.³⁶ In pilots wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van dienstverlening van bibliotheken aan scholen zoals workshops voor leerlingen rond het kiezen van het juiste boek en het experimenteren met e-books. Sinds het najaar 2018 is het leerlingengedeelte van Lezen voor de Lijst geplaatst op de website www.jeugdbibliotheek.nl. Hier zijn alle titels per niveau vindbaar en indien beschikbaar wordt een link naar e-books en luisterboeken geplaatst.
- De Bibliotheek *op school* mbo. In 2017 is gestart met drie pilots om de aanpak van de Bibliotheek *op school* te verbreden naar het mbo, in 2018 en 2019 volgden nog zes nieuwe pilots. In elke pilot zijn een roc en tenminste één bibliotheek samenwerkingspartner. Negen roc's zijn inmiddels actief bezig met de ontwikkelde aanpak die enerzijds gericht is op bibliotheekondersteuning binnen het brede mbo en anderzijds specifiek gericht is op bibliotheekondersteuning van de opleiding sociaal-pedagogisch werk.³⁷

³² Kunst van Lezen (2017). *Feitenrelaas Kunst van Lezen 2017*.

³³ Kunst van Lezen (2019). *Feitenrelaas Kunst van Lezen*.

³⁴ Kunst van Lezen (2019). *Feitenrelaas Kunst van Lezen*.

³⁵ Kunst van Lezen (2019). *Feitenrelaas Kunst van Lezen*.

³⁶ Lezen voor de Lijst is een didactische aanpak voor het fictie- en literatuuronderwijs in het voortgezet onderwijs (ontwikkeld door Theo Witte). De kerngedachte is dat je de literaire competenties van leerlingen kunt ontwikkelen door hen boeken te laten lezen die aansluiten bij hun leesniveau en hen stimuleert telkens een niveau hoger te gaan lezen.

³⁷ Zie: https://www.kunstvanlezen.nl/?page_id=4101&newsItemId=1672.

- De Bibliotheek *op school* pabo. Het is de bedoeling dat een meerjarige samenwerking op gang komt tussen de bibliotheek en de Pabo.³⁸ In het schooljaar 2017-2018 zijn drie pilots gestart en in het schooljaar 2018-2019 nog vier nieuwe pilots waar de Bibliotheek *op school* pabo aanpak is geïntroduceerd. In de pilots wordt onderzocht hoe docenten van de Pabo intensiever betrokken kunnen worden bij de aanpak van de Bibliotheek *op school* en hoe de visie en aanpak in het curriculum van de pabo door docenten een plek te geven is. Tevens wordt onderzocht hoe studenten als aankomende leerkrachten voorbereid kunnen worden op de aanpak van de Bibliotheek *op school* die ze (mogelijk) aantreffen op hun stagescholen.

2.2.4. Functie 4: Organiseren ontmoeting en debat

De vierde functie betreft het organiseren van ontmoeting en debat. In de gegevenslevering 2018 worden activiteiten in het kader van functie vier omschreven als activiteiten “gericht op samenkomst (bijvoorbeeld inloopkoffie, themacafé, lunch, quiz, markt) en/of discussie over maatschappelijke thema’s”.³⁹ Het aantal activiteiten wat wordt georganiseerd in het kader van deze functie is ten opzichte van de andere functies klein (4% van het totale aantal georganiseerde activiteiten). Activiteiten in het kader van deze functie kunnen verschillende vormen aannemen. In onderstaande tabel 6 staat weergegeven naar welke activiteiten werd gevraagd voor de gegevenslevering van 2018. Hieruit komt naar voren dat bibliotheken in het kader van functie vier voornamelijk informele activiteiten organiseerden met ontmoeting als doel. Hierbij kan gedacht worden aan inloopkoffie en themacafés, maar ook een lunch, quiz of markt. Daarnaast organiseerden bibliotheken ook discussies rondom de verkiezingen en andere maatschappelijke thema’s.

Activiteiten op het gebied van ontmoeting en debat	Percentage van de activiteiten dat hier betrekking op heeft
Informele activiteiten met ontmoeting als doel (bijv. inloopkoffie, themacafé, lunch, quiz, markt)	59%
Georganiseerde discussies over andere maatschappelijke thema’s	11%
Georganiseerde discussies/debat rondom de verkiezingen	2%
Overige activiteiten	28%
Totaal	100%

Tabel 6. Overzicht van soorten activiteiten die bibliotheken in 2018 hebben georganiseerd in het kader van functie 4 (organiseren van ontmoeting en debat).⁴⁰

2.2.5. Functie 5: Laten kennismaken met kunst en cultuur

De vijfde functie betreft het laten kennismaken met kunst en cultuur. In de vragenlijst van de gegevenslevering 2018 worden deze activiteiten omschreven als “activiteiten zoals lezingen, exposities, cursussen/workshops, theatervoorstellingen, filmvertoningen, concerten, open podium (bijv. poëzie, zang), kunstroutes/stadswandeling”.⁴¹ Activiteiten georganiseerd in het kader van functie vijf omvatten 13% van de totale activiteiten. Bibliotheken geven invulling aan deze functie door een collectie aan te bieden op het gebied van kunst, cultuur en erfgoed. Daarnaast organiseren bibliotheken diverse activiteiten waardoor mensen in aanraking kunnen komen met kunst en cultuur. Tabel 7 geeft weer naar welke activiteiten werd gevraagd in de vragenlijst van de gegevenslevering 2018. Hieruit komt naar voren dat in het kader van kunst en cultuur voornamelijk cursussen en workshops worden aangeboden door bibliotheken. Daarnaast worden ook lezingen,

³⁸ Kunst van Lezen (2019). *Feitenrelaas Kunst van Lezen*.

³⁹ Vragenlijst Gegevenslevering 2018.

⁴⁰ Informatie verkregen van de KB (september 2019).

⁴¹ Vragenlijst Gegevenslevering 2018.

exposities, filmvertoningen theatervoorstellingen, concerten, open podia, kunstroutes en stadswandelingen georganiseerd. Naast het organiseren van activiteiten geven bibliotheken ook invulling aan deze functie door leden toegang te bieden tot muziek via Muziekweb, de muziekbibliotheek van Nederland. De omvang van deze collectie wordt beschreven in paragraaf 2.7.5.

Activiteiten op het gebied van kunst en cultuur	Percentage van de activiteiten dat hier betrekking op heeft
Cursussen / workshops	67%
Lezingen	7%
Exposities / tentoonstellingen	4%
Filmvertoningen	4%
Theatervoorstellingen	2%
Concerten / muzikale voortellingen	2%
Open podium / bijeenkomsten waarop lokaal talent zich kan presenteren (zoals poëzie, zang)	1%
Kunstroutes/ kunstateliers/ stadswandelingen	1%
Overige activiteiten	12%
Totaal	100%

Tabel 7. Overzicht van soorten activiteiten die bibliotheken in 2018 hebben georganiseerd in het kader van functie 5 (laten kennismaken met kunst en cultuur).⁴²

2.2.6. Beelden gesprekspartners over de vijf functies in de praktijk

Versteviging positie openbare bibliotheken

Het opnemen van de vijf maatschappelijke functies in de Wsob heeft op verschillende manieren een bijdrage geleverd aan de versteviging van de positionering van openbare bibliotheken. Allereerst geven gesprekspartners aan dat het heeft bijgedragen aan meer duidelijkheid over de maatschappelijk-educatieve rol van bibliotheken in de maatschappij. Dit is een breed gedragen beeld binnen de bibliotheeksector en komt ook naar voren uit de enquête onder bibliotheekdirecteuren (N=69): 74% van de directeuren geeft aan het eens of zeer eens te zijn met de stelling dat de Wsob heeft bijgedragen aan een duidelijker profiel van de openbare bibliotheek als maatschappelijke organisatie met een aantal publieke taken.

Gesprekspartners geven ook aan dat het opnemen van de vijf maatschappelijke functies heeft bijgedragen aan het verstevigen van de positie van bibliotheken doordat zij gemakkelijker met gemeenten in gesprek kunnen gaan over een bredere, maatschappelijk-educatieve rolopvatting. Deze rolopvatting biedt ruimte voor een ruimere opdracht, waarbij bibliotheken op een bredere manier een bijdrage kunnen leveren aan gemeentelijk beleid. In de enquête onder bibliotheekdirecteuren wordt door 58% van de directeuren aangegeven dat het vastleggen van de vijf functies in de wet heeft geholpen in het contact met de gemeente. Echter, 17% is het hier niet mee eens en 25% geeft aan hier neutraal tegenover te staan.

Uiteenlopende wijze waarop invulling wordt gegeven aan de functies

Over het algemeen staan bibliotheken er voor open om hun bredere rol op te pakken. Waar ten tijde van de midterm review van de Wsob functie vier (ontmoeting en debat) en functie vijf (kunst en cultuur) nog soms ter discussie leken te staan, is dat inmiddels niet meer het geval. Wel zijn er grote verschillen in de mate waarin en

⁴² Informatie verkregen van de KB (september 2019).

de manier waarop bibliotheken invulling geven aan de vijf maatschappelijke functies. In de wet staan geen minimum eisen gesteld aan de (aantallen) activiteiten die bibliotheken moeten uitvoeren om invulling te geven aan de verschillende functies. Er is ook geen kwaliteitsniveau of -norm vastgesteld. Bibliotheken kunnen daardoor eigen keuzes maken ten aanzien van de focus of prioritering die zij aanbrengen in hun activiteiten en beleid.

Gewaardeerde samenwerkingspartner

Bibliotheken bieden een brede verscheidenheid aan producten en diensten en werken hierbij veel samen met andere partijen. Bibliotheken worden door deze partijen gezien als een gewaardeerde samenwerkingspartner. Een kritische reflectie die partijen hierbij maken is dat sommige bibliotheken hun rol zo breed oppakken dat zij voor sommige producten en diensten als concurrent van andere aanbieders gezien kunnen worden. Bijvoorbeeld als concurrent van een welzijnsinstelling of als concurrent van een taalaanbieder.

Kwaliteit dienstverlening staat onder druk

De transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek vraagt van bibliotheekmedewerkers dat zij mee veranderen. Een bredere rol betekent namelijk dat er aanvullende en deels nieuwe eisen worden gesteld aan de competenties van medewerkers om kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te blijven leveren. De KB geeft aan dat het huidige personeelsbestand nog niet geheel in overeenstemming is met de veranderende rol.⁴³ Dit zou onder meer te maken hebben met de vergrijzing van het personeel (bijna twee derde deel van de medewerkers bij openbare bibliotheken is 50 jaar of ouder), een geringe aanwas van nieuwe medewerkers en het ontbreken van een branche-eigen brede vakopleiding. In aanvulling hierop geven gesprekspartners vanuit het bibliotheeknetwerk aan dat niet alle bibliotheken voldoende financiële ruimte ervaren om de nieuwe taken kwalitatief hoogwaardig op te pakken en medewerkers om of bij te scholen.

Naast de ervaren financiële krapte voor de bij- en omscholing van medewerkers, leeft binnen de sector überhaupt de zorg dat de verlaging van subsidies in individuele gemeenten de taakuitvoering van met name de nieuwe taken onder druk zet. De Wsob legt gemeenten geen verplichting op om een openbare bibliotheekvoorziening in stand te houden. Hierdoor worden bibliotheken gezien als een relatief gemakkelijke post om op te bezuinigen wanneer gemeenten voor andere (wettelijk verplichte) taken de financiering niet rond krijgen. Wanneer bibliotheken worden gekort op hun subsidie, zouden ze zich genoodzaakt kunnen zien om gekwalificeerd, betaald personeel te vervangen door vrijwilligers en/of het aantal activiteiten waarmee invulling wordt gegeven aan de verschillende functies te verlagen.

2.3. Vijf publieke waarden

Naast de vijf maatschappelijke functies onderscheiden openbare bibliotheekvoorzieningen zich van andere aanbieders doordat zij functioneren vanuit een aantal publieke waarden. In artikel 4 van de Wsob staat dat openbare bibliotheekvoorzieningen een publieke taak hebben voor het algemene publiek. Deze publieke taak dienen zij te vervullen op basis van de waarden onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en authenticiteit. Deze waarden zijn zowel op de fysieke als de digitale bibliotheek van toepassing.⁴⁴ De publieke waarden worden in de wet en in de memorie van toelichting niet verder toegelicht.

Een voorbeeld waarin de toepassing van deze waarden naar voren kwam betreft de Openbare Bibliotheek Amsterdam (OBA). De OBA verwijderde in juli 2018 een kinderboek uit de collectie, nadat er ophef was ontstaan over de inhoud van het boek. Op sociale media werd de inhoud aangeduid als racistisch en de

⁴³ KB (2019). *Medewerkers in een veranderende branche*.

⁴⁴ Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

schrijver en uitgeverij van het boek namen afstand van het boek. In een toelichting benadrukte de OBA een ontmoetingsplaats te zijn voor de diversiteit aan talen en culturen in de stad en aandacht te hebben voor actuele maatschappelijke thema's.⁴⁵ In de Tweede Kamer werden door een kamerlid vragen gesteld over de kwestie. In haar reactie op deze vragen verwees verantwoordelijk minister Van Engelshoven naar de Wsob en de daarin vastgelegde publieke waarden. Concluderend stelde zij: *"De Wsob legt de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het bibliotheekstelsel vast. Het collectiebeleid behoort tot de verantwoordelijkheid van de bibliotheek en niet van de overheid. De bibliotheek voert deze taak in onafhankelijkheid uit."*⁴⁶

In de consumentenenquête hebben we zowel niet-leden als leden gevraagd in hoeverre ze de bibliotheek associëren met de gedefinieerde waarden.⁴⁷ Hieruit kwam naar voren dat 75% van de respondenten de bibliotheek associeert met de waarden betrouwbaarheid en toegankelijkheid. De waarden authenticiteit en onafhankelijkheid werden door respectievelijk 60% en 55% geassocieerd met de bibliotheek en de waarde pluriformiteit door 34%. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij de laatste drie waarden door relatief veel respondenten is aangegeven neutraal tegenover de waarde te staan of er geen mening over te hebben. Op de waarde pluriform antwoordde maar liefst 25% van de respondenten met 'weet ik niet/geen mening'. Het is goed mogelijk dat dit het gevolg is van onbekendheid met het begrip of dat het begrip voor verschillende interpretaties vatbaar is.

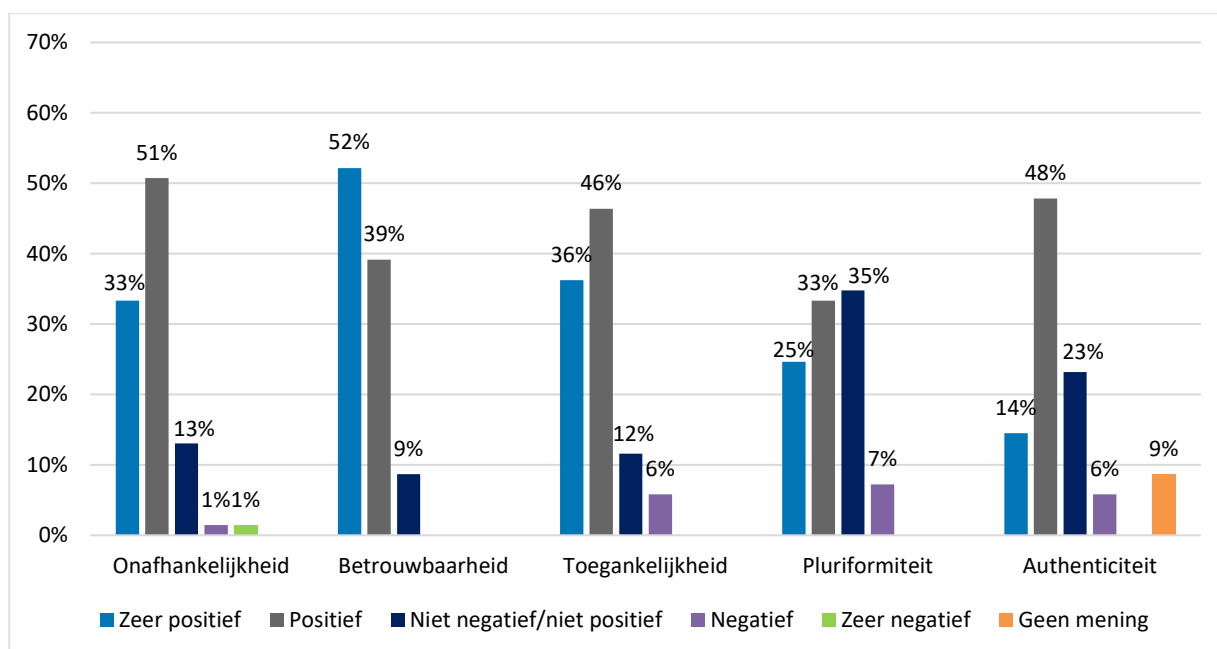
Tevens zijn bibliotheekdirecteuren bevraagd over de publieke waarden. In de enquête hebben we hen gevraagd hoe ze vinden dat de bibliotheken scoren op deze vijf publieke waarden.⁴⁸ De resultaten zijn weergegeven in figuur 1. Directeuren waren het meest positief over de score op de waarden betrouwbaarheid (91% positief/zeer positief), onafhankelijkheid (84% positief/zeer positief) en toegankelijkheid (80% positief/zeer positief). Over de waarde pluriformiteit gaf 58% de score positief of zeer positief. Ten aanzien van authenticiteit gaf 62% aan te vinden dat bibliotheken hier positief of zeer positief op scoren. Authenticiteit is de enige waarde waarover bibliotheekdirecteuren hebben aangegeven geen mening te hebben over de score van bibliotheken op deze waarde (9%). Een verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat dit begrip voor verschillende interpretaties vatbaar is. Voorts kwam uit gesprekken met bibliotheekdirecteuren naar voren dat het opnemen van de publieke waarden in de Wsob geen grote rol speelt in de dagelijkse praktijk van bibliotheken. Wel heeft het sommige bibliotheken geholpen in gesprekken met gemeenten over de uitgangspunten van de bibliotheek.

⁴⁵ Bibliotheekblad (2018). *Minister reageert op Kamervragen over verwijdering boek OBA*.

⁴⁶ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-3018.html>.

⁴⁷ N=1.152. Vraag: "In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Ik ervaar de bibliotheek als" Antwoordmogelijkheden: 'Helemaal mee eens', 'Mee eens', 'Neutraal', 'Mee oneens', 'Helemaal mee oneens' of 'Weet ik niet/geen mening'.

⁴⁸ N=69. Vraag: "Hoe scoren openbare bibliotheekvoorzieningen volgens u op de volgende publieke waarden?" Antwoordmogelijkheden: 'Zeer positief', 'Positief', 'Niet negatief/niet positief', 'Negatief', 'Zeer negatief' of 'Geen mening'.



Figuur 1. Weergave van de score die bibliotheekdirecteuren toekennen aan bibliotheken op de vijf publieke waarden (N=69).

2.4. Jeugdcontributie

In artikel 13 van de Wsob is vastgesteld dat aan personen jonger dan 18 jaar geen contributie of andere geldelijke bijdrage mag worden geheven voor het uitlenen van gedrukte of overige werken, tenzij het college van burgemeester en wethouders of het bestuurscollege hiertoe heeft besloten. De contributie mag in dat geval maximaal de helft bedragen van de contributie die personen van 18 jaar of ouder moeten betalen.

Met betrekking tot het aantal bibliotheekorganisaties dat jeugdcontributie heft, zijn de volgende conclusies te treffen:

- Het aantal bibliotheekorganisaties dat jeugdcontributie rekent is gedaald van negentien bibliotheken in 2014 naar veertien bibliotheken in 2019. Dit komt neer op een daling van 26%.
- Rekening houdend met de daling in het aantal bibliotheekorganisaties (in 2014 waren er 157 bibliotheekorganisaties en in 2018 waren er (afgaande op het aantal deelnemers in WSOB) gegevenslevering) 147 bibliotheekorganisaties): In 2014 rekende 12% van de 157 bibliotheekorganisaties jeugdcontributie, in 2019 is dat 9,5% van de 147 bibliotheekorganisaties.
- Dit betekent dat zowel in aantallen als in percentage er minder bibliotheekorganisaties zijn die jeugdcontributie zijn gaan rekenen sinds de invoering van de wet. Overigens betekent het voorgaande niet dat alle kinderen en jeugd een contributie moeten betalen. Voor de veertien bibliotheken die in 2019 contributie heffen bij jeugd geldt dat de contributie gemiddeld gezien vanaf de leeftijd van 12,2 jaar wordt geheven.

Twee van de veertien bibliotheekorganisaties, die jeugdcontributie heffen, voldoen volgens de tarieven op hun website niet aan Wsob-norm voor wat betreft de maximale hoogte van jeugdcontributie. De contributie die zij rekenen is namelijk meer dan de helft van de contributie die voor volwassenen wordt gerekend. Het gaat om de bbltk Wageningen (€ 22 voor 16-17-jarigen, € 35 voor 18+) en de Bibliotheek Veenendaal (€ 45 voor 16-17-jarigen en € 45 voor 18+).

2.5. Spreiding en bereik

Als naar spreiding en bereik van bibliotheekvoorzieningen wordt gekeken, dan zijn er drie deelonderwerpen die een beeld geven van de spreiding en het bereik van bibliotheekvoorzieningen in Nederland:

- Het aantal bibliotheeklocaties dat er in Nederland is. Dit deelonderwerp wordt hierna als eerste beschreven in paragraaf 2.5.1.
- De gemiddelde afstand voor inwoners van Nederland naar de dichtstbijzijnde (hoofd)vestiging of het dichtstbijzijnde servicepunt van een bibliotheek. Het CBS heeft de afgelopen jaren jaarlijks dit getal berekend, zowel het landelijk gemiddelde als het gemiddelde per provincie. Hierdoor ontstaat een beeld van de bereikbaarheid van deze typen bibliotheekvoorzieningen voor inwoners in termen van de afstand die inwoners moeten afleggen voor een bezoek. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.5.2.
- Het overzicht van gemeenten waarin binnen de gemeentegrenzen geen bibliotheekvoorziening is die aan de eisen van de Wsob voldoet (en die bijvoorbeeld alle vijf functies vervult uit artikel 5 van de Wsob en die deelneemt aan alle zes activiteiten waaraan deelnemers in het netwerk dienen deel te nemen conform artikel 8 van de Wsob). Dit wordt beschreven in paragraaf 2.5.3.

2.5.1. Ontwikkeling aantal bibliotheeklocaties in Nederland

Tabel 8 geeft een overzicht van het aantal bibliotheeklocaties in Nederland voor de jaren 2012 tot en met 2018. Tussen 2012 en 2018 is het totaal aantal bibliotheeklocaties afgenomen met 27,2%. Er was sprake van een periode van daling tussen 2012 en 2015. In 2016 en 2017 nam het aantal locaties weer toe, maar deze ontwikkeling zette niet door in 2018. In 2018 waren er in totaal nog 1.218 bibliotheeklocaties.

Locaties	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vestigingen en hoofdvestigingen	843	810	802	770	767	776	763
Servicepunten	220	225	209	232	194	175	168
Bibliotheekbushaltes	499	262	212	141	187	203	139
Afhaalpunten	0	14	31	56	63	114	75
Miniservicepunten	106	87	59	56	56	54	51
Zelfbedieningsbibliotheken zonder bemanning	6	4	4	11	19	61	22
Totaal	1.674	1.402	1.317	1.226	1.286	1.383	1.218

Tabel 8. Ontwikkeling van het aantal locaties van bibliotheekvoorzieningen in de periode 2012 – 2018.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de term bibliotheeklocaties een containerbegrip is waar verschillende soorten locaties onder vallen. In de tabel is onderscheid gemaakt naar de subcategorieën die tezamen optellen tot het totaal aantal locaties. De volgende bibliotheekvoorzieningen zijn daarbij te onderscheiden:

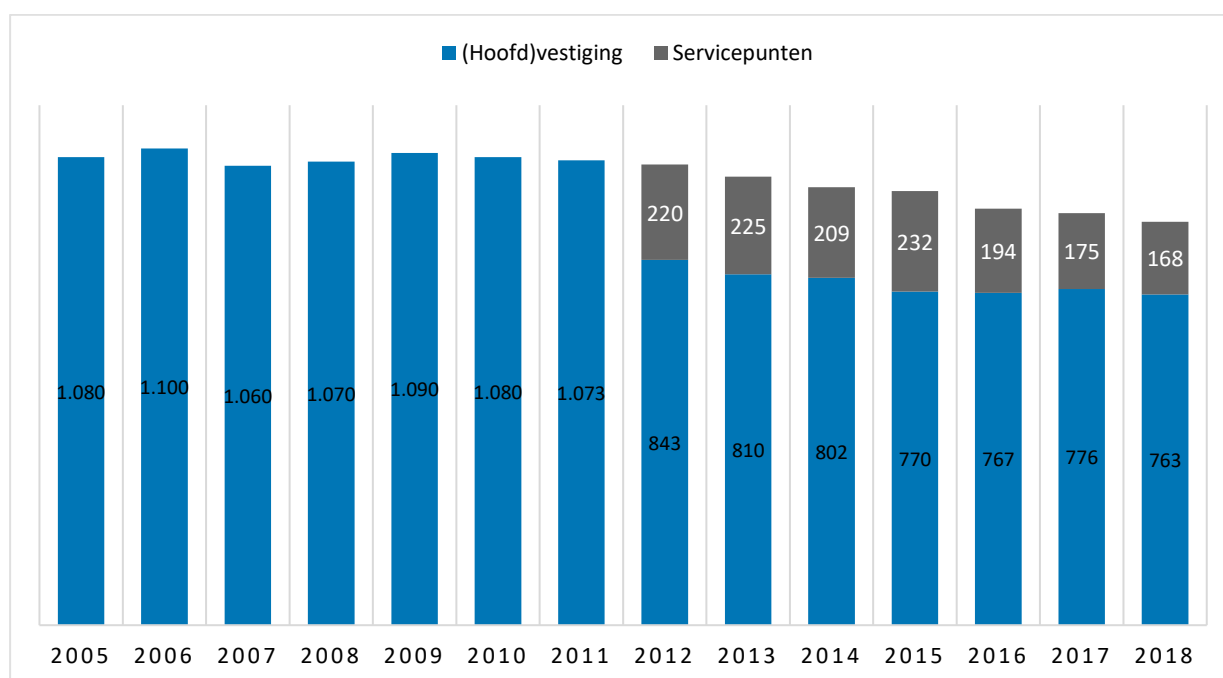
- **Vestiging:** Een bemande bibliotheekvoorziening die vijftien uur per week of langer geopend is en een eigen collectie aan boeken heeft.
- **Servicepunt:** Een bemande bibliotheekvoorziening die minder dan vier uur per week geopend is en een eigen collectie heeft.
- **Miniservicepunt:** Een bemande bibliotheekvoorziening die minder dan vier uur per week geopend is en een eigen collectie heeft.

- **Afhaalpunt:** Een bemande bibliotheekvoorziening die geen eigen collectie heeft. Mensen kunnen hier boeken terugbrengen en gereserveerde boeken ophalen.
- **Zelfbediening:** Een onbemande bibliotheekvoorziening die een eigen collectie boeken heeft.
- **Bibliobushalte:** De bibliobus is een rijdende bibliotheek. Deze bus gaat naar wijken waar een bibliotheekvestiging ontbreekt of moeilijk bereikbaar is.

Waar burgers bij (hoofd)vestigingen en servicepunten terecht kunnen bij gekwalificeerd personeel, is dit niet het geval bij afhaalpunten en zelfbedieningsbibliotheken zonder bemanning.⁴⁹ Dit is een belangrijk onderscheid, omdat de toename in het aantal bibliotheeklocaties in 2016 en 2017 met name het gevolg was van een toename in het aantal afhaalpunten, zelfbedieningsbibliotheken zonder bemanning en bibliotheekbushaltes.

In tabel 8 zijn overigens niet de bibliotheeklocaties op scholen meegenomen. Dat is een belangrijke nuance, omdat dit aantal vele malen groter is dan het aantal bibliotheeklocaties 'buiten de scholen'. In 2012 is de Bibliotheek *op school* geïntroduceerd in het basisonderwijs en het vmbo. Het aantal locaties van de Bibliotheek *op school* is sindsdien sterk toegenomen. In het schooljaar 2016-2017 waren er 2.813 Bibliotheken *op school* in het primair onderwijs en in het schooljaar 2017-2018 waren dit er 3.043.⁵⁰

Figuur 2 hierna geeft de ontwikkeling van het aantal (hoofd)vestigingen en servicepunten weer. Het aantal (hoofd)vestigingen daalde in de periode 2005 tot en met 2018 met 29%. Na de invoering van de Wsob in 2015 heeft het aantal (hoofd)vestigingen zich enigszins gestabiliseerd, maar is het aantal servicepunten wel ruim gedaald. Gezien de sterke afname in het aantal plekken waar burgers terecht kunnen bij gekwalificeerd personeel en waar de gebruik kunnen maken van brede dienstverlening vanuit de vijf maatschappelijke functies, spreekt de KB over een trend van verschraling.⁵¹



Figuur 2. Aantal (hoofd)vestigingen en servicepunten 2005 – 2018. Het onderscheid tussen (hoofd)vestigingen en servicepunten kan vanaf 2012 gemaakt worden. Eerdere aantallen kunnen niet gesplitst worden.

⁴⁹ KB (2018). *Bibliotheekstatistiek 2017*.

⁵⁰ KB (2018). *Bibliotheekstatistiek 2017*.

⁵¹ KB (2018). *Bibliotheekstatistiek 2017*.

2.5.2. Ontwikkeling gemiddelde afstand tot vestiging of servicepunt

De gemiddelde afstand tot een (hoofd)vestiging of servicepunt in Nederland betrof 1,7 kilometer in 2006, nam in 2013 toe tot 1,8 kilometer en in 2015 tot 1,9 kilometer. In 2016, 2017 en 2018 bleef de gemiddelde afstand 1,9 kilometer.⁵²

	2014	2015	2016	2017	2018
Gemiddelde afstand in kilometers voor inwoners in Nederland naar dichtstbijzijnde vestiging of servicepunt	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9

Tabel 9. Ontwikkeling gemiddelde afstand voor inwoners Nederland naar dichtstbijzijnde vestiging of servicepunt (in kilometers).

Het betreft hier de gemiddelde afstand van alle inwoners tot de dichtstbijzijnde bibliotheek, zijnde een (hoofd)vestiging of servicepunt, berekend over de weg. Afhaalpunten, bibliotheekbushaltes, miniservicepunten en zelfbedieningsbibliotheken zijn niet meegenomen bij het berekenen van de afstand. De gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde vestiging of servicepunt verschilt per provincie en gemeente.

Tabel 10 geeft voor de periode 2014-2018 de gemiddelde afstand weer tot een (hoofd)vestiging of servicepunt voor inwoners per provincie. Daaruit blijkt dat er relatief grote provinciale verschillen zijn in de gemiddelde afstand die inwoners moeten afleggen. In 2018 is de gemiddelde afstand in Zuid-Holland het laagst (gemiddeld 1,5 kilometer) en in Zeeland het hoogst (gemiddeld 3,3 kilometer). Ten opzichte van 2014 nam de gemiddelde afstand het sterkst toe in de provincies Zeeland en Noord-Brabant (0,4 kilometer). Er zijn ook provincies waar de gemiddelde afstand gelijk is gebleven ten opzichte van 2014, namelijk in Groningen, Zuid-Holland en Noord-Holland. Hierna volgt het complete overzicht:

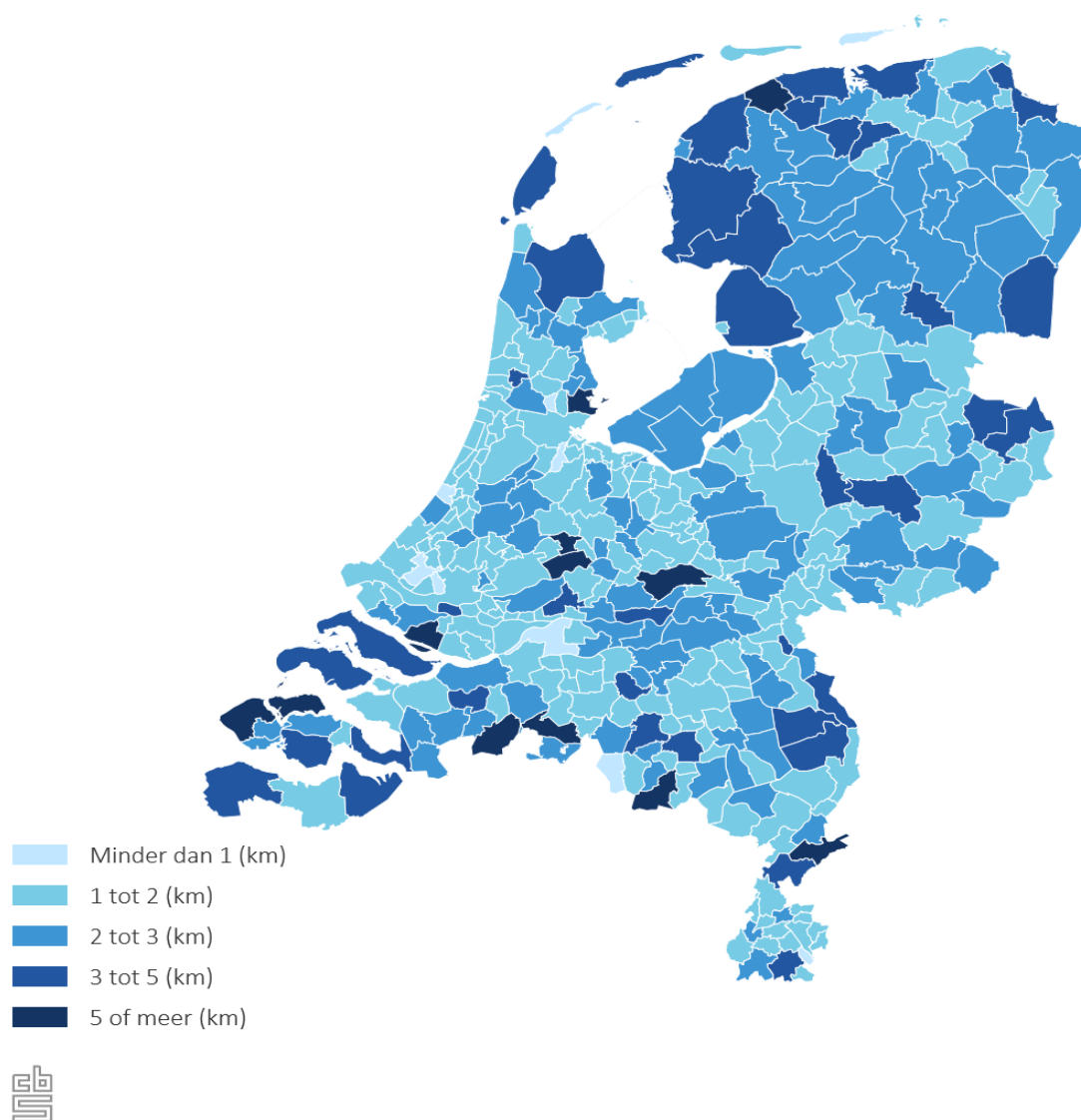
Provincies	2014	2015	2016	2017	2018
Drenthe	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7
Flevoland	2,5	2,5	2,5	2,6	2,7
Friesland	2,9	2,9	2,9	3,0	3,1
Gelderland	2,0	1,9	2,0	1,9	2,0
Groningen	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Limburg	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1
Noord-Brabant	1,8	1,9	2,0	2,0	2,2
Noord-Holland	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7
Overijssel	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9
Utrecht	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7
Zeeland	2,9	2,9	3,5	3,3	3,3
Zuid-Holland	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5
Gemiddeld in Nederland	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9

Tabel 10. Gemiddelde afstand over de weg voor inwoners tot dichtstbijzijnde (hoofd)vestiging of servicepunt (in kilometers).⁵³

⁵² Informatie verkregen van de KB (september 2019).

⁵³ Voor de jaren 2014 – 2017: KB (2018). *Bibliotheekstatistiek 2017*. Voor het jaar 2018: Informatie verkregen van het ministerie van OCW (oktober 2019).

De kaart hierna geeft de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheekvestiging of -servicepunt aan per gemeente in 2018.



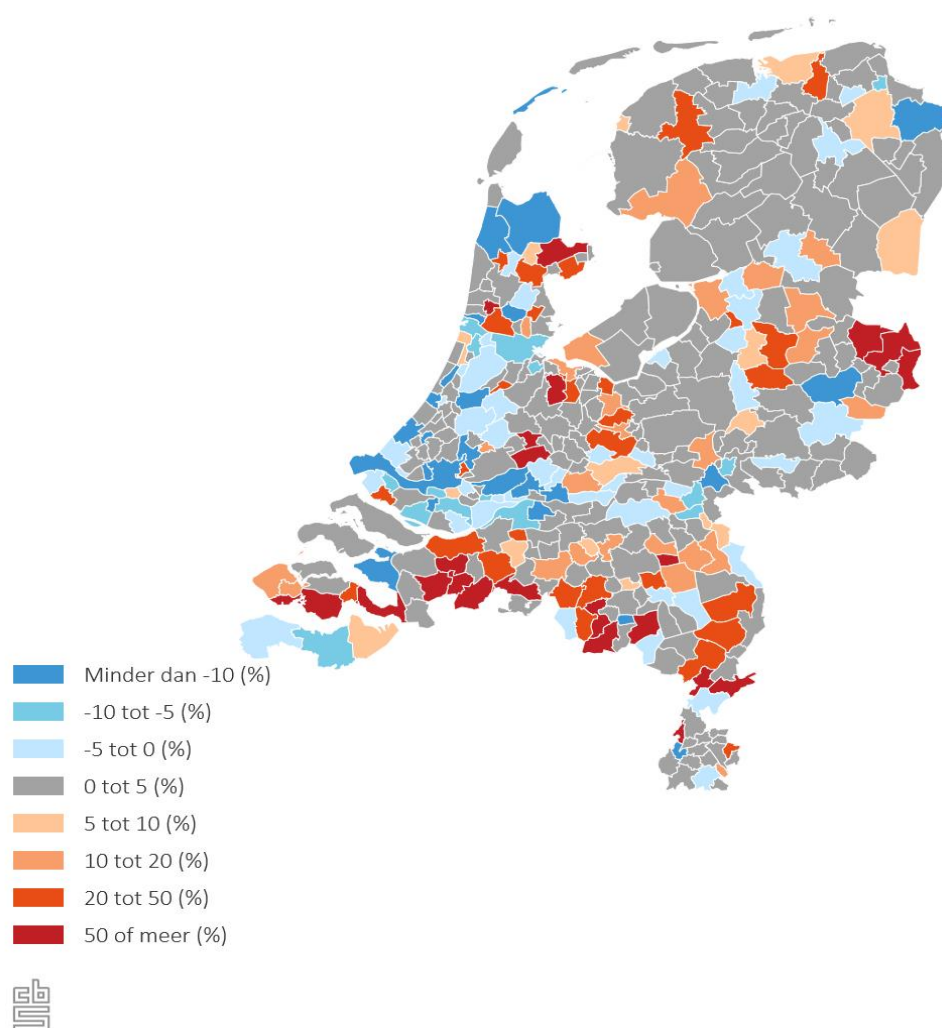
Bron: CBS, Koninklijke Bibliotheek

Figuur 3. Gemiddelde afstand over de weg voor inwoners tot dichtstbijzijnde (hoofd)vestiging of servicepunt (in kilometers per gemeente).

In aanvulling op de afstanden die in de figuur hiervoor per gemeente zijn vermeld, kan ook worden gezien op gemeenteniveau of de afstand in de periode 2014-2018 is afgenomen of toegenomen. Uit de analyse van het CBS blijkt dat:

- In 81 gemeenten de afstand naar een vestiging of servicepunt kleiner is geworden (afgerond 1% kleiner of nog kleiner);
- In 160 gemeenten de afstand naar een vestiging of servicepunt gelijk is gebleven (afgerond 0%);
- In 139 gemeenten de afstand naar een vestiging of servicepunt is toegenomen (afgerond 1% langer of nog langer).

In de volgende visualisatie van het CBS is de verandering zichtbaar van de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheekvestiging of -servicepunt in 2018 ten opzichte van 2014. Het laat zien in welke gemeenten de afstand is toegenomen dan wel afgenomen en in welke mate:



Bron: CBS, Koninklijke Bibliotheek

Figuur 4. Toename of afname van de gemiddelde afstand over de weg voor inwoners tot dichtstbijzijnde (hoofd)vestiging of servicepunt (in kilometers per gemeente). Het gaat om toe- of afname in 2018 ten opzichte van 2014.

2.5.3. Ontwikkeling aantal gemeenten zonder bibliotheek conform Wsob

De Wsob stelt gemeenten niet verplicht om binnen hun gemeentegrenzen een bibliotheekvoorziening te hebben die voldoet aan de eisen van de Wsob. Met 'voldoen aan de Wsob' bedoelen we dat er een locatie is binnen de gemeentegrenzen waarmee invulling wordt gegeven aan de vijf functies (uit artikel 5 van de Wsob) en die te beschouwen is als een deelnemer aan het netwerk conform artikel 8 van de wet (wat betekent dat de locatie (1) samen met andere deelnemers aan het netwerk gebruik maken van een gezamenlijke catalogus, (2) onderdeel zijn van het IBL, (3) collectiebeleid voeren overeenkomstig het Gezamenlijk Collectieplan, (4) gebruik maken van een op andere deelnemers afgestemde digitale infrastructuur, (5) zijn administratie van leden en algemene voorwaarden heeft afgestemd op die van andere deelnemers in het netwerk en (6) het onderwijs ondersteunt).

In deze paragraaf wordt een lijst gepresenteerd van gemeenten die binnen hun gemeentegrenzen geen locatie hebben conform de eisen uit de Wsob zoals hiervoor beschreven. Bibliotheekvoorzieningen zijn vanwege bezuinigingen weggevallen of zijn er ook eerder niet geweest, een situatie die veelal is gekoppeld aan de kenmerken van de gemeente wat betreft inwoneraantal, inwonerdichtheid en voorzieningen in buurgemeenten. In theorie kan dit gaan om gemeenten waar geen enkele vorm van een bibliotheekvoorziening is. In de praktijk geldt doorgaans voor deze gemeenten dat er alternatieven zijn gerealiseerd, bijvoorbeeld een commerciële bibliotheek, een vrijwilligersbibliotheek, afhaalpunten of bibliotheekbushaltes, afspraken met buurgemeenten, et cetera. Voor de huidige stand van zaken is ook meegenomen welke gemeenten die zijn aangemerkt als witte vlek zijn geselecteerd voor de uitvoering van de motie Asscher. Deze motie is gericht op het behoud van bibliotheken in kleine kernen en stelt in 2019-2021 hiervoor een bedrag van € 1 miljoen per jaar beschikbaar aan in totaal 12 gemeenten.

Toegepaste criteria om gemeenten op de lijst te plaatsen

Ook bij de midterm review in 2017 is vastgesteld voor welke gemeenten geldt dat ze binnen hun gemeentegrenzen geen bibliotheekvoorziening hebben die voldoet aan de eisen van de Wsob. In het huidige evaluatieonderzoek hebben we precies dezelfde criteria gehanteerd als tijdens de midterm review voor het op de lijst plaatsen van gemeenten:

- Gemeenten die geen enkele bibliotheeklocatie hebben of waar enkel sprake is van een bibliobus en/of afhaalpunt omdat hiervan niet verwacht kan worden dat deze voorziening aan de vijf kernfuncties kan voldoen (conform artikel 5 van de Wsob);
- Gemeenten waar sprake is van een commerciële bibliotheekvoorziening omdat deze bibliotheken geen deel uitmaken van het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen (conform artikel 8 van de Wsob);
- Gemeenten waar sprake is van een bibliotheek die het certificeringsproces heeft doorlopen, maar waarbij uiteindelijk geen certificering is verstrekt. Het gaat om certificering door de Certificeringsorganisatie Bibliotheekwerk, Cultuur en Taal (CBCT), die als onafhankelijke organisatie de kwaliteit van bibliotheek- en cultuurorganisaties en van programma's en diensten voor geletterdheid toetst. Hoewel er geen één-op-één-relatie is tussen certificering en het voldoen aan de Wsob, zijn de eisen uit de Wsob wel vervlochten in de normen van het certificeringskader. Als certificering niet is verstrekt, dan is onvoldoende aannemelijk dat de desbetreffende bibliotheek (volledig) voldoet aan alle bepalingen in de Wsob. Daarom zijn deze bibliotheken op de lijst opgenomen (het gaat om twee bibliotheken van de bijna 150 bibliotheekorganisaties in Nederland). Overigens zijn er ook twee bibliotheken in Nederland die tot op heden niet hebben meegedaan aan de certificering. Zij zijn niet op de lijst gezet door ons, omdat voor deze bibliotheken niet geldt dat ze op grond van het certificeringsproces geen certificering hebben verkregen. In de midterm Review zijn deze bibliotheken destijds ook niet op de lijst gezet.

De VOB heeft in het verleden gemeenten aangemerkt als 'grijze vlekken', omdat in deze gemeenten volgens de VOB de subsidie per inwoner erg laag is. De achterliggende aanname is dat bibliotheken in deze gemeenten hiermee onvoldoende middelen hebben om volwaardig invulling te kunnen geven aan hun rol. Wij hebben deze grijze vlekken niet opgenomen op onze lijst, omdat (1) niet vaststaat dat deze bibliotheken niet voldoen aan alle eisen van de Wsob en (2) omdat dit bij het opstellen van de lijst in 2017 (tijdens de midterm review) ook geen criterium is geweest. Om vergelijkbaarheid met de resultaten uit 2017 te behouden, worden in deze evaluatie dezelfde criteria gehanteerd. Echter, de 'grijze vlekken' van de VOB kunnen wel vertegenwoordigd zijn op onze huidige lijst, maar dan op basis van een ander criterium dan de relatief beperkte subsidie per inwoner.

Hiernaast hebben we ook geen gemeenten op de lijst opgenomen met als enige reden dat de gemiddelde afstand tot een bibliotheekvoorziening relatief hoog is (ten opzichte van het landelijke gemiddelde). Het gaat

hier om cijfers die het CBS publiceert, waarbij het CBS kijkt naar de afstand tot een hoofdvestiging, een vestiging of een servicepunt. We hebben bij het opstellen van de lijst gekeken naar de gemeentegrenzen. Het voorgaande neemt niet weg dat van de gemeenten waar de afstand tot een (hoofd)vestiging of een servicepunt relatief groot is, sterk vertegenwoordigd zijn in de lijst in deze paragraaf.

Lijst van gemeenten in 2019

De lijst in 2019 is onder meer gebaseerd op informatie uit de gegevensaanvraag aangaande het jaar 2018, maar ook gebaseerd op grond van het verzamelen van actuele informatie in dit onderzoek. Op grond van ons onderzoek hebben we in 2019 uiteindelijk 16 gemeenten op de lijst geplaatst van gemeenten zonder bibliotheekvoorziening conform alle eisen van de Wsob. Zeven van deze 16 gemeenten staan tevens in de top tien van gemeenten waar in 2018 de gemiddelde afstand tot een bibliotheek het grootst is in vergelijking tot andere gemeenten. Een top 10 die verder bestaat uit de inmiddels gefuseerde gemeenten Ferwerderadiel en Korendijk alsook Bergeijk waar in 2019 een bibliotheekvestiging is teruggekeerd. Op gemeente Brunssum na (dichtstbijzijnde voorziening op gemiddeld 1,5 km afstand), is de afstand tot een bibliotheekvoorziening in alle 16 gemeenten op de lijst met minimaal 2,7 km beduidend groter dan de 1,9 km die gemiddeld in Nederland geldt. Voor Brunssum geldt dat er wel een bibliotheek is, maar dat die niet is gecertificeerd en daarom op de lijst is opgenomen.

In het kader hierna is te zien welke gemeenten in 2014 respectievelijk 2017 op de lijst stonden.

Lijst van gemeenten in 2014

In 2014 waren er 10 gemeenten zonder openbare bibliotheekvoorziening conform de eisen die in de Wsob zijn gesteld (die 1 januari 2015 in werking is getreden). We merken daarbij op dat bij inwerkingtreding van de wet de lijst bestond uit 8 gemeenten, maar dat bij de uitvoering van de midterm review in 2017 is geconstateerd dat het eigenlijk ging om 10 gemeenten (gebaseerd op de aanvullende informatie die in de midterm review beschikbaar is gekomen).

Zeven van deze 10 gemeenten stonden overigens tevens in de top tien van gemeenten waar in 2014 de gemiddelde afstand tot een bibliotheek⁵⁴ het grootst is in vergelijking tot andere gemeenten.

In deze 10 gemeenten van de lijst van 2014 is sprake van een de volgende situaties:

- Voor 3 van de 10 gemeenten gold dat ze een commerciële bibliotheekvoorziening hadden, te weten Buren (Gelderland), Zeevang (Noord-Holland) en Waterland (Noord-Holland).
- Voor 2 van de 10 gemeenten, te weten Vlist (Zuid-Holland) en Schermer (Noord-Holland), was sprake van een bibliobus (in Vlist aangeboden vanuit een commerciële bibliotheek).
- Voor 2 van de 10 gemeenten, te weten Mook en Middelaar (Limburg) en Korendijk (Zuid-Holland), was sprake van vrijwilligersbibliotheken.
- Voor de overige 3 van de 10 gemeenten, te weten Ferwerderadiel (Friesland), Haarlemmerliede en Spaarnwoude (Noord-Holland) en Rozendaal (Gelderland), gold dat inwoners terecht konden bij bibliotheekvestigingen in omliggende gemeenten.

Lijst van gemeenten in 2017

In 2017 werden tijdens de midterm review 16 gemeenten aangemerkt als gemeenten zonder bibliotheekvoorziening die voldoet aan alle eisen van de Wsob.

⁵⁴ Dit betreft vestigingen en servicepunten. Een vestiging voldoet aan de volgende criteria: minimaal 15 uur per week open, digitale toegang tot de gehele collectie en activiteiten aanbod, vraagbemiddeling, culturele/literaire activiteiten, aanbod voor scholen/instellingen passend bij de keuzes die zijn gemaakt in het spreidings- en marketingbeleid en studiemogelijkheden. Een servicepunt biedt minimaal het volgende dienstverleningsniveau: is minimaal 4 uur per week open, biedt digitale toegang tot het totale activiteiten aanbod en voorziet in vraagbemiddeling (zowel persoonlijk als via internet).

Op grond van nieuwe informatie die beschikbaar is gekomen, is duidelijk geworden dat ook de gemeente Albrandswaard op deze lijst had moeten staan omdat nu kan worden geconstateerd dat er in deze gemeente in 2016 'slechts' 2 afhaalpunten aanwezig waren. De lijst uit 2017 bestaat dus met terugwerkende kracht uit 17 gemeenten. Acht van deze 17 gemeenten stonden overigens tevens in de top tien van gemeenten waar in 2017 de gemiddelde afstand tot een bibliotheek het grootst is in vergelijking tot andere gemeenten.

Ten opzichte van de lijst van 2014 zijn de volgende veranderingen zichtbaar:

- Drie van de 10 gemeenten uit de lijst van 2014 waren in 2017 gefuseerd met een andere gemeente en stonden daarom niet op de lijst van 2017: Schermer, Vlist en Korendijk.
- De andere 7 van de 10 gemeenten uit de lijst van 2014 staan nog steeds op de lijst van 2017.
- In 2017 zijn 10 nieuwe gemeenten zonder bibliotheekvoorziening die voldoet aan alle eisen van de Wsob aan de lijst toegevoegd.

In de 17 gemeenten van de lijst van 2017 is sprake van een de volgende situaties:

- Voor 3 van de 17 gemeenten geldt dat ze een commerciële bibliotheekvoorziening hadden, te weten Buren, Lopik en Waterland.
- Voor 5 van de 17 gemeenten geldt dat sprake was alleen afhaalpunten en/of bibliotheekbussen (Albrandswaard, Haarlemmerliede & Spaarnwoude, Mook en Middelaar, Rozendaal en Veere).
- Voor 1 van de 17 gemeenten geldt dat sprake was van een bibliotheek die na het certificeringstraject niet is gecertificeerd en die niet alle vijf functies uit artikel 5 van de Wsob uitvoert (namelijk niet functie vier). Het gaat om de gemeente Zaanstad.
- In de 8 van de 17 resterende gemeenten is wel sprake van afspraken met buurgemeenten over het gebruik van de bibliotheekvoorziening aldaar. In twee gemeenten betalen inwoners hiervoor een meerprijs voor hun abonnement ten opzichte van inwoners in de 'eigen gemeente' en in zes gemeenten betalen inwoners hiervoor geen meerprijs voor hun abonnement. Voorts is in alle acht gemeenten sprake van ondersteuning aan scholen op het gebied van bibliotheekvoorziening en/of leesbevordering. In zeven van de acht gemeenten zijn andersoortige voorzieningen in het onderzoek naar voren gekomen in de vorm van een burgerinitiatief, bijvoorbeeld een vrijwilligersbibliotheek of mogelijkheden voor burgers om onderling boeken uit te wisselen.

Ten opzichte van de lijst van 2017 zijn de volgende veranderingen in de lijst van 2019 zichtbaar:

- Drie van de 17 gemeenten uit de lijst van 2017 waren in 2019 gefuseerd met een andere gemeenten en staan daarom niet op de lijst van 2019: Ferwerderadiel, Korendijk en Haarlemmerliede & Spaarnwoude.
- De andere 14 van de 17 gemeenten uit de lijst van 2017 staan nog steeds op de lijst van 2019.
- In 2019 zijn 2 nieuwe gemeenten zonder bibliotheekvoorziening die voldoet aan alle eisen van de Wsob aan de lijst toegevoegd: Brunssum en Roerdalen.

In de 16 gemeenten van de lijst van 2019 is sprake van één de volgende situaties:

- Voor 3 van de 16 gemeenten geldt dat ze een **commerciële bibliotheekvoorziening** hebben, te weten Buren, Lopik en Waterland.
- Voor 5 van de 16 gemeenten geldt dat alleen sprake is van een openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van **afhaalpunten en/of bibliotheekbussen** (Albrandswaard, Mook en Middelaar, Noord-Beveland, Rozendaal en Veere).
- Voor 2 van de 16 gemeenten geldt dat sprake was van een bibliotheek die na het certificeringstraject **niet is gecertificeerd**. Het gaat om Zaanstad die ook in 2017 al op de lijst stond en die in 2018 bij de gegevenslevering geen enkele activiteit op functie 4 heeft gemeld (en dus op de lijst van 2019 is gehandhaafd). Nieuw op de lijst is de gemeente Brunssum. Ook voor deze bibliotheek geldt dat het

certificeringsproces is doorlopen, maar dat geen certificering is verkregen waardoor onvoldoende aannemelijk dat de desbetreffende bibliotheek (volledig) voldoet aan alle bepalingen in de Wsob.

- In de resterende 6 van de 16 gemeenten is sprake van **afspraken met buurgemeenten** over het gebruik van de bibliotheekvoorziening aldaar. In 3 gemeenten betalen inwoners hiervoor een meerprijs voor hun abonnement ten opzichte van de inwoners uit de 'eigen gemeente' en in 3 gemeenten betalen inwoners hiervoor geen meerprijs. Er is in deze gemeenten overigens wel sprake van **ondersteuning aan scholen** op het gebied van bibliotheekvoorziening en/of leesbevordering.

In de onderstaande tabel wordt voor elk van de 16 gemeenten op de lijst van 2019 een toelichting gegeven:

Lijst 2019	Afstand tot dichtstbijzijnde bibliotheek-vestiging of -servicepunt	Toelichting
Albrandswaard	3,6 km	In deze gemeente zijn er (volgens gegevens van de KB die zijn gebaseerd op informatie die door bibliotheken zelf is aangeleverd) alleen twee afhaalpunten binnen de gemeentegrenzen. Met alleen afhaalpunten wordt niet voldaan aan de vijf functies uit de wet (artikel 5). In 2016 had Albrandswaard ook twee afhaalpunten (en geen ander type vestiging).
Alphen-Chaam	6,7 km	In de gemeente Alphen-Chaam is geen openbare bibliotheekvoorziening. Wel heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Alphen-Chaam gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. Alphen-Chaam verstrekt geen subsidie waardoor inwoners een meerprijs moeten betalen. Overigens worden scholen in de gemeente ondersteund en er is een vrijwilligersbibliotheek .
Blaricum	2,7 km	Er is geen openbare bibliotheeklocatie binnen de gemeentegrenzen van Blaricum. Wel is gemeente Blaricum één van de subsidieverstrekkers van de Bibliotheek Huizen, Laren, Blaricum met vestigingen in Huizen en Laren waar inwoners van Blaricum gebruik van kunnen maken. Hoewel er geen vestiging is in Blaricum, maakt de gemeente wel deel uit van de voorziening die geografisch gezien relatief dichtbij is. Inwoners van Blaricum kunnen zonder meerprijs ten opzichte van de inwoners van Huizen en Laren gebruik kunnen maken van deze bibliotheekvoorziening.
Brunssum	1,5 km	Hoewel in de gemeente Brunssum wel sprake is van een openbare bibliotheekvoorziening, gaat het om een niet-gecertificeerde bibliotheek die wel het certificeringsproces heeft doorlopen. Hoewel er geen één-op-één-relatie is tussen certificering en het voldoen aan de Wsob, zijn de uit de Wsob voortvloeiende eisen wel vervlochten in de normen van het certificeringskader. Om die reden vinden we dat er geen afdoende bewijs is dat de bibliotheek Brunssum (volledig) voldoet aan de bepalingen in de Wsob.
Buren	5,8 km	In de gemeente Buren is er geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een vestiging die onderdeel uitmaakt van het netwerk van openbare bibliotheken. Wel is er een commerciële bibliotheek .
Haaren	4,6 km	In de gemeente Haaren is geen openbare bibliotheekvoorziening. Wel heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Haaren gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. Haaren verstrekt geen subsidie waardoor inwoners een meerprijs moeten betalen. Scholen in de gemeente worden overigens wel ondersteund en er is een vrijwilligersbibliotheek .
Lopik	6,6 km	In de gemeente Lopik is geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een vestiging die onderdeel uitmaakt van het netwerk van openbare bibliotheken. Wel is er een commerciële bibliotheek . Daarnaast heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Lopik gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. Hoewel Lopik hiervoor geen subsidie verstrekt,

		hoeven haar inwoners hiervoor geen meerprijs te betalen. Daarnaast worden scholen in de gemeente ondersteund.
Montfoort	6,6 km	In de gemeente Montfoort is geen openbare bibliotheekvoorziening. Wel heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Montfoort gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. Hoewel Montfoort hiervoor subsidie verstrekt, betalen haar inwoners toch een meerprijs voor een abonnement. Dit komt omdat de bijdrage van de gemeente Montfoort aan deze bibliotheek aanmerkelijk lager is dan de bijdrage van de andere gemeente. Overigens worden scholen in de gemeente wel ondersteund. Naar aanleiding van de motie Asscher is de gemeente Montfoort geselecteerd als gemeente die ondersteund zal worden in het (her)introduceren van een bibliotheekvoorziening binnen de gemeentegrenzen. Deze gemeente zal naar verwachting in de toekomst dan ook niet meer op een lijst als deze voorkomen.
Mook en Middelaar	3,1 km	In de gemeente Mook en Middelaar is geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een vestiging. Wel heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Mook en Middelaar gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. Hoewel de gemeente hiervoor geen subsidie verstrekt, hoeven inwoners hiervoor geen meerprijs te betalen. Overigens worden scholen in de gemeente wel ondersteund en is er sprake van drie burgerinitiatieven waar inwoners boeken kunnen lenen en ruilen. Het Leespunt Middelaar is als afhaalpunt verbonden is aan Bibliotheek BiblioPlus.
Noord-Beveland	14,6 km	In de gemeente Noord-Beveland is geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een vestiging. Wel is er sprake van twee soorten bibliobussen vanuit de openbare bibliotheekvoorziening 'ZB Planbureau en Bibliotheek van Zeeland', te weten een Biblioservicebus en een Onderwijsservicebus onder de naam ColumBus. Dit zijn mobiele bibliotheekvoorzieningen die eens in de één à twee weken halteplaatsen verspreid over de gemeente aandoen in een bezoek van gemiddeld één à twee uur. Hoewel het gaat om een voorziening zonder vaste locatie en met beperkte openingstijden, wordt er wel invulling gegeven aan de kernfuncties volgens de gemeente. Zo biedt het onder andere toegang tot de landelijke bibliotheekcollectie, kranten, tijdschriften en databanken en tot pc's voor het opzoeken van informatie (kernfunctie 1), wordt educatieve software en ander educatief aanbod geboden (bijvoorbeeld rond mediawijsheid, digitale fabricage) (kernfunctie 2), zijn er leesconsulenten die leesbevorderingsactiviteiten in schoolklassen uitvoeren (kernfunctie 3). Kernfuncties 4 en 5 worden vervuld doordat de bus aanwezig is bij evenementen en doordat activiteiten in het kader van kunst en cultuur door posters en flyers in de bus worden gepromoot.
Rozendaal	2,8 km	Er is geen openbare bibliotheeklocatie binnen de gemeentegrenzen van Rozendaal. Wel is de gemeente Rozendaal één van de subsidiegevers van Bibliotheek Veluwezoom met vestigingen in onder andere Velp, de aangrenzende gemeente van Rozendaal. Inwoners van Rozendaal kunnen zonder meerprijs gebruik maken van deze bibliotheekvoorziening. Daarnaast worden scholen ondersteund.
Roerdalen	6,9 km	In de gemeente Roerdalen is geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een (hoofd)vestiging of een (mini)servicepunt. Wel zijn zes vrijwilligersbibliotheken in de gemeenten Roerdalen die tevens fungeren als afhaalpunten vanuit de openbare bibliotheekvoorziening van Roermond, de Bibliotheek Biblorura en door professionals van Biblorura worden ondersteund. Inwoners van Roerdalen kunnen zonder meerprijs gebruik maken van de bibliotheekvoorziening in Roermond. Ook is er sprake van ondersteuning aan scholen (schoolbibliotheken en leesconsulent) en aan consultatiebureaus.
Uitgeest	4,0 km	In de gemeente Uitgeest is geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een vestiging die onderdeel uitmaakt van het netwerk van openbare bibliotheken. Wel heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Uitgeest gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. Hoewel Uitgeest geen subsidie verstrekt, hoeven haar inwoners hiervoor geen meerprijs te betalen. Overigens worden scholen in de gemeente wel ondersteund en is er ook sprake van een vrijwilligersbibliotheek.

Veere	9,3 km	In de gemeente Veere is geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een vestiging. Wel is er net als in Noord-Beveland sprake van twee soorten bibliobussen vanuit de openbare bibliotheekvoorziening 'ZB Planbureau en Bibliotheek van Zeeland' waar vanuit scholen in de gemeente ondersteund worden. Daarnaast heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Veere gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. Hoewel Veere dit niet subsidieert, hoeven haar inwoners hiervoor geen meerprijs te betalen. Daarnaast zijn er kleine vrijwilligersbibliotheken.
Waterland	7,9 km	In de gemeente Waterland is geen openbare bibliotheekvoorziening in de vorm van een vestiging die onderdeel uitmaakt van het netwerk van openbare bibliotheken. Wel is er een commerciële bibliotheek . Daarnaast heeft de gemeente afspraken met de buurgemeente waardoor inwoners van de gemeente Waterland wel gebruik kunnen maken van diens bibliotheekvoorziening. De gemeente Waterland verstrekt hiervoor geen subsidie, waardoor haar inwoners hiervoor een meerprijs moeten betalen. Er worden scholen in de gemeente ondersteund.
Zaanstad	2,7 km	Hoewel in de gemeente Zaanstad sprake is van een openbare bibliotheekvoorziening, gaat het om een niet-gecertificeerde bibliotheek die overigens wel het certificeringsproces heeft doorlopen (maar geen certificering heeft verkregen omdat geen activiteiten werden verricht op functie 4: ontmoeting en debat). Deze situatie was voor 2017 al het geval. Op grond van de gegevenslevering aan de KB hebben we vastgesteld dat ook in 2018 geen activiteiten zijn verricht op functie 4. Daarom is deze gemeente op de lijst opgenomen. De gemeente Zaanstad heeft overigens in het kader van dit onderzoek aangegeven dat er een uitvoeringsovereenkomst behorende bij de subsidiebeschikking voor 2019 zou zijn waarin zichtbaar zou moeten worden dat de bibliotheek in Zaanstad voldoet aan de 5 basisfuncties. De onderzoekers hebben dit niet kunnen verifiëren en daarom is deze gemeente op deze lijst opgenomen. Overigens worden scholen in de gemeente wel ondersteund.

Tabel 11. Gemeenten zonder bibliotheekvoorziening conform alle eisen van de Wsob in 2019.

Analyse ontwikkelingen in de tijd

Om de lijsten van 2014, 2017 en 2019 goed met elkaar te kunnen vergelijken en daarin een ontwikkeling te kunnen zien, hebben we de gemeenten die op één of meer van de lijsten voorkomen op één lijst gezet in tabel 12 op de volgende pagina.

Nr.	Naam gemeente	In 2014 op lijst?	In 2017 op lijst?	In 2019 op lijst?	Middelen uit Motie Asscher?
In 2014 ‘gevonden’ gemeenten					
1	Buren	Ja	Ja	Ja	Nee
2	Ferwerderadiel	Ja	Ja	Nee, want gefuseerd	Ja
3	Haarlemmerliede & Spaarnwoude	Ja	Ja	Nee, want gefuseerd	Nee
4	Korendijk	Ja	Ja	Nee, want gefuseerd	Nee
5	Mook en Middelaar	Ja	Ja	Ja	Nee
6	Schermer	Ja	Nee, want gefuseerd	Nee, want gefuseerd	Nee
7	Vlist	Ja	Nee, want gefuseerd	Nee, want gefuseerd	Nee
8	Waterland	Ja	Ja	Ja	Nee
9	Rozendaal	Ja	Ja	Ja	Nee
10	Zeevang	Ja	Nee, want gefuseerd	Nee, want gefuseerd	Nee
In 2017 toegevoegde gemeenten					
11	Albrandswaard	-	Ja	Ja	Nee
12	Alphen-Chaam	-	Ja	Ja	Nee
13	Blaricum	-	Ja	Ja	Nee
14	Haaren	-	Ja	Ja	Nee
15	Lopik	-	Ja	Ja	Nee
16	Montfoort	-	Ja	Ja	Ja
17	Noord-Beveland	-	Ja	Ja	Nee
18	Uitgeest	-	Ja	Ja	Nee
19	Veere	-	Ja	Ja	Nee
20	Zaanstad	-	Ja	Ja	Nee
In 2019 toegevoegde gemeenten					
21	Brunssum	-	-	Ja	Nee
22	Roerdalen	-	-	Ja	Nee
Totaal aantal gemeenten op de lijst 2019		10	17	16 (een van deze 16 heeft middelen uit Motie Asscher gekregen)	-
Totaal aantal gemeenten op de lijst 2019 in het geval geen gemeentelijke fusies zouden zijn geweest		10	20	22 (2 van deze 22 hebben middelen uit Motie Asscher gekregen)	-

Tabel 12. Overzicht gemeenten zonder bibliotheekvoorziening conform alle eisen van de Wsob in de jaren 2014, 2017 en 2019.

In 2014 waren er 10 gemeenten op de lijst van gemeenten zonder bibliotheekvoorziening die voldoet aan alle eisen van de Wsob. In 2017 waren dat er 17 en in 2019 zijn dat er 16 (waarvan deels andere gemeenten dan in 2017). De toename in het aantal lijkt vooral in de periode 2014-2017 te hebben plaatsgevonden, maar daarbij past de kanttekening dat de informatievoorziening over de sector jaarlijks ook steeds verder is verbeterd waardoor er in de latere jaren (2017 en 2019) ook beter is vast te stellen welke gemeenten op de lijst horen.

We plaatsen nog een andere belangrijke kanttekening bij deze aantallen. Van de 22 gemeenten die op de lijsten van 2014, 2017 en 2019 voorkomen geldt voor zes gemeenten dat ze niet meer op de lijst van 2019 voorkomen. Dit komt doordat ze zijn gefuseerd met een andere gemeente die wél binnen de eigen gemeentegrenzen een bibliotheekvoorziening heeft die aan de eisen in de Wsob voldoet. Het is mogelijk dat voor deze zes gemeenten geldt dat ze weliswaar niet meer op de lijst staan, maar dat er binnen de oorspronkelijke gemeentegrenzen niets is veranderd. Als we deze nu niet meer bestaande gemeenten toch zouden meetellen (omwille van een betere vergelijking in de tijd), dan zijn de aantallen in de jaren 2014, 2017 en 2019 respectievelijk: 10, 20 en 22 gemeenten.

Als we tot slot zouden corrigeren voor de bibliotheekvoorzieningen die naar verwachting gerealiseerd gaan worden door de inzet van de middelen in het kader van de Motie Asscher, dan zouden we het aantal in 2019 moeten verlagen van 16 gemeenten naar 15 gemeenten, want in Montfoort gaat een vestiging terugkeren. Ook voor één van de zes inmiddels gefuseerde gemeenten geldt dat ze middelen krijgen uit de Motie Asscher (Ferwerderadiel).

2.6. Burgerinitiatieven

In de midterm review in 2017 zijn 18 burgerinitiatieven naar voren gekomen waarin sprake is van een soort van vervangende voorziening voor burgers, namelijk vrijwilligers- of dorpsbibliotheken georganiseerd en gerund door groepen burgers. Bij deze 18 burgerinitiatieven uit de midterm review 2017 is geanalyseerd wat de huidige stand van zaken is ten einde een beeld te krijgen van de continuïteit van dit soort initiatieven en om een beeld te krijgen of dergelijke initiatieven ook op langere termijn levensvatbaar blijven.

In vergelijking met een openbare bibliotheekvoorziening vervullen deze initiatieven over het algemeen niet alle bibliotheekfuncties; de focus ligt veelal op het bieden van toegang tot boeken. Tevens is de omvang van de collectie binnen dergelijke initiatieven in vergelijking met een openbare bibliotheekvoorziening kleiner en naar verwachting ook minder actueel aangezien veelal met giften gewerkt wordt. Het gaat hier soms om burgerinitiatieven die zijn ontstaan als reactie op het sluiten van een openbare bibliotheeklocatie in de omgeving. Het burgerinitiatief heeft hier als doel de voormalige voorziening voor zover mogelijk te behouden. Dit geldt bijvoorbeeld voor Leeszaal Rotterdam West (Rotterdam), Boeken Uitleenpunt Kloosterburen (De Marne), Vrijwilligersbibliotheek Albergen en Vrijwilligersbibliotheek Geesteren (Tubbergen), Leeslokaal Uitgeest (Uitgeest) en de vrijwilligersbibliotheken in Roerdalen (Roerdalen). Daarnaast gaat het ook om bijvoorbeeld initiatieven met als doel een bibliotheekvoorziening dichterbij te brengen en de bereikbaarheid en toegankelijkheid ervan te verbeteren. Dit geldt bijvoorbeeld voor Flexbieb IJburg (Amsterdam), Buurtsalon Bakker (Eindhoven), Boekenhopper openluchtwembad (Oisterwijk), Thuisbibliotheek de Ruit (Venlo) en Doarpsbieb Driezum/Wâlterswâld (Wouterswoude). Deze geanalyseerde burgerinitiatieven kenmerken zich door een vaste locatie waar boeken staan opgesteld en waar vrijwilligers op vaste tijden aanwezig zijn om de collectie te beheren en op peil te houden en om bezoekers te ontvangen en begeleiden. De openingstijden van de burgerinitiatieven variëren sterk, afhankelijk van het aantal vrijwilligers en afhankelijk van de mate waarin de bibliotheek in een gebouw is gecombineerd met een andere functie en kan 'meeliften' op de ruimere openingstijden daarvan.

Bestaan de burgerinitiatieven nog en zo ja, zijn ze gegroeid?

Inmiddels blijken 3 van de 18 burgerinitiatieven niet meer te bestaan. De boekenhopper in het openluchtwembad in Oisterwijk bleek een eenmalig seizoensinitiatief op deze locatie. De pop-up bibliotheek in de vluchtelingenopvang in Heumen is gesloten omdat de vluchtelingenopvang zelf is opgeheven. De Thuisbibliotheek de Ruit in Venlo is vanwege brand in 2017 sindsdien gesloten. De overige 15 initiatieven zijn nog steeds actief (met de kanttekening dat één van de vestigingen van de Leencafés in Assen in afwachting van een nieuwe locatie momenteel gesloten is).

Voor de 15 burgerinitiatieven die zijn blijven bestaan, geldt dat er in de meeste gevallen geen grote veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van het initiële initiatief.

Bij 5 van de 15 nog bestaande burgerinitiatieven is er volgens deze initiatieven sprake van groei, namelijk bij Flexbieb IJburg, Dorpsbibliotheek Beuningen, Buurtsalon Bakker, Leeszaal Rotterdam West en Vrijwilligersbibliotheek Uitgeest. Het gaat in deze gevallen om groei in de zin van een groei in het aantal bezoekers, de omvang van de collectie, het aantal betrokken vrijwilligers of faciliteiten en/of het aantal en de diversiteit aan activiteiten die worden aangeboden. De meest opvallende ontwikkeling is de uitbreiding van Leeslokaal Rotterdam West met een aparte locatie specifiek ingericht als jeugdbibliotheek.

Voor 5 van de 15 initiatieven geldt, volgens deze initiatieven, dat ze weinig zijn veranderd ten opzichte van twee jaar geleden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Ruilbibliotheek de Friese Meren, Boekenuitleenpunt Kloosterburen en de vrijwilligersbibliotheek in Albergen, Uitgeest en Wouterswoude.

Voor de overige 5 initiatieven van de 15 nog bestaande burgerinitiatieven hebben we niet goed kunnen achterhalen of hier al dan niet sprake is van groei of continuïteit.

Financiering burgerinitiatieven

Vier burgerinitiatieven (Flexbieb IJburg, Buurtsalon Bakker, vrijwilligersbibliotheek Roerdalen en vrijwilligersbibliotheek Uitgeest) ontvangen structurele financiële ondersteuning vanuit de gemeente en worden hiermee volledig gefinancierd door de gemeente. Hoewel de Leeszaal Rotterdam West ook structureel gemeentelijke subsidie ontvangt, vormt deze ondersteuning slechts een klein deel van de begroting. Daarnaast heeft de vrijwilligersbibliotheek Albergen een eenmalige subsidie ontvangen ten behoeve van achterstallig onderhoud aan het gebouw. Ook vrijwilligersbibliotheek Geesteren heeft gemeentelijke financiering ontvangen maar het is niet bekend of het om een eenmalige of structurele subsidie gaat. Bij vier burgerinitiatieven is geen sprake van gemeentelijke financiële ondersteuning (Dorpsbibliotheek Beuningen, Ruilbibliotheek de Friese Meren, Boeken Uitleenpunt Kloosterburen en vrijwilligersbibliotheek Wouterswoude). Voor de overige burgerinitiatieven is niet bekend of hiervoor sprake is van gemeentelijke subsidie en zo ja, of dit een eenmalige of structurele subsidie betreft.

Bij drie initiatieven zijn er signalen dat dit min of meer dé bibliotheekvoorziening in de gemeente is (geworden). Enerzijds omdat hier sprake is van structurele gemeentelijke subsidie en anderzijds omdat deze burgerinitiatieven officieel verbonden zijn aan en ondersteund worden door openbare bibliotheekvoorzieningen in de regio. Het eerste geldt voor Lees Lokaal Uitgeest, waar expliciet is gekozen voor een vrijwilligersbibliotheek in plaats van een openbare bibliotheekvoorziening. Het laatste is het geval bij de Vrijwilligersbibliotheek in Roerdalen die officieel verbonden zijn aan bibliotheekorganisatie Bibliorura en de Vrijwilligersbibliotheek Leudal die officieel is verbonden aan Bibliocenter. Daarnaast werken twee burgerinitiatieven inmiddels samen met de openbare bibliotheekorganisatie in de regio. Dit betreft Leeszaal Rotterdam West in het kader van diens jeugdbieblocatie en Flexbieb IJburg in het kader van diens activiteiten.

Uit het voorgaande kunnen we afleiden dat burgerinitiatieven in de vorm van vrijwilligers- of dorpsbibliotheek een belangrijke functie kunnen vervullen.

Hierna volgt een overzicht van de 18 burgerinitiatieven uit de midterm review van 2017 die in deze evaluatie van 2019 nogmaals zijn geanalyseerd:

Gemeente	Burgerinitiatieven die in 2017 in de midterm review naar voren kwamen	Bestaat in 2019?	Gegroeid t.o.v. 2017?	Subsidie van gemeente?
Alphen-Chaam	Vrijwilligersbibliotheek Alphen-Chaam	Ja	Onbekend	Onbekend
Amsterdam	Flexbieb IJburg	Ja	Ja	Ja
Assen	Leencafé's	Ja	Onbekend	Onbekend
Beuningen	Dorpsbibliotheek	Ja	Ja	Nee
De Friese Meren	Ruilbibliotheek	Ja	Nee	Nee
De Marne	Boekenuitleenpunt Kloosterburen	Ja	Nee	Nee
Eindhoven	Buurtsalon Bakker	Ja	Ja	Ja
Eindhoven	Bewonersbibliotheek BIEB Dommelbeemd	Ja	Onbekend	Onbekend
Heumen	Pop-up bibliotheek in een vluchtelingenopvang	Nee	N.v.t.	N.v.t.
Leudal	Vrijwilligersbibliotheek Heibloem	Ja	Onbekend	Onbekend
Oisterwijk	Boekenhopper in openluchtwembad Oisterwijk	Nee	N.v.t.	N.v.t.
Roerdalen	Zes vrijwilligersbibliotheeken	Ja	Nee	Ja
Rotterdam	Leeszaal Rotterdam West	Ja	Ja	Ja, klein onderdeel van begroting
Tubbergen	Vrijwilligersbibliotheek Albergen	Ja	Nee	Ja, eenmalig
Tubbergen	Vrijwilligersbibliotheek Geesteren	Ja	Onbekend	Ja
Uitgeest	Vrijwilligersbibliotheek	Ja	Ja	Ja
Venlo	Thuisbibliotheek de Ruit	Nee	N.v.t.	N.v.t.
Wouterswoude	Vrijwilligersbibliotheek	Ja	Nee	Nee

Tabel 13. Overzicht burgerinitiatieven uit de midterm review 2017.

2.7. Gebruik van de bibliotheek

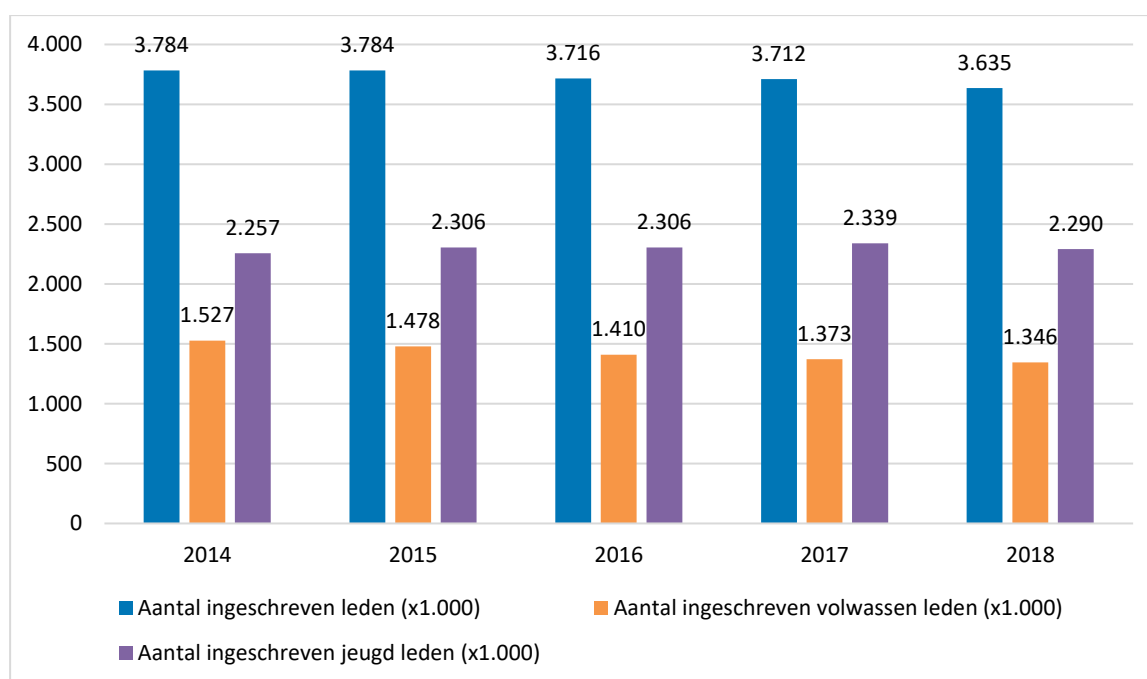
2.7.1. Aantal leden en gebruikers

Figuur 5 geeft het aantal ingeschreven leden (zowel jeugd als volwassen) weer voor de periode 2014 tot en met 2018. In 2018 waren er 3,6 miljoen mensen lid van de openbare bibliotheek, dit is 21% van de bevolking.⁵⁵ Het totale aantal leden in 2018 betrof 63% jeugdleden (68% van de jongeren tot achttien jaar in Nederland) en 37%

⁵⁵ Op 1 januari 2018 telde Nederland bijna 17,2 miljoen inwoners. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37296ned/table?ts=1571659581266>.

volwassen leden (10% van de bevolking van achttien jaar en ouder in Nederland). Er is sprake van een geleidelijke afname in het aantal volwassen leden van de bibliotheek.⁵⁶ Tussen 2005 en 2018 nam dit aantal met 35% af, van ruim 2 miljoen tot 1,3 miljoen volwassen leden. Er is geen directe oorzaak aan te wijzen voor de afname van het aantal volwassen leden. Wel past het in een maatschappelijke trend: sinds de jaren 50 zijn Nederlanders steeds minder tijd gaan besteden aan lezen.⁵⁷

In tegenstelling tot het aantal volwassen leden neemt het aantal jeugdleden toe. In 2005 is het aantal volwassen leden voor het laatst hoger dan het aantal jeugdleden. Vanaf 2005 stijgt het aantal jeugdleden en deze stijging houdt aan tot 2017.⁵⁸ Het aantal jeugdleden is dan gestegen met 17% van 2 miljoen in 2005 naar 2,34 miljoen in 2017. Er zijn geen concrete oorzaken bekend voor de toe- of afname van het aantal jeugdleden.⁵⁹ Wel kan de toename in 2011 ten dele worden verklaard uit het feit dat in 2011 in het kader van het programma BoekStart 30 duizend kinderen van 0 tot 4 jaar lid werden van de bibliotheek. Daarnaast zijn stijgingen zijn mogelijk toe te schrijven aan de groei van het programma de Bibliotheek *op school*, waarbij kinderen via hun school lid kunnen worden van de bibliotheek.⁶⁰ In 2018 daalt het aantal jeugdleden ten opzichte van 2017 met 2% naar 2,29 miljoen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in mei 2018. Sinds de invoering van de AVG kunnen leerlingen minder eenvoudig lid worden gemaakt van de bibliotheek. Wanneer de Bibliotheek toegang heeft tot persoonsgegevens van leerlingen is een overeenkomst nodig. Ook komt het in verschillende gemeenten voor dat de BoekStartbrief niet naar ouders wordt verstuurd, maar dat in plaats daarvan de BoekStart waardebos voor het koffertje wordt uitgedeeld aan ouders wanneer zij het consultatiebureau bezoeken. Via deze route worden minder ouders bereikt.⁶¹



Figuur 5. Aantal ingeschreven leden (zowel jeugd als volwassen x1.000).⁶²

⁵⁶ KB (2018). *Ontwikkelingen van de ledenaantallen*. Zie: <https://www.bibliotheekinzicht.nl/kern-en-basisgegevens/fysieke-bibliotheek/ontwikkelingen-van-de-ledenaantallen>.

⁵⁷ Leesmonitor (2019). *Leestijd*. Zie: <https://www.leesmonitor.nu/nl/leestijd#de-leestijd-daalt-behalve-van-online-nieuws>.

⁵⁸ Data CBS. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70763ned/table?fromstatweb>.

⁵⁹ KB (2018). *Ontwikkeling van de ledenaantallen*. Zie: <https://www.bibliotheekinzicht.nl/kern-en-basisgegevens/fysieke-bibliotheek/ontwikkelingen-van-de-ledenaantallen>.

⁶⁰ KB (2018). *Bibliotheekstatistiek 2017*. Zie <https://www.bibliotheekinzicht.nl/bibliotheekstatistiek>.

⁶¹ Zie: <https://pro.debibliotheekopschool.nl/dam/digitaal/20190308-factsheetprivacymaatregelenbijboekstartendbos.pdf>.

⁶² Zie: <https://www.bibliotheekinzicht.nl/kern-en-basisgegevens/fysieke-bibliotheek/ontwikkelingen-van-de-ledenaantallen>.

Iedereen, die lid is van een lokale bibliotheek en minimaal € 42,- betaalt voor dat lidmaatschap, kan op grond daarvan digitaal lidmaatschap aanvragen om e-books te lenen bij de online bibliotheek. Leden met een lidmaatschap van € 21,- per jaar kunnen een lidmaatschap aanvragen bij de online bibliotheek waarmee zij maximaal zes e-books per jaar kunnen lenen. Daarnaast is het voor mensen zonder lidmaatschap bij de lokale bibliotheek sinds 2016 mogelijk om rechtstreeks een lidmaatschap af te sluiten bij de online bibliotheek: het *digital only* lidmaatschap. In tabel 14 staat het aantal geregistreerde gebruikers per dienst van de digitale bibliotheek weergegeven. Het totaal aantal accounts bij de digitale bibliotheek is gestegen van 234 duizend in 2015 naar 519 duizend in 2018. Van de geregistreerde e-book gebruikers maakt gemiddeld ruim 51% 'regelmatig' gebruik van hun account. Onder 'regelmatig gebruik' wordt door de KB verstaan dat er in ieder geval één boek mee is geleend in het desbetreffende kalenderjaar. 49% van de geregistreerde e-book gebruikers maakt dus geen of minder dan één boek per kalenderjaar gebruik van hun account. Onder de leden die via de digitale bibliotheek lid zijn is dit aantal hoger (98%).⁶³ Naast e-books kan via de digitale bibliotheek ook gebruik worden gemaakt van luisterboeken en tot 2019 kon er ook gebruik worden gemaakt van cursussen. De LuisterBieb groeide van 84 duizend gebruikers in 2015 naar bijna 443 duizend gebruikers in 2018. Het aantal gebruikers van cursussen steeg van bijna 10 duizend in 2016 naar ruim 60 duizend in 2018. Tot slot kunnen gebruiker gedurende de vakantieperiode gratis e-books lezen via de app VakantieBieb. Het aantal gebruiker van deze app steeg van ruim 497 duizend in 2015 naar 883 duizend in 2018.

Geregistreerde gebruikers	2015	2016	2017	2018
Gebruikers e-books totaal	234.489	346.750	365.740	410.798
-Volwassenen gebruikers	198.387	277.467	276.280	304.213
-Jeugd gebruikers	36.102	66.360	82.377	97.130
-Onbekende gebruikers	Onbekend	229	80	74
-Via de lokale bibliotheek	234.489	344.056	358.737	401.417
-Via de digitale bibliotheek	N.v.t.	2.694	7.003	9.381
Gebruikers LuisterBieb	84.149	151.444	306.347	442.888
Gebruikers Cursussen	Onbekend	9.852	38.040	60.662
Gebruikers VakantieBieb	497.412	643.065	791.476	883.295

Tabel 14. Aantal geregistreerde gebruikers van de digitale bibliotheek.⁶⁴

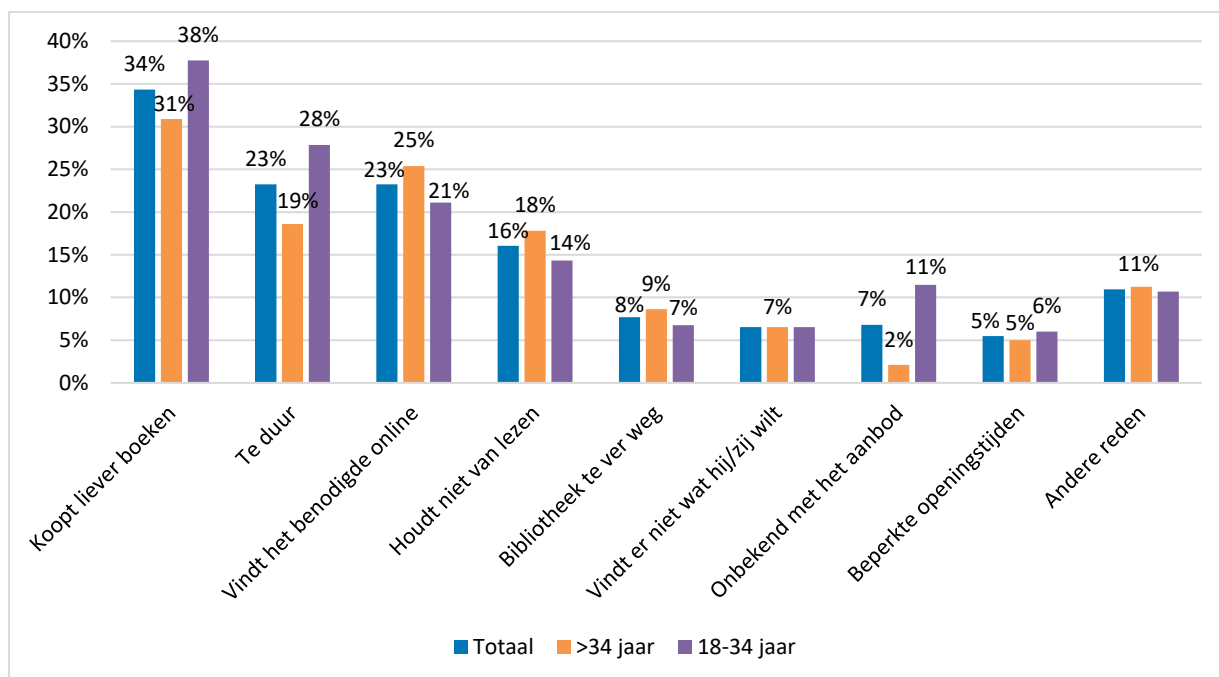
2.7.2. Perspectief niet-bibliotheekleden en niet-gebruikers

In de consumentenenquête (N=766) hebben we de mensen die geen lid zijn van de bibliotheek gevraagd naar de redenen om dat niet te zijn, waarbij ze meerdere opties konden aangeven. Veel voorkomende redenen zijn dat mensen liever boeken kopen dan lenen (34%), ze de bibliotheek te duur vinden (23%), alles wat ze nodig hebben online vinden (23%) of niet van lezen houden (16%). Op een aantal redenen zijn er verschillen tussen de leeftijdsgroepen 18-34 jaar en 34 jaar en ouder. Van de groep 18-34 jaar geeft 38% aan liever boeken te kopen dan te lenen en 28% dat ze de bibliotheek te duur vinden. Bij de groep 'ouder dan 34 jaar' zijn dit minder vaak genoemde redenen, met respectievelijk 31% en 19%. Ook opvallend is dat 'onbekend met het aanbod' door 11% van de 18-34 jarigen wordt aangevinkt en door slechts 2% van de groep 34 jaar en ouder. Niet-leden

⁶³ KB (2018). *Feitenrelas landelijke digitale openbare bibliotheek*.

⁶⁴ KB (2019). *Feitenrelas digitale bibliotheek*.

die ouder zijn dan 34 jaar noemen op hun beurt iets vaker dat ze het benodigde ook online vinden en dat ze niet van lezen houden.



Figuur 6. Redenen om geen bibliotheeklid te zijn (N= 766).⁶⁵

2.7.3. Bibliotheekbereik

In 2019 voerde het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) analyses uit ten aanzien van het bibliotheekbereik. Deze analyses werden uitgevoerd op basis van CBS-SCP data van de jaren 2012 tot en met 2018 uit de Vrijetijdsomnibus (VTO).⁶⁶ In 2018 bereikte de bibliotheek 40% van de Nederlandse bevolking van zes jaar of ouder. Dit betekent dat 40% van de Nederlandse bevolking van zes jaar of ouder in 2018 ten minste één keer de bibliotheek heeft bezocht. Dit was 38% in 2016, 40% in 2014 en 43% in 2012. De bezoekfrequentie van de bibliotheek in 2018 was 4,1 keer per jaar. In 2016 was dit 3,9 keer, het was 4,2 keer in 2014 en 4,6 keer in 2012.

Het SCP onderzocht ook het bibliotheekbereik (in termen van het percentage bezoekers) naar persoonskenmerken voor de Nederlandse bevolking van twintig jaar en ouder. Hieruit kwam naar voren dat voor het bereik van de bibliotheek een thuiswonend kind jonger dan achttien jaar het meest bepalend is. Na een thuiswonend kind was geslacht de meest bepalende factor: het bereik is hoger onder vrouwen. Op de derde plaats komt opleidingsniveau, waarbij het bereik het hoogst is onder hoger opgeleiden.

Uit het onderzoek van het SCP kwam tevens naar voren dat het percentage leners onder de bibliotheekbezoekers tussen 2012 en 2018 is afgenomen van 78% naar 71%. Dit betekent dat het aantal bezoekers dat komt om te lenen is afgenomen. Andersom geformuleerd kan worden gesteld dat een steeds groter aandeel van de bezoekers komt om iets anders te doen dan het lenen van bibliotheekmaterialen.

⁶⁵ Resultaten consumentenenquête.

⁶⁶ SCP-cijfers op basis van het SCP/CBS onderzoek Vrijetijdsomnibus (VTO), vooruitlopend op een SCP-publicatie daarover in de loop van 2020. VTO is een onderzoek waarin ontwikkelingen in kernindicatoren voor sport- en cultuurbeleid worden vastgesteld. Zie: https://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen/Vrijetijdsomnibus_VTO.

2.7.4. Uitleeningen

Onderstaande tabel geeft het aantal uitleeningen weer voor de periode 2014 – 2018 voor zowel de fysieke als de digitale collectie. We geven de jaren weer dat de wet in werking is (2015 tot en met 2018), als ook het jaar 2014 om het verschil ten opzichte van het jaar voor de Wsob weer te geven.

Aantal uitleeningen	2014	2015	2016	2017	2018
Fysiek					
Totaal uitgeleende fysieke boeken	73.374.000	72.728.000	68.811.476	67.380.000	63.236.000
- Boeken volwassenen	37.520.000	35.510.000	32.941.315	31.411.000	28.772.000
- Jeugdboeken	35.855.000	37.218.000	35.870.161	35.969.000	34.464.000
Uitleeningen bladmuziek	149.899	123.429	102.038	93.274	78.443
Uitleeningen audiovisuele materialen (cd's, dvd's, luisterboeken, games, overig)	6.880.000	5.217.000	4.554.000	4.017.000	3.222.000
Digitaal					
Totaal uitleeningen e-books	Niet bekend	1.608.815	2.801.970	3.211.940	3.515.936
- E-books volwassenen	Niet bekend	1.464.435	2.526.098	2.768.064	3.189.518
- E-books jeugd	Niet bekend	144.380	273.779	286.231	323.230
Totaal uitleeningen VakantieBieb	Niet bekend	2.255.397	1.912.518	2.223.530	1.709.225
- VakantieBieb volwassenen	Niet bekend	Niet bekend	978.518	1.109.326	1.082.413
- VakantieBieb jeugd	Niet bekend	Niet bekend	934.000	1.114.204	626.812
Totaal uitleeningen LuisterBieb	Niet bekend	171.105	337.851	890.541	1.336.695
- LuisterBieb volwassenen	Niet bekend	Niet bekend	230.124	683.243	1.029.883
- LuisterBieb jeugd	Niet bekend	Niet bekend	107.727	204.548	306.827

Tabel 15. Aantal uitleeningen fysieke en digitale bibliotheek voor de periode 2014 – 2018.

Het totaal aantal uitleeningen van fysieke boeken is in de periode 2015-2018 met 13% gedaald. In totaal werden bijna 73 miljoen fysieke boeken uitgeleend in 2015 en in 2018 waren dat er ruim 63 miljoen. Het aantal uitleeningen van boeken voor volwassenen is sterker gedaald dan het aantal uitleeningen van jeugdboeken: respectievelijk 19% en 7%. In 2015 werden voor het eerst meer jeugdboeken dan boeken voor volwassenen uitgeleend en deze ontwikkeling heeft tot 2018 doorgezet. Tot slot is het aantal uitleeningen van audiovisueel materiaal gedaald met 38% en bladmuziek met 36%.

De afname in het aantal uitleeningen van fysieke boeken gedurende de Wsob past in een langere trend van een dalend aantal uitleeningen van fysieke boeken. Sinds 1999 is het aantal uitleeningen teruggelopen. Dit geldt voor zowel volwassenen als voor jeugd, en voor fictie en non-fictie. In 2017 leek het aantal uitleeningen van jeugd fictie boeken te stabiliseren, maar in 2018 zet de daling ook in deze categorie door.

In tegenstelling tot de fysieke collectie nam het aantal uitleeningen van de digitale collectie in de periode 2015-2018 toe. Het aantal uitgeleende e-books groeide van 1,6 miljoen uitleeningen naar 3,5 miljoen uitleeningen, een toename van 118%. De uitgeleende e-books betroffen grotendeels uitleeningen van e-books voor volwassenen (90%). Het aantal uitleeningen via de app VakantieBieb varieerde in de periode 2015-2018. In 2015 waren er 2,3

miljoen uitleningen via de VakantieBieb en in 2018 waren er 1,7 miljoen uitleningen. Uitleningen van de LuisterBieb namen toe van 171.105 in 2015 tot 1,3 miljoen in 2018.

2.7.5. Collectie

De omvang van de collectie wordt gegeven in onderstaande tabel. Tabel 16 geeft de omvang van de fysieke en digitale collectie weer voor de periode 2014 – 2018 (de periode waarin de Wsob in werking is, als mede het jaar voor inwerkingtreding van de Wsob).

Collectie	2014	2015	2016	2017	2018
Fysieke collectie					
Fysieke boeken totaal	24.243.000	23.231.000	22.924.000	23.342.000	22.554.000
Fysieke boeken volwassenen totaal	13.071.000	11.986.000	11.400.000	11.592.000	10.792.000
- Fictieboeken volwassenen	7.106.000	6.678.000	6.398.000	6.395.000	5.896.000
- Non-fictie boeken volwassenen	5.965.000	5.308.000	5.002.000	5.197.000	4.896.000
Fysieke boeken jeugd totaal	11.173.000	11.245.000	11.524.000	11.750.000	11.761.000
- Fictieboeken jeugd	8.388.000	8.541.000	8.905.000	9.076.000	9.047.000
- Non-fictie boeken jeugd	2.785.000	2.704.000	2.619.000	2.674.000	2.714.000
Cd's, dvd's, overige audiovisuele materialen, bladmuziek	2.318.000	2.125.000	1.935.000	1.859.000	1.698.000
Digitale collectie					
E-books totaal	Niet bekend	10.809	12.299	18.222	21.583
- E-books volwassenen	Niet bekend	9.718	10.880	16.111	18.984
- E-books jeugd	Niet bekend	1.091	1.419	2.111	2.599
Cursussen	N.v.t.	N.v.t.	32	42	48
VakantieBieb totaal	Niet bekend	66	60	66	62
- VakantieBieb volwassenen	Niet bekend	39	30	31	31
- VakantieBieb jeugd	Niet bekend	27	30	35	31
LuisterBieb totaal	Niet bekend	Niet bekend	752	1.212	2.210
- LuisterBieb volwassenen	Niet bekend	Niet bekend	598	1.005	1.837
- LuisterBieb jeugd	Niet bekend	Niet bekend	154	207	373

Tabel 16. Omvang fysieke en digitale collectie voor de periode 2014 – 2018.

De omvang van de collectie fysieke boeken is gedurende de Wsob afgenomen met 3%. De daling wordt veroorzaakt door een afname in de collectie boeken voor volwassenen (minus 4%). De omvang van de collectie jeugdboeken steeg in deze periode namelijk met 5%. Sinds 2016 is de collectie jeugdboeken groter dan de

collectie volwassen boeken. De daling in de collectie volwassenen boeken is al een langere periode gaande.⁶⁷ In 2001 bestond de collectie nog uit 24 miljoen boeken en in 2016 waren dat er nog 11,4 miljoen. Voor het eerst sinds 2001 was er in 2017 sprake van een lichte groei in de omvang van de collectie, maar in 2018 zette de daling toch weer verder door naar 10,8 miljoen boeken voor volwassenen. De afname van de collectie boeken voor volwassenen is deels te verklaren uit de behoefte van bibliotheken om hun collectie te rationaliseren. Door fusies tussen bibliotheken in het kader van de Bibliotheekvernieuwing werden collecties samengevoegd. Met name boeken die al een jaar of langer niet meer waren uitgeleend en weinig geleende boeken, waarvan opeens meerdere exemplaren aanwezig waren, werden verwijderd uit de collectie.⁶⁸

De omvang van de collectie audiovisuele materialen (inclusief bladmuziek) nam in de periode 2015-2018 af met 20%. Deze ontwikkeling past in het beeld van een langere trend: in de periode 1999-2009 bleef het totaal aantal audiovisuele materialen ongeveer gelijk, maar daarna is een daling ingezet.⁶⁹ De collectie audiovisuele materialen bestaat voornamelijk uit muziekcd's, dvd's, luisterboeken en games. Een verklaring voor de afname in audiovisuele materialen kan onder andere worden gevonden in de opkomst van nieuwe technologieën en video *on demand*-diensten van tv- en internetproviders en bedrijven zoals Netflix.

Naast de collectie audiovisuele materialen bij lokale bibliotheken, hebben leden van de openbare bibliotheek via Muziekweb ook toegang tot de collectie van de Centrale Discotheek Rotterdam (CDR). De collectie bestond in 2018 uit ruim 600.000 cd's, 300.000 lp's, 25.000 muziek dvd's en 4.000 film dvd's. Bibliotheekleden kunnen de materialen aanvragen via de website van Muziekweb of via hun lokale bibliotheek.

De digitale collectie is de afgelopen jaren gegroeid, zowel de collectie e-books als de collectie luisterboeken. De totale collectie e-books steeg van 10.809 items in 2015 naar 21.583 in 2018. De digitale collectie luisterboeken steeg van 752 items in 2016 naar 2.210 in 2018. Voor zowel de collectie e-books als de collectie luisterboeken geldt dat de collecties groter zijn voor volwassenen dan voor de jeugd. In 2018 is 88% van de collectie e-books en 83% van de collectie luisterboeken voor volwassenen. De omvang van de VakantieBieb varieert in de jaren 2015 – 2018 tussen de 60 en 66 titels. Het aanbod in de VakantieBieb wordt jaarlijks vernieuwd.

2.8. BES-eilanden

De Wsob is ook van toepassing op de openbare bibliotheekvoorziening in Caribisch Nederland op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES-eilanden). Er zijn drie openbare bibliotheken op de BES-eilanden: de Biblioteca Pública Boneiru op Bonaire (met in 2018 zes medewerkers in loondienst en 25 vrijwilligers), de Gertrude Judson Bicentennial Public Library op Sint-Eustatius (drie medewerkers in loondienst in 2018) en de Queen Wilhelmina Library op Saba (eveneens drie medewerkers in loondienst in 2018). In 2018 heeft de KB bibliotheken op de BES-eilanden voor het eerst gevraagd om gegevens over het kalenderjaar 2017 aan te leveren in het kader van de jaarlijkse Gegevenslevering Wsob. Hierna volgt een overzicht van de gegevens over de jaren 2017 en 2018 (de twee jaren waarover er gegevens beschikbaar zijn uit de gegevenslevering).⁷⁰

Tabel 17 geeft de omvang weer van de fysieke collectie op de BES-eilanden in 2017 en 2018. De totale collectie bevat in 2017 ruim 30 duizend materialen en in 2018 ruim 31 duizend materialen (een toename van 4%). Het grootste gedeelte van deze collectie is in bezit van de bibliotheek op Bonaire, te weten 48% in 2018. De omvang van de collectie jeugd- en volwassenenboeken is op Bonaire vergelijkbaar qua omvang (beiden ruim 7

⁶⁷ Data CBS. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70763ned/table?fromstatweb>.

⁶⁸ KB (2018). *Ontwikkeling fysieke collectie*.

⁶⁹ KB (2018). *Ontwikkeling fysieke collectie*.

⁷⁰ KB (2019). *Bibliotheekstatistiek 2018*.

duizend boeken). Op Sint-Eustatius en Saba is de omvang van de collectie jeugdboeken groter dan de omvang van de collectie boeken voor volwassenen, circa 2 respectievelijk 3,5 keer zo veel.

Collectie	2018				2017
	Bonaire	Sint-Eustatius	Saba	Totaal	Totaal
Boeken jeugd	7.709	7.045	4.281	19.035	20.071
Boeken volwassenen	7.438	3.458	1.187	12.083	9.787
Audiovisuele materialen	95	223	100	418	401
Totaal	15.242	10.726	5.468	31.536	30.259

Tabel 17. Overzicht omvang fysieke college openbare bibliotheken BES-eilanden in 2017 en 2018.

Overigens wordt het aanbod voor de BES-eilanden doorontwikkeld, door de collectie van de landelijke digitale openbare bibliotheek beschikbaar te maken op de BES-eilanden. De fysieke collectie wordt daarmee dus ook op de BES-eilanden aangevuld met digitale collectie.

Tabel 18 geeft het aantal uitleningen op de BES-eilanden weer. In zowel 2017 als 2018 werden ruim 15 duizend uitleningen geregistreerd. Wanneer het aantal uitleningen wordt afgezet tegen de omvang van de collectie, komt naar voren dat mensen de collectie op Saba het meest benutten. De collectie op Sint-Eustatius wordt het minst benut, met circa 2 duizend uitleningen op een collectie van ruim 10 duizend materialen.

Uitleningen	2018				2017
	Bonaire	Sint-Eustatius	Saba	Totaal	Totaal
Boeken jeugd	4.705	1.727	4.384	10.816	11.239
Boeken volwassenen	3.372	241	770	4.383	3.974
Audiovisuele materialen	22	0	0	22	45
Totaal	8.099	1.968	5.154	15.221	15.258

Tabel 18. Overzicht aantal uitleningen fysieke collectie openbare bibliotheken BES-eilanden in 2017 en 2018.

Tot slot geeft tabel 19 een overzicht van het aantal jeugd- en volwassenenlidmaatschappen bij de openbare bibliotheken op de BES-eilanden:

Lidmaatschappen	2018				2017
	Bonaire	Sint-Eustatius	Saba	Totaal	Totaal
Jeugd	1.007	490	317	1.814	1.679
Volwassenen	400	135	26	561	399
Totaal	1.407	625	343	2.375	2.078

Tabel 19. Overzicht aantal jeugd en volwassen leden openbare bibliotheken BES-eilanden in 2017 en 2018.

In 2017 zijn in totaal 2.078 mensen lid van de bibliotheek en in 2018 zijn dat er 2.375 (een toename van 14%). Van de ruim 2 duizend leden in 2018 betrof 76% jeugdlidmaatschappen. Afgezet tegen het aantal bewoners

van de eilanden kent Sint Eustatius het hoogste aantal leden, namelijk 19% van de bevolking (625 leden), gevolgd door Saba met 16% van de bevolking (343 leden) en daarna Bonaire met 7% (1.407 leden).⁷¹

⁷¹ Data CBS. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1575555742671>.

3. Bibliotheeknetwerk en rollen deelnemers

3.1. Introductie

In dit hoofdstuk behandelen we de vraag: *Vervullen partijen hun rollen in het netwerk en is de samenhang in het bibliotheekstelsel hierdoor toegenomen?*

Onvoldoende samenhang in het bibliotheekstelsel was één van de aanleidingen voor de Wsob. Er was een wettelijk kader, namelijk de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc). De bibliotheekbepalingen uit de Wsc waren restanten uit vorige wetten en hadden betrekking op de opbouw van het bibliotheekstelsel op lokaal en provinciaal niveau. Zij zijn overgeheveld van de Wet op het openbare bibliotheekwerk 1975 naar de Welzijnswet 1987 en vervolgens in 1994 naar de Wsc. Overheden gaven beperkt richting aan de inrichting en aan het functioneren van het bibliotheekstelsel. Ook had de KB geen formele relatie tot de openbare bibliotheken. Het gebrek aan samenhang in het stelsel is in het verleden verschillende keren ondervangen via convenanten en afspraken. Het beeld was dat dit instrument van bestuurlijke afspraken ontoereikend was voor de stappen die voor de lange termijn nodig waren.⁷²

In de Wsob is een hoofdstuk gewijd aan het bibliotheeknetwerk met daarin de deelnemers aan het netwerk, het functioneren van het netwerk en taken van deelnemers in het netwerk. De lokale bibliotheken, de POI's en de KB, voor wat betreft haar taak tot het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek, vormen één netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen volgens artikel 7 van de Wsob. Het bibliotheekstelsel bestaat naast het bibliotheeknetwerk uit de betrokken overheidslagen (Rijk, provincies en gemeenten). De drie overheden zijn volgens artikel 6 in de Wsob gezamenlijk verantwoordelijk voor het bibliotheeknetwerk.

In dit hoofdstuk beschrijven we het functioneren van het netwerk aan de hand van de zes netwerkverplichtingen. Vervolgens gaan we in op de deelnemers van het netwerk en de overheidspartijen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het netwerk. Daarbij geven we specifiek aandacht aan de taakinvulling. Tot slot geven we ons beeld van de samenhang in het bibliotheekstelsel.

3.2. Netwerkverplichtingen uit artikel 8 Wsob

Deelnemers van het bibliotheeknetwerk functioneren met elkaar in één netwerk als delen van een groter geheel. De achterliggende gedachte van het netwerk is dat de deelnemers aan het netwerk steeds meer in gezamenlijkheid kunnen uitvoeren en aanbieden.⁷³ Artikel 8, functioneren van het netwerk, beschrijft wat er van de deelnemers in het netwerk wordt verwacht. Een deelnemer van het netwerk:

- a. maakt met de andere deelnemers gebruik van een gezamenlijke catalogus van beschikbare werken;
- b. is onderdeel van het interbibliothecaire leenverkeer;
- c. voert zijn collectiebeleid overeenkomstig het gezamenlijk collectieplan;

⁷² Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

⁷³ Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

- d. maakt gebruik van een op de andere deelnemers afgestemde digitale infrastructuur;
- e. stemt zijn administratie van leden en zijn algemene voorwaarden af op de andere deelnemers;
- f. ondersteunt het onderwijs.

Hierna volgt een beschrijving van de resultaten op de voorgaande zes onderdelen.

Gezamenlijke catalogus van beschikbare werken

Er is een gezamenlijke catalogus van beschikbare werken die Nederlanders toegang geeft tot de publiek gefinancierde bibliotheekcollecties: de Nationale Bibliotheekcatalogus (NBC+). De NBC+ is een catalogus met gegevens over titels die in de Nederlandse openbare bibliotheken aanwezig zijn. Eind 2017 waren alle bibliotheken aangesloten bij de Nationale Bibliotheekcatalogus (NBC+) voor de gezamenlijke catalogus van beschikbare werken. Midden 2019 zijn er twee bibliotheken waarbij de aansluiting in ontwikkeling is omdat zij zijn overgestapt naar een lokaal bibliotheeksysteem dat nog geen koppeling heeft met de NBC+.

Interbibliotheaire leenverkeer

Interbibliotheaire leenverkeer (IBL) gaat om de distributie van fysieke werken. Voor een lid van een bibliotheek uit het netwerk staan alle materialen van alle bibliotheken in Nederland ter beschikking. Uitleningen vanuit andere bibliotheken in het netwerk zijn mogelijk door middel van IBL. IBL omvat niet alleen de logistieke diensten zoals de levering en terugbezorging van materialen, maar bevat ook het ter beschikking stellen van werken aan leden van andere bibliotheken en het doen van verzoeken hiertoe.⁷⁴ De afzonderlijke POI's verzorgen de uitvoering van IBL in hun werkgebieden (vervoer van materialen binnen de provincie) en zorgen in SPN-verband voor de uitvoering van het landelijke IBL (het vervoer van materialen tussen provincies). Er zijn een klein aantal bibliotheken die geen gebruik meer kunnen maken van IBL omdat hun systeem niet goed werkt met de landelijke digitale infrastructuur. In het collectieplan staan normen voor bibliotheken en POI's over de afhandeling van IBL-verzoeken. Voor bibliotheken geldt dat zij in staat dient te zijn om minimaal 95% van de fysieke (klant)vraag uit het eigen verzorgingsgebied af te handelen op basis van de eigen collectie. Deze norm is richtinggevend voor het lokale collectieplan, het collectieprofiel en de collectierapportage om onnodig IBL te voorkomen. Cijfers laten zien dat bibliotheken in 2017 gemiddeld 98% van de fysieke klantvraag afhandelden binnen de eigen bibliotheekorganisatie en daarmee de norm hebben behaald. Voor POI's was de norm dat ultimo 2017 van alle provinciale uitleningen 99,9% uit de provinciale collectie kon worden afgehandeld. In 2017 is dit behaald. In totaal werden door POI's in 2017 meer dan 71 miljoen materialen uitgeleend en 99,9% hiervan werd binnen de provincies en via Muziekweb afgehandeld.⁷⁵

Collectiebeleid overeenkomstig het gezamenlijk collectieplan

Het is onbekend of bibliotheken hun collectiebeleid overeenkomstig het Gezamenlijk Collectieplan uitvoeren. Wel is bekend dat bibliotheken en POI's de normafspraken die staan beschreven in het Gezamenlijk Collectieplan behalen als het gaat om de levering van materialen uit de collectie en IBL.

Er is een wettelijke verplichting tot het vaststellen van een collectieplan vastgelegd in artikel 10 van de Wsob. Artikel 10.2 Wsob beschrijft het doel: *"Het collectieplan heeft tot doel samenhang te bewerkstellingen tussen de fysieke en digitale collecties van de openbare bibliotheekvoorzieningen. Het biedt een kader voor het samenstellen en beheren van de collectie door een voorziening."* Het gezamenlijk collectieplan beoogt een sectorbrede afstemming te realiseren op basis van een gemeenschappelijk kader. De Wsob stelt de KB verantwoordelijk om elke vier jaar voor, en in samenwerking met, de deelnemers aan het netwerk een gezamenlijk collectieplan vast te stellen.⁷⁶

⁷⁴ Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

⁷⁵ KB (2019). *Feitenrelas Gezamenlijk Collectieplan*.

⁷⁶ Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen, artikel 10.1 en artikel 10.2.

Het eerste Gezamenlijk Collectieplan is opgeleverd in december 2016 met een looptijd van vier jaar.⁷⁷ Het Gezamenlijk Collectieplan bevatte 37 afspraken die betrekking hebben op verschillende partijen in het openbare bibliotheekveld of op specifieke thema's of collecties. Daarnaast is een uitvoeringsagenda bij het Gezamenlijk Collectieplan opgesteld met een looptijd tot eind 2018.⁷⁸ De uitvoeringsagenda van het Gezamenlijk Collectieplan bestaat uit zes clusters die in onderstaande tabel staan weergegeven.

Cluster	Doel van het cluster	Stand van zaken mei 2019
1. Nieuw kader plusfunctie	Het vormen van een op het netwerk ingerichte, brede PLUSfunctie voor fictie en non-fictie.	Er is een nieuw beleidskader voor landelijke (plus) collecties en een aanpak landelijke beschikbaarheid van collecties vastgesteld.
2. Alternatief fysiek IBL	Het onderzoeken hoe en of 'digitalization on demand' (DoD) ⁷⁹ voor landelijk IBL effectief en efficiënt kan worden ingezet. De dienst zou een deel van het fysieke IBL overbodig moeten maken.	Binnen dit cluster zijn vanwege juridische beperkingen nog geen concrete resultaten geboekt. Wel is juridisch onderzoek gedaan en zijn door het maken van afspraken met uitgeverijen (literaire) klassiekers beschikbaar gekomen via de Online Bibliotheek.
3. Profiel en jaarplan e-content	Het zorgen dat de lokale collectieplannen en budgetten beter kunnen worden afgestemd op de digitale collectie.	Aandacht voor jeugd, <i>longtail</i> en HBO+ collecties in jaarplannen e-content en advies opgesteld over afstemming fysieke en digitale collectie.
4. Film en bladmuziek	Het vinden van een structurele oplossing met betrekking tot beheer, vind-zicht en beschikbaarheid in het netwerk van voor zowel film als voor bladmuziek.	Oplossing voor fysieke filmcollectie geïmplementeerd door CDR, start pilot toegang tot documentaires via Online Bibliotheek en vaststellen plan van aanpak bladmuziek.
5. Monitoringsfuncties	Met behulp van het DWH structureel inzicht krijgen in cijfers met betrekking tot omvang en gebruik van collecties.	Medio 2019 leverden 36 van de 41 bibliotheeksystemen gegevens aan het DWH. Via Bibliotheekinzicht wordt sinds 2018 gegevens op landelijk, provinciaal en lokaal niveau getoond.
6. Lokale bibliotheek	Lokale bibliotheken adviseren over hoe zij met hun lokale collectie(-beleid) kunnen aansluiten op landelijke ontwikkelingen en afspraken.	Er zijn bouwstenen voor lokaal collectiebeleid ontwikkeld en er is een landelijke collectiemiddag georganiseerd voor bibliotheken.

Tabel 20. Clusters Gezamenlijk Collectieplan.

In 2019 evalueerde de KB het Gezamenlijk Collectieplan. De uitkomsten van de evaluatie dienen als input voor het volgende Collectieplan: 2020-2024. In de evaluatie is een feitenrelaas opgesteld waarin feitelijk is weergegeven op welke manier er invulling is gegeven aan de afspraken uit het Gezamenlijk Collectieplan en welke resultaten zijn geboekt (zie resultaten in tabel 20). Vervolgens zijn evaluatiegesprekken gevoerd met bibliotheken en POI's in elke provincie en enkele landelijke instellingen. Tijdens de gesprekken is gesproken over het doel, het proces, en de normen van het huidige collectieplan en is met hen vooruitgeblikt op het volgende collectieplan. Uit de evaluatie komt naar voren dat op alle afspraken actie is ondernomen. Het collectieplan heeft er voor gezorgd dat het onderwerp collectie en het gesprek hierover in het bibliotheeknetwerk sterker is gaan leven. Wel is het nodig om met elkaar in gesprek te gaan en af te stemmen over technische randvoorwaarden, monitoring titeldiversiteit collectie Nederland en de provinciale rol. Er is

⁷⁷ KB (2016). *Gezamenlijk Collectieplan. Beleidskader collectiebeleid voor het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen*.

⁷⁸ KB (2017). *Uitvoeringsagenda Collectieplan 2017-2018*.

⁷⁹ DoD houdt in dat op verzoek van individuele gebruikers (digitale) kopieën van werken kunnen worden geleverd.

een gezamenlijke visie op collectie nodig, de lokale bewustwording kan sterker en men geeft aan tijd nodig te hebben om de afspraken in te regelen.⁸⁰

Gebruik digitale infrastructuur

De digitale infrastructuur bestaat volgens de KB uit de NBC+, het datawarehouse (DWH), de gezamenlijke website-infrastructuur (WaaS), Identity & Access Management (IAM) en het e-bookplatform. Het gebruik van deze onderdelen staat beschreven in hoofdstuk 4. Naast deze onderdelen is ook het collectief landelijk bibliotheekstelsel (CLB) relevant om te noemen. In 2017 waren er 44 verschillende bibliotheeksystemen van vijf verschillende leveranciers. Elk van deze systemen interacteert met de landelijke digitale infrastructuur en vraagt om aandacht bij de implementatie van de landelijke dienstverlening van de KB. Een collectief bibliotheekstelsel zou een versnelling kunnen betekenen voor het doorvoeren van nieuwe producten en diensten als voor het verder ontwikkelen van bestaande digitale producten en diensten, omdat dan slechts koppelingen naar één systeem hoeven te worden ontwikkeld.

De KB heeft in 2016 onderzoek laten uitvoeren naar een CLB. Conclusie was dat een landelijk systeem mogelijk is. Voorwaarde voor succes is dat de bibliotheken bereid moeten zijn processen en functionaliteiten te harmoniseren zodat alle bibliotheken gebruik kunnen maken van een 'standaard' systeem. In aanvulling heeft de KB in 2017 onderzoek gedaan naar de vraag hoe een standaard-bibliotheekstelsel er uit zou kunnen zien. In 2017 is tevens een draagvlakpeiling uitgevoerd onder lokale bibliotheken. Concluderend kon worden gesteld dat er breed draagvlak was. In 2018 is een second opinion uitgevoerd over de project- en migratiekosten van een collectief bibliotheekstelsel voor openbare bibliotheken. In 2019 is marktconsultatie uitgevoerd voor het opstellen van een ketenbusinesscase om inzichtelijk te maken wat de voordelen van een landelijk bibliotheekstelsel zijn voor de hele keten, en biedt daarmee uiteindelijk ook inzicht in de waarde voor de eindgebruiker. Momenteel wordt de ketenbusinesscase opgesteld.⁸¹

Afstemmen administratie van leden en algemene voorwaarden

Het netwerk werkte bij de administratie van leden en algemene voorwaarden samen in het traject rondom de Nationale Bibliotheekpas. Dit traject is in 2019 gestopt. Daarnaast ondersteunen POI's de bibliotheken binnen de provincie bij het afstemmen van de administratie en de leenvoorwaarden. Deze informatie wordt jaarlijks uitgevraagd via de gegevenslevering. POIs zorgen er in sommige provincies voor dat abonnements- en publiekstarieven en de uitleenvoorwaarden gelijk zijn in de hele provincie.

Ondersteuning onderwijs

De ondersteuning van deelnemers van het netwerk aan het onderwijs staat beschreven in hoofdstuk 2.

Beelden gesprekspartners over netwerkverplichtingen

Gesprekspartners hebben weinig uitgesproken opvattingen over de netwerkverplichtingen *an sich*. De opvattingen die naar voren komen gaan veelal over de digitale infrastructuur en de rolinvulling door de KB (zie paragraaf 3.3.). Een aantal bibliotheken geeft in de gesprekken aan dat de concrete beschrijving van netwerkverplichtingen in de praktijk zorgt voor een te nauwe opvatting over wat deelnemers in het netwerk met elkaar zouden moeten bespreken. Ook is het beeld dat de netwerkverplichtingen geen uiting zijn van alle vijf bibliotheekfuncties maar alleen van de functies 'ter beschikking stellen van kennis en informatie, bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie en bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur' (de functies één, twee en drie) en niet van 'organiseren van ontmoeting en debat en laten kennis maken met kunst en cultuur' (de functies vier en vijf). De wens wordt geuit om meer in de wet vast te leggen dat deelnemers van het netwerk bijvoorbeeld jaarlijks met elkaar in gesprek gaan over het functioneren van het netwerk zonder daar expliciete verplichtingen aan te koppelen.

⁸⁰ KB (2019). Evaluatieverslag Gezamenlijk Collectieplan.

⁸¹ Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2019/voortgang-collectief-landelijk-bibliotheekstelsel-ketenbusinesscase>.

3.3. Rolinvulling door partijen

3.3.1. Rol KB en Ministerie van OCW

De minister van OCW is samen met de andere overheden gezamenlijk verantwoordelijk voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen. Het ministerie van OCW financiert de KB voor haar taken op basis van de Wsob. In 2018 ontving de KB in totaal € 46,1 miljoen voor de uitvoering van de taken op grond van de Wsob. Dit bedrag is onderverdeeld in € 22,6 miljoen voor de uitvoering van de stelseltaken openbare bibliotheekvoorzieningen en digitale infrastructuur, in € 12,2 miljoen voor de digitale openbare bibliotheek voor de inkoop van e-content en in € 11,3 miljoen voor de bibliotheekvoorziening leesgehandicapten.⁸² Tot slot maakt en voert het ministerie van OCW beleid op het gebied van bibliotheken. Voorbeelden hiervan zijn de ondersteuning van het programma Tel mee met Taal⁸³ en de uitvoering van de motie Asscher over het verbeteren van de bereikbaarheid van bibliotheken in kleine gemeenten.⁸⁴

De KB heeft op grond van artikel 9 in de Wsob drie hoofdtaken. Deze taken voert zij uit in aanvulling op haar taken die staan beschreven in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De taken die KB heeft op basis van de WHW nemen we niet mee in dit onderzoek. De KB stuurt het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen aan door afstemming en coördinatie, educatie, informatie en reflectie; en vertegenwoordiging en promotie. Daarnaast is de KB verantwoordelijk voor het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek en het verzorgen van een bibliotheekvoorziening van noodzakelijk omgezette werken voor personen met een handicap.

Ook zijn er een aantal verantwoordelijkheden voor de KB opgenomen in de Wsob. In artikel 10 staat dat de KB elke vier jaar voor de deelnemers van het netwerk een collectieplan vaststelt. In artikel 11 staat dat de KB gegevens van lokale bibliotheken en POI's verzamelt. Ook stelt de KB op basis van artikel 14 de tarieven vast voor de toegang tot digitale werken of het gebruik van digitale diensten of bronnen.

Tot slot geeft de Wsob de KB de bevoegdheid om besluiten te nemen die andere partijen binden, zoals het vaststellen van het collectieplan en de tarieven voor het gebruik van de digitale bibliotheek, het bepalen van de aard van de gegevens die bibliotheken moeten aanleveren voor de gezamenlijke catalogus en het verstrekken van subsidies aan partijen in het bibliotheeknetwerk.

Taak 1: Stelseltaken

De KB stuurt het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen aan. Binnen de KB is de uitvoering van de stelseltaken belegd bij verschillende afdelingen en daarnaast is een stafafdeling bibliotheekstelsel ingericht. De stelseltaken zijn als volgt:

Afstemming en coördinatie

De KB voert deze taak uit door:

- a. activiteiten van afzonderlijke netwerkpartners te koppelen en indien gewenst op te schalen en breed inzetbaar te maken;
- b. innovatie van/door de fysieke bibliotheek te verbeteren en beter af te stemmen op digitale dienstverlening;
- c. gezamenlijk een richting te formuleren en te bewaken, zowel voor het netwerk als geheel, als op belangrijke beleidsthema's in de sector;

⁸² Zie: http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting_kst236857_22.html.

⁸³ Tel mee met Taal is een landelijk actieprogramma om laaggeletterdheid te voorkomen en verminderen. Onderdeel van dit programma is onder andere BoekStart en de Bibliotheek op school.

⁸⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/10/07/een-bieb-in-de-buurt>.

- d. belangstelling in de sector voor landelijke initiatieven te peilen en draagvlak te creëren en organiseren binnen het stelsel.⁸⁵

Resultaten die reeds zijn gehaald op dit punt zijn de met het netwerk opgestelde gezamenlijke innovatieagenda, het Gezamenlijk Collectieplan en de bijbehorende uitvoeringsagenda's. De monitoring en evaluatie van de uitvoering van deze agenda's vindt in 2019 plaats.

Daarnaast voert de KB de coördinatie van landelijke programma's zoals Basisvaardigheden, Kunst van Lezen en het programma Jeugd. De coördinatie van bijvoorbeeld Kunst van Lezen voert ze samen uit met Stichting Lezen en de POI's. Ook voor het programma Basisvaardigheden wordt samengewerkt met de POI's. Meer over de programma's Basisvaardigheden en Kunst van Lezen is te vinden in paragrafen 2.2.2 en 2.2.3.

De KB organiseert periodiek overleg met netwerkpartners via gesprekstafels rondom de digitale infrastructuur, in het bibliotheeknetwerkoverleg met de VOB en SPN en in een bestuurlijk overleg met het ministerie van OCW, IPO en de VNG. Overleg met openbare bibliotheken vindt plaats bij de KB/OB-dag⁸⁶ maar bijvoorbeeld ook via de gesprekstafel Landelijke digitale infrastructuur of Bibliotheek en basisvaardigheden voor bibliotheken. De frequentie van de overleggen verschilt. Zo is het de bedoeling dat er tweemaal per jaar een bestuurlijk overleg plaatsvindt terwijl het bibliotheeknetwerkoverleg vier-zes keer per jaar vergadert. In de praktijk vinden de bestuurlijke overleggen niet altijd periodiek plaats. Gesprekspartners uit het bibliotheeknetwerk en een deel van de verantwoordelijken voor het netwerk geven veelal aan dat het niet duidelijk is op welke wijze de KB overlegt met partners, wat het doel is van de overleggen en wat de rol is van de gesprekspartners bij de overleggen.

Op het gebied van gezamenlijk een richting formuleren en bewaken van belangrijke beleidsthema's is de samenwerking op het thema 'arbeidsmarkt en opleidingen' een positief voorbeeld. De KB heeft samen met de VOB een notitie opgesteld die is besproken in het bestuurlijk overleg en met een ambtelijke vertegenwoordiging van OCW en VNG, IPO, VOB, KB en SPN. Gezamenlijk is een breed beleidskader geschetst voor de instroom van nieuw personeel, doorstroom van zittend personeel en de aanstaande grote uitstroom van pensioengerechtigde medewerkers. Afsproken is dat de KB regie neemt op een netwerkaanpak en met stelselbetrokkenen tot een uitgewerkt plan van aanpak / programmaplan komt.⁸⁷

Twee voorbeelden die vaak naar voren komen zijn de samenwerkingen rondom digitale inclusie en de afspraken met de Belastingdienst. Bibliotheken en acht uitvoeringsorganisaties van de overheid werken samen aan ondersteuning voor kwetsbare burgers. Hiervoor schreven zij het plan Digitale Inclusie, ondersteuning voor kwetsbare burgers.⁸⁸ Begin 2019 zijn vijftien 'kopgroep-bibliotheken' geselecteerd die meewerken aan het plan om persoonlijke hulp en ondersteuning bieden aan mensen die het lastig vinden om zaken te doen met de digitale overheid.⁸⁹ Ook werd in 2019 bekend dat de KB en de Belastingdienst hun samenwerkingsverband voortzetten. Voor hulp bij het doen van de belastingaangifte en toeslagenzaken kunnen burgers ook de komende jaren terecht bij hun lokale bibliotheek.⁹⁰ De KB is vaak (een van) de initiatiefnemer(s) van deze samenwerking. Dit komt voort uit de ambitie van de KB om de belangstelling in de sector voor landelijke initiatieven te peilen en dit te organiseren binnen het stelsel. In gesprekken met het bibliotheekveld komen, naast positieve geluiden over het maken van afspraken en het sluiten van allianties, ook kritische geluiden naar voren op deze rol van de KB. Dat gaat soms over het feit dat de KB überhaupt initiatief neemt het maken van deze afspraken, soms gaat het over de wijze waarop deze afspraken worden gemaakt (zonder of met weinig

⁸⁵ KB (n.d.). *Visie stelseltaken WSOB - Uitwerking stelseltaken zoals belegd bij KB*.

⁸⁶ De KB/OB dag is een halfjaarlijkse bijeenkomst die de KB organiseert voor bibliotheekdirecteuren.

⁸⁷ VOB, Stichting Bibliotheekwerk, KB, SPN (2019). *Sectorale HRD-aanpak bibliotheekbranche. Arbeidsmarktontwikkeling in de bibliotheekbranche*.

⁸⁸ Zie: https://www.bibliotheekbasisvaardigheden.nl/dam/bestanden/algemeen/digitale_inclusiemfg-01102018plan.pdf.

⁸⁹ Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2019/digitale-inclusie-kopgroepbibliotheken-bekend>.

⁹⁰ Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2019/overeenkomst-kb-belastingdienst-het-hoe-en-waarom>.

afstemming met bibliotheken) en soms over de inhoud van de afspraken (zoals beperkte financiële haalbaarheid bij de uitvoering).

Educatie, informatie en reflectie

De KB versterkt de effectiviteit en het lerend vermogen van de sector door:

- a. het ontwikkelen van kaders, stimuleren en initiëren van kennisdeling en vakontwikkeling;
- b. het ontwikkelen van visies op de bibliotheekrol ten aanzien van sectorbrede thema's;
- c. monitoring en evaluatie van het handelen van bibliotheken in de invulling van de bibliotheekfuncties;
- d. reflectie op de ontwikkeling van de sector en invulling van bibliotheekfuncties door onder andere onderzoek en debat.⁹¹

De KB heeft een Onderzoeksagenda opgesteld waarin projecten centraal staan die kennis en informatie verzamelen over de openbare bibliotheeksector in Nederland. De onderzoeken uit het programma kunnen betrekking hebben op verschillende fasen van een project: verkenningen, inventarisaties, monitors, evaluaties en effectmetingen. De Onderzoeksagenda is uitgewerkt in verschillende programmalijnen met elk een specifieke focus. Binnen deze programmalijnen zijn afzonderlijke onderzoeksprojecten of losse onderzoeken ondergebracht. De kennis die uit de onderzoeken voortkomt, is toegankelijk via Bibliotheekinzicht, BiebtBieb (vernieuwd begin 2019) en de website van de KB. Momenteel lopen de volgende programmalijnen: Landelijke onderzoeksagenda, Meten Maatschappelijke Opbrengst (MMO), Onderzoek Leescoallitie, Bibliotheek en organisatie, Bibliotheek onderzoeksplatform (BOP), Bibliotheekinzicht en *Consumer Insights*.

Voor de taak rondom educatie heeft de KB de ambitie om onafhankelijke en gefundeerde visies te ontwikkelen voor relevante thema's zoals basisvaardigheden en mediawijsheid. In 2016 heeft de KB een visie Mediawijsheid beschikbaar gesteld waarin ambities en doelstellingen rond mediawijsheid staan beschreven samen met de rollen van betrokkenen. Ook is er een visie en een plan voor Basisvaardigheden. Tevens is in 2016 een jeugdstrategie voor de periode 2016-2019 gemaakt genaamd #Jeugdbibliotheek XL. Doel van deze strategie is om de digitale bibliotheek te voorzien van een jeugdingang gericht op alle 0-18 jarigen (leden en niet-leden).

Vertegenwoordiging en promotie

De KB omschrijft haar taak rondom vertegenwoordiging en promotie in haar visie als volgt. De KB:

- a. vertegenwoordigt vanuit een onafhankelijke rol het OB-stelsel in nationaal en internationaal verband en zorgt voor duidelijke rolverdelingen en verantwoordelijkheden binnen het netwerk en met (inter)nationale stakeholders.
- b. brengt de maatschappelijke functie en publieke waarden van de bibliotheekfuncties onder de aandacht, mede op basis van een gedragen sectorbrede agenda (zoals de innovatieagenda), de bibliotheekmonitor en netwerkevenementen (zoals het Nationaal Bibliotheekcongres).

De KB wil bijdragen aan de promotie van en communicatie van het merk Bibliotheek. Ze wil de maatschappelijke meerwaarde van het bibliotheeknetwerk bekend en zichtbaar maken aan een brede groep van stakeholders en afspraken maken met deze partijen. Dit wil ze doen in samenwerking en afstemming met het netwerk. In de praktijk doet de KB dit door kennis te delen via BiebtBieb, gesprekstafels, het Bibliotheekcongres maar ook door dagen te organiseren met bibliotheken zoals een KB/OB-dag, innovatiedagen of een landelijke dag basisvaardigheden.

De stelseltaken komen in gesprekken met het bibliotheeknetwerk het meest naar voren (vaak in combinatie met de digitale bibliotheek) als het gaat om opvattingen over de KB. Vooral de term 'aansturing van het netwerk' doet volgens gesprekspartners onvoldoende recht doet aan de feitelijke situatie die bestaat. De lokale en provinciale bibliotheekorganisaties zijn veelal zelfstandige stichtingen die werken met subsidies van

⁹¹ KB (n.d.). *Visie stelseltaken WSOB - Uitwerking stelseltaken zoals belegd bij KB.*

gemeenten en provincies. De bestaande openbare bibliotheekvoorzieningen verhouden zich niet in een hiërarchische verantwoordingsrelatie tot elkaar: het netwerk is grotendeels gedecentraliseerd qua financiering en bestuur.

Taak 2: Digitale bibliotheek

De KB is verantwoordelijk voor het in stand houden en doorontwikkelen van de landelijke digitale openbare bibliotheek. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de onderdelen van de landelijke digitale openbare bibliotheek.

Op grond van artikel 17 van de Wsob dient de KB te zorgen voor een beheerplan, als onderdeel van het beleidsplan. In het beleidsplan van de KB voor de periode 2019-2022 is geen los beheerplan opgenomen. Wel zijn teksten in het beleidsplan gemarkeerd die onderdelen van het beheerplan vormen. Zo zijn onderdelen gemarkeerd die gaan over het stimuleren van lezen, het vergroten van de digitale geletterdheid en de verzameling van gegevens ter ondersteuning van beleid en de vergoeding van leenrecht. Specifiek voor de digitale bibliotheek is opgenomen dat de KB een wettelijke verantwoordelijkheid heeft door de landelijke digitale openbare bibliotheek die bestaat uit infrastructuur en content. De ambitie rondom gedeelde infrastructuur is: *We streven naar optimaal gebruik van de landelijk gefinancierde voorzieningen. In overleg met onze netwerkpartners ontdebellen we waar mogelijk systemen, zodat er niet twee keer betaald hoeft te worden voor dezelfde functionaliteit. We gaan daarom ook met onze netwerkpartners verder met het verkennen van de mogelijkheden om tot een collectief landelijk bibliotheeksysteem te komen, wat een sterke wens is in het openbare-bibliotheeknetwerk.*⁹²

Een gevoeligheid die speelt (bij met name lokale bibliotheken) is dat er klanten lid kunnen worden van de online bibliotheek ('van de KB'), zonder lid te worden van een lokale bibliotheek. Daarmee zou de kans worden gemist om dit lid ook goed bekend te maken met de dienstverlening die de lokale bibliotheek bovenop de online bibliotheek kan bieden. De online bibliotheek wordt door sommige lokale bibliotheken als een concurrent ervaren. Andere betrokkenen geven aan dat hier juist de klant centraal wordt gezet: de klant kan zelf kiezen of hij/zij een online abonnement neemt of dat hij/zij een combinatielidmaatschap neemt.

Taak 3: Aangepast Lezen

De KB heeft op basis van de Wsob de taak om de bibliotheekvoorziening van noodzakelijk omgezette werken voor personen met een handicap te verzorgen. Het juridisch kader waarbinnen Aangepast Lezen wordt uitgevoerd is breder dan de Wsob alleen.⁹³

Het programma "Aangepast Lezen" bevordert dat mensen met een leesbeperking volwaardig mee kunnen doen in de maatschappij en maakt boeken, kranten en tijdschriften toegankelijk in een aangepaste leesvorm (audiolezen, braillezelen, letterlezen, combilezen).⁹⁴ De KB verleent jaarlijks instellings- en projectsubsidies voor de uitvoering van de voorziening. De voorziening overstijgt het lokale niveau en wordt op nationaal niveau uitgevoerd door de Bibliotheekservice Passend Lezen in samenwerking met stichting Dedicon en de CBB (Christelijke Bibliotheek voor Blinden en Slechtzienden). De KB is verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie van deze voorziening.

De visie op Aangepast Lezen en de doelstellingen voor de komende jaren zijn beschreven in het Beleidskader Aangepast Lezen 2019-2022. De volgende doelstellingen zijn geformuleerd voor de komende jaren:

- 1. Het verzorgen van een stabiele dienstverlening aan de doelgroep waarbij optimale toegang en toegankelijkheid worden nagestreefd.** Bibliotheekservice Passend Lezen biedt nu de centrale toegang tot de collectie van algemene werken. Het verbeteren van deze toegang is een continu proces. In de

⁹² KB (2018). *Beleidsplan Koninklijke Bibliotheek 2019-2022. Werken met WOORDEN.*

⁹³ Het juridisch kader omvat sinds 11 oktober 2018 de 'Wet ter implementatie leesgehandicaptenrichtlijn en ter uitvoering leesgehandicaptenverordening'. Daarnaast is het 'Onbeperkt Meedoen' een kader waarmee Nederland het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap implementeert.

⁹⁴ KB (2018). *Beleidsplan Koninklijke Bibliotheek 2019-2022. Werken met WOORDEN.*

komende periode zal verder worden gewerkt aan een goed overzicht van, en makkelijke toegang tot, alles wat beschikbaar is voor de klant van verschillende aanbieders. Dit overzicht ontbreekt nu nog. In 2019 gaat de KB verder met een portal (gezamenlijke schil) waar de klant geïnformeerd wordt over en verwezen wordt naar dit brede aanbod.

2. **Het vergroten van het bereik, het gebruik en de collectie met aandacht voor alle leesvormen en extra focus op slechtziende ouderen en de jeugd met een visuele beperking.** De komende periode (2019-20202) zal sterk ingezet worden op marketing gericht op het vergroten van de bekendheid van Bibliotheekservice Passend Lezen. Bij de jeugd is het bereik de afgelopen jaren verbeterd maar blijft de groei in het gebruik van de collectie achter. Ouderen die op latere leeftijd slechtziend worden kunnen veel baat hebben bij Aangepast Lezen en zijn ondervertegenwoordigd bij de leden. Om de dienstverlening beter aan te sluiten op de behoefte van de doelgroep is onder meer een intensievere dialoog met de (potentiële) klant nodig. Het gebruik en de groei van de collecties wordt onder meer vergroot door toe te werken naar het steeds meer beschikbaar stellen van titels op verzoek van de gebruiker en in de door de gebruiker gewenste leesvorm.
3. **De verbinding met de dienstverlening van de openbare bibliotheek en de landelijke digitale openbare bibliotheek.** Door de openbare bibliotheken wordt op dit moment vooral ingezet op informatie over en kennismaking met de dienstverlening van Aangepast Lezen. Doel is om klanten van de (landelijke digitale) openbare bibliotheek de mogelijkheid te bieden om via lidmaatschap van hun eigen bibliotheek kennis te maken met een deel van de collectie van Bibliotheekservice Passend Lezen. Door het verbeteren van de digitale toegankelijkheid van de landelijke digitale openbare bibliotheek (e-books, luisterboeken) zal de komende jaren langzaam meer van deze collectie beschikbaar komen voor mensen met een leesbeperking.
4. **Het werken aan innovatie en verbetering van diensten, producten en productie.** Focus wordt gelegd op het gesprek met de klant, kennis van ontwikkelingen rondom aangepaste leesvormen vergaren en onderzoek uitvoeren.

Wettelijke gegevenslevering

De Wsob verplicht lokale bibliotheken, POI's en de KB om jaarlijks gegevens te leveren aan het ministerie van OCW. Voor de Wsob gebeurde het aanleveren van gegevens op vrijwillige basis. Het resultaat hiervan was dat het beeld niet compleet was en de gegevens beperkt konden worden gebruikt.

In artikel 11 van de Wsob is bij de KB de taak belegd voor het verzamelen van de gegevens. In de ministeriële regeling 'Regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen' zijn nadere regels gesteld over de wijze van levering (digitaal), de aanleverdatum (jaarlijks voor 1 mei) en welke gegevens concreet geleverd dienen te worden. Bibliotheken verstrekken gegevens over voorzieningen, collectie, uitleningen, lidmaatschap en bezoek, invulling van de kernfuncties en dienstverlening, personeel en over baten en lasten. De KB levert gegevens over de collectie, gebruik en lidmaatschap. De POI's leveren gegevens over voorzieningen, IBL, ontwikkeling van innovaties, het functioneren van het netwerk en de baten en lasten.

De KB geeft aan dat het proces rondom de gegevenslevering efficiënt verloopt. Er is sprake van een 100% levering door bibliotheken van gegevens en de informatie wordt op tijd geleverd. Het proces rondom de gegevenslevering wordt jaarlijks geëvalueerd. Ook de rapportage bij de gegevenslevering wordt doorontwikkeld in overleg met de netwerkpartners.

Collectieplan

De KB stelt elke vier jaar voor de deelnemers van het netwerk een collectieplan vast. In december 2016 is het 'Gezamenlijk Collectieplan. Beleidskader collectiebeleid voor het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen' gepubliceerd. Het feit dat een collectieplan is vastgesteld wordt door stakeholders uit het bibliotheekveld en de KB als een resultaat op zich gezien. Afsproken werd dat de KB eind 2018 in

overleg met het bibliotheekveld een evaluatie van het Gezamenlijk Collectieplan zou starten. In paragraaf 3.2 zijn de resultaten uit de evaluatie te vinden.

3.3.2. Rol POI's en provincies

Lokale bibliotheken maken voor ondersteunende diensten gebruik van een POI. POI's zijn (wettelijk) verantwoordelijk voor de distributie van fysieke werken door middel van IBL binnen en tussen de provincies en voor de ontwikkeling van innovaties ten behoeve van de lokale bibliotheken (in overeenstemming met de KB in verband met haar coördinerende taak). Ook zijn zij onderdeel van het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen waar een aantal taken uit voortvloeien (zie paragraaf 3.2).

POI's worden grotendeels gefinancierd door de provincie(s) waarbinnen ze werkzaam zijn. Daarnaast betalen bibliotheken soms voor aanvullende diensten die ze afnemen bij een POI. Het totale subsidiebedrag aan POI's in 2018 is 30,6 miljoen euro. Over de jaren 2012-2018 laten de subsidies aan POI's een dalende lijn zien. De gemiddelde jaarlijkse afname is circa 1,5 miljoen euro. Een uitgebreid overzicht van de financiering is te vinden in hoofdstuk 5.

In Nederland zijn er op dit moment acht POI's. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wsob waren er negen POI's. In de provincie Flevoland zijn in de loop van 2017 de POI-taken overgedragen aan de twee bibliotheken in Flevoland. Sinds 1 januari 2018 nemen de nieuwe bibliotheek Almere en FlevoMeer Bibliotheek samen de verantwoordelijkheid voor de provinciale netwerktaken over. Uitvoering aan deze taken wordt gegeven door stichting Bibliotheeknetwerk Flevoland.⁹⁵

De POI's werken onderling met elkaar samen via het Samenwerkingsverband POI's Nederland (SPN). Voor drie POI's geldt dat ze twee provincies als werkgebied hebben: ProBiblio (Zuid-Holland en Noord-Holland), Cubiss (Noord-Brabant en Limburg) en Rijnbrink (Gelderland en Overijssel). Uit gesprekken met het bibliotheekveld blijkt dat provincies zich expliciet hebben geheroriënteerd op hun rol. Dit is een ontwikkeling die sinds de inwerkingtreding Wsob steeds meer zichtbaar is, maar ook al voor de Wsob in gang was gezet. Een aantal provincies heeft een provinciale visie opgesteld rondom bibliotheekbeleid, zoals Utrecht en Gelderland.

Interbibliothecair leenverkeer

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het IBL. Materialen die niet aanwezig zijn bij een lokale bibliotheek, maar wel elders in Nederland in de collectie zitten, kunnen aangevraagd worden door bibliotheekleden. Deze materialen worden dan geleverd door een bibliotheek binnen de provincie of als het daar niet is door een bibliotheek elders in het land. CDR levert met name CD's en een kleiner aantal dvd's.

In het Gezamenlijk Collectieplan is de afspraak opgenomen, dat ultimo 2017 van alle provinciale uitleningen 99,9% uit de provinciale collectie kan worden afgehandeld. De meeste verplaatsingen via IBL vinden plaats binnen de provinciegrenzen. In 2018 leverden de bibliotheken circa 1,4 miljoen materialen aan andere bibliotheken en verzorgde de CDR 140.672 IBL-leveringen. Dit is slechts een klein aantal van het totaal aantal uitleningen (66,5 miljoen). Hiervan werd 98% uit de collectie van de eigen bibliotheekorganisatie afgehandeld en 99,9% werd binnen de provincie en met de collectie van Muziekweb afgehandeld. Voor slechts 0,1% van het totaal aantal uitleningen werd gebruik gemaakt van collecties van bibliotheken buiten de provincie.

In het Gezamenlijk Collectieplan staan ook afspraken die betrekking hebben op IBL. Een van de afspraken is het onderzoeken van een digitaal alternatief voor fysiek landelijk IBL ('*scanning on demand*') door de KB in het kader van de nationale digitale bibliotheek. Op dit terrein geeft de KB aan dat vanwege juridische beperkingen nog geen concrete resultaten zijn geboekt met betrekking tot '*scanning on demand*'. Wel is juridisch onderzoek

⁹⁵ Zie: <https://www.bibliotheeknetwerkflevoland.nl/>.

gedaan en zijn door het maken van afspraken met uitgeverijen (literaire) klassiekers beschikbaar gekomen via de Online Bibliotheek. Een andere afspraak is dat de KB de herziening van de PLUSfunctie en het IBL (provinciaal en landelijk) coördineert met als aandachtspunten: klantvriendelijke dienstverlening en kostenbeheersing. In relatie met de herziening van de plusfunctie is een nieuwe IBL-voorziening (IBLV) ontwikkeld die in 2019 bij elke bibliotheek live zal zijn. De collecties van alle bibliotheken zijn zichtbaar in de NBC+. Met de implementatie van de nieuwe IBL-voorziening komen alle collecties ook landelijk beschikbaar. Er spelen nog wel enkele problemen in de bezitsynchronisatie. Hierdoor zijn naar schatting enkele honderdduizenden exemplaren nog niet vind- en beschikbaar via de NBC. De KB, POI's en OCLC werken aan een oplossing hiervoor. In de nieuwe IBL-voorziening zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd:

1. Klantvriendelijker door lokale afhandeling en communicatie: de aanvraag wordt vanuit de lokale website opgestart, en het ILS handelt alle communicatie met de klant af. De klant logt ook lokaal in.
2. Snellere afhandeling: de aanvraag wordt parallel naar meerdere openbare bibliotheek uitgezet, waardoor aanvragen sneller afgehandeld kunnen worden.⁹⁶

Innovatie

POI's zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van innovatie ten behoeven van de lokale bibliotheken, in overeenstemming met de KB in verband met haar coördinerende taak. POI's zijn actief, zowel in de eigen regio als gezamenlijk, om bibliotheken te ondersteunen bij innovaties en het breder verspreiden daarvan. In gesprek met het bibliotheekveld en de overheden is in 2016 de Gezamenlijke Innovatieagenda⁹⁷ en in 2017 de Actieagenda innovatie⁹⁸ tot stand gekomen. In 2019 wordt gewerkt aan een nieuwe landelijke actieagenda voor innovatie. Er is reeds een plan van aanpak voor de actieagenda geschreven voor de periode 2019-2022.⁹⁹ Bibliotheken, POI's, SPN, VOB en de KB werken samen aan de realisatie en doelen van de innovatieagenda. Zo zijn er een aantal themagroepen waarop wordt samengewerkt door SPN en de POI's. Het gaat dan om:

1. landelijke programma's in uitvoering zoals Basisvaardigheden en de Bibliotheek *op school*;
2. themagroepen, gericht op innovatie van het primaire proces van de bibliotheken: Mediawijsheid, Leven Lang Leren, Werkplaats, Bibliotheek 3.0 en Optimalisering en transformatie van de klassieke bibliotheek;
3. Flankerende thema's gericht op versterking van inhoudelijke trajecten: Digitale Bibliotheek en digitale innovatie, Effectmeting, Conceptontwikkeling en open innovatie, Marketing, Kennisdeling en de combinatie van Community Librarian en Vakontwikkeling.

De provinciale laag vervult een schakelfunctie tussen het lokale en landelijke niveau. Zo staat in de Innovatieagenda als beschrijving van haar rol dat de provinciale laag weet welke bibliotheken met welke innovaties bezig zijn en weet op welke thema's innovatie wenselijk is. Ook van POI's wordt verwacht dat zij innovaties ontwikkelen en daarbij de belangen van gemeenten kennen. De provinciale laag versterkt en ondersteunt innovaties op lokaal niveau. Ook ontwikkelen ze zelf innovaties op grond van gesignaleerde behoeften en op verzoek van bibliotheken of provincies. Zo wordt het voorbeeld van de digitale innovatie 'makerspaces' genoemd.

Het delen van kennis en afstemmen met andere POI's, ten einde de innovatiekracht en -middelen zo goed mogelijk samen en op elkaar afgestemd in te zetten, is ook zichtbaar in de praktijk. Via SPN worden gezamenlijk programma's uitgerold die tevens gezamenlijk worden gefinancierd. Een voorbeeld daarvan is de verdeling van innovatiethema's onder de POI's. Met de samenwerking van POI's in de SPN is het inzetten en implementeren van innovaties op de vier prioriteiten van de gezamenlijke innovatieagenda versterkt.

⁹⁶ KB (2018). *Feitenrelas Collectieplan*.

⁹⁷ KB (2016). *Gezamenlijke innovatieagenda netwerk openbare bibliotheekvoorzieningen. Leidraad voor gezamenlijke innovatie in de periode 2016-2018*.

⁹⁸ KB, VOB en SPN (2017). *Landelijke Actieagenda voor innovatie 2017-2018*.

⁹⁹ KB (2019). *Landelijke Actieagenda voor innovatie 2019-2022. Plan van aanpak*.

Een aantal provincies heeft ervoor gekozen om bij de taak rondom innovatie de financiering beschikbaar te stellen aan het bibliotheeknetwerk in plaats van direct aan de POI. Zo is bijvoorbeeld in de provincie Groningen een Innovatiefonds opgericht waar jaarlijks 300.000 euro beschikbaar is. Het budget is gericht op de ontwikkeling van innovatie ten behoeve van de lokale bibliotheken in de transitie naar de toekomstbestendige bibliotheek. Bijzonder is dat niet alleen de POI aanvragen kan indienen maar ook andere partijen mits zij intensief samenwerken met de POI (Biblionet). Vertegenwoordigers van POI's geven aan dat het verstrekken aan innovatiebudget aan bibliotheken niet helpt bij het boeken van resultaten voor het netwerk op het gebied van innovatie. De kernvraag is of het verstrekken van financiering aan het bibliotheeknetwerk tot een aantoonbaar beter resultaat leidt voor de innovaties ter plekke.

Gesprekspartners hebben verschillende opvattingen over de rol en bijdrage van POI's en vaak specifieke opvattingen over innovatie. De een zegt dat het de POI het cement is tussen lokaal en landelijk, terwijl de ander het een overbodige laag vindt. De ene bibliotheek zegt weinig aan de POI te hebben (en zegt: geef dat geld maar aan ons), terwijl andere bibliotheken aangeven er sterk afhankelijk van te zijn. Vooral stakeholders vanuit overheden en sommige bibliotheken ervaren onduidelijkheid over de innovatietaak. Zo zijn er stakeholders die vinden dat POI's een rol hebben om innovaties op te halen in het veld en zelf te ontwikkelen. POI's hebben volgens hen een goed beeld van wat er lokaal speelt (beter dan bijvoorbeeld de KB). Andere stakeholders zien POI's meer als doorgeefluik van wat er lokaal en landelijk gebeurt en zien geen rol voor POI's voor het zelf ontwikkelen van innovaties. Daar komt vaak bij dat provincies POI's vragen om 'nieuwe dingen' op het gebied van innovatie. Zij willen steeds iets nieuws, in plaats van het begeleiden van bibliotheken, om vorm te geven aan een transitie of begeleiding bij toepassing van ontwikkelde innovaties. Door de onduidelijkheid over de innovatietaak ervaren stakeholders dat er veel tijd en aandacht gaat zitten in de discussie over de vraag wie wat doet bij innovatie, terwijl deze energie beter kan worden besteed aan het daadwerkelijk verder brengen van innovaties. SPN is bezig met het aanbrengen van een lijn in het gezamenlijke innovatieproces door gezamenlijk een nieuwe Actieagenda op te stellen met de KB, POI's en bibliotheken. Direct betrokkenen bij POI's geven aan dat ze ontwikkeling zien in de wijze waarop ze zijn georganiseerd (in SPN). Ook zijn ze positief over de betrokkenheid van POI's bij de uitvoering van projecten zoals dBos en BoekStart (kerngroepen en trekkers per thema). POI's zelf noemen als resultaten: hun rol bij de ondersteuning van netwerk in provincies (zoals provinciale bibliotheeknetwerken) en het dragen van verschillende landelijke samenwerkingen door SPN en de POI's zoals bij BoekStart en dBos.

3.3.3. Rol lokale bibliotheken en gemeenten

Eind 2018 waren in Nederland 146 bibliotheekorganisaties. De gemiddelde afstand tot een (hoofd)vestiging of servicepunt in Nederland is in 2018 1,9 kilometer. Er zijn echter ook gemeenten waar die gemiddelde afstand veel groter is, al dan niet door het ontbreken van (hoofd)vestigingen of servicepunten binnen de eigen gemeentegrenzen. Meer informatie over de bibliotheekorganisaties en gemeenten zonder openbare bibliotheekvoorziening conform de Wsob is te vinden in paragraaf 2.5.

Subsidies aan lokale bibliotheken zijn goed voor zo'n 96% van de inkomsten van de lokale bibliotheken in 2018. Het grootste deel (92%) is exploitatiesubsidie en 4% is overige subsidie. De gemeentelijke subsidies aan lokale bibliotheken waren in 2018 in totaal 407 miljoen euro. Een uitgebreid overzicht over de financiering van lokale bibliotheken is te vinden in hoofdstuk 5. Daarin is onder meer te zien dat de totale subsidie in de periode 2015-2018 is afgenomen én dat er een grote variëteit is in de subsidies die de bijna 150 bibliotheekorganisaties ontvangen. Een deel van de bibliotheken moet het doen met een subsidie van minder dan € 15,- per inwoner, terwijl er ook bibliotheken zijn die meer dan € 35,- subsidie per inwoner krijgen.

Naast een grote variëteit in de subsidies die ze ontvangen, is er ook een grote variëteit in het type bibliotheekvoorzieningen. Er zijn naast hoofdvestingen en servicepunten, ook bibliotheekbushaltes,

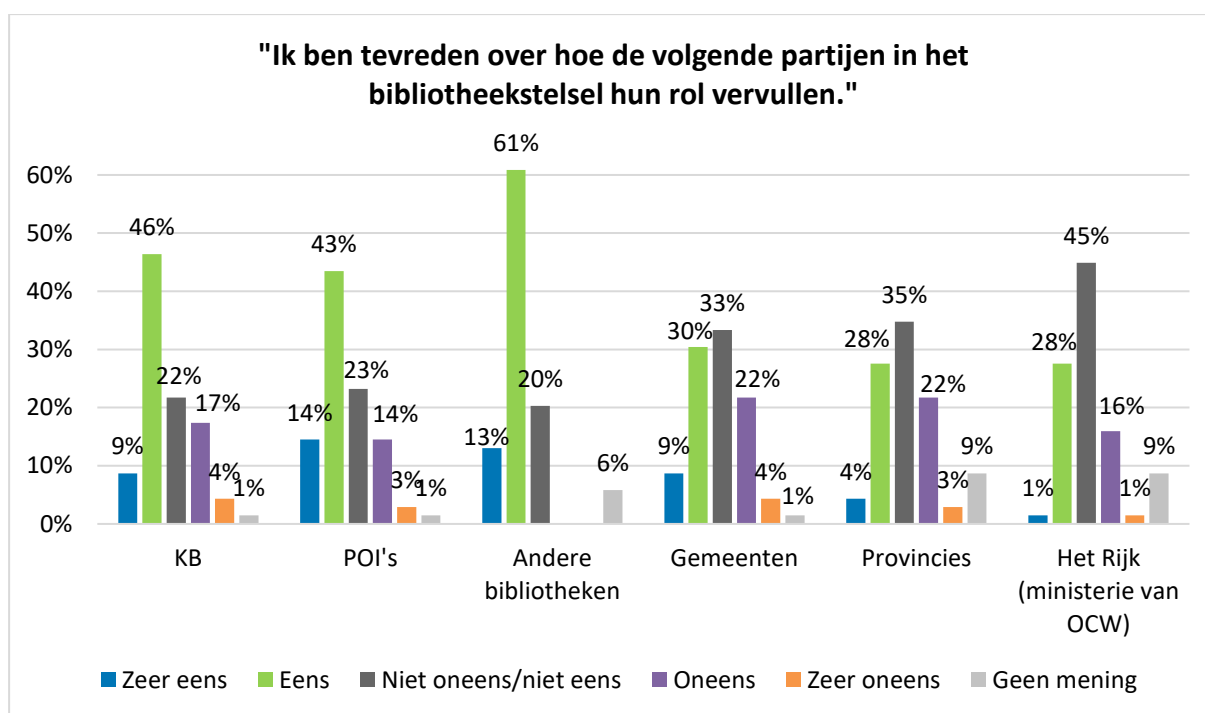
ophaalpunten, zelfbedieningsbibliotheken en mini-servicepunten. Er zijn gemeenten waar de locaties van de bibliotheek zijn wegbezuinigd maar er zijn ook gemeenten die extra investeren in de uitrol van de maatschappelijke bibliotheek en die multifunctionele accommodaties neerzetten en cultuurhuizen creëren.

Beelden gesprekspartners

Bibliotheken en gemeenten zijn positief over het opnemen van de vijf functies in de Wsob. Dat helpt bij het positioneren van de functie van de bibliotheek in de samenleving. De vijf functies hebben bijgedragen aan meer duidelijkheid over de maatschappelijk-educatieve rol van bibliotheken in de maatschappij en aan het verstevigen van de positie van bibliotheken. Tegelijkertijd geven een aantal gesprekspartners aan dat het belang van de bibliotheekfunctie zonder de wet ook niet ter discussie stond.

De relatie tussen bibliotheken en gemeenten is weinig veranderd door de wet. In gesprekken wordt vaak de wens geuit (door zowel bibliotheken als gemeenten) om een verplichting op te nemen voor gemeenten om een bibliotheekvoorziening te ondersteunen. De situatie is nu dat als gemeenten moeten bezuinigen, ze dat vaak doen op de (niet-verplichte) bibliotheekvoorziening. Bibliotheken zien graag dat gemeenten (via de VNG) samen met OCW zorgt voor meer investeringen voor een 'leven lang leren-programma (via een fonds voor de lerende gemeenschap).

Tot slot is in een enquête onder bibliotheekdirecteuren tevens gevraagd naar de rolinvulling door partijen (zie figuur 7).



Figuur 7. Antwoorden van bibliotheekdirecteuren op de stelling "Ik ben tevreden over hoe de volgende partijen in het bibliotheekstelsel hun rol vervullen". Respons N=72.

4. Digitale bibliotheek

4.1. Introductie

In dit hoofdstuk behandelen we de vraag: *Is sinds de invoering van de Wsob een voor het algemene publiek relevante digitale openbare bibliotheek ontstaan?*

Een van de aanleidingen van de Wsob was dat het digitale domein anders is opgebouwd dan het fysieke domein. De ambitie was dat de Wsob structureel de aanwezigheid van de openbare bibliotheken in het digitale domein regelt. De digitale bibliotheek zorgt ervoor dat de openbare bibliotheken hun publieke taken ook in het digitale domein kunnen vervullen. De verwachting voor de langere termijn was een verder afnemend fysiek gebruik en een groeiend digitaal gebruik.¹⁰⁰

De oude bibliotheekbepalingen dateerden uit midden jaren tachtig. In die tijd kende de openbare bibliotheek alleen een fysieke vorm ('een gebouw met boeken, kranten en tijdschriften'). De digitale bibliotheek kent een andere structuur dan de fysieke bibliotheek: een platte netwerkstructuur die geheel los staat van geografische en territoriale grenzen. Het destijds bestaande bestuurlijk-juridische kader was niet bruikbaar. Gevolg daarvan was dat verschillende organisaties in de bibliotheekwereld werkten aan verschillende digitale publieksbibliotheken. Voorbeelden waren Bibliotheek.nl, de KB en de Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren (DBNL). Daarnaast waren er een zeer groot aantal kleinere digitale initiatieven, zoals sites met oude Nederlandse drukken, oude kinderboeken en toepassingen voor het onderwijs. Al deze digitaliseringprojecten werden vanuit verschillende publieke bronnen gefinancierd en leiden tot losstaande resultaten. Door de versnippering en individuele presentaties via eigen websites zijn de resultaten relatief onbekend en moeilijk te vinden voor het grote publiek en het onderwijs. Overheidsmiddelen werden versnipperd en onvoldoende effectief ingezet.¹⁰¹

In dit hoofdstuk beschrijven we de stand van zaken rondom de digitale bibliotheek, inclusief voornemens voor de toekomst, cijfers en ervaringen. Waar relevant geven we beelden van gesprekspartners weer.

4.2. Stand van zaken

Hoofdstuk 4 van de Wsob gaat over de landelijke digitale bibliotheek. De KB is verantwoordelijk voor de instandhouding van de landelijke digitale bibliotheek. Zij dient in haar instellingsplan een beheerplan op te nemen waarin ze ingaat op de wijze waarop zij de landelijke digitale bibliotheek in stand houdt. De in artikel 17 van de wet genoemde onderdelen van de instandhouding van de landelijke digitale bibliotheek zijn:

- a. Ontwikkelen en beheren van de digitale infrastructuur;
- b. Beheren en van context voorzien van de digitale collectie en de afstemming met de digitale WHW-collectie van de Koninklijke Bibliotheek;
- c. Opstellen van een reglement voor de toegang tot digitale werken;
- d. Bereiken van verschillende doelgroepen; en
- e. Samenwerken met andere publieke aanbieders van digitale werken.

¹⁰⁰ Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

¹⁰¹ Ministerie van OCW (2013). *Memorie van toelichting - Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare Bibliotheekvoorzieningen)*.

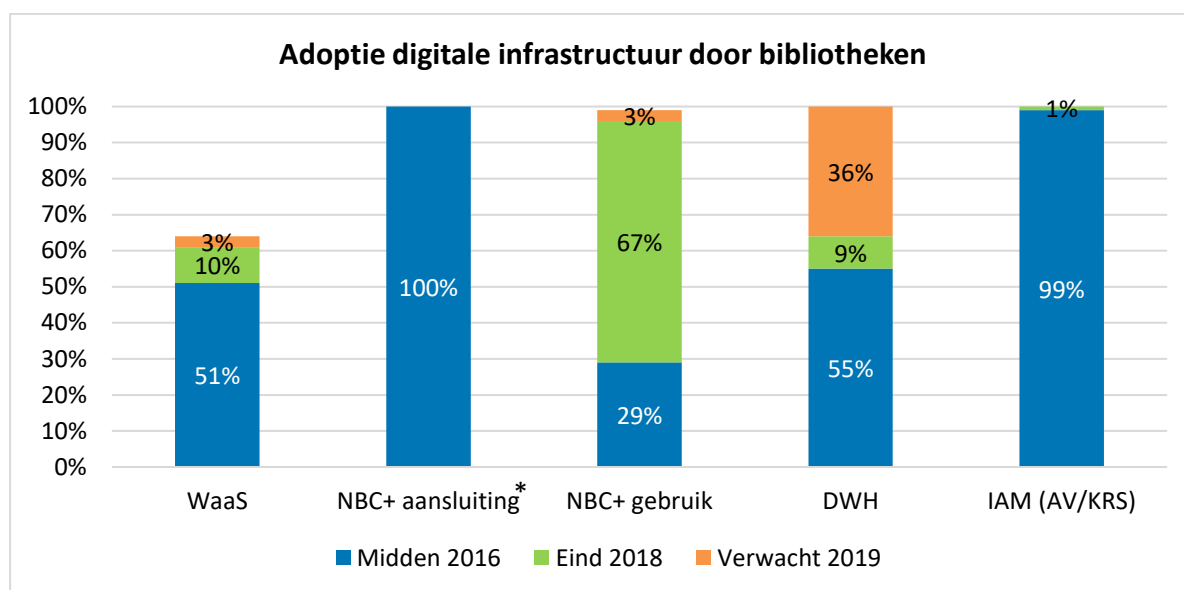
Deze taken zijn, samen met de wettelijke taken van de KB op grond van WHW, de basis voor de Nationale Digitale Bibliotheek. De landelijke digitale openbare bibliotheek bestaat uit de infrastructuur en content. De infrastructuur bestaat momenteel uit de volgende onderdelen:

- **Nationale Bibliotheekcatalogus (NBC+).** De NBC+ is een catalogus met gegevens over titels die in Nederlandse openbare bibliotheken en de KB beschikbaar zijn. Alle Nederlandse openbare bibliotheken waren eind 2016 aangesloten bij de NBC+. Het gebruik van de NBC+ laat een stijgende lijn zien in de periode eind 2016 tot en met eind 2018. Een verklaring voor deze stijgende lijn is dat het zoeken in de NBC+ randvoorwaardelijk is geworden voor het gebruik van de nieuwe voorziening voor IBL. Omdat in 2019 twee bibliotheken zijn overgestapt naar een lokaal bibliotheeksysteem dat nog geen aansluiting biedt op de NBC+ zijn er op dit moment twee bibliotheken die niet zijn aangesloten op de NBC+. Zij kunnen daardoor ook geen gebruik maken van IBL.
- **Datawarehouse (DWH).** Het DWH is een databank die gegevens uit de hele openbare bibliotheekbranche aggregeert, harmoniseert en combineert. Het DWH vormt de infrastructurele basis voor de gegevenslevering. In 2017 heeft de KB het DWH vervangen. De bibliotheekgegevens die in het oude DWH waren verzameld zijn overgezet naar de nieuwe omgeving. De verwachting van de KB is dat in 2019 een groot percentage bibliotheken gebruik zal gaan maken van het DWH. In 2019 is ook gestart met de opname van gegevens van de online Bibliotheek in het DWH om integrale rapportages te kunnen maken over het gebruik van de fysieke en digitale bibliotheek (algemene leengegevens).¹⁰²
- **Gezamenlijke website-infrastructuur (WaaS¹⁰³).** De WaaS is een netwerk van voorzieningen waar lokale bibliotheken gebruik van kunnen maken om hun eigen website te realiseren. Het contentmanagementsysteem (cms), de vormgeving en de functionaliteit worden centraal geregeld. De inhoud van de website bepaalt de bibliotheek zelf, die daarbij zowel lokale als landelijke content en diensten kan gebruiken. Eind 2016 maakte 51% van de bibliotheken gebruik van de WaaS. Eind 2018 is hier nog 10% bijgekomen. Het gebruik van de WaaS is lager dan de KB had verwacht.
- **Identity & Access Management (AV/KRS).** Het gaat om de landelijke voorziening waarmee gebruikers kunnen inloggen op allerlei bibliotheekdiensten. Door middel van een synchronisatieproces zijn lokale inlogaccounts ook voor landelijke diensten bruikbaar. De Identity & Access management infrastructuur is in 2017 vervangen door twee nieuwe systemen, de Authenticatievoorziening (AV) en KlantRegistratieSysteem (KRS). Hiermee is de basis gelegd voor het invoeren van *Single Sign On*, waarmee in de toekomst één gedeelde bibliotheekidentiteit ontstaat waarmee de klant 'met één keer inloggen alle bibliotheekzaken kan regelen'. De KB voert hierover voorbereidende gesprekken met leveranciers van de bibliotheeksystemen.
- **E-bookplatform.** Het e-bookplatform is een landelijke bibliotheekvoorziening om leden van openbare bibliotheken in staat te stellen e-books te lenen.

¹⁰² Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2019/ontwikkelingen-rondom-datawarehouse>.

¹⁰³ WaaS staat voor *Website as a Service*.

Onderstaande grafiek laat zien hoeveel procent van de bibliotheken gebruikt maakt van onderdelen van de digitale infrastructuur.



Figuur 8. Adoptie digitale infrastructuur door bibliotheken. Informatie afkomstig van de KB. *In 2019 zijn twee bibliotheken overgestapt naar een lokaal bibliotheeksysteem dat nog geen aansluiting biedt op de NBC+.

De KB verricht namens de Staat der Nederlanden het inkopen van werken voor de landelijke digitale bibliotheek. De minister van OCW stelt jaarlijks aan de KB een bedrag ter beschikking voor het inkopen van werken. Er is een wettelijk geregelde governance rondom de inkoop van digitale content (e-content) die is vastgelegd in een reglement. De uitwerking van inkoopvoorstellen (een voordracht voor de inkoop van e-content) wordt gedaan door een Adviesgroep. De leden van de 'Adviesgroep voordracht e-content' worden voorgedragen en benoemd door de VOB. De leden zijn een afspiegeling van de openbare bibliotheken. De Inkoopcommissie e-content bepaalt daarna wat wordt ingekocht binnen het jaarplan en de financiële kader van het door OCW ter beschikking gestelde bedrag. De leden van de Inkoopcommissie worden tevens benoemd door de VOB. De commissie bestaat uit een vertegenwoordiging van de VOB, openbare bibliotheken en de KB. De KB draagt zorg voor de uitwerking en uitvoering van de inkoopvoorstellen en de (contract)onderhandelingen met de uitgevers. Via de landelijke digitale openbare bibliotheek wordt de e-content beschikbaar gesteld en ontsloten voor de eindgebruiker.

Vanaf 1 januari 2019 is het convenant e-lending van kracht. Het convenant geldt voor onbepaalde tijd en wordt één jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd. In dit convenant staan de afspraken tussen organisaties in de boekenbranche over het uitlenen van e-books aan leden van de openbare bibliotheek en over de vergoeding die uitgevers, auteurs, vertalers en illustratoren daarvoor ontvangen. Het convenant is ondertekend door het ministerie van OCW, de KB, de VOB, de Groep Algemene Uitgevers (GAU), de Auteursbond, Stichting Lira en Stichting Pictoright. Het convenant beslecht lopende geschillen tussen de partijen. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat het 'one copy multiple users'-model blijft. Dit model houdt in dat een e-book aan meerdere bibliotheekgebruikers tegelijkertijd kan worden uitgeleend. De afspraken gelden voor in het Nederlands geschreven of in het Nederlands vertaalde e-books in het non-fictie- en fictiegenre, verschenen bij Nederlandse uitgevers die zijn aangesloten bij de Mediafederatie/Groep Algemene Uitgevers (GAU). Uitgevers doen hun best om een e-book zo snel mogelijk nadat dit op de markt is gekomen, maar uiterlijk binnen zes tot twaalf maanden, met een uitleenlicentie aan te bieden aan de online Bibliotheek. Zo kunnen er meer en actuelere titels voor volwassenen en jeugd beschikbaar komen.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-59302.html>.

De content van de digitale bibliotheek bestond tijdens de midterm review uit tien producten en diensten. Hieronder volgt een korte toelichting over deze producten en diensten. In paragraaf 4.3 gaan we in op het gebruik en de gebruikers van deze producten en diensten.

1. **E-books.** Sinds januari 2014 kunnen bibliotheekleden e-books lezen via het e-bookplatform van de Bibliotheek.
2. **LuisterBieb** is een luisterboekenapp waarmee de bibliotheek 750 audioboeken aan haar leden aanbiedt voor mobiel gebruik.¹⁰⁵
3. De **VakantieBieb** is een gratis app voor Nederlanders die gedurende de vakantieperiode een selectie van Nederlandse e-books (ongeveer 50 e-books) voor jeugd en volwassenen bevat.¹⁰⁶
4. De **eBooks eregalerij** was een van de eerste projecten van bibliotheken voor het uitlenen van e-books. De eregalerij bevat een selectie van meesterwerken van schrijvers uit Het Pantheon, de permanente tentoonstelling in het Literatuurmuseum met hoogtepunten uit 1.000 jaar Nederlandstalige literatuur.¹⁰⁷
5. **Lezen voor de Lijst** ondersteunde docenten bij het fictie- en literatuuronderwijs in het voortgezet onderwijs en helpt leerlingen bij hun keuze uit het boekenaanbod op basis van zes leesniveaus. In april 2017 heeft de KB de website overgenomen van de Rijksuniversiteit Groningen. De informatie uit het leerlingendeel van Lezen voor de Lijst is verplaatst naar de jeugdbibliotheek.nl, bij de doelgroepen 12-15 jaar en 15-18 jaar.¹⁰⁸
6. **Leesplein** gaf informatie over kinder- en jeugdboeken, over lezen, leesbevordering, leesplezier en leesvaardigheid. Halverwege 2018 heeft de KB Leesplein opgeheven om te zorgen dat alle informatie en context voor jeugd op één vindplaats te benaderen is. Sinds 1 juli 2018 werd Leesplein niet meer aangevuld en medio september 2018 is de website volledig offline gegaan. Informatie over kinder- en jeugdliteratuur is voortaan te vinden op Jeugdbibliotheek.nl.¹⁰⁹
7. **Literatuurplein** is een website met informatie over literatuur en literaire activiteiten. Deze website houdt per 1 januari 2020 op te bestaan. Als reden voor het stopzetten noemt de KB het feit dat Literatuurplein inmiddels onvoldoende meerwaarde zou hebben ten opzichte van andere websites en diensten. De KB geeft daarnaast aan dat ze graag ziet dat de contextualisering van de literatuur op één plek te vinden is, namelijk in de online bibliotheek.¹¹⁰
8. **Cursussen.** Met de Cursussen van de Bibliotheek kregen bibliotheekleden gratis toegang tot 32 online cursussen zoals taalcursussen en computercursussen. Het aanbieden van cursussen via de online Bibliotheek begon eind 2016 als pilot en is geëindigd per 1 januari 2019. De cursussen bereikten niet de juiste doelgroep in de online bibliotheek.¹¹¹
9. **WelkBoek** was een 'digitale bibliothecaris', een website die lezers hielp om boeken uit te kiezen die passen bij hun belangstelling. WelkBoek werd ingekocht met het budget voor inkoop e-content van de KB-inkoopcommissie. De licentie liep in april 2018 af en is niet verlengd. Het gebruik van de website was te laag in relatie tot de kosten voor de dienst.¹¹² Deze dienst is vervangen door context op de online bibliotheek door middel van 'tip van de redactie' en de thematische indeling.
10. **Werkstuk en spreekbeurt** is een dienst die kinderen geschikte geselecteerde informatie biedt voor werkstukken en spreekbeurten over ruim 300 onderwerpen via de website jeugdbibliotheek.nl.¹¹³

Jeugdbibliotheek.nl is een website met allerlei content rondom lezen en weten.¹¹⁴ De KB heeft op basis van jeugdstrategie (#JeugdstrategieXL) de jeugdbibliotheek.nl ontwikkeld. In juli 2018 is de website

¹⁰⁵ Zie: <https://www.kb.nl/ob/leesbevordering-digivaardigheden/luisterbieb>.

¹⁰⁶ Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2018/vakantiebieb-opent-1-juli>.

¹⁰⁷ Zie: <https://www.bibliotheekinzicht.nl/kern-en-basisgegevens/digitale-bibliotheek/historie-van-de-digitale-bibliotheek>.

¹⁰⁸ Zie: <https://www.bibliotheekinzicht.nl/kern-en-basisgegevens/digitale-bibliotheek/historie-van-de-digitale-bibliotheek>.

¹⁰⁹ Zie: <https://www.bibliotheekinzicht.nl/kern-en-basisgegevens/digitale-bibliotheek/historie-van-de-digitale-bibliotheek>.

¹¹⁰ Zie: <https://literatuurplein.nl/detail/nieuws/literatuurplein-gaat-stoppen/4221>.

¹¹¹ Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2018/online-bibliotheek-stopt-in-2019-met-cursussen>.

¹¹² Zie: <https://www.kb.nl/ob/nieuws/2017/licentie-welkboek-wordt-niet-verlengd>.

¹¹³ Zie: <https://www.kb.nl/ob/leren-lezen-digivaardigheden/werkstuk-en-spreekbeurt>.

¹¹⁴ Zie: <https://www.jeugdbibliotheek.nl/colofon.html>.

www.jeugdbibliotheek.nl gelanceerd. Deze website is speciaal gericht op kinderen en jongeren van 0-18 jaar, met als doel het verbeteren van lees- en mediavaardigheden. Op de site vinden de gebruikers alles wat de (openbare) Bibliotheek voor hen te bieden heeft, en waar je deze producten kunt 'ophalen'. Voor fysieke boeken wordt doorverwezen naar de lokale Bibliotheek, voor e-books en luisterboeken naar de online Bibliotheek, en voor overige (educatieve) content wordt doorverwezen naar de site van een externe leverancier.¹¹⁵

Beelden gesprekspartners

Gesprekspartners zijn positief dat de inkoop van digitale content en de instandhouding (en doorontwikkeling) van de digitale infrastructuur centraal zijn geregeld. Over de uitvoering geven gesprekspartners aan dat ze meer betrokken zouden willen zijn bij de beslissingen die worden genomen en soms ook meer maatwerk willen hebben.

Gesprekspartners noemen verschillende uitdagingen voor de toekomst. Bijvoorbeeld dat lokale bibliotheken nog meer dan nu actief het digitale aanbod moeten gaan promoten. Ze zien het nog te vaak als iets wat niet van hen is maar alleen van de KB. Het beeld is dat het digitale aanbod kan aanslaan als dit op lokaal niveau ook goed wordt aangeboden. Ook is de digitale content voor jeugd in het algemeen nog niet zo omvangrijk als voor volwassenen. Het aanbod groeit, maar het digitale aanbod dat beschikbaar is om te kunnen inkopen voor jeugd is beperkt.

Een laatste beeld dat veel naar voren komt is het ervaren onderscheid in de wet tussen fysiek en digitaal. Lokale bibliotheken ervaren dat ze onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de inrichting van de digitale infrastructuur. Er heerst bij sommige directeuren twijfel over de keuze om de digitale bibliotheek bij de KB te beleggen. Een illustrerende quote: "Het Rijk heeft een greep uit het gemeentefonds gedaan waarmee een gedeelte van de digitale bibliotheek is gefinancierd. Dit is in veel gemeenten één op één gekort op bibliotheken. Door de digitale bibliotheek onder de KB te hangen is er een onnatuurlijke splitsing ontstaan tussen digitaal en fysiek." Een punt dat daarmee samenhangt is dat sommige gesprekspartners een integrale klantbenadering op het gebied van digitaal en fysiek door KB en lokale bibliotheken gezamenlijk missen. Daarbij komt dat klantgegevens en leesinformatie nog niet gedeeld wordt, waardoor het kan voorkomen dat een lokale bibliotheek een marketingbericht aan een lid stuurt waarin wordt verwezen naar papieren boeken die heel lang geleden zijn gelezen waarbij de leesgeschiedenis in het digitale domein onbekend lijkt te zijn. De KB geeft aan dat met de komst van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) er een extra obstakel is gekomen. De KB probeert samenwerkingsafspraken te maken op het gebied van klantbenadering samen met de VOB. Daarnaast wordt in de VOB-marketingcommissie afspraken gemaakt over een integrale klantbenadering en marketing.

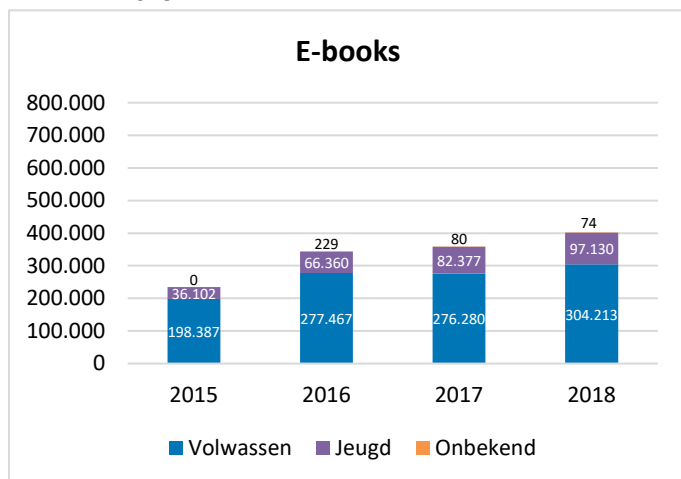
4.3. Gebruikers en gebruik

Het aantal digitale gebruikers was 160.000 in 2014. Het aantal accounts bij de digitale bibliotheek is gestegen van 816.050 in 2015 naar 1.797.643 in 2018.¹¹⁶ Overigens met de kanttekening dat een groot deel van de accounts niet regelmatig wordt gebruikt. In 2018 werd 16% van de Nederlanders van boven de 13 jaar bereikt door de digitale bibliotheek. In 2016 was dit bereik nog 13%. Daarmee is de doelstelling van 17,5% in 2018 niet gehaald.

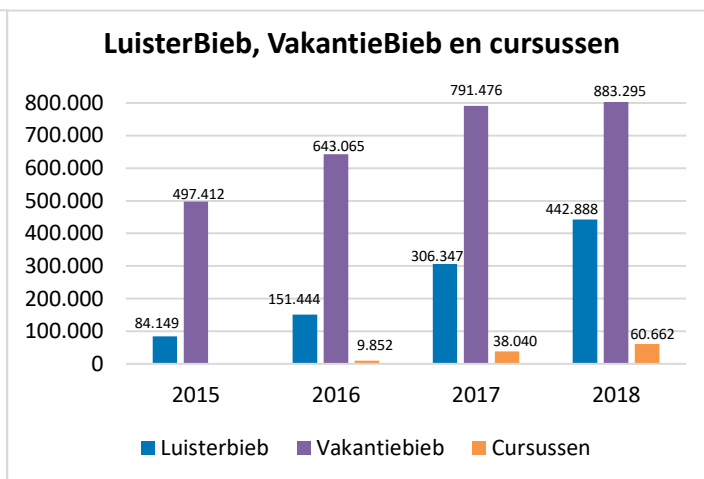
¹¹⁵ KB (2019). *Jaarverslag 2018*.

¹¹⁶ TK 33846, nr. 49 van 8 december 2015.

Van de gebruikers van e-books is een klein deel lid via de landelijke digitale bibliotheek (9.381 in 2018 ten opzichte van 2.694 in 2016). De andere gebruikers van e-books zijn lid via de lokale bibliotheek. Van de geregistreerde e-book gebruikers maakt gemiddeld ruim 51% 'regelmatig' gebruik van hun account. Onder 'regelmatig gebruik' wordt door de KB verstaan dat er in ieder geval één boek mee is geleend in het desbetreffende kalenderjaar. Onderstaande grafieken laten het aantal gebruikers zien in de periode 2015-2018.



Figuur 9. Gebruikers e-books in 2015-2018.



Figuur 10. Gebruikers LuisterBieb, VakantieBieb en cursussen in 2015-2018.

Tabel 21 geeft het aantal uitleningen weer voor de periode 2014-2018 voor de digitale collectie. We geven de jaren weer na inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2015, maar ter vergelijking ook het jaar 2014.

Het aantal uitleningen van de digitale collectie neemt toe. Dit in tegenstelling tot het aantal uitleningen van de fysieke collectie dat afneemt. Het aandeel fysieke uitleningen is nog wel vele malen groter dan het aantal digitale uitleningen (63 miljoen ten opzichte van 3,5 miljoen).

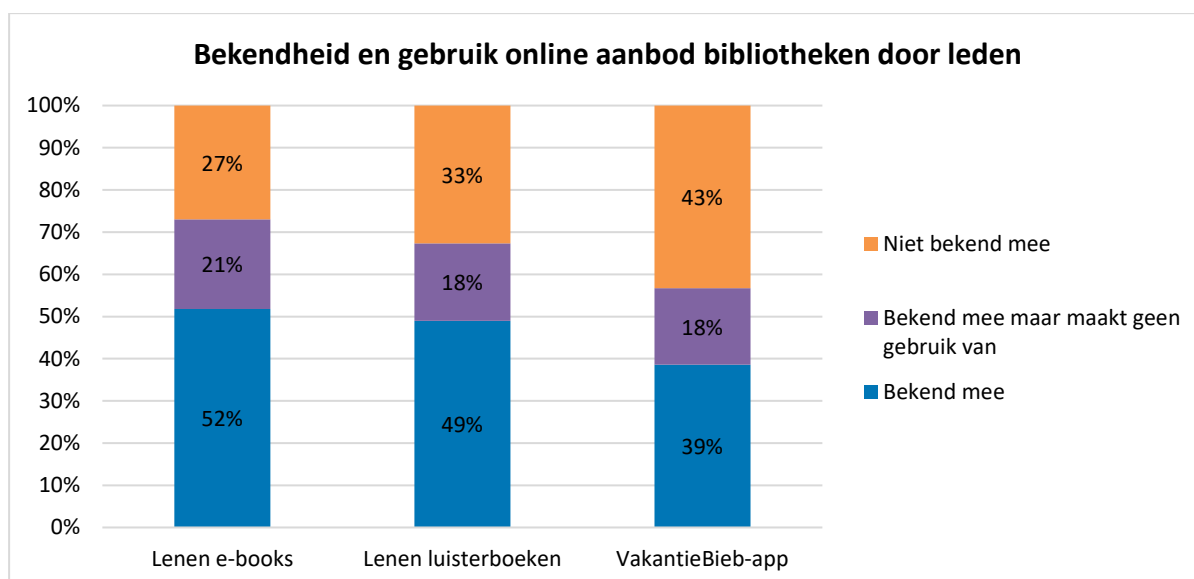
Het aantal uitgeleende e-books groeide van 1,6 miljoen uitleningen in 2015 naar 3,5 miljoen uitleningen in 2018. Dit is een toename van 118%. De uitgeleende e-books betroffen grotendeels uitleningen van e-books voor volwassenen (90%). Het aantal uitleningen via de app VakantieBieb varieerde in de periode 2015-2018. In 2015 waren er 2,3 miljoen uitleningen via de VakantieBieb en in 2018 waren er 1,7 miljoen uitleningen. Uitleningen van de LuisterBieb namen toe van 171.105 in 2015 tot 1 miljoen in 2018.

Aantal uitleningen	2014	2015	2016	2017	2018
Digitaal					
Totaal uitleningen e-books	Niet bekend	1.608.815	2.801.970	3.211.940	3.515.936
- E-books volwassenen	Niet bekend	1.464.435	2.526.098	2.768.064	3.189.518
- E-books jeugd	Niet bekend	144.380	273.779	286.231	323.230
Totaal uitleningen VakantieBieb	Niet bekend	2.255.397	1.912.518	2.223.530	1.709.225
- VakantieBieb volwassenen	Niet bekend	Niet bekend	978.518	1.109.326	1.082.413
- VakantieBieb jeugd	Niet bekend	Niet bekend	934.000	1.114.204	626.812
Totaal uitleningen LuisterBieb	Niet bekend	171.105	337.851	890.541	1.336.695
- LuisterBieb volwassenen	Niet bekend	Niet bekend	230.124	683.243	1.029.883
- LuisterBieb jeugd	Niet bekend	Niet bekend	107.727	204.548	306.827

Tabel 21. Aantal uitleningen digitale bibliotheek voor de periode 2014 – 2018.

De KB zet regelmatig verschillende onderzoeken uit naar de ervaringen en tevredenheid van gebruikers met producten en diensten van de digitale bibliotheek. De resultaten uit deze onderzoeken hebben we niet opgenomen in dit hoofdstuk. Hieronder laten we de resultaten zien een online vragenlijst die is ingevuld door 1.152 consumenten. Het gaat om zowel leden als niet leden in de leeftijdscategorieën 18-34 jaar en ouder dan 35 jaar. In de vragenlijst is onder andere gevraagd naar producten en diensten van de digitale bibliotheek. We hebben niet gevraagd naar de producten en diensten Lezen voor de Lijst, Literatuurplein, Leesplein, Werkstuk & spreekbeurt omdat deze zich richten op jeugd.

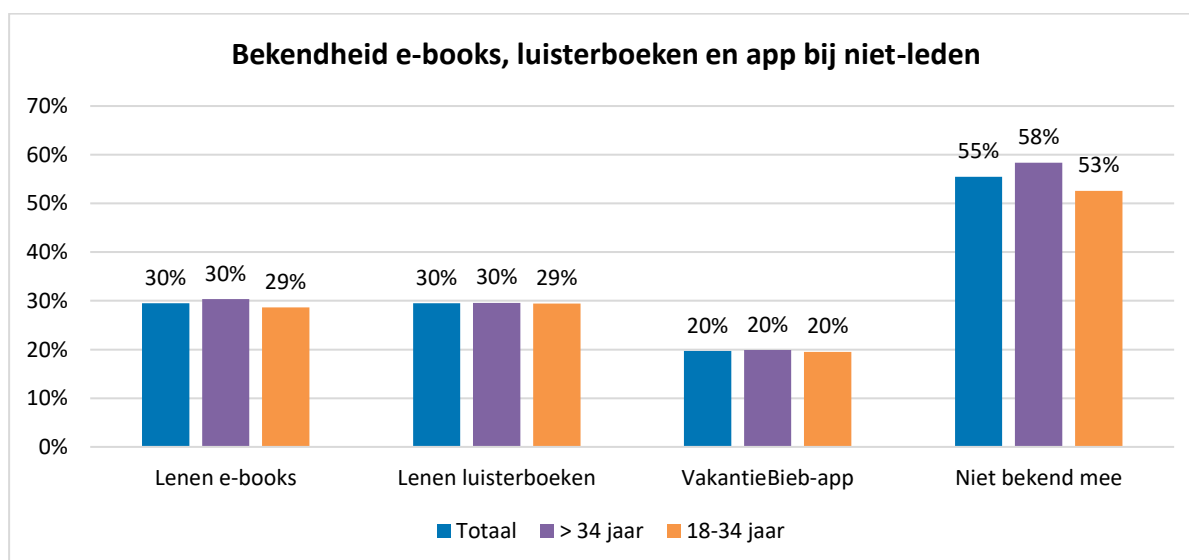
Aan de bibliotheekleden in ons onderzoek hebben we gevraagd in hoeverre ze bekend zijn met de mogelijkheden en in hoeverre ze hier gebruik van maken. De meeste bibliotheekleden zijn bekend met de mogelijkheid om online e-books te lenen (73%). Van deze 73% maakt een klein deel (21%) ook daadwerkelijk gebruik van deze mogelijkheid. Voor het lenen van luisterboeken gelden bijna dezelfde percentages: 67% is hier bekend mee, 18% is er bekend mee én maakt er ook gebruik van. De bekendheid met de VakantieBieb-app is iets lager (57%), maar ook hier wordt door 18% van de leden gebruik van gemaakt.



Figuur 11. Bekendheid en gebruik door lenen met het lenen van e-books, het lenen van luisterboeken en met de VakantieBieb-app. N=386.

Het valt op dat ongeveer de helft van de bibliotheekleden wel bekend is met de optie om online e-books/luisterboeken te lenen maar hier geen gebruik van maakt, en dat slechts circa 20% er bekend mee is en er wél gebruik van maakt. Een mogelijke verklaring hiervoor is de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. De KB geeft aan te werken aan een oplossing die naar verwachting in 2020 gereed zal zijn.

Aan niet-leden hebben we alleen gevraagd naar de bekendheid met (en niet het gebruik van) het online aanbod van bibliotheken. Hieruit volgt dat bij niet leden 30% bekend is met de mogelijkheid van het lenen van e-books en het lenen van luisterboeken, en 20% bekend is met de VakantieBieb. Iets meer dan de helft van de niet-leden (55%) is überhaupt niet bekend met de online bibliotheek.¹¹⁷ Er zijn ten aanzien van de bekendheid van het online kunnen lezen bij bibliotheken amper verschillen tussen de groep niet-leden van 18-34 jaar en de groep niet-leden ouder dan 34 jaar.

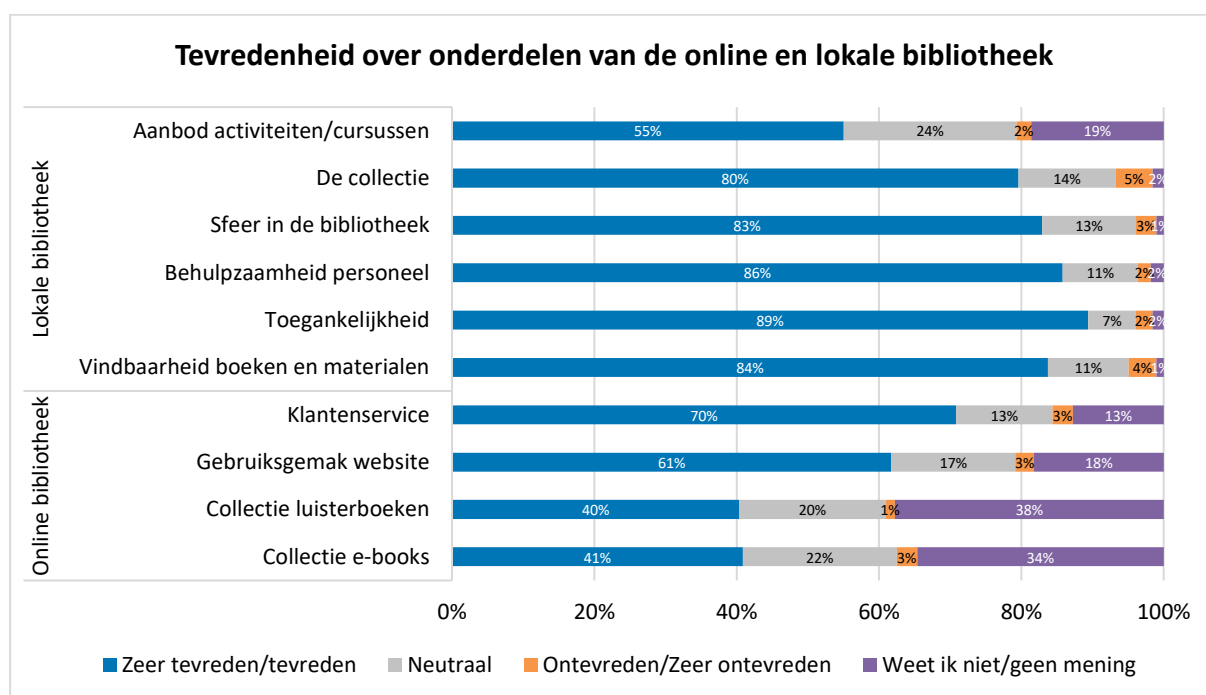


Figuur 12. Bekendheid van niet-leden met het lenen van e-books, lenen van het luisterboeken en met de VakantieBieb-app. N=766.

¹¹⁷ 'Niet bekend mee' was een unieke antwoordoptie, de andere drie antwoorden niet. Dat verklaart dat het totaal van de antwoorden steeds optelt tot meer dan 100%; respondenten konden meerdere producten van het online aanbod invullen waar ze bekend mee zijn.

Onder de leden die bekend zijn met de digitale bibliotheek is gevraagd naar tevredenheid over het online aanbod van de bibliotheek. Vooral de klantenservice en het gebruiksgemak van de online bibliotheek worden door leden vaak met ‘zeer tevreden’ of ‘tevreden’ beoordeeld (70% voor wat betreft de klantenservice en 61% voor wat betreft het gebruiksgemak van de online bibliotheek). De samenstelling van de collectie e-books (41%) en luisterboeken (40%) krijgt minder vaak deze positieve score toebedeeld, maar dat komt mogelijk ook omdat relatief veel leden bij deze onderdelen ‘weet ik niet/geen mening’ hebben ingevuld. Geen van de vier genoemde onderdelen (klantenservice, gebruiksgemak online omgeving, collectie e-books en collectie luisterboeken) krijgt een beoordeling van ‘ontevreden’ of ‘zeer ontevreden’ hoger dan 3%.

In onderstaande figuur hebben we de scores op tevredenheid van de online bibliotheek en lokale bibliotheek naast elkaar gezet. In eerste opzicht lijkt het alsof men veel meer tevreden is over de lokale bibliotheek dan de digitale bibliotheek. Echter, aspecten van de online bibliotheek worden relatief vaak met weet ik niet/geen mening beoordeeld, wat het beeld enigszins vertekent. Het percentage ontevreden/zeer ontevreden bibliotheekleden is bij elk aspect, zowel online als lokaal, laag.

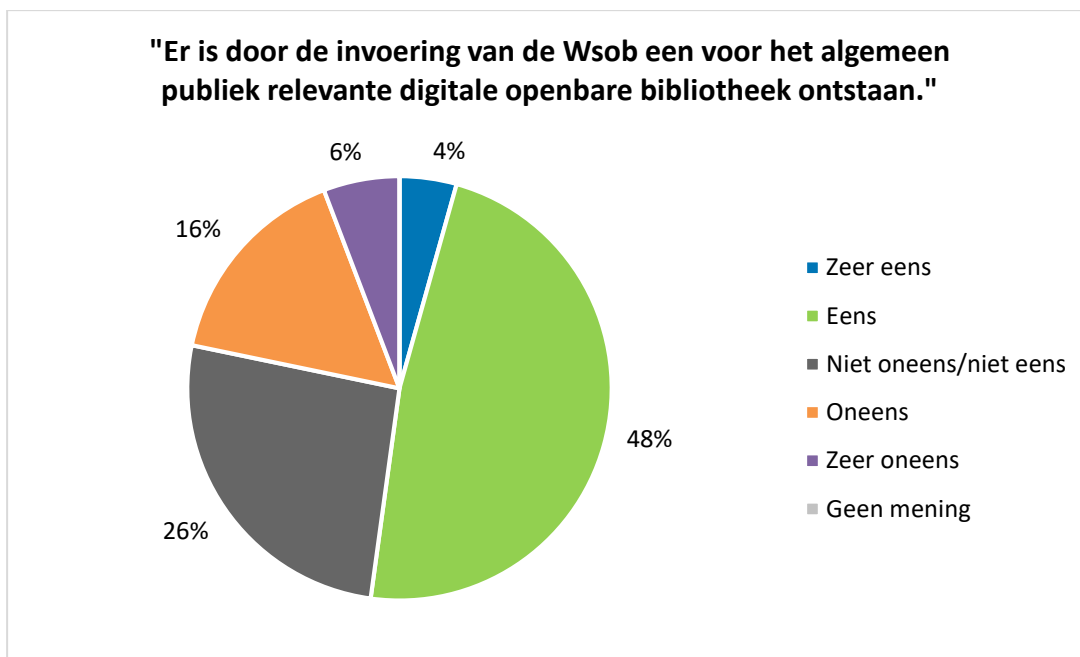


Figuur 13. Tevredenheid van leden over onderdelen van de online en lokale bibliotheek. N=386.

Beelden gesprekspartners

De beperkte gebruiksvriendelijkheid van het lenen van e-books wordt het meest genoemd door gesprekspartners als pijnpunt van de digitale infrastructuur. Daarnaast wordt de koppeling in het bibliotheekstelsel met de fysieke collectie genoemd als wens voor verdere verbetering. Daardoor kan een klant in één oogopslag de beschikbaarheid van een titel zien in zowel de fysieke collectie van de lokale bibliotheek als de digitale collectie van de online bibliotheek.

Bibliotheekleden geven grotendeels een positieve beoordeling aan de online bibliotheek. Opvallend is dat relatief veel leden een uitbreiding van de collectie e-books zouden willen zien. Ze missen bijvoorbeeld titels (“Niet altijd de bestsellers”), recent verschenen boeken (“Niet up to date”) of buitenlandse publicaties (“Ik zou meer Engelstalige boeken willen kunnen lenen”).



Figuur 14. Antwoorden van bibliotheekdirecteuren op de stelling "Er is door de invoering van de Wsob een voor het algemeen publiek relevante digitale openbare bibliotheek ontstaan". N=72.

Iets meer dan de helft van de directeuren (52%) vindt dat er door invoering van de Wsob een voor het publiek relevante digitale openbare bibliotheek is ontstaan. Ongeveer een kwart is het oneens/zeer oneens met deze stelling en het andere kwart beoordeelt de stelling met 'niet oneens/niet eens'. Veel directeuren geven aan dat de digitale bibliotheek zonder centrale organisatie niet van de grond zou zijn gekomen, en dat het op lokaal niveau ontwikkelen van een digitale bibliotheek zeer inefficiënt zou zijn geweest. Tegelijkertijd constateren ze dat de digitale bibliotheek nog stevig in ontwikkeling is en geven ze aan dat het aantal afnemers volgens hen tot dusverre tegenvalt. Het publiek weet de digitale bibliotheek onvoldoende te vinden.

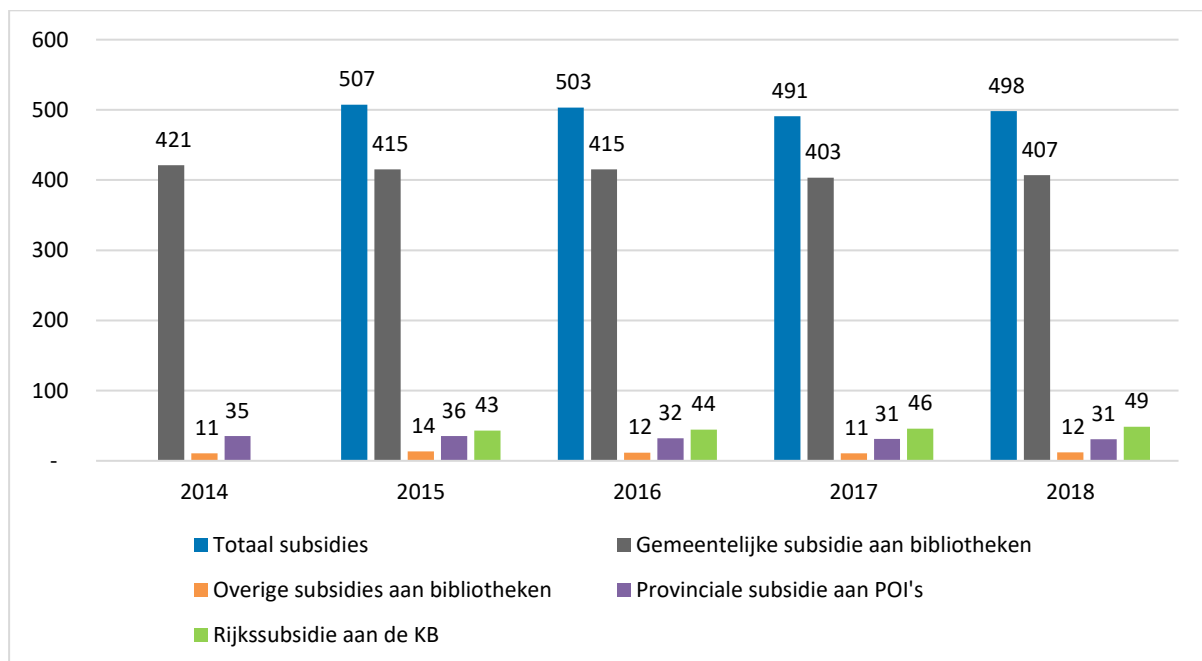
5. Financiën

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste uitkomsten van onze analyse van de financiële cijfers van de bibliotheeksector. Deze analyse is gebaseerd op (een combinatie van) data die zijn verstrekt door de KB, SPN, de provincie Flevoland en het Ministerie van OCW, en openbare data van CBS. Achtereenvolgens komen drie onderwerpen aan de orde:

1. Totaal aan subsidie van gemeenten, provincies en Rijk en ontwikkelingen daarin.
2. Verschillen in de (omvang van de) subsidies van provincies.
3. Verschillen in de (omvang van de) subsidies van gemeenten.

5.1. Ontwikkeling subsidies van gemeenten, provincies en Rijk

Er gaat jaarlijks ongeveer € 500 miljoen aan subsidie naar de gehele bibliotheeksector. Veruit het grootste deel hiervan (in 2018 circa 82%) betreft de gemeentelijke subsidie aan lokale bibliotheken. Ongeveer 10% bestaat uit de OCW-subsidie aan de KB en 6% uit provinciale subsidie aan POI's.^{118, 119} De resterende 2% valt in de categorie overige subsidies aan lokale bibliotheken (waarvan een deel rechtstreekse subsidies van provincies aan bibliotheken betreft).



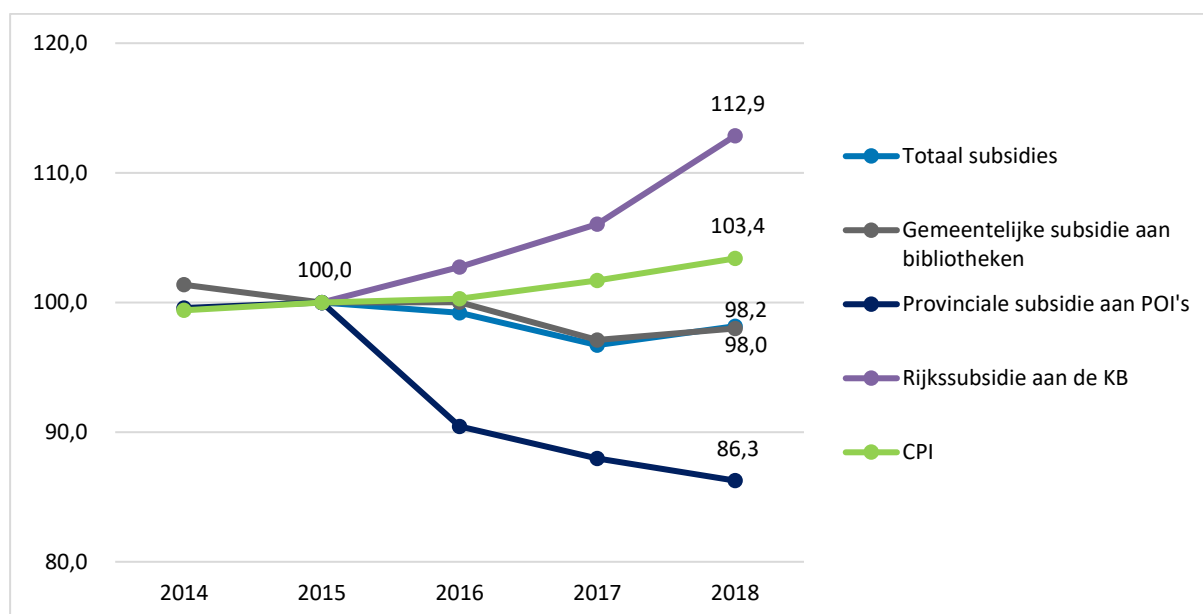
Figuur 15. Ontwikkeling in omvang subsidies (afgerond op miljoen euro).

Sinds invoering van de Wsob, op 1 januari 2015, zijn de subsidies van gemeenten aan lokale bibliotheken en de subsidies van provincies aan POI's afgenomen. De sterkste daling is zichtbaar bij provinciale subsidies. Het Rijk (OCW) heeft vanaf 2015 elk jaar haar subsidie aan de KB verhoogd. Het subsidieniveau van het Rijk ligt in 2018

¹¹⁸ Het bedrag voor gemeentelijke subsidies aan bibliotheken in Figuur 15 (afkomstig van de KB) wijkt voor het jaar 2017 af van de gegevens die door CBS en op bibliotheekinzicht.nl worden vermeld. Het bedrag van circa € 403 mln. in Figuur 13 is het meest actuele en accurate cijfer en bevat een aantal correcties vergeleken met de voorlopige cijfers die nu nog op statline (CBS) en bibliotheekinzicht.nl staan. Naar verwachting worden nog in 2019 worden de gecorrigeerde cijfers over 2017 gepubliceerd.

¹¹⁹ De OCW-beschikking aan de KB ontbreekt in Figuur 15 in het jaar 2014 omdat de KB pas vanaf 2015 subsidie krijgt voor de taken op basis van de Wsob. Berekening van het totaal aan subsidies in 2014 is daarom ook niet opgenomen deze grafiek.

circa 13% hoger dan in 2015. Ter vergelijking: het indexatie-effect (CPI) in dezelfde periode is 3,4%, een stuk lager dus.¹²⁰



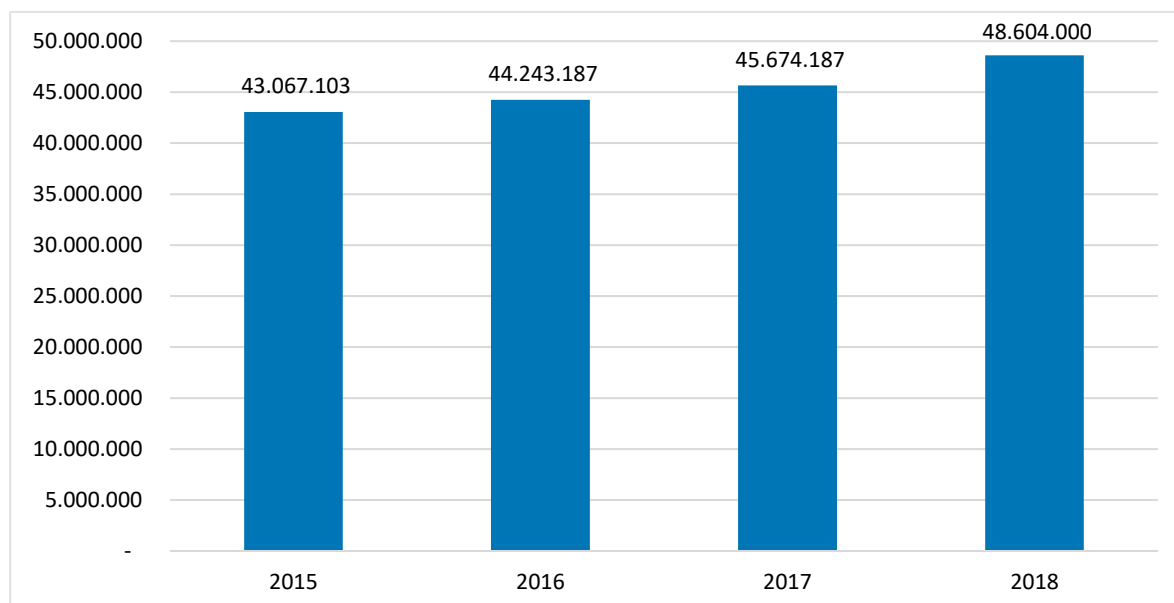
Figuur 16. Ontwikkeling subsidieniveaus en CPI (indexfiguur). 2015 = 100.

De verklaring voor de stijging van de Rijkssubsidie ligt vooral in de inkoop van digitale content, waarvoor een groeiscenario wordt gehanteerd.

De daling van gemeentelijke subsidie kan ook deels worden verklaard door diezelfde inkoop van digitale content, want er heeft een uitname uit het Gemeentefonds plaatsgevonden op het moment dat het Rijk financieel verantwoordelijk werd voor de inkoop van digitale content ten behoeve van de bibliotheken (bij de invoering van de Wsob). Maar dit is niet de enige verklarende factor voor de daling. Uit berichtgeving over bezuinigingen door individuele gemeenten blijkt doorgaans dat de desbetreffende gemeenten naar eigen zeggen moeten bezuinigen (bijvoorbeeld om tegenvallers op te vangen op andere terreinen, zoals de jeugdzorg) en de bibliotheek (en andere culturele voorzieningen) daarbij vaak onderwerp van bezuiniging wordt, onder meer omdat er geen wettelijke plicht is voor een gemeente om een bibliotheekvoorziening in de eigen gemeente in stand te houden.

¹²⁰ De indexfiguur is voor alle soorten subsidie (Rijk, provincie, gemeente) gebaseerd op 2015 als basisjaar, vanwege het ontbreken van bepaalde data voor het jaar 2014. Zie de vorige voetnoot.

Uit onderstaand figuur blijkt dat de Rijkssubsidie aan de KB tussen 2015 en 2018 met ongeveer € 5,5 miljoen is toegenomen. Het overgrote deel van de toename, ongeveer € 5 miljoen, omvat inkoop van digitale content.¹²¹



Figuur 17. OCV-beschikking aan KB (in Euro's).

De subsidie voor de KB ten behoeve van de taakuitvoering op grond van de Wsob is in onderstaande tabel (voor het jaar 2018) onderverdeeld in verschillende delen. Het grootste bedrag, ongeveer € 21 miljoen, is bestemd voor de landelijke stelseltaken en digitale infrastructuur. De andere grotere posten zijn een bijdrage vanuit het Rijk voor de inkoop van e-content (circa € 12 miljoen) en bijdrage voor de bibliotheekvoorziening leesgehandicapten (circa € 12 miljoen).

Posten	Subsidie
Certificeringsorganisatie Bibliotheekwerk, Cultuur en Taal	€ 215.000
CDR	€ 500.000
Landelijke stelseltaken & digitale infrastructuur	€ 21.443.000
Landelijke digitale Bibliotheek inkoop e-content	€ 12.391.000
Convenant e-lending	€ 600.000
Bibliotheekvoorziening Leesgehandicapten	€ 11.550.000
Subtotaal	€ 46.699.000
Loon- en prijscompensatie	€ 905.000
Btw compensatie inkoop en bedrijfsvoering	€ 1.000.000
Totaal beschikkingen KB	€ 48.604.000

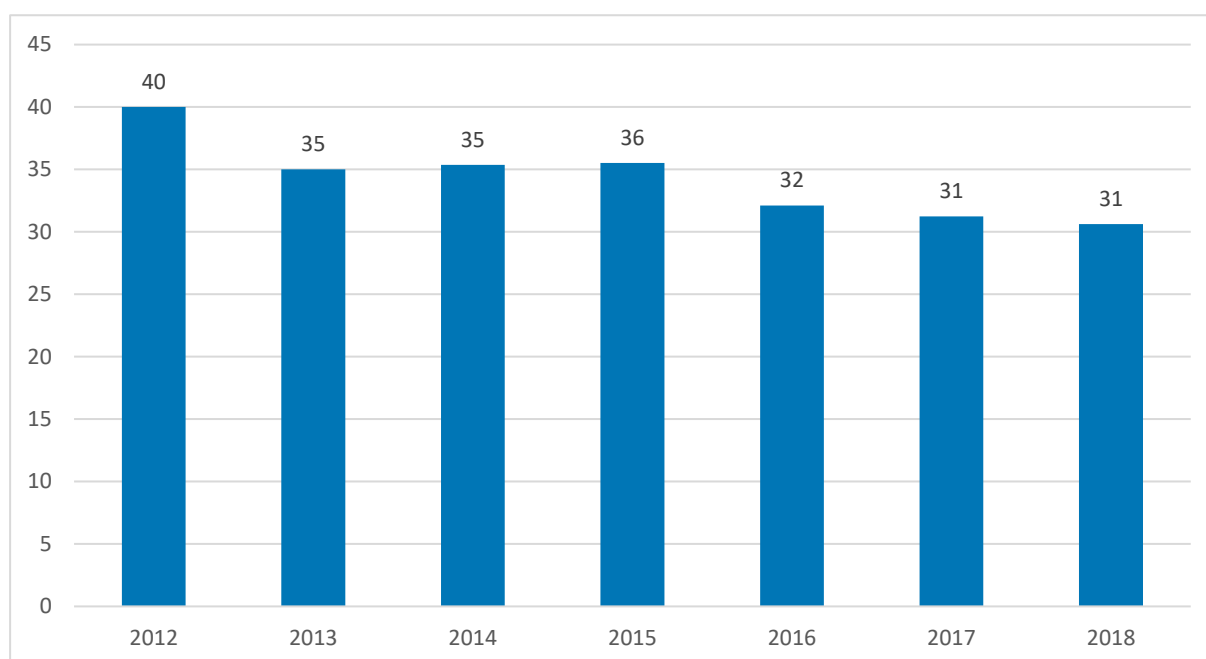
Tabel 22. Subsidie KB voor het jaar 2018.

¹²¹ Hierbij hebben we de volgende door OCV opgegeven posten opgeteld: 'Landelijke digitale bibliotheek inkoop e -content' en 'Convenant e-lending'.

5.2. Verschillen in omvang subsidies van provincies

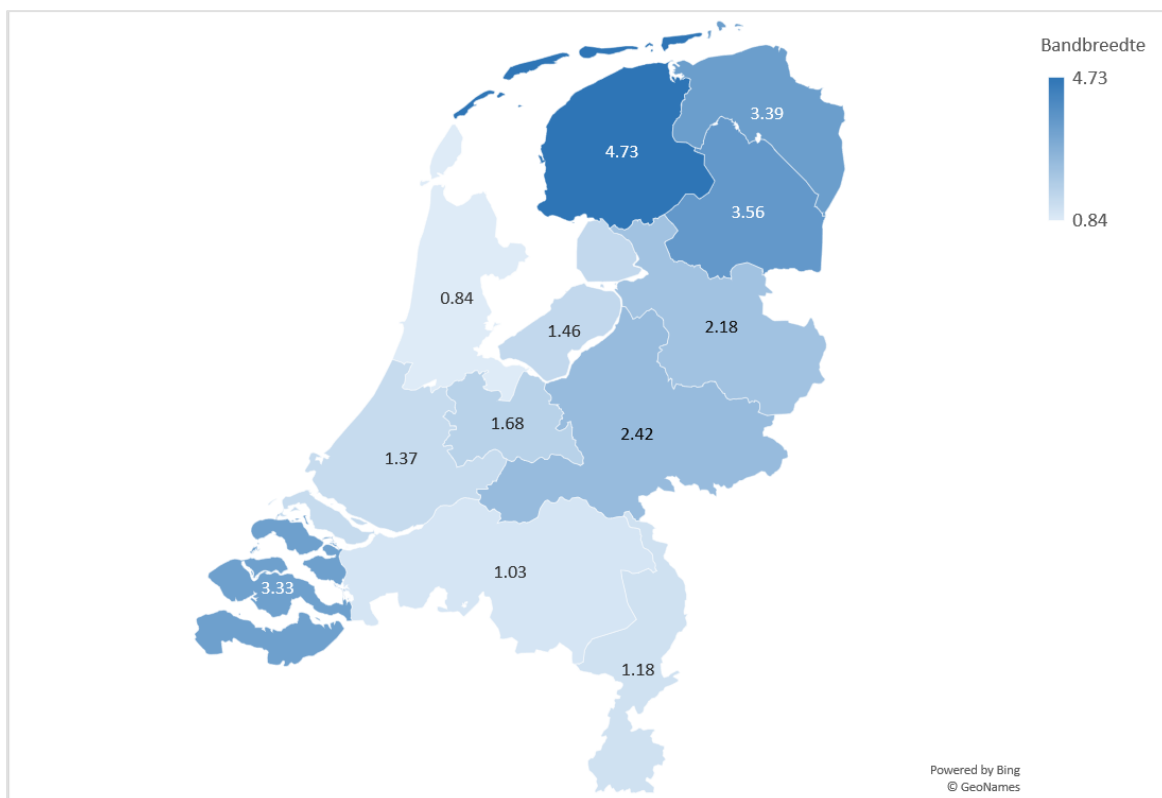
De provinciale subsidies aan POI's zijn geleidelijk gedaald, van bijna € 40 miljoen in 2012 tot ruim € 30 miljoen in 2018. In de jaren 2013 en 2016 was sprake van de sterkste daling vergeleken met het voorgaande jaar.

- In 2013 zijn het Gelderland (€ 1,6 miljoen afname), Noord-Brabant (€ 0,9 miljoen afname), Groningen (€ 0,5 miljoen afname) en Overijssel (€ 0,4 miljoen afname) die vooral bijdragen aan deze daling. Bij zes provincies was er wel sprake van een afname van de POI-subsidie, maar was die afname veel kleiner (en bij twee provincies was er geen of een bijna verwaarloosbaar verschil).
- In 2016 is de totale daling van de POI-subsidies van circa € 3,4 miljoen voor een groot deel het gevolg van een afname in Noord-Brabant (€ 2,8 miljoen afname) en Drenthe (€ 0,5 miljoen afname). Verschillen in POI-subsidies tussen 2015 en 2016 zijn bij de andere provincies klein.



Figuur 18. Provinciale subsidies aan POI's (afgerond op mln. euro's).

We hebben de gemiddelde provinciale subsidie per inwoner berekend om te analyseren in welke mate er verschillen zijn tussen provincies. Deze berekening is gemaakt door de POI-subsidiebedragen per provincie te delen door het aantal inwoners per provincie (op basis van CBS-data 2018). In de figuur hierna zijn de uitkomsten te zien. De hoogste provinciale subsidie per inwoner aan de POI is € 4,73 in Friesland. Groningen, Drenthe en Zeeland zijn de andere provincies waar de gemiddelde provinciale subsidie boven de € 3,- per inwoner is. De vier grootste provincies voor wat betreft inwonersaantal (Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) hebben een relatief lage gemiddelde provinciale subsidie per inwoner, variërend van € 0,84 tot € 1,68 per inwoner.

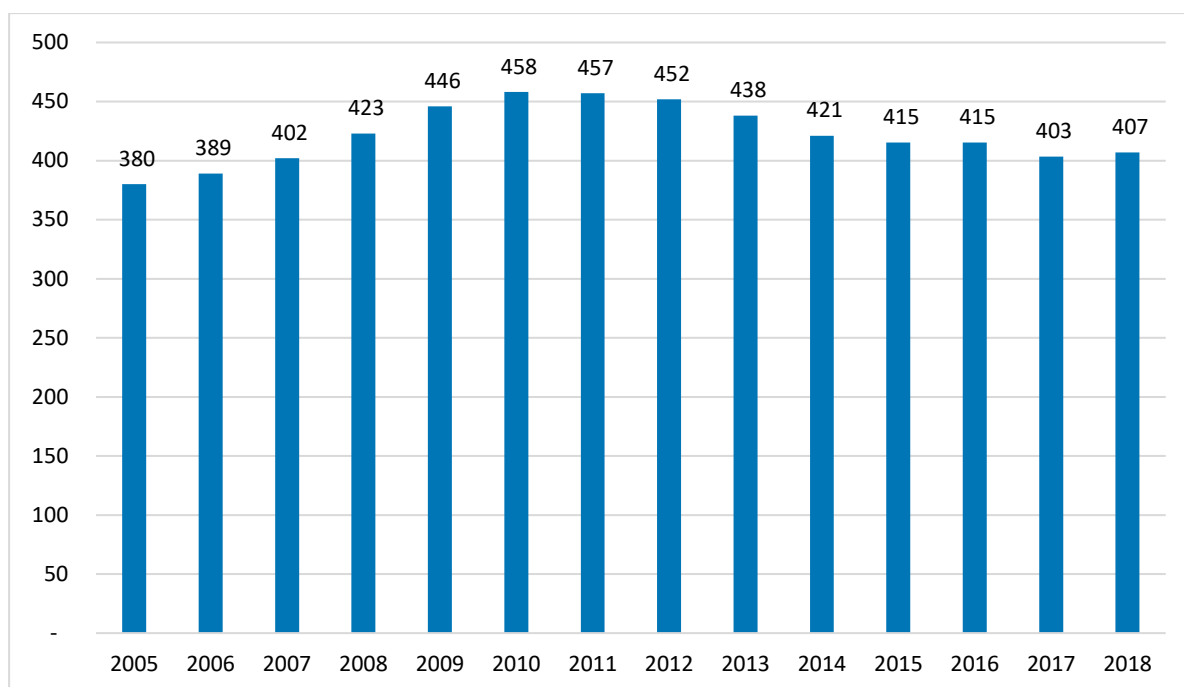


Figuur 19. Gemiddelde provinciale subsidie (aan POI) per inwoner over provincies voor het jaar 2018.

Ook de absolute totaalbedragen die provincies als subsidie aan POI's verstrekken verschillen sterk (niet in de figuur), van minder dan € 1 miljoen (provincie Flevoland) tot ruim € 5 miljoen (provincies Gelderland en Zuid-Holland).

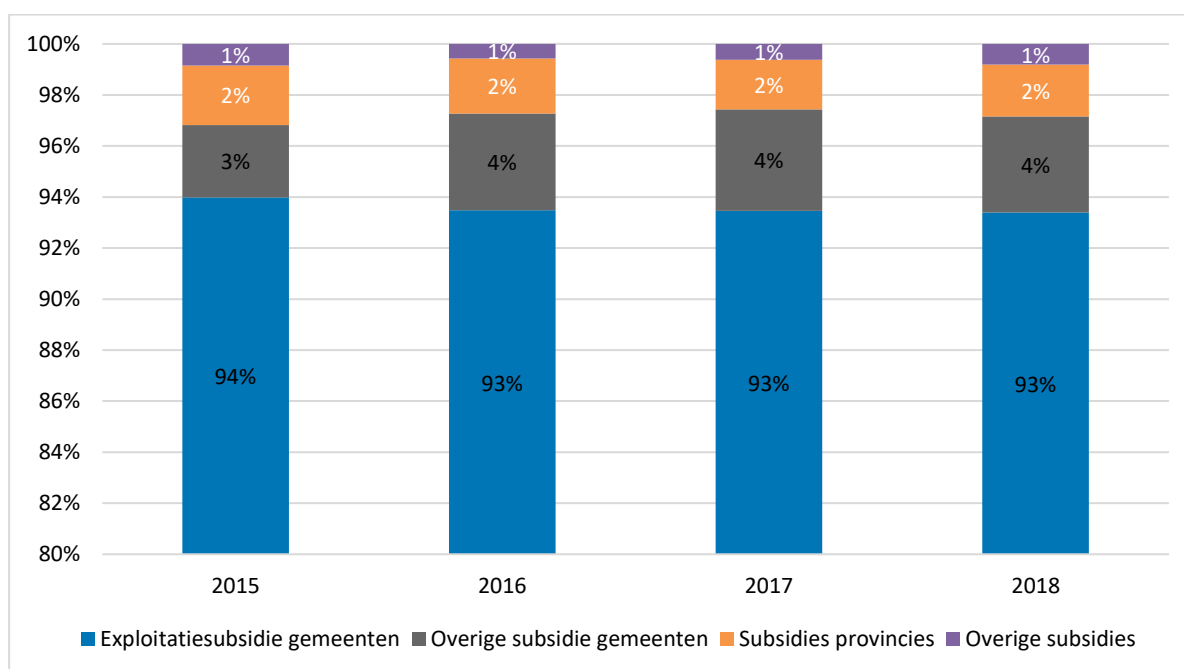
5.3. Verschillen in omvang subsidies van gemeenten

De gemeentelijke subsidie aan lokale bibliotheken zijn te zien in figuur 20. In 2018 was de gemeentelijke subsidie aan lokale bibliotheken in totaal circa € 407 miljoen. Dit is inclusief de bijdrage voor huisvesting. Als we naar het verleden kijken zien we grofweg drie fasen: tussen 2005 en 2010 een toename van ongeveer 20% van de totale gemeentelijke subsidies, tussen 2010 en 2015 een afname van in totaal circa 10% en de laatste jaren nagenoeg stabilisatie (maar nog steeds een geringe daling). De periode 2010-2015 was de tijd van de kredietcrisis en stond landelijk (en wereldwijd) in het teken van bezuinigingen. Ook de bibliotheeksector heeft in deze periode met bezuinigingen te maken gehad.



Figuur 20. Gemeentelijke subsidies aan lokale bibliotheken (afgerond op mln. euro's).

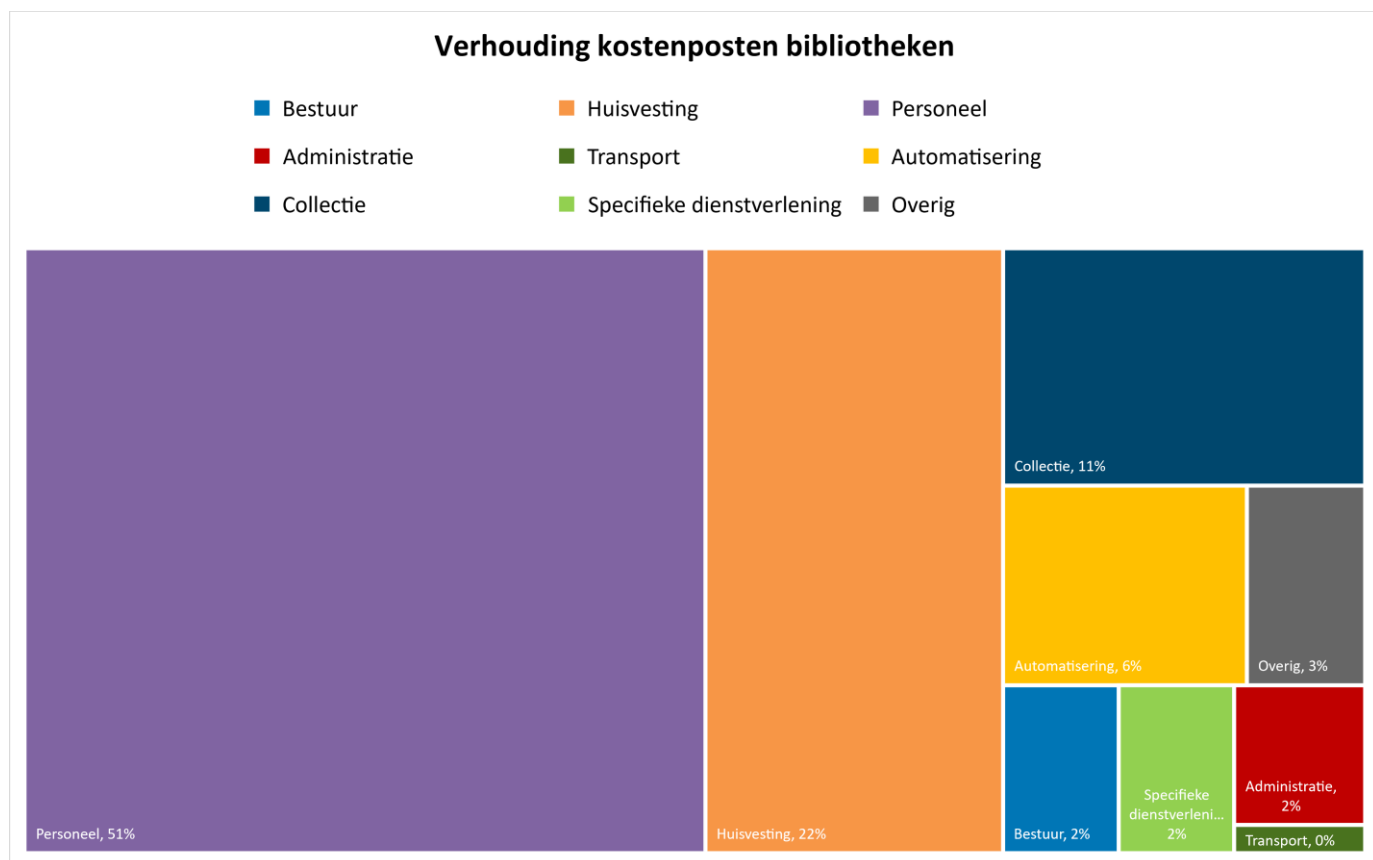
De verhouding tussen het type subsidie aan lokale bibliotheken is te zien in figuur 21, waarbij dient te worden bevestigd dat de linker-as beneden begint bij 80%. De subsidies aan lokale bibliotheken zijn voor het grootste deel afkomstig van gemeenten: 97% in 2018. Hiervan is 93% een exploitatiesubsidie en 4% overige subsidie. De voorgaande jaren lag dit aandeel ook steeds op 97%.¹²²



Figuur 21. Verhouding type subsidies aan lokale bibliotheken.

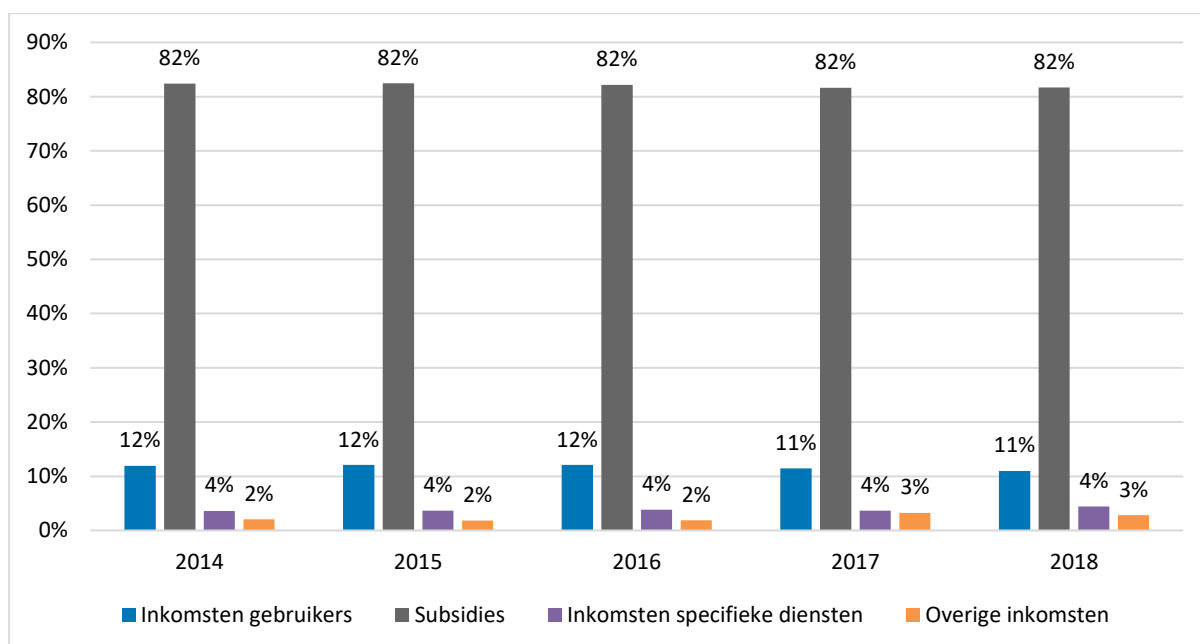
¹²² Hier worden geen gegevens voor het jaar 2014 getoond omdat de KB-data dat jaar geen uitsplitsing tussen exploitatiesubsidie en overige subsidie van gemeenten aan bibliotheken laten zien.

De totale kosten van lokale bibliotheken (zie figuur 22) telden in 2018 op tot circa € 519 miljoen en bestaan voor ongeveer de 51% uit personeel, 22% uit huisvesting, 11% uit de collectie en 6% uit automatisering (de overige kostenposten zijn elk minder dan 5% van het totaal).



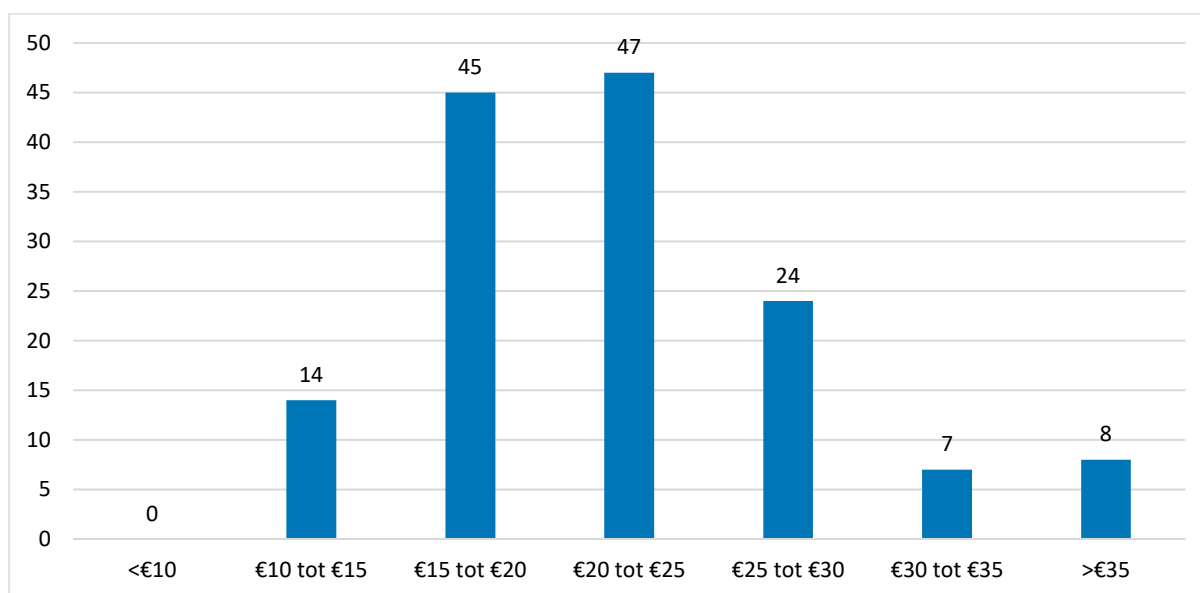
Figuur 22. Verhouding kostenposten voor het jaar 2018 (in percentages).

De totale kosten van € 519 miljoen zijn hoger dan het totaalbedrag aan ontvangen subsidies van gemeenten. Dat komt omdat de lokale bibliotheken ook andere inkomstenbronnen hebben dan alleen subsidies. In 2018 was, evenals in voorgaande jaren, in totaal 18% van de inkomsten van lokale bibliotheken niet afkomstig van subsidies, zoals blijkt uit figuur 23.



Figuur 23. Ontwikkeling inkomsten lokalen bibliotheken (in percentages).

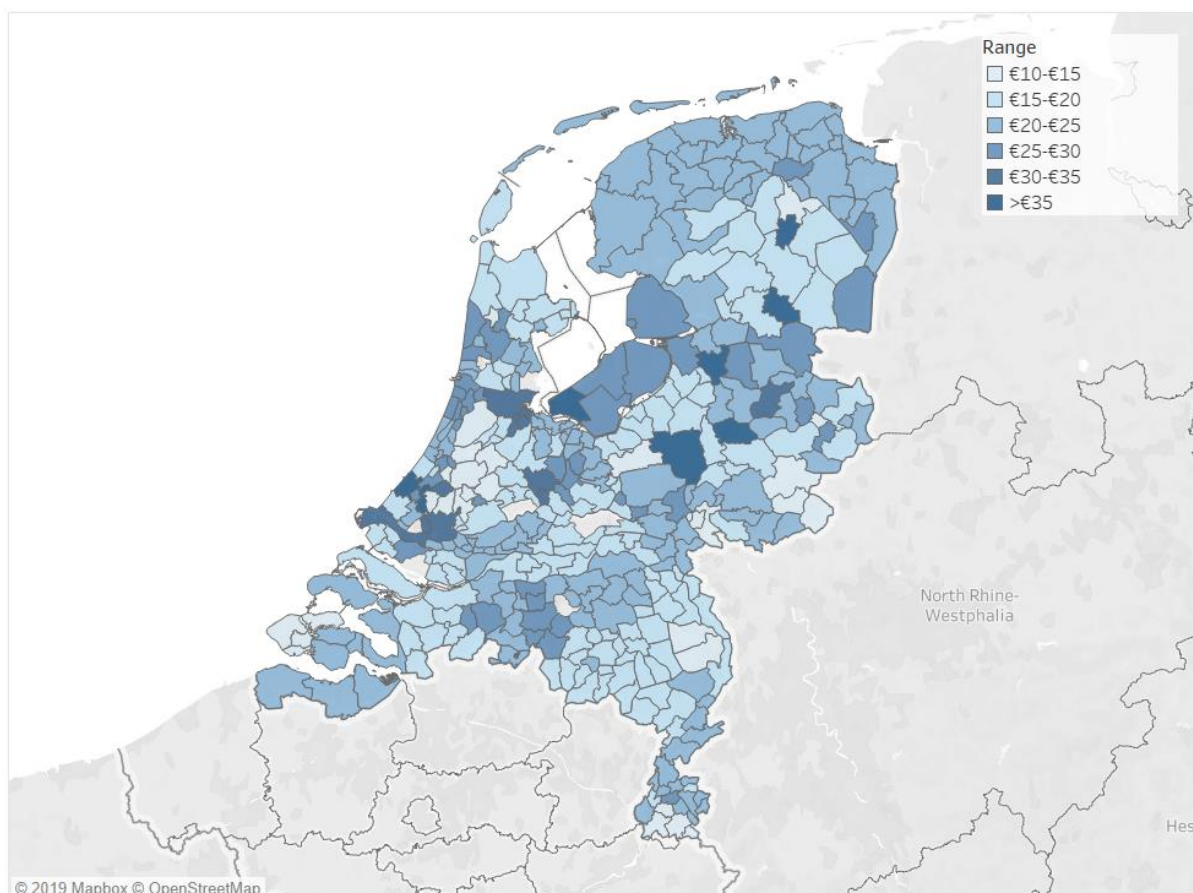
Voor de (in 2018) 146 lokale bibliotheken hebben we het bedrag berekend dat de betreffende gemeente of gemeenten aan hen als subsidie verstrekt/verstrekken, gedeeld door het inwonertal van die gemeente of gemeenten tezamen (zie figuur 24). Dit leidt tot een gemiddeld gemeentelijk subsidieniveau per inwoner voor elk van de 146 lokale bibliotheken. Deze gemiddelde gemeentelijke subsidie per inwoner ligt in 2018 voor de meeste bibliotheken tussen de € 15 - € 20 (45 keer) of tussen de € 20 - € 25 (47 keer).¹²³ Bij 15 bibliotheken is de gemiddelde gemeentelijke subsidie per inwoner boven de € 30. Nadere analyse van de data leert dat dit vooral de grote gemeenten zijn (waaronder de G4).



Figuur 24. Aantal bibliotheken met gemiddelde gemeentelijke subsidie per inwoner voor het jaar 2018.

¹²³ Deze berekening is gemaakt door voor elke lokale bibliotheek de gemeentelijke subsidie aan lokale bibliotheken te delen door het aantal inwoners in het verzorgingsgebied. Soms is er één gemeente in het verzorgingsgebied, dan is de berekening ook exact nauwkeurig per gemeente. Soms liggen er meerdere gemeenten in het verzorgingsgebied. Omdat we niet beschikken over de subsidie per gemeente met wel over de subsidie per bibliotheek, is in deze berekening uitgegaan van de gemiddelde subsidie in het verzorgingsgebied. Daarbij kan het dus het geval zijn dat de ene gemeente in het verzorgingsgebied een (veel) hogere of (veel) lagere subsidie geeft dan de andere gemeente in het verzorgingsgebied, waarbij we dus alleen het gemiddelde in het verzorgingsgebied hebben kunnen weergeven.

Het is mogelijk om de gemiddelde subsidie per inwoner per lokale bibliotheekorganisatie geografisch weer te geven op grond van de gegevens uit de gegevenslevering aan de Koninklijke Bibliotheek. Voor de meeste bibliotheekorganisaties geldt dat ze een werkgebied hebben van meer dan één gemeente, waarbij de subsidie per gemeente niet bekend is. Daarom is in de geografisch weergave de gemiddelde subsidie per inwoner per bibliotheekorganisatie weergegeven en hebben dus alle gemeenten in het werkgebied van die bibliotheekorganisatie dezelfde kleur (want er een is gemiddelde berekend). Voor bibliotheken met een groot verzorgingsgebied (bijvoorbeeld Biblionet Groningen, met in totaal 18 gemeenten in het verzorgingsgebied) leidt dat in de figuur tot een groot gebied met dezelfde kleur.¹²⁴ Het voorgaande laat dus onverlet dat het zo kan zijn dat in het werkgebied van een bibliotheekorganisatie de ene gemeente een hogere subsidie per inwoner geeft dan de andere gemeente.

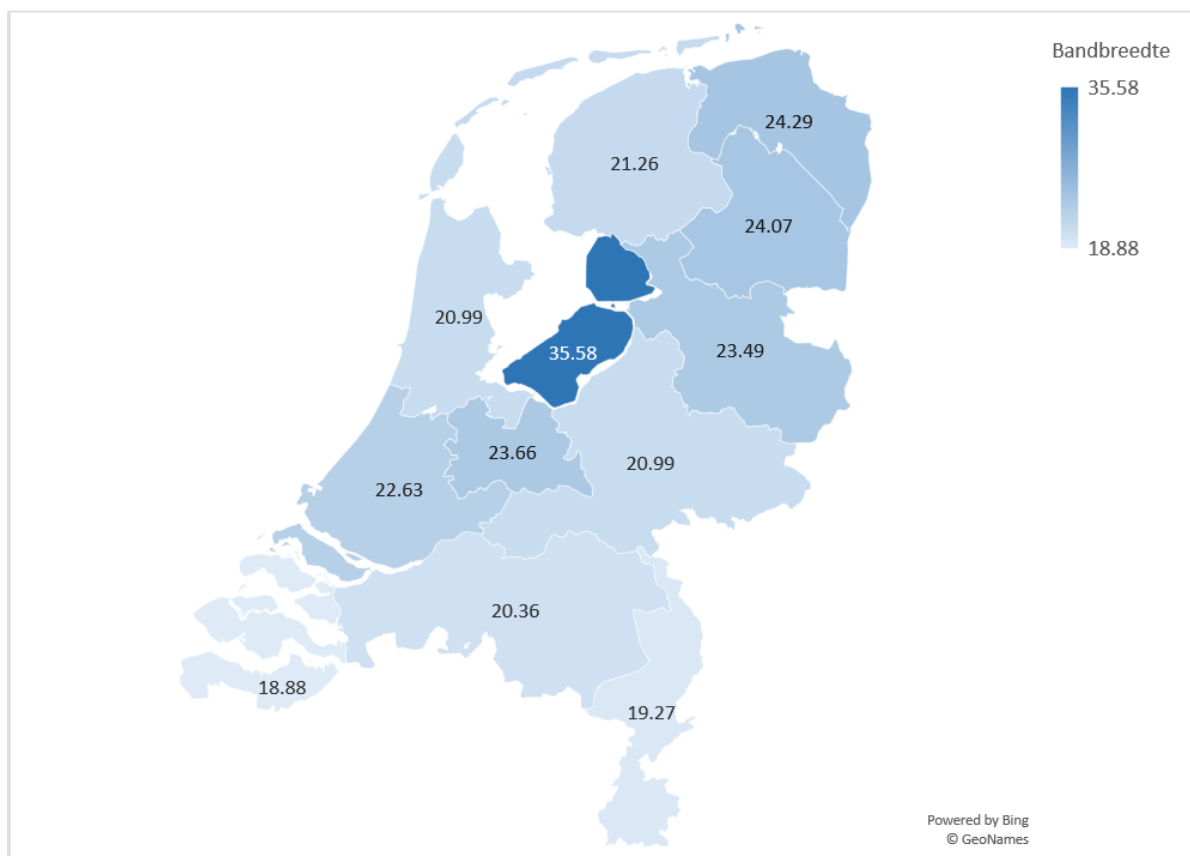


Figuur 25. Gemiddelde subsidie per inwoner per bibliotheekorganisatie voor het jaar 2018. Het gaat om het gemiddelde per bibliotheekorganisatie en daarmee dus ook per werkgebied van een bibliotheekorganisatie (en dus niet per gemeente). Met andere woorden: de kleur van de afzonderlijke gemeente is gebaseerd op het gemiddelde (uitgedrukt in subsidie per inwoner) van alle gemeenten die bijdragen aan de bibliotheekorganisatie waaraan de afzonderlijke gemeente bijdraagt.

We hebben daarna een analyse gemaakt van de bibliotheken per provincie en de gemiddelde subsidie die zij tot hun beschikking hebben (zie Figuur 26). Van deze subsidie hebben we het ongewogen gemiddelde bepaald. Als in een provincie tien bibliotheken actief zijn, dan is het dus het gemiddelde van die tien bibliotheken genomen en niet het gewogen gemiddelde naar inwonertal. Uit die analyse volgt dat er niet hele grote verschillen tussen provincies zijn waar het gaat om de gemiddelde gemeentelijke subsidie aan lokale

¹²⁴ Er ontbreken gegevens voor zeven gemeenten in Figuur 25. Deze kleuren lichtgrijs. Voor de gemeenten Lopik, Waterland en Buren geldt dat ze een commerciële bibliotheek hebben. Ze verstrekken een bijdrage aan de commerciële bibliotheek, maar geen subsidie aan een openbare bibliotheekvoorziening conform Wsob. De gemeente Korendijk (per 1 januari 2019 gefuseerd in gemeente Hoeksche Waard) heeft een vrijwilligersbibliotheek en verstrekt geen gemeentelijke subsidie. De gemeenten Haaren en Uitgeest verstrekken eveneens geen gemeentelijke subsidie. Tot slot: ook de gemeente Vlaarding en verstrekt volgens de gegevens van de KB geen subsidie. De KB heeft aangegeven navraag te hebben gedaan bij Vlaarding en of dit juist is, maar heeft hier geen reactie op ontvangen.

bibliotheken per inwoner. Een uitzondering is Flevoland; hier ligt de gemiddelde gemeentelijke subsidie aan lokale bibliotheken net boven de € 35 per inwoner. Hier past de kanttekening bij dat het aantal waarnemingen in Flevoland ook relatief beperkt is: er zijn twee bibliotheken. Het betreft hier dus het gemiddelde van ‘slechts’ twee bibliotheken.



Figuur 26. Gemiddelde subsidie per inwoner gemeente over provincies voor het jaar 2018.

6. Doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de hoofdvraag en vervolgens op de drie onderzoeksvragen die voortvloeien uit de drie aanleidingen voor de invoering van de Wsob. De conclusies zijn gebaseerd op de resultaten van het onderzoek. Deze resultaten zijn uitgebreider beschreven in de voorgaande hoofdstukken.

6.1. Hoofdvraag: Effecten Wsob en uitdagingen toekomst

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: *Hoe is de huidige situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk eind 2018 (afgezet tegen de situatie voor invoering van de wet) en welke conclusies zijn daaruit te trekken over de doeltreffendheid en effecten van de Wsob?*

De huidige situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk is anders dan de situatie die er voor invoering van de wet was in 2014:

- **Activiteiten.** De Wsob beschrijft vijf maatschappelijke functies van openbare bibliotheken. De wijze waarop met activiteiten invulling wordt gegeven aan de functies is afhankelijk van de lokale vraag en het lokale beleid, maar ook van landelijke programma's. Het aantal activiteiten is volgens gegevens van de bibliotheken zelf gestegen van 74 duizend activiteiten in 2014 naar 159 duizend activiteiten in 2018. Op functie twee (Educatie en ontwikkeling) is in 2018 het grootste aantal activiteiten geleverd van alle vijf de functies. Deze functie was overigens ook in 2014 (voor inwerkingtreding van de wet) de functie waarop volgens bibliotheken de meeste activiteiten werden georganiseerd.
- **Leden.** In 2018 zijn er 3,6 miljoen mensen lid van een openbare bibliotheek, waarvan 63% jeugdleden en 37% volwassen leden. 68% van de jongeren tot 18 jaar in Nederland is lid en 10% van de bevolking van 18 jaar en ouder in Nederland is lid. Al sinds ver voor inwerkingtreding van de wet is sprake van een geleidelijke afname van het aantal volwassen leden van een bibliotheek. Tussen 2005 en 2018 nam dit aantal met 35% af. Het aantal jeugdleden is tussen 2005 en 2017 daarentegen toegenomen met 17%. Echter, in 2018 is het aantal jeugdleden met 2% afgenomen tot 2,3 miljoen jeugdleden. Het aantal accounts bij de digitale bibliotheek is gestegen van 234 duizend in 2015 naar 519 duizend in 2018, een stijging van bijna 122%.
- **Fysieke collectie.** De totale fysieke collectie boeken neemt al jaren af. In de periode 2015-2018 is het aantal boeken met 3% gedaald en in 2018 omvatte de totale collectie nog 22,6 miljoen boeken. De daling wordt veroorzaakt door een daling van het aantal boeken voor volwassenen. De omvang van de collectie jeugdboeken steeg in deze periode desalniettemin met 5%. Sinds 2016 is daardoor de collectie jeugdboeken groter dan de collectie boeken voor volwassenen. De omvang van de collectie audiovisuele materialen (inclusief bladmuziek) is in de periode 2015-2018 gedaald met 20%.
- **Digitale collectie.** De digitale collectie is de afgelopen jaren gegroeid, zowel de collectie e-books als de collectie luisterboeken. De totale collectie e-books steeg van 10.809 items in 2015 naar 21.583 in 2018. De digitale collectie luisterboeken steeg van 752 items in 2016 naar 2.210 in 2018. Voor zowel de e-books als luisterboeken geldt dat de collecties groter zijn voor volwassenen dan voor de jeugd.
- **Uitleningen.** Sinds 1999 loopt het aantal uitleningen van fysieke materialen terug. In de periode 2015-2018 is het totaal aantal uitleningen van fysieke boeken gedaald met 13%. In totaal werden bijna 73 miljoen fysieke boeken uitgeleend in 2015 en in 2018 waren dat er nog 63 miljoen. Het aantal

uitleningen van boeken voor volwassenen is sterker gedaald dan het aantal uitleningen van jeugdboeken: respectievelijk 19% en 7%. In 2015 werden voor het eerst meer jeugdboeken dan boeken voor volwassenen uitgeleend en deze ontwikkeling heeft tot 2018 doorgezet. Het aantal uitleningen van audiovisueel materiaal is in de periode 2015-2018 gedaald met 38%. In tegenstelling tot de fysieke collectie nam het aantal uitleningen van de digitale collectie in de periode 2015-2018 toe. Het aantal uitgeleende e-books groeide van 1,6 miljoen uitleningen naar 3,5 miljoen uitleningen, een toename van 118%. Uitleningen van de LuisterBieb namen toe van 171 duizend in 2015 tot 1 miljoen in 2018. De stijging van het aantal digitale uitleningen (2,5 miljoen) is kleiner dan de afname van het aantal fysieke uitleningen (meer dan 10 miljoen) in de periode 2015-2018.

- **Spreiding.** Het aantal (hoofd)vestigingen en servicepunten daalde in de periode 2005-2018 met 29,4%. Voor inwerkingtreding van de wet (in 2014) waren er nog 1011 (hoofd)vestigingen en servicepunten, in 2018 waren dat er nog 932 (een daling van circa 8%). Als ook bibliotheekbushaltes, afhaalpunten, miniservicepunten en zelfbedieningsbibliotheken worden meegeteld, dan is een zelfde procentuele daling waarneembaar van 1317 locaties/haltes in 2014 naar 1218 locaties in 2018 (ook circa 8%). De gemiddelde afstand voor inwoners tot een bibliotheek(hoofd)vestiging of servicepunt in Nederland was 1,8 kilometer in 2014 (voor inwerkingtreding van de wet) en 1,9 kilometer in de jaren 2015 tot en met 2018. De verschillen tussen provincies zijn op dit punt aanzienlijk. Tot slot is er een vergelijking in de tijd gemaakt van het aantal 'gemeenten zonder openbare bibliotheekvoorziening conform de Wsob' in de jaren 2014 (vlak voor inwerkingtreding van de wet), 2017 (ten tijde van de midterm review) en 2019 (nu). In 2014 was dat aantal 10 gemeenten, in 2017 waren dat er 17 en in 2019 zijn dat er nog steeds 16 (maar niet allemaal dezelfde).
- **Bereik.** De bibliotheek is een goed bezochte publieke instelling: 40% van de Nederlandse bevolking van zes jaar of ouder heeft in 2018 ten minste één keer de bibliotheek bezocht. Een steeds groter aandeel van de bezoekers komt om iets anders te doen dan het lenen van bibliotheekmaterialen.
- **Jeugdcontributie.** Het aantal bibliotheekorganisaties dat jeugdcontributie rekent is gedaald van 19 bibliotheken in 2014 naar 14 bibliotheken in 2019. Twee van de veertien bibliotheekorganisaties die jeugdcontributie heffen, voldoen volgens de tarieven op hun website niet aan Wsob-norm voor wat betreft de maximale hoogte van jeugdcontributie. De contributie die zij rekenen is namelijk meer dan de helft van de contributie die voor volwassenen wordt gerekend.

De vraag is welke conclusies uit deze ontwikkelingen zijn te trekken voor de doeltreffendheid en effecten van de wet. Ons beeld is dat voor sommige van de ontwikkelingen hiervoor geldt dat aantoonbaar is dat de inwerkingtreding van de wet eraan heeft bijgedragen. Zo is bijvoorbeeld aannemelijk dat de wet heeft bijgedragen aan de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek. Voor andere ontwikkelingen geldt dat er een aannemelijk verband is met de wet. Zo is bijvoorbeeld aannemelijk dat de daling van het aantal bibliotheken dat jeugdcontributie heft, samenhangt met de eisen die de Wsob stelt aan het mogen heffen van jeugdcontributie. Voor weer andere ontwikkelingen geldt dat het vooral andere (autonome) factoren dan de wet zijn geweest die een drijvende kracht achter de ontwikkeling zijn. Dat het aantal digitale uitleningen stijgt wordt mogelijk gemaakt door inspanningen van de bibliotheeksector, maar wordt ook veroorzaakt door digitalisering van het lezen. Dat de totale subsidie aan de bibliotheeksector is afgenomen hangt ook samen met dat sommige gemeenten moeten bezuinigen (bijvoorbeeld als gevolg van toegenomen uitgaven aan zorg), naast de constatering dat de Wsob geen verplichting oplegt aangaande subsidiëring van de bibliotheekvoorziening.

In aanvulling op het voorgaande merken we op dat stakeholders in het bibliotheeknetwerk vrijwel allemaal positief zijn over het feit dat de Wsob er gekomen is. De wet heeft voor hen een aantal belangrijke effecten gehad. Daarbij wordt onder meer genoemd dat de wet heeft bijgedragen aan duidelijkheid over de rollen van de deelnemers in het netwerk. Het expliciteren van de vijf functies van de openbare bibliotheek heeft bijgedragen aan meer duidelijkheid en minder discussie over de rol van openbare bibliotheken. Dat heeft geleid

tot een versteviging van de positie en tot het kunnen bieden van meer toevoegde waarde vanuit die verstevigde positie. Het centraal (samen) inkopen van digitale content en het (via de KB) gezamenlijk ontwikkelen en instandhouden van de digitale bibliotheek zijn ook vaak genoemd als belangrijke effecten van de wet.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij enkele wetsartikelen in de Wsob. Sommige stakeholders geven aan dat dat er in de wet volgens hen meer geboden en verboden moeten worden opgenomen:

- Veel stakeholders hebben zich kritisch uitgelaten over **artikel 6** van de Wsob waarin geen verplichting is opgenomen voor gemeenten om een openbare bibliotheekvoorziening in stand te houden en te financieren. Sterker nog: de wet beschrijft een procedure voor het opheffen van bibliotheken (artikel 6.4). Voor een groot deel van de stakeholders die aangeven een verplichting te willen, geldt dat ze daar meteen bij aangeven dat als er op dit punt een plicht in de wet zou komen het Rijk vervolgens ook financiële middelen aan gemeenten beschikbaar zou moeten stellen (via het Gemeentefonds) om aan deze plicht te kunnen voldoen. Er zijn dus ook op het lokale niveau financieel gedreven motieven om dit standpunt aan te hangen. Tegenover de stakeholders die een verplichting wensen, staan ook stakeholders die benadrukken dat het een lokale afweging is en moet blijven of en in welke mate in een lokale bibliotheekvoorziening in stand wordt gehouden. In het algemeen wordt de bibliotheek gezien als een belangrijke voorziening in de lokale gemeenschap, maar tegelijkertijd is het ook zo dat in tijden van bezuiniging bij gemeenten bibliotheken niet worden ontzien en te maken krijgen met vermindering van subsidies.
- Diverse stakeholders hebben zich kritisch uitgelaten over **artikel 13** van de Wsob in de zin dat daarin geen 'gratis jeugdlidmaatschap' is geregeld. De wet stelt volgens deze stakeholders 'slechts' voorwaarden voor het kunnen heffen van een jeugdcontributie, namelijk dat het college van burgemeester en wethouders het heffen van jeugdcontributie moet goedkeuren en dat de hoogte van de contributie voor jeugdleden ten hoogste de helft mag zijn van de contributie voor volwassenen.

Wij vinden dat het aan de sector zelf of aan de politiek is om bij dit soort vraagstukken afwegingen te maken.

Daarnaast wijzen sommige stakeholders op het ontbreken van bepaalde onderwerpen in de wet. Zo is bijvoorbeeld genoemd het ontbreken in de wet van kwaliteitsnormen voor het bibliotheekwerk of van opleidings- en competentievereisten voor bibliotheekmedewerkers. De vraag is echter wat een borging in de wet zou toevoegen aan de kwaliteitsborging die nu via certificering van bibliotheken reeds plaatsvindt en waaraan nagenoeg alle bibliotheken meedoen.

Voorts hebben sommige stakeholders aangegeven dat de wet op onderdelen duidelijker zou moeten zijn of dat de terminologie volgens hen niet passend is.

- **Artikel 9** van de Wsob benoemt als taak voor de KB onder meer het "aansturen van het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen door afstemming en coördinatie, door educatie, informatie en reflectie en door vertegenwoordiging en promotie". Sommige lokale en provinciale stakeholders zijn kritisch op de term 'aansturing' in de wet omdat deze landelijke aansturing impliceert en dat doet volgens hen geen recht aan het gegeven dat het stelsel vooral lokaal wordt gefinancierd.
- Met betrekking tot de formulering in **artikel 12.3** geven diverse stakeholders aan dat volgens hen de wet impliceert dat een fysieke voorziening gelijk staat aan een lokale bibliotheek en dat een digitale voorziening altijd landelijk is, terwijl in de praktijk ook lokale bibliotheken en POI's digitale diensten verlenen. Stakeholders geven aan belemmeringen te ervaren in het realiseren van digitale voorzieningen of innovaties op lokaal niveau, omdat er dan discussie ontstaat over de vraag of dat wel of niet hun rol is, terwijl het beter zou zijn om de gebruiker als uitgangspunt te nemen.
- Er wordt onduidelijkheid ervaren over de innovatietaak. Zo geeft de wet aan dat de POI's verantwoordelijk zijn voor de 'ontwikkeling' van innovaties ten behoeve van de lokale bibliotheken,

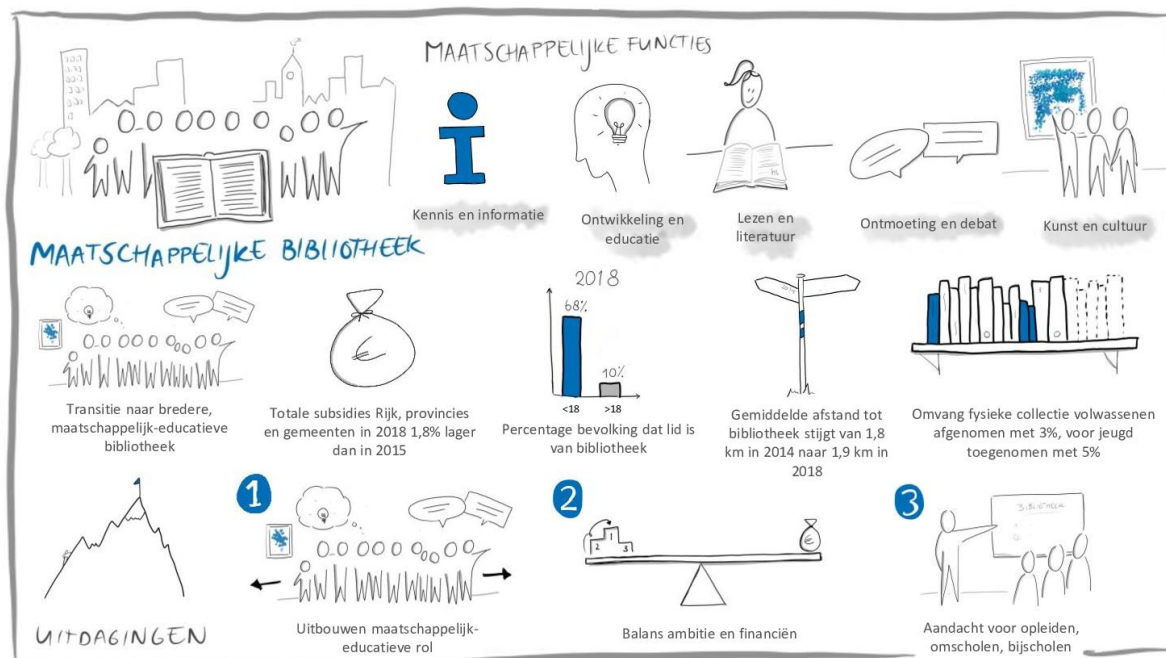
maar dat roept de vraag op wie verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het organiseren van experimenten en de opschaling van innovaties. Ook geeft de wet aan dat de KB een coördinerende taak heeft, maar diverse stakeholders zien de rol van de POI's ook als coördinerend. Daarnaast vinden sommige stakeholders de formulering van 16.2 ongelukkig, omdat naar hun mening innovaties ook bij de lokale bibliotheken worden ontwikkeld. De wet doet daar te weinig recht aan. Door de onduidelijkheid ervaren stakeholders dat er veel tijd en aandacht gaat zitten in de discussie over de vraag wie wat doet bij innovatie, terwijl deze energie beter kan worden besteed aan het daadwerkelijk verder brengen van innovaties. Dat overigens de taak- en rolverdeling tussen lokale bibliotheken, POI's en KB op grond van de Wsob nader is geconcretiseerd en uitgewerkt in de Gezamenlijke innovatie 2016-2018 van november 2016, lijkt bij veel stakeholders in de vergetelheid te zijn geraakt.

- Stakeholders zijn kritisch over het feit dat **artikel 12.1** Nederlanders die in het buitenland ingeschreven staan uitsluit van lidmaatschap. Zeker nu er een digitale bibliotheek is waarbij de locatie van een gebruiker niet van belang is, zouden ook Nederlanders in het buitenland ten minste lid moeten kunnen zijn van de digitale bibliotheek.
- Er wordt op gewezen dat in **artikel 8 lid f** de reciprociteit ontbreekt. Een bibliotheekvoorziening is verplicht het onderwijs te ondersteunen, maar voor het onderwijs is een dergelijke verplichting tot samenwerking met bibliotheken niet vastgelegd. Dit maakt dat bibliotheken afhankelijk zijn van de al dan niet aanwezige behoefte en bereidheid van het primair en voortgezet onderwijs om samen te werken.

Hoewel misschien met de kennis en ervaring van de afgelopen jaren sommige formuleringen in de wet anders gekozen zouden kunnen worden, is tegelijkertijd op grond van dit evaluatieonderzoek weinig aanleiding te veronderstellen dat aanpassing van de wet de sleutel is tot een veel beter functionerende bibliotheeksector. Ons beeld is dat verbetering vooral te behalen in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de taken en artikelen in de wet en de wijze waarop de komende jaren invulling wordt gegeven aan de tien uitdagingen die in de paragrafen hierna (per onderzoeksvraag) worden beschreven.

6.2. Onderzoeksvraag 1: Maatschappelijke functie bibliotheek

In deze paragraaf geven wij antwoord op onderzoeksvraag 1: *Heeft de Wsob bijgedragen aan een duidelijker profiel van een openbare bibliotheek als maatschappelijke organisatie met een aantal, deels nieuwe, publieke taken?*



Duidelijker profiel openbare bibliotheek als maatschappelijk-educatieve organisatie

De openbare bibliotheek heeft een duidelijker profiel gekregen als maatschappelijk-educatieve organisatie met een aantal, deels nieuwe taken. De Wsob heeft aan dat nieuwe, bredere profiel bijgedragen, door het benoemen van vijf functies voor een openbare bibliotheekvoorziening. De vijf functies maken duidelijk dat de rol van de openbare bibliotheek meer behelst dan alleen het uitlenen van boeken, bijvoorbeeld het bestrijden van laaggeletterdheid, het aanbieden van cursussen waarmee inwoners hun digitale vaardigheden kunnen ontwikkelen en het organiseren van debat. We merken wel op dat de transitie naar het bredere, maatschappelijk-educatieve profiel van de openbare bibliotheek al voor de invoering van de Wsob in gang was gezet. De Wsob heeft middels het opnemen van de vijf functies in de wet deze transitie versterkt en er aan bijgedragen dat meer duidelijkheid is ontstaan over de bredere, nieuwe rol van de openbare bibliotheek. In de bibliotheeksector is een omslag gemaakt naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek, waarin ook ondersteuning in de ontwikkeling en educatie van zowel de jeugd als volwassenen op het gebied van maatschappelijke thema's, basisvaardigheden, en kunst en cultuur onderdeel uitmaken van de dienstverlening. Waar ten tijde van de midterm review van de Wsob functie vier (ontmoeting en debat) en functie vijf (kunst en cultuur) nog soms ter discussie leken te staan, is dat inmiddels niet meer het geval.

In de praktijk geven bibliotheken invulling aan de maatschappelijk-educatieve rol door de vele activiteiten die ze organiseren in het kader van de vijf maatschappelijke functies. Het aantal activiteiten waarover bibliotheken rapporteren is gedurende de Wsob in rap tempo toegenomen, van bijna 79 duizend activiteiten in 2015 naar 202 duizend activiteiten in 2018.¹²⁵ De omslag naar een rol die breder is dan het uitlenen van boeken blijkt uit

¹²⁵ Het is belangrijk om hierbij op te merken dat de toe- of afname in het aantal gerapporteerde activiteiten niet per definitie wijst op een daadwerkelijke toe- of afname van het aantal georganiseerde activiteiten. Het aantal georganiseerde activiteiten wordt in beeld gebracht op basis van de activiteiten waarover bibliotheken rapporteren in de jaarlijkse gegevenslevering. Over de jaren heen varieerden de omschrijvingen van de vijf functies alsmede de voorbeelden die per functie werden genoemd in de vragenlijsten van de gegevenslevering.

de grote verscheidenheid aan andere en nieuwe activiteiten. Zo zijn in 2018 ruim 1.600 informatiepunten in vestigingen van openbare bibliotheken, heeft 97% van de bibliotheken in 2018 minimaal één Taalhuis in haar werkgebied en organiseerden bibliotheken ruim 4.300 informele activiteiten met ontmoeting of debat rondom een maatschappelijk thema. Bibliotheken werken ook samen met andere partijen om invulling te geven aan hun maatschappelijke rol. Dit is terug te zien in de verschillende (landelijke) samenwerkingsprogramma's waar bibliotheken aan deelnemen, waarin wordt samengewerkt met onder andere de KB, SPN, de overheid, en het onderwijs.

Bibliotheken staan er over het algemeen ook voor open om hun bredere rol op te pakken. Wel zijn er grote verschillen in de mate waarin en de manier waarop bibliotheken invulling geven aan de vijf maatschappelijke functies. In de wet staan geen minimumeisen gesteld over de (aantallen) activiteiten die bibliotheken moeten uitvoeren om invulling te geven aan de verschillende functies. Er is ook geen kwaliteitsniveau of -norm vastgesteld. Bibliotheken kunnen daardoor eigen keuzes maken ten aanzien van de focus of prioritering die zij aanbrengen in hun activiteiten en beleid.

Binnen de bibliotheeksector is de bredere maatschappelijk-educatieve rol van openbare bibliotheken een gevestigd beeld. In toenemende mate is dit ook het geval buiten de sector, wat blijkt uit het feit dat partijen buiten de sector bibliotheken steeds vaker weten te vinden voor samenwerkingsdoeleinden. Het is echter de vraag of de bredere rol en deels nieuwe taken van openbare bibliotheken in voldoende mate bekend zijn bij het grotere publiek. Dit is een belangrijke vraag, omdat onbekendheid met het brede aanbod van bibliotheken tot gevolg kan hebben dat een deel van de doelgroep niet bij het voor hen relevante aanbod terecht komt. Zo blijkt uit de consumentenenquête die is uitgezet in het kader van deze evaluatie, dat maar liefst 55% van de mensen die geen lid zijn van de bibliotheek¹²⁶ onbekend zijn met het feit dat er een online bibliotheek is waar e-books geleend kunnen worden.

Kwaliteit dienstverlening staat onder druk

Om invulling te kunnen geven aan de maatschappelijk-educatieve rol is het voor bibliotheken noodzakelijk dat aan een aantal randvoorwaardelijke zaken wordt voldaan, zoals beschikking over gekwalificeerd personeel en voldoende financiering. Zo vraagt de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek van bibliotheekmedewerkers dat zij mee veranderen. Een bredere rol betekent namelijk dat er aanvullende en deels nieuwe eisen worden gesteld aan de competenties van medewerkers om kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te blijven leveren. De KB geeft aan dat het huidige personeelsbestand nog niet geheel in overeenstemming is met de veranderende rol.¹²⁷ Dit zou onder meer te maken kunnen hebben met de vergrijzing van het personeel (bijna twee derde deel van de medewerkers bij openbare bibliotheken is 50 jaar of ouder), een geringe aanwas van nieuwe medewerkers en het ontbreken van een branche-eigen vakopleiding. In aanvulling hierop geven gesprekspartners aan dat niet alle bibliotheken voldoende financiële ruimte ervaren om de nieuwe taken kwalitatief hoogwaardig op te pakken en medewerkers om of bij te scholen.

Naast de ervaren financiële krapte voor de bij- en omscholing van medewerkers, leeft binnen de sector überhaupt de zorg dat de verlaging van subsidies in individuele gemeenten de taakuitvoering van met name de nieuwe taken onder druk zet. Hoeveel subsidie Rijk, provincies en gemeenten verschaffen aan openbare bibliotheekvoorzieningen (KB, POI's en lokale bibliotheken) is een politieke keuze. Uit de cijfers blijkt dat de beschikbare middelen (in termen van subsidies) in de periode 2015-2018 zijn afgenomen. De totale subsidie vanuit Rijk, provincies en gemeenten is in 2018 circa 1,8% lager dan in 2015 (namelijk van € 507 miljoen naar €

Het kan daardoor voorkomen dat activiteiten eerder al wel werden uitgevoerd, maar nog niet werden gerapporteerd. Een verklaring voor het variëren van de omschrijving per functie is te vinden in het feit dat het nog lastig is om goed zicht te krijgen op alle verschillende activiteiten die worden georganiseerd op lokaal niveau. Op basis van nieuwe inzichten worden daarom elk jaar wijzigingen doorgevoerd ter verbetering van de vragenlijst.

¹²⁶ N=766.

¹²⁷ KB (2019). *Medewerkers in een veranderende branche*.

498 miljoen in 2018). Als wordt gecorrigeerd voor de inflatie in die periode (circa 3,4%) dan is de daling de facto circa 5%. De sterkste daling is zichtbaar bij de provinciale subsidies (een daling van 13,7% in 2018 ten opzichte van 2015, nog zonder correctie voor inflatie), maar ook de gemeentelijke subsidies zijn afgenomen.

De afgenomen subsidies brengen het risico met zich mee dat vestigingen of servicepunten moeten worden gesloten, dat de omslag naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek die deels nieuwe taken uitvoert wordt vertraagd of belemmerd en dat aan kwaliteit en slagkracht wordt ingeleverd als het gaat om het vervullen van de vijf functies in de wet. Voor een deel is dat ook al zichtbaar. De gemiddelde afstand tot een bibliotheekvoorziening (vestiging of servicepunt) is 1,9 kilometer in 2018, terwijl die afstand in 2014 nog 1,8 kilometer was. In 178 gemeenten is de afstand naar een vestiging of servicepunt in 2018 toegenomen ten opzichte van 2014 (waar tegenover staat dat die afstand in 94 gemeenten is afgenomen).

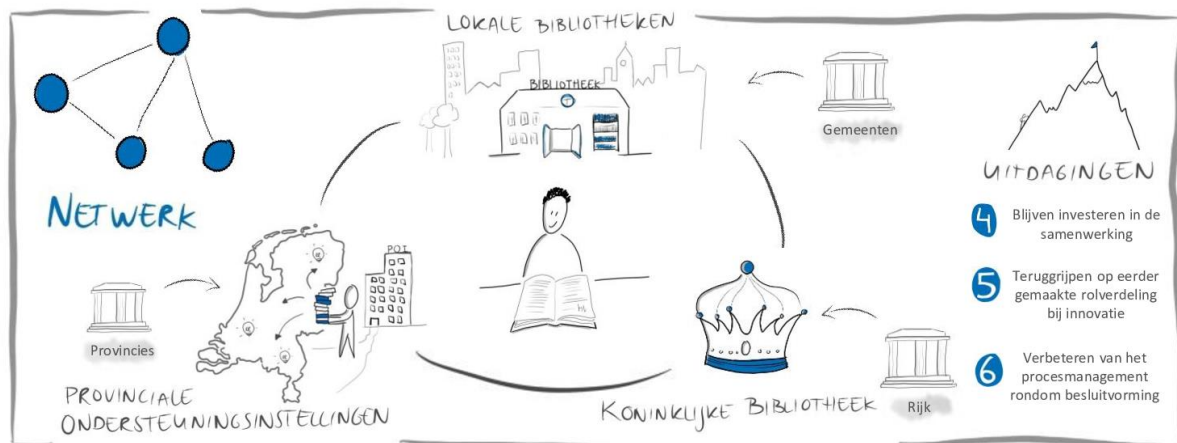
Uitdaging 1: Uitbouwen van de brede, maatschappelijk-educatieve rol van de bibliotheek. Hoewel een grote slag is gemaakt in de transitie naar deze bredere rol, zowel voor inwerkingtreding van de wet als erna, is er op dit punt ook nog een grote stap te maken. Door de maatschappelijk-educatieve rol de komende jaren verder uit te bouwen kan de toegevoegde waarde van openbare bibliotheken voor de maatschappij worden vergroot en de positie verder worden verstevigd. Door goede voorbeelden en lokale best practices op te schalen en door landelijke allianties af te sluiten kan hier invulling aan worden gegeven.

Uitdaging 2: Aandacht voor de balans tussen financiering en ambities. Hoeveel subsidie Rijk, provincies en gemeenten verschaffen aan openbare bibliotheekvoorzieningen (Koninklijke Bibliotheek, provinciale ondersteuningsinstellingen en lokale bibliotheken) is een politieke keuze en wordt niet voorgeschreven in de Wsob. Gemeenten zijn bijvoorbeeld niet verplicht een openbare bibliotheekvoorziening te financieren. Als onderzoekers doen wij ook geen aanbeveling over het al dan niet verplichten van gemeenten om een bibliotheekvoorziening te subsidiëren. Wel vragen we aandacht voor balans tussen enerzijds de ambities voor de bibliotheeksector (de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek en behoud van nabijheid van bibliotheeklocaties voor inwoners) en anderzijds de beschikbare middelen (in termen van subsidies) waarmee de bibliotheeksector deze ambities moet realiseren.

Uitdaging 3: Sectorbrede aandacht voor het opleiden, omscholen en bijscholen van het personeelsbestand (inclusief vrijwilligers) passend bij de deels nieuwe taken. Een bredere, maatschappelijk-educatieve rol betekent dat aanvullende en deels nieuwe eisen worden gesteld aan de competenties van medewerkers om op kwalitatief hoogwaardige wijze nieuwe producten en diensten te kunnen leveren. De competenties van het huidige personeelsbestand zijn nog niet geheel in overeenstemming met deze veranderende rol en bovendien ervaren niet alle bibliotheken voldoende financiële ruimte om medewerkers (en vrijwilligers) om of bij te scholen, terwijl dat wel nodig is om de nieuwe taken kwalitatief hoogwaardig te kunnen oppakken. Wij bevelen het bibliotheeknetwerk aan dit vraagstuk gezamenlijk op te pakken.

6.3. Onderzoeksvraag 2: Netwerk en deelnemers

In deze paragraaf geven wij antwoord op onderzoeksvraag 1: *Vervullen partijen hun rollen in het netwerk en is de samenhang in het bibliotheekstelsel hierdoor toegenomen?*



Bij samenhang kijken we naar het onderlinge verband (het netwerk en de verantwoordelijken voor het netwerk) en of dit een (logisch) geheel vormt. We stellen dat de samenhang in het stelsel is verbeterd doordat de rollen voor het lokale, provinciale en landelijke niveau in de wet zijn beschreven. In de wet is vastgelegd welke partijen onderdeel zijn van het netwerk en wat hun gezamenlijke activiteiten zijn. Ook werkt het netwerk samen op het gebied van programma's zoals Basisvaardigheden, BoekStart, de Bibliotheek *op school* en zijn er kernteams opgericht waar POI's en soms de KB samenwerken ten behoeve van het lokale niveau. Tegelijkertijd is het belangrijk om te benoemen dat er op het gebied van deze programma's ook voor de wet al sprake was van samenhang, maar dit nu is verbeterd.

Tegelijkertijd zien we dat de samenwerking op onderdelen nog erg moeizaam verloopt. Op een aantal onderwerpen is het goed gelukt om de samenwerking in de drie lagen vorm te geven of onderlinge afspraken te maken in de sector (bijvoorbeeld ten aanzien van de inkoop van e-content en het Gezamenlijk Collectieplan), maar op andere onderwerpen is dat minder goed gelukt (bijvoorbeeld rondom afspraken met betrekking tot een Nationale Bibliotheekpas) of is de praktijk veel weerbarstiger gebleken (bijvoorbeeld rondom het realiseren van een collectief landelijk bibliotheekstelsel). Het voorgaande ligt niet per sé aan de wet: samenwerking was voor de inwerkingtreding van de wet ook al moeilijk want het gaat om een veelheid aan verschillende organisaties (nu bijna 150 lokale bibliotheekorganisaties, acht POI's en de KB) met verschillende opvattingen, verschillende systemen en verschillende opdrachtgevers. Daar komt bij dat de KB volgens de wet verantwoordelijk is voor de 'aansturing van het netwerk', maar voor deze aansturende activiteiten (afstemming en coördinatie, educatie, informatie en reflectie en vertegenwoordiging en promotie) geen formele instrumenten tot haar beschikking heeft. Wel kan de KB besluiten nemen die andere partijen binden zoals het vaststellen van het collectieplan, het vaststellen van de tarieven voor het gebruik van de digitale bibliotheek en het verstrekken van subsidies op basis van een subsidieregeling.

Als het gaat om moeizame samenwerking dan wordt door betrokkenen vooral de samenwerking tussen de KB en de VOB genoemd. We merken hierbij op dat het een utopie is om in de bibliotheeksector alles met draagvlak van de hele sector te doen: als draagvlak van eenieder een randvoorwaarde is, dan zal de daadkracht van de sector als geheel flink afnemen. Maar dat neemt niet weg dat partijen nog een betere modus moeten vinden om elkaar te consulteren en om elkaar vervolgens ook weer de ruimte te geven om hun eigen rol te vervullen. De samenwerking in het netwerk is op onderdelen nog niet voldoende uitgekristalliseerd. De samenwerking rondom de inkoop van e-content willen we noemen als positief voorbeeld, in de zin dat het gaat

om een concreet uit te voeren taak, waarin de rollen van de VOB, van bibliotheken en van de KB duidelijk geëxpliciteerd zijn. De samenwerking in de sector rondom innovatie en de digitale bibliotheek valt nog verder te verbeteren. Soms gaat de samenwerking op deze thema's moeizaam omdat er discussie is over de rollen en de rolinvulling van partijen in het stelsel. Er is dan geen sprake van onduidelijkheid (afspraken zijn op papier gezet) maar de rollen en rolinvulling komen steeds opnieuw ter discussie te staan.

De wet stelt dat er drie overheidslagen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen. Zij bevorderen dat een door hen gesubsidieerde of in stand gehouden openbare bibliotheekvoorziening aan de verplichtingen voldoet. Om het stelsel effectief te laten functioneren dienen alle lagen zich structureel committeren en hun rollen in te vullen. In de praktijk zien we dat het ministerie van OCW, provincies en gemeenten vooral bezig zijn met hun eigen beleid in plaats van met gezamenlijk beleid en afstemming. Bij het ministerie van OCW duurt het soms lang voordat vraagstukken worden opgepakt en opgelost bijvoorbeeld rondom de casus Muziekweb. Bij provincies zien we dat bij het vraagstuk 'innovatie' de focus vaak ligt op de 'nieuwe innovaties' terwijl het netwerk soms meer behoefte heeft aan doorontwikkeling en verspreiding van elders ontwikkelde innovaties. Over het bestuurlijk overleg tussen lokaal, provinciaal en landelijk dat is bedoeld om met elkaar af te stemmen, wordt aangegeven dat het ophalen van onderwerpen die daar worden besproken, en het weer terugkoppelen daarover richting de achterban kan worden verbeterd. Specifiek gemeenten geven aan dat ze weinig terughoren van het landelijke en het provinciale niveau en van de VNG. Wat op diverse plekken wel is verbeterd is het contact tussen provincies en gemeenten. Provincies hebben meer contact met gemeenten om daar ook vragen op te halen en ze te kunnen ondersteunen.

De wijze waarop provincies en gemeenten invulling geven aan hun rol in het netwerk en hun opdrachtgevende rol richting de instellingen die ze subsidiëren loopt uiteen. De wensen en accenten van de ene gemeente en provincie zijn heel anders dan die van de andere gemeente en provincie. En de omvang van de verstrekte subsidie (per inwoner) loopt ook sterk uiteen. Dit bemoeilijkt volgens de sector ook de krachtenbundeling bij beoogde gezamenlijke initiatieven.

Uitdaging 4: Blijven investeren in de samenwerking in het bibliotheeknetwerk, verbeteren samenwerking tussen de KB en de VOB en strakker organiseren van de voorbereiding en terugkoppeling van het bestuurlijk overleg tussen de overheden. Voor de KB en de VOB geldt dat ze nog een betere modus zullen moeten vinden om elkaar te consulteren en om elkaar vervolgens ook weer de ruimte te geven om hun eigen rol te vervullen. Voor de partijen in het bestuurlijk overleg geldt dat het ophalen van gespreksonderwerpen en de terugkoppeling kunnen worden verbeterd.

Koninklijke Bibliotheek

De KB stuurt het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen aan (door afstemming en coördinatie, door educatie, informatie en reflectie; en door vertegenwoordiging en promotie), houdt de landelijke digitale bibliotheek in stand en verzorgt de bibliotheekvoorziening van noodzakelijk omgezette werken voor personen met een handicap (naast nog een aantal andere taken). Daarnaast noemt de Wsob een aantal concrete taken van de KB, namelijk het opstellen van het collectieplan en het verzamelen van gegevens rondom de gezamenlijke catalogus voor de landelijke digitale bibliotheek. Tot slot geeft de Wsob de KB de bevoegdheid om besluiten te nemen die andere partijen binden zoals het vaststellen van het collectieplan en de tarieven voor het gebruik van de digitale bibliotheek, het bepalen van de aard van de gegevens die bibliotheken moeten aanleveren voor de gezamenlijke catalogus en het verstrekken van subsidies aan partijen in het bibliotheeknetwerk.

Voor twee van de voorgaande taken geldt dat het buitengewoon lastige taken zijn om uit te voeren. Ten eerste geldt dat voor de taak van het 'aansturen van het netwerk' omdat dit netwerk voornamelijk decentraal wordt gefinancierd door met name gemeenten die ook eigen wensen en eisen hebben. Ten tweede geldt voor de taak

van het in stand houden (en ontwikkelen) van een digitale infrastructuur dat er een sterke afhankelijkheid is van de bijna 150 bibliotheekorganisaties, van hun wensen en opvattingen (of van hun opdrachtgevers) en van de uiteenlopende bibliotheeksystemen. We horen dan ook verhoudingsgewijs veel kritiek op de rolinvulling door de KB maar merken daarbij op dat ten minste een aanzienlijk deel van die kritiek inherent is aan de lastige rol die de KB moet vervullen. De KB moet immers laveren tussen draagvlak ontwikkelen en daadkracht tonen. Draagvlak en daadkracht gaan niet altijd samen. Dat er veel kritiek is, is volgens ons geen goede graadmeter voor de vraag of de KB haar functie goed vervult.

We zien dat de KB haar rol daadkrachtig heeft opgepakt en dat de rolinvulling door de KB in ontwikkeling is. Tegelijkertijd constateren we ook dat er nog verbetering valt te realiseren. Bijvoorbeeld door explicitering van de rollen van de KB en die van andere deelnemers aan het netwerk bij specifieke onderwerpen. Een aandachtspunt is om door intensievere interactie met lokale bibliotheken en de VOB te komen tot besluitvorming. Dit is overigens ook net zozeer een aandachtspunt voor de lokale bibliotheken en VOB zelf. We vinden het positief dat de KB veel naar buiten treedt en ook contact onderhoudt met individuele bibliotheken en POI's. Dat zorgt soms voor nieuwe pilots en kleine bewegingen als het niet lukt om alle bibliotheken mee te nemen.

Uitdaging 5: Verbeteren van het procesmanagement rondom besluitvorming inzake zowel de digitale bibliotheek als de netwerkaangelegenheden. Bijvoorbeeld door een betere explicitering van de rollen van de KB en die van andere deelnemers aan het netwerk bij specifieke onderwerpen (zoals die er bijvoorbeeld ook zijn op het gebied van de inkoop van digitale content).

Provinciale ondersteuningsinstellingen

POI's zijn verantwoordelijk voor de distributie van fysieke werken door middel van IBL en voor de ontwikkeling van innovaties ten behoeve van de lokale bibliotheken, in overeenstemming met de KB in verband met haar coördinerende taak. Ze bevinden zich op een positie tussen het lokale en landelijke niveau.

We zien dat de rol van de POI's niet voor iedereen zichtbaar en relevant is. Dit horen we met name vanuit gemeenten en sommige bibliotheken, waarbij voor bibliotheken ook een rol speelt dat ze de financiële middelen die aan de POI ter beschikking worden gesteld graag zelf zouden willen ontvangen om bijvoorbeeld innovaties te realiseren. Ook zien we dat de waardering voor de POI vanuit bibliotheken sterk uiteen loopt. We merken op dat POI's (net als de KB) een rol moeten vervullen die niet eenvoudig is. De wet heeft voor de POI's in ieder geval minder sterk geleid tot de beoogde duidelijkheid van de rol en taakopvatting dan dat dit voor de KB en de lokale bibliotheken geldt. We horen in de evaluatie bijvoorbeeld nog steeds sterk verschillende interpretaties terug over wat de rol van de POI's bij innovatie zou moeten zijn (en zelfs ook over wat innovatie is). De discussie over wat innovatie is, speelt vooral bij de betrokken overheidspartijen. Hierbij merken we op dat er afspraken op papier staan en dat deze discussie niet nodig is. De POI's hebben, in afstemming met het netwerk, verschillende pogingen gedaan om wat innovatie is te verduidelijken en om hun rol daarbij helder te beschrijven. We zien dat POI's vanuit hun netwerkrol inhoudelijk bijdragen aan innovaties en een duidelijk kenbare bijdrage leveren aan de implementatie en uitvoering van (landelijke) programma's op lokaal niveau. Op het gebied van IBL spelen verschillende initiatieven op landelijk niveau en ook in verschillende provincies zijn POI's bezig met het efficiënter inrichten van IBL.

De rolinvulling van de POI's (en bijbehorende middelen) verschilt overigens sterk per provincie. Dat heeft vaak ook te maken met de middelen die een provincie beschikbaar stelt aan een POI (en dat loopt per provincie zeer sterk uiteen). Veel provincies hebben zich sinds de inwerkingtreding van de Wsob expliciet geheroriënteerd op hun rol. We zien mede daardoor een ontwikkeling in enkele provincies dat innovatiemiddelen niet (alleen) aan de POI beschikbaar worden gesteld, maar dat ook lokale bibliotheken daar direct aanspraak op kunnen maken.

We zien een toename in de afstemming tussen POI's onderling (in SPN-verband) en ook tussen provincies (in IPO-verband).

Uitdaging 6: Teruggrijpen op de rolverdeling bij innovatie die reeds eerder is gemaakt en afgestemd. Deze rolverdeling bij innovatie is beschreven in paragraaf 3.5 van de Gezamenlijke innovatieagenda 2016-2018, die is opgesteld door de Koninklijke Bibliotheek in opdracht van het bestuurlijk overleg OCW, IPO, VNG op basis van input vanuit het bibliotheeknetwerk, lokale en provinciale overheden, IPO, VNG, POI's, SPN en VOB en netwerkpartners van de openbare bibliotheken.

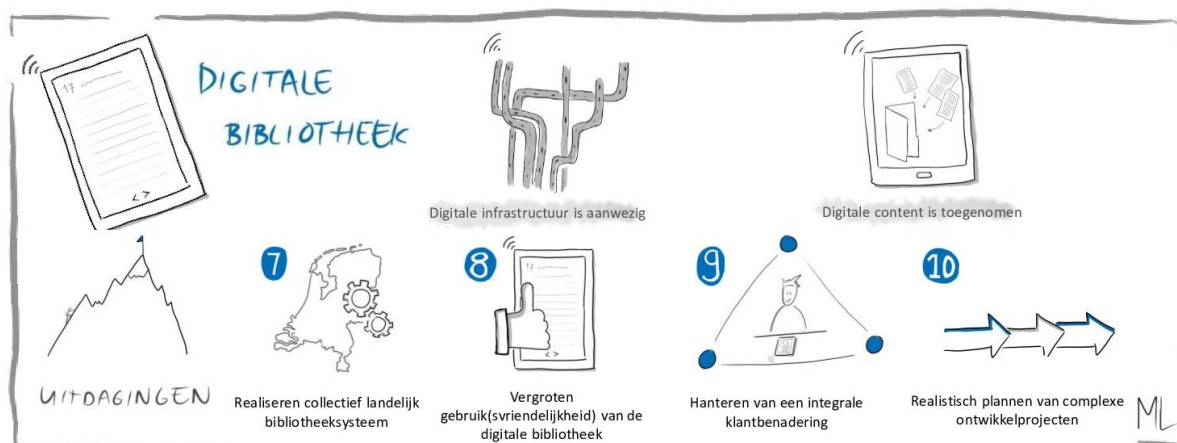
Lokale bibliotheken

Lokale bibliotheken werken aan de transitie naar een breder, maatschappelijk-educatief profiel van de openbare bibliotheek. In welke mate ze dat doen loopt uiteen. Er is op dat punt een grote variëteit tussen de bijna 150 bibliotheekorganisaties. Deze variëteit valt deels te verklaren door de uiteenlopende wensen van de subsidieverstrekende en opdrachtgevende gemeenten, maar ook door de omvang van de subsidie waarmee een lokale bibliotheekvoorziening het moet doen. Er zijn gemeenten die veel hebben bezuinigd en waar locaties van de bibliotheek zijn verdwenen, maar er zijn ook gemeenten die aanvullend hebben geïnvesteerd in de uitrol van de maatschappelijke bibliotheek, die multifunctionele accommodaties neerzetten en cultuurhuizen creëren waarin de bibliotheek samen met andere organisaties wordt gehuisvest.

De uitdagingen voor lokale bibliotheken en voor gemeenten zijn reeds opgesomd bij de eerste onderzoeksvraag. In aanvulling daarop noemen we hier nog dat er twee bibliotheken zijn die zich niet aan de wet houden als het gaat om de hoogte van de jeugdcontributie die wordt geheven. Die mag maximaal de helft zijn van de contributie die aan volwassenen wordt gevraagd.

6.4. Onderzoeksvraag 3: Digitale bibliotheek

In deze paragraaf geven wij antwoord op onderzoeksvraag 3: *Is sinds de invoering van de Wsob een voor het algemeen publiek relevante digitale openbare bibliotheek ontstaan?*



We zien dat er een voor het algemeen publiek relevante digitale openbare bibliotheek is ontstaan, waarvan onder meer de gebruiksvriendelijkheid en de integrale klantbenadering nog verder kunnen worden verbeterd.

Er is een digitale infrastructuur en er is content beschikbaar voor het publiek, zowel voor jeugd als voor volwassenen. De digitale content wordt centraal en in afstemming met het netwerk ingekocht en beschikbaar gesteld via de onlinebibliotheek.nl en de lokale bibliotheken. De hoeveelheid content is toegenomen (met

name voor volwassenen), onder meer omdat het de bibliotheeksector is gelukt om door middel van het e-lending convenant afspraken te maken over het kunnen uitlenen van e-books en over de vergoeding die daar tegenover staat voor uitgevers, auteurs, vertalers en illustratoren. Daarbij geldt het 'one copy multiple users'-model: een e-book kan aan meerdere bibliotheekgebruikers tegelijkertijd worden uitgeleend. Het gaat bij digitale content niet alleen om e-books maar ook varianten en aanvullingen daarop. Denk aan luisterboeken, databestanden en apps zoals de VakantieBieb of educatieve diensten zoals Klik & Tik. Er is niet alleen content voor het algemene publiek maar ook voor de doelgroep van personen met een leeshandicap.

Het gebruik van de digitale openbare bibliotheek is gestegen. Het aantal digitale gebruikers was 160.000 in 2014. Het aantal accounts bij de digitale bibliotheek is gestegen van 816.050 in 2015 naar 1.797.643 in 2018. Overigens met de kanttekening dat een groot deel van de accounts niet regelmatig wordt gebruikt. Het aantal uitleningen van de digitale collectie groeide in de periode 2016-2018 van 1,6 miljoen naar 3,5 miljoen uitleningen.

We zien dat de KB haar rol daadkrachtig heeft opgepakt en dat de rolinvulling door de KB in ontwikkeling is. Tegelijkertijd constateren we ook dat er nog verbetering valt te realiseren. Zo zien we dat de voortgang op de uitvoering van activiteiten verschilt per onderdeel van de digitale infrastructuur, en dat regelmatig plannen zijn gemaakt ten aanzien van onderdelen van de digitale infrastructuur die uiteindelijk niet worden gehaald. We denken dat er winst te behalen valt in het minder rooskleurig plannen van ontwikkelingstrajecten en het meer realistisch managen van verwachtingen hierover.

Uitdaging 7: Realiseren van een collectief landelijke bibliotheekstelsel. Momenteel is er nog geen samenhang in de bibliotheeksystemen van lokale bibliotheken. De KB dient bij het bouwen van toepassingen voor de digitale infrastructuur momenteel rekening te houden met vijf verschillende leveranciers van bibliotheeksystemen die door de bijna 150 bibliotheekorganisaties in Nederland worden gebruikt. Dat is niet doelmatig en daarom wordt in het netwerk samengewerkt richting een collectief landelijk bibliotheekstelsel.

Uitdaging 8: Vergroten gebruik en verbeteren gebruiksvriendelijkheid van de digitale bibliotheek. Het gebruik van de digitale bibliotheek is weliswaar gestegen, maar de doelstelling die de KB zichzelf heeft opgelegd is nog niet behaald (bereiken van 17,5% van de Nederlanders). Bovendien zijn er veel signalen over de beperkte gebruiksvriendelijkheid van de digitale bibliotheek.

Uitdaging 9: Hanteren van een integrale klantbenadering door de online bibliotheek en lokale bibliotheken. Deze integrale benadering wordt nog gemist. Klantgegevens en leesinformatie worden niet goed gedeeld door de online bibliotheek en lokale bibliotheken, waardoor kansen onbenut blijven om de klant beter te bedienen met aanbod dat past bij zijn of haar wensen.

Uitdaging 10: Realistisch plannen van complexe ontwikkelprojecten. Een laatste uitdaging heeft betrekking op de constatering dat de KB de eigen planning van ontwikkelprojecten regelmatig niet haalt, vaak omdat die plannen te rooskleurig lijken te zijn in het licht van de complexiteit van de projecten.

Bijlage I. Gesprekspartners

Interviews met individuele organisaties

- Certificeringsorganisatie Bibliotheekwerk, Cultuur en Taal (CBCT)
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Koninklijke Bibliotheek (KB)
- Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
- Muziekweb
- NBD Biblion
- Onderwijsraad
- Stichting Collectieve Propaganda van het Nederlandse Boek (CPNB)
- Stichting Samenwerkende POI's Nederland (SPN)
- Stichting Leenrecht
- Stichting Lezen
- Stichting Lezen & Schrijven
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB)

Groepsgesprekken en bijeenkomsten

- Bibliotheken (2 bijeenkomsten)
- Gemeenten (2 bijeenkomsten)
- Koninklijke Bibliotheek (3 groepsgesprekken)
- POI's (1 groepsgesprek)
- Provincies (1 groepsgesprek)



Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP