

# **Uitvoeringstoets**

## **Wijziging Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen**

**Versie 1.0**

## Managementsamenvatting

In de periode van november 2024 tot en met maart 2025 heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets gedaan op de wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob). Met dezelfde wijziging worden ook de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten op onderdelen aangepast. De focus lag in deze uitvoeringstoets op de zorgplicht, inclusief het meerjarenplan, omdat voornamelijk deze wijzigingen gemeenten raken.

Voor deze uitvoeringstoets zijn interviews gehouden met 11 gemeenten. Dit waren voornamelijk kleinere gemeenten die in de huidige situatie voor een deel niet voldoen aan de voorgestelde zorgplicht. Zij hebben soms wel één of meerdere bibliotheekvoorzieningen, maar geen fysieke vestiging die voldoet aan de voorwaarden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Er is bewust gekozen om deze gemeenten te interviewen, om de impact van het wetsvoorstel voor deze groep kleinere gemeenten goed in kaart te kunnen brengen. Het beeld dat op basis van deze interviews is opgehaald, is daardoor niet representatief voor alle gemeenten. Op basis van beschikbare data is het beeld alsnog zo goed mogelijk vertaald naar een landelijk beeld.

### De zorgplicht heeft voor een kleine groep gemeenten relatief grote uitvoeringsconsequenties

De meeste gemeenten voldoen aan de voorgestelde zorgplicht. Zij hebben (minimaal) één fysieke vestiging die minimaal 15 uur per week geopend is met professionele bezetting. Ongeveer elf gemeenten voldoen op dit moment niet aan de voorgestelde zorgplicht en moeten een fysieke vestiging oprichten en in stand houden. Dit betreft vooral kleine gemeenten met deels meerdere kleine kernen. Zij hebben vaak wel één of meerdere bibliotheekvoorzieningen, maar geen fysieke vestiging die voldoet aan de criteria uit het wetsvoorstel.

Voor deze gemeenten liggen de kosten voor het oprichten en in stand houden van een fysieke vestiging naar verwachting minimaal tussen de € 200.000 en € 250.000. Bij deze berekening is uitgegaan van het volledig nieuw oprichten van een fysieke vestiging. Voor gemeenten die al een fysieke vestiging hebben, maar bijvoorbeeld alleen de openingsuren moeten verruimen of moeten zorgen voor professionele bezetting, kunnen deze kosten in de praktijk lager liggen. De middelen die voor deze wetswijziging extra toegevoegd worden aan het Gemeentefonds (voor kleine gemeenten is dit € 100.000) zijn niet voldoende om deze kosten te dekken. De betreffende gemeenten verwachten daarmee dat de voorgestelde zorgplicht in hun gemeenten zal leiden tot een vershraling van het bestaande aanbod en/of dat de nieuwe vestiging in de praktijk weinig gebruikt zal gaan worden.

Grote gemeenten verwachten daarentegen dat de voorgestelde zorgplicht er bij hen toe kan leiden dat vestigingen gesloten worden, doordat de zorgplicht (één vestiging per gemeente) in komende bezuinigingsdiscussies als wettelijke norm gezien kan worden.

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat een zorgplicht die wordt ingevuld aan de hand van inhoudelijke criteria minder uitvoeringsconsequenties zal hebben, omdat meer ruimte geboden wordt voor een lokale invulling op maat. Gemeenten kunnen daarbij zelf kiezen hoe zij op een passende wijze invulling geven aan de inhoudelijke doelstellingen, al dan niet met een fysieke vestiging. Bovendien verwachten gemeenten dat met een zorgplicht op inhoudelijke gronden de doelstellingen van het bibliotheekbeleid beter gerealiseerd zullen worden. Als desondanks vastgehouden wordt aan de zorgplicht zoals deze nu wordt voorgesteld, dan pleiten de geïnterviewde gemeenten voor een hardheidsclausule, zodat gemeenten gemotiveerd kunnen afwijken van de minimumeis. Dit voorkomt grote uitvoeringsconsequenties voor enkele (kleine) gemeenten.

## **Het meerjarenplan sluit aan bij bestaande gemeentelijke beleidsplannen**

Het meerjarenplan zoals dat beschreven wordt in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting heeft weinig uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. Gemeenten kunnen hierbij verwijzen naar hun bestaande beleidsplannen, waarin in de meeste gevallen reeds aan de gestelde eisen voldaan wordt.

Voor gemeenten is nog wel onduidelijk welke partijen iets met het meerjarenplan gaan doen. Als het de bedoeling is dat ook externe partijen het meerjarenplan gaan gebruiken in het kader van verantwoording en toezicht, dan is hierover meer duidelijkheid nodig.

Gemeenten geven aan dat een handreiking met concrete voorbeelden en handvatten kan helpen om invulling te geven aan het meerjarenplan. Hierbij is wel van belang dat de handreiking oog heeft voor verschillende vormen waarmee invulling gegeven kan worden aan het meerjarenplan, zodat gemeenten zoveel mogelijk kunnen blijven volstaan met hun bestaande beleidsplannen.

## **Overige wijzigingen raken gemeenten niet of zeer beperkt**

De overige wijzigingen uit het wetsvoorstel (met betrekking tot de samenwerking in het bibliotheeknetwerk en de wijzigingen van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten) raken gemeenten niet of slechts zeer indirect en hebben dus geen uitvoeringsconsequenties voor gemeenten.

# Inhoudsopgave

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Inleiding .....                                                                                | 6  |
| 1.1. Achtergrond .....                                                                            | 6  |
| 1.2. Doel en vraagstelling .....                                                                  | 6  |
| 1.3. Onderzoeksafbakening (scope).....                                                            | 7  |
| 1.4. Aanpak.....                                                                                  | 7  |
| 1.5. Leeswijzer.....                                                                              | 8  |
| 2. De inhoud van het wetsvoorstel .....                                                           | 9  |
| 2.1. Zorgplicht (wijziging Wsob).....                                                             | 9  |
| 2.2. Meerjarenplan (wijziging Wsob).....                                                          | 9  |
| 2.3. Financiële compensatie .....                                                                 | 9  |
| 2.4. Het bibliotheeknetwerk (wijziging Wsob) .....                                                | 10 |
| 2.5. Wijziging van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten .....                           | 10 |
| 3. De huidige situatie bij gemeenten .....                                                        | 12 |
| 3.1. Huidige werkwijze .....                                                                      | 12 |
| 3.2. Aanpalende relevante ontwikkelingen .....                                                    | 13 |
| 4. Impact voor gemeenten.....                                                                     | 15 |
| 4.1. Zorgplicht .....                                                                             | 15 |
| 4.2. Meerjarenplan.....                                                                           | 20 |
| 4.3. Financiële compensatie .....                                                                 | 21 |
| 4.4. Overige wijzigingen.....                                                                     | 23 |
| 5. Conclusies.....                                                                                | 25 |
| 5.1. Welke organisaties zullen de wetswijziging uitvoeren? .....                                  | 25 |
| 5.2. Is helder wat de opgedragen taak is? .....                                                   | 25 |
| 5.3. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering? ..... | 25 |
| 5.4. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering? .....                                        | 26 |
| 5.5. Wat zijn de verwachte effecten van de wetswijziging? .....                                   | 26 |
| 5.6. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht? .....               | 27 |

|                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.7. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld? .....           | 27 |
| 5.8. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?..... | 28 |
| Bijlage A: Gesprekspartners.....                                                                                                       | 29 |

# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond

Het Ministerie van OCW werkt aan een wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob). Met dezelfde wijziging worden ook de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten op onderdelen aangepast.

VNG Realisatie heeft in de periode van november 2024 tot en met maart 2025 een uitvoeringstoets uitgevoerd op deze wetswijziging. De focus lag hierbij op de wijzigingen van de Wsob, omdat de wijzigingen van de overige twee wetten niet direct raken aan de uitvoeringspraktijk bij gemeenten.

## 1.2. Doel en vraagstelling

Het doel van de uitvoeringstoets was om inzicht te geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de wijziging van de Wsob voor gemeenten. Daarnaast geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de wijziging van de Wsob bij gemeenten.

De onderzoeksvragen die in deze rapportage beantwoord worden, zijn:

1. Welke organisaties zullen de wetswijziging uitvoeren?
2. Is helder wat de opgedragen taak is?
3. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?<sup>1</sup>
4. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de wetswijziging?
6. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?
7. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?
8. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?

---

<sup>1</sup> Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

### 1.3. Onderzoeksafbakening (scope)

De uitvoeringstoets onderzoekt de impact op gemeenten en wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten. De focus ligt daarbij dus op de gemeentelijke uitvoering. Inhoudelijke beleidsvragen zijn geen onderdeel van het onderzoek.

De focus van deze uitvoeringstoets zijn de wijzigingen in de Wsob, omdat deze de gemeentelijke uitvoeringspraktijk raken. De Wsob zal gewijzigd worden in samenhang met twee verschillende gerelateerde wetten, te weten de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten. De uitvoeringstoets zal secundair ook ingaan op deze wijzigingen, maar enkel voor zover deze raken aan de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. De uitvoeringstoets zal niet ingaan op het effect van de wijzigingen van de Auteurswet en Wet op de naburige rechten voor overige betrokken partijen.

Tot slot zal in de uitvoeringstoets worden gekeken naar het effect van de samenwerking tussen de Koninklijke Bibliotheek, provinciale ondersteuningsinstellingen, lokale bibliotheken en gemeenten op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

### 1.4. Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van november 2024 tot en met maart 2025. Het onderzoek is gebaseerd op de consultatieversie van het wetsvoorstel. De kern van de uitvoeringstoets bestond uit 11 interviews met verschillende gemeenten. Hiervoor zijn voornamelijk gemeenten geselecteerd waarvan de verwachting was dat de wetswijziging hen direct zou raken, omdat zij op dit moment nog niet aan de zorgplicht voldoen.

De uitvoeringstoets is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het ministerie van OCW en VNG. De rol van de begeleidingscommissie bestond uit het begeleiden van het onderzoeksproces, het vaststellen van het plan van aanpak en het beoordelen van de bruikbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek en de aanbevelingen voor eventuele vervolgstappen. De inhoudelijke beoordeling van de resultaten van de uitvoeringstoets was geen taak van de begeleidingscommissie.

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- De **inventarisatiefase** was gericht op verkenning en voorbereiding door middel van deskresearch en het voorbereiden van de interviews. Dit resulteerde in een vastgesteld plan van aanpak en de uitwerking van gespreksonderwerpen voor de te houden interviews in een topiclist.

- In de **analysefase** zijn 11 interviews gehouden met verschillende gemeenten. Dit waren voornamelijk gemeenten die (naar verwachting) door de wetswijziging geraakt worden. In bijlage A is een overzicht van de deelnemende partijen opgenomen.
- In de **rapportagefase** zijn de conceptresultaten van de uitvoeringstoets schriftelijk voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in voorliggende rapportage opgenomen.

## 1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de inhoud van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 3 beschrijft het werkproces van gemeenten met betrekking tot het bibliotheekbeleid. Hierbij wordt de huidige situatie bij gemeenten beschreven, maar ook enkele aanpalende relevante ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 wordt de impact van het wetsvoorstel beschreven. Hoofdstuk 5 geeft tot slot de conclusies van deze uitvoeringstoets weer, door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen.

## 2. De inhoud van het wetsvoorstel

In dit hoofdstuk wordt een feitelijke beschrijving gegeven van de inhoud van het wetsvoorstel. Deze tekst is tijdens de uitvoeringstoets ook aan gemeenten voorgelegd ter voorbereiding op de interviews.

### 2.1. Zorgplicht (wijziging Wsob)

De huidige bevorderingstaak van gemeenten wordt door deze wetswijziging verzwaaard tot een zorgplicht. Deze zorgplicht houdt in dat elke gemeente minimaal één bibliotheekvestiging moet hebben met een fysieke collectie. Deze vestiging moet voor een minimaal aantal uren geopend zijn met professionele personeelsbezetting. Deze minimumnorm wordt bij AMvB nader bepaald, maar het voornemen is om het minimumaantal openingsuren vast te stellen op 15 uur.

### 2.2. Meerjarenplan (wijziging Wsob)

Gemeenten moeten door deze wetswijziging samen met de lokale bibliotheek elke vier jaar een meerjarenplan opstellen, waarin zij beschrijven op welke wijze zij invulling geven aan de zorgplicht.

Bij AMvB kunnen nadere regels gesteld worden voor de inhoud van het meerjarenplan. Hierbij wordt gedacht aan:

- lokale keuzen in het bibliotheekbeleid in relatie tot onderwerpen als de omvang, de dichtheid en samenstelling van de bevolking, de lokale maatschappelijke opgaven en de positie van de bibliotheek te midden van andere sociaal-culturele voorzieningen en het onderwijs;
- samenhang binnen het bibliotheeknetwerk en verbinding van het gemeentelijke bibliotheekbeleid met het nationale beleid van het Rijk op het gebied van basisvaardigheden en digitale inclusie.

Voor het meerjarenplan geldt overgangsrecht: gemeenten moeten het eerste meerjarenplan op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip publiceren.

### 2.3. Financiële compensatie

Gemeenten ontvangen via het Gemeentefonds structureel aanvullende middelen voor het uitvoeren van de zorgplicht. Dit betekent dat er boven op het bedrag dat destijds voor de bekostiging van openbare bibliotheken is toegevoegd aan het Gemeentefonds, circa € 490 miljoen, nog een extra bedrag van structureel € 58,8 miljoen wordt toegevoegd aan het Gemeentefonds.

## 2.4. Het bibliotheeknetwerk (wijziging Wsob)

Het bibliotheeknetwerk bestaat uit de Koninklijke Bibliotheek, de provinciale ondersteuningsinstellingen en de lokale bibliotheken.

Met deze wetswijziging wordt de beschrijving van de verantwoordelijkheden van provinciale ondersteuningsinstellingen gespecificeerd. De provinciale ondersteuningsinstelling:

- verricht ondersteunende activiteiten ten behoeve van de lokale bibliotheken in de provincie;
- biedt kennis en advies over de inrichting, exploitatie en doorontwikkeling van lokale bibliotheken;
- is verantwoordelijk voor de distributie van fysieke werken door middel van het interbibliothecaire leenverkeer binnen de provincie of provincies waarbinnen zij werkzaam is;
- is samen met de andere provinciale ondersteuningsinstellingen verantwoordelijk voor de distributie van fysieke werken door middel van het interbibliothecaire leenverkeer tussen alle provincies.

De Koninklijke Bibliotheek blijft verantwoordelijk voor het vierjaarlijks vaststellen van een gezamenlijk collectieplan, in overeenstemming met de lokale bibliotheken en de provinciale ondersteuningsinstellingen. Hierin worden de fysieke en digitale collecties en de collectievorming in samenhang beschouwd. De Koninklijke Bibliotheek blijft verantwoordelijk voor het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek en de landelijke digitale infrastructuur. De landelijke digitale infrastructuur wordt voortaan apart benoemd in de wet. Zowel voor de landelijke digitale bibliotheek als voor de landelijke digitale infrastructuur krijgt de afstemming tussen de KB en de netwerkpartners meer nadruk.

## 2.5. Wijziging van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten

De Auteurswet en de Wet op de naburige rechten worden op twee punten gewijzigd. Deze wijzigingen raken de gemeentelijke uitvoeringspraktijk in principe niet:

- Het ministerie van OCW gaat een leenrechtvergoeding betalen voor boeken die uitgeleend worden via scholen en mbo-instellingen. Hierdoor krijgen schrijvers en andere rechthebbenden een billijke vergoeding. Tegelijkertijd hoeven scholen en mbo-instellingen deze vergoeding niet zelf te betalen, omdat dat ertoe zou kunnen leiden dat zij minder boeken gaan uitlenen. Bij AMvB worden regels gesteld voor het berekenen van de hoogte van deze billijke vergoeding.
- De regels rond governance en bekostiging van de Stichting onderhandelingen leenrechtvergoeding (StOL) en de Stichting onderhandelingen thuiskopievergoeding (SONT)

worden met deze wetswijziging aangescherpt. Bij AMvB kunnen deze regels nog nader ingevuld worden.

## 3. De huidige situatie bij gemeenten

In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van de huidige werkwijze bij gemeenten. Dit beeld is deels gebaseerd op de interviews met 11 gemeenten. Omdat deze groep gemeenten niet representatief is (er is een oververtegenwoordiging van gemeenten die momenteel geen bibliotheekvestiging hebben, dit zijn met name kleine gemeenten), is het beeld aangevuld op basis van beschikbare data over de bibliotheeksector. Daarnaast worden ook enkele relevante aanpalende ontwikkelingen geschetst die relevant zijn voor het gemeentelijke bibliotheekbeleid.

### 3.1. Huidige werkwijze

Gemeenten hebben in de huidige situatie een bevorderingstaak als het gaat om het beschikbaar en toegankelijk maken van openbare bibliotheekvoorzieningen voor hun inwoners. Gemeenten vullen deze taak op verschillende manieren in, afhankelijk van onder andere de gemeentegrootte, de bevolkingssamenstelling en lokale beleidskeuzes.

Het overgrote deel van de gemeenten heeft minimaal één fysieke bibliotheekvestiging binnen hun gemeentegrenzen. Volgens het Dossier Bibliotheekstatistiek 2023<sup>2</sup> waren er in 2023 elf gemeenten zonder bibliotheekvestiging. Deze gemeenten hebben vaak wel één of meerdere bibliotheekvoorzieningen (bijvoorbeeld een bibliobus of losse activiteiten) of hebben een regeling met een buurgemeente over gezamenlijk gebruik van de bibliotheek, maar hebben zelf geen fysieke vestiging. Vier van deze elf gemeenten zijn voor deze uitvoeringstoets geïnterviewd.

Volgens het Dossier Bibliotheekstatistiek 2023 waren er in 2023 in totaal 133 bibliotheekorganisaties. Deze bibliotheekorganisaties exploiteren de bibliotheekvestigingen en -voorzieningen binnen gemeenten en worden hiervoor ook door gemeenten gesubsidieerd. De meeste van deze bibliotheekorganisaties werken regionaal en verzorgen de bibliotheekvestigingen en -voorzieningen voor meerdere gemeenten. In een lokaal of regionaal convenant worden de samenwerkingsafspraken tussen de bibliotheekorganisatie en de deelnemende gemeenten vastgelegd.

Het bibliotheekbeleid komt in veel gemeenten tot stand in samenspraak tussen de gemeente en de bibliotheekorganisatie. Bij veel gemeenten is het bibliotheekbeleid onderdeel van een breder

---

<sup>2</sup> <https://www.bibliotheeknetwerk.nl/publicaties/dossier-bibliotheekstatistiek-2023/analyse-openbare-bibliotheekvoorzieningen>

beleidsplan, vaak geschreven vanuit het cultuur- of onderwijsdomein. Andere (met name grotere) gemeenten hebben een eigenstandig beleidsplan specifiek voor het bibliotheekbeleid. Bij de concretere invulling van het beleid spelen de bibliotheekorganisaties een grote rol, vanwege het feit dat daar vooral de inhoudelijke expertise zit. Met name de kleinere gemeenten geven aan dat zij het belangrijk en ook logisch vinden dat de bibliotheekorganisatie het voortouw neemt bij de invulling van het bibliotheekbeleid voor hun gemeente.

## 3.2. Aanpalende relevante ontwikkelingen

Een tweetal ontwikkelingen zijn relevant als context voor de impactbepaling van het wetsvoorstel.

### 3.2.1. Bibliotheekconvenant 2024-2027

In oktober 2024 hebben de zes partijen uit het bibliotheeknetwerk het Bibliotheekconvenant 2024-2027<sup>3</sup> afgesloten. Het convenant is ondertekend door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Koninklijke Bibliotheek (KB), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Samenwerkende POI's Nederland (SPN), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB). In dit vernieuwde Bibliotheekconvenant worden de gezamenlijke doelen van de netwerkpartijen beschreven, aan de hand van de focus op drie actuele maatschappelijke opgaven:

- Opgave 1: Geletterde samenleving – Bevorderen geletterdheid en leesplezier
- Opgave 2: Participatie in de (informatie)samenleving – Digitale inclusie, democratie en burgerschap
- Opgave 3: Leven lang ontwikkelen – vaardigheden en blijvende inzetbaarheid

In het Bibliotheekconvenant wordt de wijziging van de Wsob reeds aangekondigd, met daarbij de opmerking dat in de Wsob wordt opgenomen dat elke gemeente minimaal één volwaardige bibliotheekvestiging moet hebben.

### 3.2.2. Kwetsbare financiële positie van gemeenten

In de interviews die voor deze uitvoeringstoets gehouden zijn, werd door gemeenten veel verwezen naar het zogenaamde 'ravijnjaar'. Door een structurele korting op het Gemeentefonds van € 2,4 miljard vanaf 2026 verwachten gemeenten grote financiële problemen voor de komende jaren. Veel gemeenten geven aan dat er de komende jaren waarschijnlijk flink bezuinigd zal moeten worden op

---

<sup>3</sup> <https://www.debibliotheken.nl/app/uploads/2024/10/Bibliotheekconvenant-2024-2027.pdf>

de gemeentelijke begroting. Vooral niet-wettelijke taken en taken die gefinancierd worden met niet-gelabelde budgetten zijn hierbij kwetsbaar.

## 4. Impact voor gemeenten

In dit hoofdstuk wordt de impact van het wetsvoorstel voor gemeenten beschreven.

### 4.1. Zorgplicht

Het onderdeel uit het wetsvoorstel dat de grootste impact heeft op gemeenten is de zorgplicht. Deze wordt in het wetsvoorstel zo ingevuld dat elke gemeente minimaal één bibliotheekvestiging moet hebben met een fysieke collectie. Deze vestiging moet voor minimaal 15 uur per week geopend zijn met professionele personeelsbezetting.

#### 4.1.1. Zorgplicht verstevigt het gemeentelijke bibliotheekbeleid

De geïnterviewde gemeenten zien vanuit de uitvoering voordelen van het feit dat het wetsvoorstel een zorgplicht introduceert in plaats van de huidige bevorderingstaak. Een zorgplicht weegt zwaarder en geeft daarom ook meer gewicht aan het bibliotheekbeleid in relatie tot andere gemeentelijke taken. Zeker in het licht van de kwetsbare financiële positie van gemeenten (zie paragraaf 3.2.2) kan de zorgplicht helpen om het bibliotheekbeleid overeind te houden in de verwachte bezuinigingsdiscussies van de komende jaren.

#### 4.1.2. De meeste gemeenten voldoen aan de voorgestelde invulling van de zorgplicht

Uit het Dossier Bibliotheekstatistiek 2023<sup>4</sup> blijkt dat de meeste gemeenten voldoen aan de zorgplicht, zoals deze in het wetsvoorstel wordt ingevuld. Bijna alle gemeenten hebben minimaal één fysieke bibliotheekvestiging binnen hun gemeentegrenzen. Volgens cijfers van de bibliotheeksector hebben ongeveer 180 van de 342 gemeenten twee of meer fysieke vestigingen. Bij grote gemeenten kan dit aantal zelfs oplopen tot meer dan twintig vestigingen per gemeente.

Slechts een klein aantal gemeenten (elf gemeenten in 2023) voldoet niet aan de voorgestelde zorgplicht. Het gaat hierbij veelal om kleine (plattelands-)gemeenten, die er bewust voor hebben gekozen om geen fysieke bibliotheekvestiging binnen hun gemeentegrenzen te hebben. In de

---

<sup>4</sup> <https://www.bibliotheeknetwerk.nl/publicaties/dossier-bibliotheekstatistiek-2023/analyse-openbare-bibliotheekvoorzieningen>

interviews die voor deze uitvoeringstoets gehouden zijn, worden hiervoor grofweg twee redenen gegeven:

- Enkele gemeenten geven aan dat hun inwoners gebruikmaken van de **bibliotheekvestiging in een nabijgelegen buurgemeente**. Soms zijn hierover ook afspraken gemaakt met de buurgemeente. De reisafstand van inwoners tot deze bibliotheek in de buurgemeente is dermate beperkt (in de interviews werd gesproken over twee tot drie kilometer) dat weinig meerwaarde gezien wordt in het oprichten van een 'eigen' bibliotheekvestiging binnen de gemeentegrenzen.
- Andere gemeenten geven aan dat zij er bewust voor gekozen hebben om geen centrale bibliotheekvestiging binnen hun gemeentegrenzen te hebben, omdat zij een **spreiding van activiteiten over verschillende kernen** belangrijk vinden. Zij hebben gekozen voor kleinschaliger bibliotheekvoorzieningen in de verschillende kernen. Hierbij kan gedacht worden aan losse activiteiten, servicepunten of een bibliobus. Op deze manier organiseren zij de bibliotheekactiviteiten dichter bij hun inwoners. Bovendien is hierbij meer maatwerk per kern mogelijk.

#### 4.1.3. Voor gemeenten die nog niet aan de zorgplicht voldoen, zijn de uitvoeringsconsequenties groot

Hoewel het aantal gemeenten dat niet aan de voorgestelde zorgplicht voldoet klein is, zijn de uitvoeringsconsequenties voor deze gemeenten groot. De geïnterviewde gemeenten noemen een aantal belangrijke uitvoeringsconsequenties:

- Het vinden en inrichten van een **fysieke locatie** heeft volgens de geïnterviewde gemeenten de grootste impact. Bij het zoeken naar een geschikt gebouw om de bibliotheek in te vestigen, kan gekeken worden naar huur of koop van een pand. Enkele gemeenten geven echter ook aan dat er op dit moment geen geschikt pand binnen hun gemeentegrenzen is en dat dus gekozen zal moeten worden voor nieuwbouw. Naast het feit dat dit grote financiële consequenties heeft (waarover meer in paragraaf 4.3.1), kost met name nieuwbouw veel tijd. Als er een nieuwe locatie gebouwd moet worden, kost dit al snel meerdere jaren voordat het gebouw daadwerkelijk in gebruik genomen kan worden als bibliotheekvestiging. Het is daarom ook van belang dat gemeenten voldoende tijd krijgen om te voldoen aan de voorgestelde zorgplicht.
- Gemeenten zonder fysieke bibliotheekvestiging zullen in veel gevallen aansluiting moeten zoeken bij een (regionale) **bibliotheekorganisatie**. Dit betekent dat zij hierover in gesprek moeten met de bibliotheekorganisatie, maar ook met de andere aangesloten gemeenten, om te kijken welke samenwerkingsafspraken gemaakt worden. Het convenant dat reeds bestaat en

waarin de afspraken tussen de bibliotheekorganisatie en de deelnemende gemeenten vastgelegd zijn, zal moeten worden opengebroken om de nieuwe afspraken vast te leggen. Dit vraagt tijd voor afstemming tussen en besluitvorming in de deelnemende gemeenten.

- De zorgplicht bevat ook de verplichting om voor minimaal 15 uur per week professionele (betaalde) bezetting te hebben in de bibliotheekvestiging. Dit betekent dat er **betaald personeel** geworven moet worden. Hoewel de uitvoering hiervan primair bij de bibliotheekorganisatie ligt, uren gemeenten wel hun zorgen over de beperkte mogelijkheden om voldoende professioneel personeel te kunnen vinden. Dit kan er ook toe leiden dat personeel van een andere vestiging van dezelfde bibliotheekorganisatie naar de nieuwe vestiging verplaatst wordt, wat weer leidt tot een beperktere aanwezigheid van professioneel personeel in deze andere vestiging.
- De gemeenten die door de voorgestelde zorgplicht geraakt worden, zijn klein en medewerkers die belast zijn met het bibliotheekbeleid hebben vaak een breed takenpakket. Dit betekent dat zij de extra werkzaamheden die bij deze transitie komen kijken (denk aan afstemming met de bibliotheekorganisatie en buurgemeenten, voorbereiden van besluitvorming, opstellen of aanpassen van lokaal beleid et cetera) in veel gevallen niet zelf kunnen uitvoeren. Er zal daarom **(tijdelijk) extra capaciteit** ingehuurd moeten worden in deze gemeenten.

#### 4.1.4. Risico's van de voorgestelde invulling van de zorgplicht

De geïnterviewde gemeenten zien risico's bij de voorgestelde invulling van de zorgplicht. Deze risico's worden zowel door de kleine gemeenten (die nog niet aan de zorgplicht voldoen) als door de grote gemeenten herkend.

Ten eerste wordt gevreesd voor een **vershraling van het bestaande aanbod** in de kleinere gemeenten die momenteel niet aan de zorgplicht voldoen. Gemeenten die er bewust voor gekozen hebben om bibliotheekactiviteiten aan te bieden in de verschillende kernen van hun gemeente, verwachten dat zij door de voorgestelde zorgplicht zullen moeten kiezen voor centralisatie van deze activiteiten in één kern. Vanwege de kosten die gepaard gaan met het oprichten en in stand houden van een centrale bibliotheekvestiging, is de verwachting dat activiteiten en voorzieningen in andere kernen zullen moeten verdwijnen. Dit betekent dat inwoners van deze kernen verder moeten reizen om bij de dichtstbijzijnde bibliotheekvoorziening te komen. Deze wijziging kan daarmee met name de meer kwetsbare doelgroepen -die over minder middelen beschikken om te reizen- relatief hard gaan raken.

Ten tweede benoemen enkele gemeenten het risico van **beperkt gebruik van de nieuwe bibliotheekvestiging**. Inwoners van deze gemeenten maken momenteel gebruik van een

bibliotheekvestiging in een gemeente. Als er een nieuwe bibliotheekvestiging binnen de gemeentegrenzen komt, dan is de vraag of inwoners van deze nieuwe bibliotheekvestiging gebruik zullen gaan maken of dat zij gebruik blijven maken van de vestiging in de gemeente. De afstand tot de vestiging in de gemeente is vaak beperkt en bovendien verwachten deze gemeenten dat een nieuw op te richten vestiging qua grootte, openingstijden en omvang van de collectie niet zal kunnen opwegen tegen de bestaande vestiging in de gemeente. Dit geldt vooral wanneer de gemeente een grotere stad is waar een bibliotheekvestiging is die ingericht is op een breed publiek. Dit kan betekenen dat de nieuwe bibliotheekvestiging in de eigen gemeente slechts zeer beperkt gebruikt zal worden. Sommige gemeenten geven aan dit in het verleden ook meegemaakt te hebben, waardoor juist gekozen is voor sluiting van de betreffende vestiging.

Ten derde noemen grotere gemeenten als risico dat de voorgestelde zorgplicht ertoe leidt dat **de minimumnorm als norm** gezien wordt. De zorgplicht gaat uit van één bibliotheekvestiging per gemeente en houdt geen rekening met de grootte van de gemeente. Veel grotere gemeenten hebben momenteel meerdere vestigingen, oplopend tot meer dan twintig vestigingen per gemeente. Deze gemeenten kijken hierbij op basis van inhoudelijke criteria naar de manier waarop zij kwalitatief goede bibliotheekvoorzieningen kunnen aanbieden aan hun inwoners, dichtbij en aansluitend bij de specifieke behoeften van verschillende kernen, wijken en buurten. Zij zien als risico dat de minimumnorm van één vestiging per gemeente in de praktijk gezien zal worden als de wettelijke norm. Dit kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld in bezuinigingsdiscussies sneller gekozen wordt voor het sluiten van vestigingen, met verwijzing naar de norm uit de voorgestelde zorgplicht.

#### **4.1.5. Alternatieve oplossingsrichtingen voor invulling van de zorgplicht**

Als onderdeel van het onderzoek zijn ook alternatieve oplossingen met gemeenten besproken. Onderstaand worden de besproken oplossingen weergegeven, inclusief de voor- en nadelen hiervan zoals benoemd door gemeenten:

##### Bibliotheekvestiging per aantal inwoners

Een zorgplicht die gebaseerd is op een vestiging per aantal inwoners doet meer recht aan de verschillen in inwoneraantallen tussen gemeenten. Een nadeel van deze invulling is echter dat het nog steeds kan betekenen dat inwoners van dunbevolkte gebieden relatief ver moeten reizen voor de dichtstbijzijnde vestiging. Het in stand houden van bibliotheekvoorzieningen in alle kleine kernen, waar sommige kleinere plattelandsgemeenten nu voor kiezen, wordt hiermee bemoeilijkt.

##### Bibliotheekvestiging binnen maximale reisafstand voor inwoners

Een zorgplicht die gebaseerd is op een maximale reisafstand voor inwoners tot de dichtstbijzijnde vestiging doet meer recht aan de inwoneraantallen tussen gemeenten. Bovendien houdt deze maatstaf ook rekening met de verschillen in bevolkingsdichtheid tussen verschillende gebieden in het land. Wel brengt deze invulling van de zorgplicht beduidend hogere kosten met zich mee, vooral voor gemeenten met een grote oppervlakte en veel kleine kernen. Zij moeten mogelijk meerdere fysieke bibliotheekvestigingen oprichten, wat beduidend duurder is dan de alternatieve voorzieningen (servicepunt, bibliobus, losse activiteiten) waar deze gemeenten nu vaak voor kiezen.

#### Invulling zorgplicht op basis van inhoudelijke doelstellingen

De geïnterviewde gemeenten hebben een duidelijke voorkeur voor een zorgplicht die gebaseerd is op inhoudelijke doelstellingen. Zij verwijzen hierbij onder andere naar de vijf functies van een bibliotheekvoorziening, zoals deze in artikel 5 van de Wsob beschreven worden:

- ter beschikking stellen van kennis en informatie;
- bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie;
- bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur;
- organiseren van ontmoeting en debat; en
- laten kennis maken met kunst en cultuur.

Een ander voorbeeld van inhoudelijke criteria voor de invulling van de zorgplicht zijn de drie maatschappelijke opgaven die in het Bibliotheekconvenant worden beschreven:

1. Geletterde samenleving – Bevorderen geletterdheid en leesplezier
2. Participatie in de (informatie)samenleving – Digitale inclusie, democratie en burgerschap
3. Leven lang ontwikkelen – vaardigheden en blijvende inzetbaarheid

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij hun bibliotheekbeleid in de huidige situatie ook gebaseerd hebben op dit soort inhoudelijke criteria en dat zij, in samenspraak met de bibliotheekorganisatie, kijken hoe zij dit beleid in de lokale situatie concreet invullen. Dit kan leiden tot de keuze voor een fysieke vestiging met professionele bezetting, maar ook tot keuzes voor andersoortige voorzieningen (bibliobus, servicepunt, losse activiteiten) en/of geen of vrijwillige bemensing. Gemeenten en bibliotheekorganisaties hebben hiermee meer eigen beleidsvrijheid en kunnen ook flexibeler inspelen op veranderingen in de behoeften van de lokale bevolking en/of ontwikkelingen in de bibliotheeksector, zoals de uitbreiding van de digitale infrastructuur en collectie.

Door de zorgplicht in te vullen langs inhoudelijke criteria (het 'wat') in plaats van kwantitatieve vormcriteria (het 'hoe') wordt een uniforme kwaliteitsstandaard neergelegd. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor gemeenten om op maat invulling te geven aan de vorm van de zorgplicht, waarbij rekening gehouden kan worden met de aard van de gemeente, de bevolkingssamenstelling en de specifieke behoeften van inwoners van een kern, wijk of buurt. Ook kan flexibeler ingespeeld worden op toekomstige ontwikkelingen in de bibliotheeksector, zoals de toenemende digitalisering.

#### Hardheidsclausule

Als gekozen wordt om vast te houden aan de voorgestelde zorgplicht (op basis van één vestiging per gemeente), dan geven de geïnterviewde gemeenten aan dat een hardheidsclausule kan helpen om grote uitvoeringsconsequenties voor een klein aantal gemeenten te voorkomen. Deze hardheidsclausule zou dan ingevuld kunnen worden volgens het principe 'pas toe of leg uit'. Op basis van deze hardheidsclausule krijgen gemeenten de gelegenheid om te onderbouwen waarom zij afwijken van de gestelde norm. Argumenten zoals genoemd in paragraaf 4.1.2 (de aanwezigheid van een nabijgelegen vestiging in een buurgemeente of de bewuste keuze voor verschillende voorzieningen in plaats van één centrale vestiging) en/of inhoudelijke criteria zoals hierboven benoemd kunnen dan meegenomen worden in de beoordeling van deze hardheidsclausule.

## **4.2. Meerjarenplan**

De wetswijziging schrijft voor dat gemeenten samen met de lokale bibliotheek elke vier jaar een meerjarenplan moeten opstellen, waarin zij beschrijven op welke wijze zij invulling geven aan de zorgplicht.

### **4.2.1. Huidige criteria meerjarenplan geven ruimte voor lokale invulling**

Het wetsvoorstel zelf geeft geen criteria voor de invulling van het meerjarenplan, maar de verwachting is dat in de nog volgende AMvB twee criteria genoemd worden (zie paragraaf 2.2). De geïnterviewde gemeenten geven aan dat deze twee criteria vrij algemeen geformuleerd zijn. Dit betekent dat het beantwoorden aan deze criteria voor gemeenten goed uitvoerbaar is, mits er geen aanvullende concretisering of aanscherpingen komen.

Veel gemeenten hebben momenteel al een gemeentelijk beleidsplan, waarin het bibliotheekbeleid beschreven staat. Soms is dit een specifiek plan voor het bibliotheekbeleid, maar vaak is het bibliotheekbeleid onderdeel van een breder beleidsplan. Vanuit het perspectief van efficiëntie hebben gemeenten behoefte om het meerjarenplan te koppelen aan deze bestaande beleidsplannen. Dit betekent voor een deel van de gemeenten dat het huidige beleidsplan al voldoet aan de genoemde criteria. Een ander deel zal bij een volgende versie van het beleidsplan

inhoudelijk nog zaken moeten toevoegen. Dit kost echter beduidend minder tijd dan wanneer een afzonderlijk nieuw document opgesteld en vastgesteld moet worden.

#### **4.2.2. Onduidelijkheid over wat er met het meerjarenplan gaat gebeuren**

Voor de geïnterviewde gemeenten is het doel van het meerjarenplan niet duidelijk. Voor de interne onderbouwing van het bibliotheekbeleid hebben de meeste gemeenten al een beleidsplan. Als het meerjarenplan (ook) bedoeld is voor externe verantwoording of toezicht, dan is het voor gemeenten belangrijk om te weten of er geen aanvullende criteria gesteld worden. Dit kan immers extra uitvoeringsconsequenties tot gevolg hebben.

#### **4.2.3. Behoeftte aan richtinggevende handreiking**

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat een landelijke handreiking hen kan helpen bij het opstellen van het meerjarenplan. In deze handreiking kunnen concrete voorbeelden en handvatten gegeven worden hoe invulling gegeven kan worden aan het meerjarenplan. Hierbij is wel van belang dat de handreiking oog heeft voor de verschillende vormen waarmee invulling gegeven kan worden aan de eisen van een meerjarenplan, zodat gemeenten zoveel mogelijk kunnen blijven volstaan met hun bestaande beleidsplannen.

### **4.3. Financiële compensatie**

De invulling van de zorgplicht, zoals deze in het wetsvoorstel gegeven wordt, heeft financiële consequenties voor gemeenten. Dit betreft met name de gemeenten die op dit moment nog niet aan de voorgestelde zorgplicht voldoen. Het gaat hierbij om een klein aantal gemeenten, waarvan een deel voor deze uitvoeringstoets geïnterviewd is.

#### **4.3.1. Inschatting uitvoeringskosten zorgplicht**

Op basis van aangeleverde gegevens van de geïnterviewde gemeenten en openbare data is een berekening gemaakt van de verwachte kosten van het oprichten en in stand houden van een fysieke vestiging. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de uiteindelijke kosten per vestiging afhankelijk zijn van gemeente-specifieke kenmerken en keuzes, zoals de oppervlakte van de vestiging, de huurprijs per m<sup>2</sup> en de inschaling van medewerkers. Ook is geen rekening gehouden met kosten die sommige gemeenten momenteel al maken. Zo kan het zijn dat een gemeente al wel een fysieke vestiging heeft, maar alleen de openingstijden moet verruimen of professionele bezetting moet organiseren. Het is ook mogelijk dat een gemeente kiest voor een locatie waar ook één of meerdere andere organisaties gevestigd zijn. In deze gevallen kunnen de kosten in de praktijk lager uitvallen. Deze berekening dient dan ook gezien te worden als een indicatieve berekening op basis van gemiddelde uitgangspunten en variabelen. De bronvermelding is in

voetnoten weergegeven, waar geen bronvermelding is opgenomen is uitgegaan van ervaringscijfers van de geïnterviewde gemeenten.

| Kostenpost                      | Berekening                                                                                          | Kosten per jaar  |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Huisvesting (o.b.v. huur)       | 150 m <sup>2</sup> x € 83 <sup>5</sup> x 12 maanden                                                 | € 149.400        |
| Exploitatiekosten               | 15% van de huurprijs                                                                                | € 22.410         |
| Personeelskosten                | 0,4 fte <sup>6</sup> x € 3.685 <sup>7</sup> x 12 maanden (met opslag van 30% voor werkgeverslasten) | € 22.994         |
| Collectie                       | Vast bedrag o.b.v. ervaringscijfers gemeenten                                                       | € 35.000         |
| <b>Totale jaarlijkse kosten</b> |                                                                                                     | <b>€ 229.804</b> |

Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat in bovenstaande berekening is uitgegaan van huur van een bestaand pand. In de interviews gaven enkele gemeenten aan dat zij bij het oprichten van een fysieke vestiging zullen moeten kiezen voor nieuwbouw. Hierdoor zal het financiële plaatje er voor hen nog weer anders uit komen te zien.

De geïnterviewde gemeenten hebben deels gesprekken gevoerd met of prijsopgaven ontvangen van bibliotheekorganisaties in hun regio. Op basis hiervan schatten zij in dat het inrichten en bemensen van een fysieke vestiging met een professionele bemensing minimaal € 200.000 tot € 250.000 per jaar zal gaan kosten. Deze bandbreedte komt overeen met bovengenoemde berekening en lijkt derhalve een reële inschatting.

Voor het opstellen van een vierjaarlijks meerjarenplan verwachten gemeenten geen extra uitvoeringskosten te hoeven maken. Zij gaan er dan wel vanuit dat zij hierbij kunnen verwijzen naar

<sup>5</sup> € 83 is de mediaan huurprijs bedrijfstuurgood in Nederland, zie [Nvm-business-bedrijfstuurgoodmarkt-rapport-2024.pdf](#)

<sup>6</sup> 0,4 fte is de equivalent van 15 uur per week (uitgaand van fulltime 36 uur per week)

<sup>7</sup> Maandsalaris o.b.v. schaal 7, trede 9 (per 1 juli 2025) cf. CAO Openbare Bibliotheken 2024-2026, zie <https://www.debibliotheken.nl/app/uploads/2024/12/241129-Cao-OB-2024-2026-tussentijdse-wijzigingen.pdf>

hun bestaande beleidsplannen en dat deze, al dan niet met een beperkte aanvulling of aanpassing, volstaan om aan de vereisten te voldoen.

#### **4.3.2. Effecten van de gekozen financieringssysteem**

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesproken van een financiële compensatie die gemeenten ontvangen voor de aanscherping van de zorgplicht. Deze compensatie bestaat uit een toevoeging aan het Gemeentefonds van € 58,8 miljoen per jaar. Dit bedrag is gebaseerd op een bedrag van € 2,90 per inwoner, waarbij het totale bedrag per gemeente nooit lager is dan € 100.000,-<sup>8</sup>. Door de systematiek van het Gemeentefonds ontvangen grotere gemeenten een groter deel van de compensatie dan kleinere gemeenten. Bij dit wetsvoorstel zijn het echter vooral een klein aantal kleine gemeenten die te maken krijgen met de uitvoeringsconsequenties van de zorgplicht. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, zijn de verwachte uitvoeringskosten van de zorgplicht voor deze gemeenten ruim hoger dan de € 100.000,- die zij vanuit het Gemeentefonds extra ontvangen. Dit betekent dat deze gemeenten andere keuzes zullen moeten maken om toch voldoende budget vrij te maken voor de vereiste aanpassingen.

Een ander aandachtspunt voor gemeenten is dat de middelen die voor de nieuwe zorgplicht beschikbaar gesteld worden, niet gelabeld zijn. Doordat het compensatiebedrag als toevoeging aan het Gemeentefonds betaald wordt, hebben gemeenten zelf de vrijheid om te bepalen hoe zij deze middelen besteden. Voor gemeenten is dus van belang om te bewaken dat zij zelf ook voldoende middelen vanuit het Gemeentefonds blijven besteden aan de invulling van hun wettelijke bibliotheektaak.

### **4.4. Overige wijzigingen**

De zorgplicht heeft de grootste uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. Daarnaast bevat het wetsvoorstel echter nog enkele wijzigingen.

#### **4.4.1. Gemeenten staan grotendeels op afstand van het bibliotheeknetwerk**

De voorgestelde wijzigingen in de Wsob met betrekking tot de samenwerking in het bibliotheeknetwerk, hebben in de praktijk slechts zeer beperkt impact op gemeenten. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij weinig tot geen bemoeienis hebben met de netwerkpartners anders dan de lokale of regionale bibliotheekorganisatie. Het contact met bijvoorbeeld de Provinciale Ondersteuningsinstelling (POI) of de Koninklijke Bibliotheek (KB)

---

<sup>8</sup> Memorie van Toelichting, hoofdstuk 6, p. 14.

verloopt vrijwel altijd via de bibliotheekorganisatie. Daar is ook de inhoudelijke expertise aanwezig om de benodigde afspraken in het netwerk te maken. Wel is het voor gemeenten die langs de grens van een provincie liggen van belang dat er uniformiteit en onderlinge afstemming is tussen de verschillende POI's, omdat de provinciegrenzen voor gemeenten niet altijd de logische grenzen zijn als het gaat om bijvoorbeeld de aansluiting bij een regionale bibliotheekorganisatie.

#### **4.4.2. Wijzigingen Auteurswet en Wet op de naburige rechten raken gemeenten niet**

De wijzigingen in de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten hebben geen uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. Zij worden door deze wijzigingen niet geraakt.

## 5. Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

### 5.1. Welke organisaties zullen de wetswijziging uitvoeren?

De wijziging van de Wsob heeft gevolgen voor de verschillende partners in het bibliotheeknetwerk. Voor gemeenten is vooral de zorgplicht, inclusief het meerjarenplan, van belang. Voor dit onderdeel zijn zij primair, samen met de openbare bibliotheekorganisaties, verantwoordelijk.

### 5.2. Is helder wat de opgedragen taak is?

De voorgestelde invulling van de zorgplicht is voor gemeenten helder. De vereisten die (naar verwachting in de AMvB) worden gesteld aan het meerjarenplan laten nog ruimte over voor interpretatie. Op basis van deze formulering kunnen gemeenten de vereisten die gesteld worden aan het meerjarenplan inpassen in hun bestaande lokale beleidsplannen. Wel is nog onduidelijk of het meerjarenplan (ook) gebruikt gaat worden voor verantwoording aan of toezicht door externe partijen en of dit nog tot aanvullende eisen kan leiden.

### 5.3. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?

Het overgrote deel van de gemeenten voldoet momenteel al aan de voorgestelde zorgplicht. Zij hebben minimaal één fysieke bibliotheekvestiging. Volgens cijfers van de bibliotheeksector hebben ongeveer 180 van de 342 gemeenten zelfs twee of meer fysieke vestigingen.

Ongeveer 11 gemeenten (op basis van cijfers uit 2023) hebben momenteel geen fysieke vestiging die voldoet aan de criteria uit het wetsvoorstel en voldoen dus niet aan de voorgestelde zorgplicht. Voor deze gemeenten kunnen de uitvoeringsconsequenties groot zijn als zij moeten gaan voldoen aan de voorgestelde zorgplicht. Belangrijke mogelijke consequenties zijn:

- Het zoeken van een geschikte locatie. Dit kan aankoop of huur van een bestaand gebouw zijn, maar bij gebrek aan een geschikt bestaand gebouw zullen sommige gemeenten voor nieuwbouw moeten kiezen.
- Het aansluiten bij een (regionale) bibliotheekorganisatie. Hierbij hoort ook het aansluiten bij of opnieuw afsluiten van een convenant met de bibliotheekorganisatie en de andere aangesloten gemeenten.

- Het zoeken van professioneel personeel om de bezetting van minimaal 15 uur in te kunnen vullen.
- Het aantrekken van extra ambtelijke capaciteit die (tijdelijk) nodig is om de transitie te kunnen maken.

De mate waarin bovenstaande uitvoeringsconsequenties een rol kunnen gaan spelen voor gemeenten, hangt samen met de vraag welke bibliotheekvoorzieningen gemeenten nu al hebben.

Het opstellen van het meerjarenplan lijkt beperkte uitvoeringsconsequenties te hebben voor gemeenten. Op basis van de criteria die in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting genoemd worden, kunnen gemeenten hiervoor verwijzen naar hun bestaande beleidsplannen.

De overige wijzigingen uit het wetsvoorstel (met betrekking tot de samenwerking in het bibliotheeknetwerk en de wijzigingen van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten) raken gemeenten niet of slechts zeer indirect en hebben dus geen uitvoeringsconsequenties voor gemeenten.

## 5.4. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?

Het overgrote deel van de gemeenten voldoet reeds aan de voorgestelde zorgplicht. Voor de gemeenten die nog geen fysieke vestiging hebben, zijn de uitvoeringskosten relatief hoog. De inschatting is dat de jaarlijkse kosten voor het oprichten en in stand houden van een fysieke vestiging minimaal tussen de € 200.000 en € 250.000 bedragen.

In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat de financiële compensatie via het Gemeentefonds voor kleine gemeenten minimaal € 100.000 bedraagt. Voor de gemeenten die geraakt worden door deze wetswijziging (dit is een aantal kleine gemeenten) zijn deze middelen dus onvoldoende om aan de zorgplicht te kunnen voldoen.

## 5.5. Wat zijn de verwachte effecten van de wetswijziging?

Gemeenten verwachten dat de overgang van een bevorderingstaak naar een zorgplicht zal helpen om het bibliotheekbeleid steviger te kunnen positioneren. Met het oog op verwachte bezuinigingsdiscussies kan dit helpen voorkomen dat er sterk bezuinigd wordt op het bibliotheekbeleid.

Tegelijkertijd verwachten de geïnterviewde gemeenten dat de voorgestelde invulling van de zorgplicht kan leiden tot verschraving van het aanbod in kleinere gemeenten met meerdere kernen en/of tot een beperkt gebruik van de nieuwe bibliotheekvestiging in gemeenten waar een nabijgelegen (grotere en completere) vestiging in de buurgemeente aanwezig is. Grotere

gemeenten verwachten dat het risico van de voorgestelde invulling van de zorgplicht is dat de minimumnorm van één vestiging per gemeente gezien wordt als algemene norm. Dit kan ertoe leiden dat in de verwachte bezuinigingsdiscussies gekozen wordt om één of meerdere vestigingen te sluiten.

Met het oog op een daadwerkelijke versterking van het bibliotheekbeleid zien de geïnterviewde gemeenten liever een invulling van de zorgplicht langs inhoudelijke criteria. Hierbij verwijzen zij naar de vijf functies van bibliotheekvoorzieningen zoals die in de Wsob beschreven staan of de drie maatschappelijke opgaven uit het vernieuwde Bibliotheekconvenant. Als wel vastgehouden wordt aan de huidige invulling van de zorgplicht, dan hebben gemeenten behoefte aan een hardheidsclausule, zodat gemeenten gemotiveerd kunnen afwijken van de zorgplicht. Dit beperkt de uitvoeringsconsequenties voor de betreffende (kleine) gemeenten.

## **5.6. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?**

Voor de invulling van de zorgplicht is in het wetsvoorstel geen overgangsrecht opgenomen. Gemeenten die nog geen fysieke bibliotheekvestiging hebben, kunnen dit echter niet op korte termijn realiseren. Zeker voor gemeenten die afhankelijk zijn van nieuwbouw van een geschikt pand is de implementatietijd al snel meerdere jaren.

Voor het meerjarenplan is wel een overgangsrecht beschreven: gemeenten moeten het eerste meerjarenplan op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip publiceren. Aangezien gemeenten hierbij kunnen verwijzen naar hun bestaande beleidsplannen, is dit goed uitvoerbaar.

## **5.7. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?**

Vanwege de relatief grote uitvoeringsconsequenties die het huidige wetsvoorstel heeft voor enkele (kleine) gemeenten, is het van belang dat het nieuwe beleid stabiel en structureel van aard is. De betreffende gemeenten zullen veel moeten investeren om een fysieke vestiging op te richten en in stand te houden. Met de ontwikkelingen in de bibliotheeksector, zoals de uitbreiding van de digitale infrastructuur en collectie, maar ook de veranderende behoeften van inwoners van kernen, wijken en buurten, geven gemeenten aan dat zij meer behoefte hebben aan een zorgplicht die op inhoudelijke criteria gebaseerd is. Dit geeft hun meer ruimte om op maat te kunnen inspelen op deze ontwikkelingen.

## **5.8. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?**

Aangezien de voorgestelde invulling van de zorgplicht vraagt om het oprichten en in stand houden van een fysieke vestiging aan gemeenten die dit nog niet hebben, zijn de consequenties voor deze gemeenten relatief groot en definitief. Er kan op een later moment beperkt bijgestuurd worden, omdat de betreffende gemeenten met het oprichten van een fysieke vestiging investeringen doen die gericht zijn op de langere termijn.

## Bijlage A: Gesprekspartners

Voor deze uitvoeringstoets zijn 11 interviews gehouden met verschillende gemeenten. In onderstaand overzicht staan de organisaties en de deelnemers.

| Organisatie                | Naam                               |
|----------------------------|------------------------------------|
| Gemeente Amsterdam         | Tirza de Folkert                   |
| Gemeente Culemborg         | Ine Rutgers                        |
| Gemeente Leudal            | Pien Kerkhofs                      |
| Gemeente Lopik             | Linda van Borssum, Sophia Jeddaoui |
| Gemeente Mook en Middelaar | Hanneke Klaassen, Christa Hijkoop  |
| Gemeente Nijkerk           | Stefan Staartjes                   |
| Gemeente Roerdalen         | Frans Kuijpers                     |
| Gemeente Rozendaal         | Mieke Jansma                       |
| Gemeente Sluis             | Jentl van der Staal                |
| Gemeente Utrecht           | Ruth ten Hove, Barbara Wijsen      |
| Gemeente Zaanstad          | Dilara Kanik                       |

### Begeleidingscommissie

Het proces van de uitvoeringsscan is begeleid door een begeleidingscommissie die samengesteld is vanuit de volgende organisaties:

| Organisatie        | Naam                                                                |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Ministerie van OCW | Anita Németh, Lieke van Emmerik, Fenna van Haeften, Ad van Tongeren |

---

VNG

Peter van Corler, Fedor Heida

---

