

Vergaderjaar 2025–2026

33 846

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

Nr. 75

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2026

Openbare bibliotheken zijn van grote maatschappelijke waarde voor de samenleving. De bibliotheek is een plek om te lezen, leren en ontmoeten. Miljoenen mensen, van jong tot oud en met verschillende achtergronden, bezoeken jaarlijks de bibliotheek.¹

Met deze brief zend ik u het rapport *Toegang zonder drempels. Een onderzoek naar gratis en automatisch bibliotheeklidmaatschap*, samen met een beleidsreactie. Daarnaast ga ik in deze brief kort in op de stand van zaken van de wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob).

Onderzoek naar gratis en automatisch bibliotheeklidmaatschap

Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van het Ministerie van OCW het automatisch bibliotheeklidmaatschap voor kinderen (0–18 jaar) en het gratis bibliotheeklidmaatschap voor volwassenen (18+) onderzocht.² Zijn deze lidmaatschapsvormen effectieve instrumenten voor het vergroten van het gebruik en bereik van lokale bibliotheken, en wat is nodig voor integratie in de sector?

Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie van Kamerleden Rooderkerk en Kisteman³ van 26 november 2024 over automatisch lidmaatschap van kinderen, specifiek bij de geboorteregistratie. Daarnaast komt het onderzoek tegemoet aan Kamervragen uit 2025 over gratis

¹ In 2024 werden bibliotheken 59 miljoen keer bezocht, zie Bibliotheekbezoeken | Bnetwerk.

² Bibliotheken zijn wettelijk verplicht tot een gratis lidmaatschap voor kinderen (0–18 jaar), zoals bepaald in Wsob, artikel 13, lid 1. Voor de effecten op bereik en gebruik is in het onderzoek ook gekeken naar het gratis lidmaatschap voor kinderen.

³ *Kamerstukken II 2024/25*, 28 760, nr. 117. De motie wordt via deze brief afgedaan.

lidmaatschap voor volwassenen van Kamerlid Mohandis.⁴ Het onderzoek sluit ook aan bij het bibliotheekconvenant 2024–2027. Hierin spraken overheden en bibliotheekpartijen af het vergroten van het bereik en gebruik van de bibliotheek te onderzoeken, bijvoorbeeld door gratis lidmaatschap.⁵

Samenvatting onderzoek

Het onderzoek is verkennend van aard en gebaseerd op een beperkt aantal casussen. De onderzochte lidmaatschapsvormen zijn veelal recent gestart. Daardoor is de beschikbaarheid, kwaliteit en vergelijkbaarheid van (kwantitatieve) data beperkt. Daarnaast vonden de onderzoekers geen voorbeelden van volledig automatisch lidmaatschap. Er is gekeken naar internationale voorbeelden van semi-automatisch lidmaatschap voor kinderen, met oudertoestemming.

Op basis van de onderzochte casussen concludeert AEF dat het gratis lidmaatschap leidt tot meer bereik: het aantal jeugd- en volwassen leden van de bibliotheek neemt toe. In potentie geldt dit ook voor het semi-automatisch lidmaatschap voor kinderen. Er zijn echter geen harde conclusies te trekken over effecten op gebruik, zoals het aantal uitleeningen, bezoekers en deelname aan activiteiten. Het vergroten van het gebruik is bovendien afhankelijk van «aanvullende keuzes en acties in aanbod, communicatie en inrichting». Het gratis lidmaatschap is volgens AEF «vooral een voorwaardenschepend instrument».⁶ Het effect van semi-automatisch lidmaatschap op actief leesgedrag en kansengelijkheid bij kinderen is empirisch beperkt aantoonbaar en stuit op privacy- en wetgevingskwesaties en andere drempels.⁷

AEF ziet gratis en semi-automatisch lidmaatschap in potentie als kansrijke instrumenten, met de kanttekening dat ze niet vanzelf of hetzelfde effect hebben. De effectiviteit hangt af van inbedding in een bredere aanpak met een duidelijk omschreven doel en een daarbij aansluitende vorm. Bij (brede) invoering moet bovendien rekening gehouden worden met de nodige beleidsmatige, financiële, juridische en operationele randvoorwaarden.

Beleidsreactie

Gratis bibliotheeklidmaatschap

Gratis lidmaatschap van de bibliotheek voor volwassenen is in verschillende vormen in Nederland aan een opmars bezig. De laatste jaren groeit het aantal lokale initiatieven snel. Inmiddels kunnen volwassen inwoners in meer dan de helft van de gemeenten gratis lid worden van de bibliotheek.⁸ Deze ontwikkelingen volg ik met interesse, omdat een belangrijk doel van mijn bibliotheekbeleid is dat openbare bibliotheken toegankelijk en bereikbaar zijn voor alle inwoners.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gratis lidmaatschap het bereik van de bibliotheek vergroot. Gratis lidmaatschap kan ook kansen bieden voor

⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 2194.

⁵ *Vernieuwing Bibliotheekconvenant 2024–2027*, 18 oktober 2024, Staatscourant 2024, nr. 33742, Convenanten.

⁶ Andersson Elffers Felix, 6 maart 2026, *Toegang zonder drempels. Een onderzoek naar gratis en automatisch bibliotheeklidmaatschap*, p. 73.

⁷ In het onderzoek worden als drempels genoemd: «bekendheid, fysieke toegankelijkheid en ouderbetrokkenheid». Idem, p. 74.

⁸ Mark Deckers, 12 april 2026, «Meer dan 50% van alle bibliotheken kent een gratis lidmaatschap boven 18 jaar.»

bibliotheken om inwoners te bereiken met brede, maatschappelijke dienstverlening naast het uitlenen van materialen.⁹ Naast deze bemoedigende bevindingen zie ik echter belangrijke kanttekeningen. Zo blijkt het ingewikkeld de effecten te meten van het invoeren van het gratis lidmaatschap: initieel stijgt het aantal leden, maar het is niet te zeggen of het gratis lidmaatschap ook leidt tot meer gebruik van de bibliotheek, zoals het lenen van boeken of deelname aan activiteiten. De effecten op de langere termijn zijn onduidelijk. Gratis lidmaatschap is geen doel op zich, maar een middel dat – om effectief te zijn – niet geïsoleerd moet worden ingezet, maar in de lokale context ingebed en onderdeel van een bredere aanpak moet zijn. Het is dan ook goed dat de sector zelf met een handreiking komt voor het (deels) verruimen van het gratis lidmaatschap. Hierin komen inspirerende voorbeelden met ervaringen en inzichten voor bibliotheken en gemeenten.¹⁰

Ik zie op dit moment onvoldoende bewijs dat een landelijk gratis bibliotheeklidmaatschap leidt tot meer gebruik en een grotere maatschappelijke impact van de bibliotheek. Daarnaast vragen de schaarse middelen om het maken van keuzes. De ervaring met de wetswijziging in 2022 voor gratis jeugdlidmaatschap leert dat gemeenten gecompenseerd moeten worden wanneer het gratis lidmaatschap uitgebreid zou worden in de Wsob naar andere leeftijdsgroepen. Hier is geen budget voor. Ik juich lokale initiatieven toe en blijf de ontwikkelingen met interesse volgen. Daarvoor vraag ik aan de Koninklijke Bibliotheek om de verschillende varianten van gratis lidmaatschappen op lokaal niveau te monitoren. Ik zal dit punt meenemen bij de wijziging van de regeling gegevenslevering Wsob.

Ik merk hierbij nog op dat lokale initiatieven voor het gratis lidmaatschap voor volwassenen alleen de fysieke bibliotheek kan betreffen. Voor toegang tot de online bibliotheek moet immers aan een financiële drempelwaarde worden voldaan, zoals vastgelegd in het Convenant e-lending.¹¹

Tot slot heeft de bibliotheek door de invoering van gratis lidmaatschappen mogelijk geen recht meer op btw-aftrek volgens de Wet op de omzetbelasting 1968. Zonder betaalde – en met btw-belaste – lidmaatschappen kunnen bibliotheken de btw die zij betalen, niet verrekenen met ontvangen btw.¹²

Automatisch bibliotheeklidmaatschap

In Nederland zetten bibliotheken al jaren en steeds intensiever in op leesbevordering via onder meer programma's als BoekStart en de Bibliotheek op School. Met deze bewezen effectieve programma's bereiken bibliotheken op dit moment meer dan een miljoen kinderen, onder andere in de kinderopvang en het onderwijs.¹³ Via BoekStart kunnen ouders bovendien hun baby (gratis) lid maken van de bibliotheek. Ook zetten veel bibliotheken via en naast de Bibliotheek op School samen met scholen in op lidmaatschap van de reguliere openbare bibliotheek,

⁹ Andersson Elffers Felix, 6 maart 2026, *Toegang zonder drempels. Een onderzoek naar gratis en automatisch bibliotheeklidmaatschap*, p. 73.

¹⁰ Zie *Netwerkagenda 2024–2027*, p. 21.

¹¹ *Convenant e-lending*, 24 oktober 2018, Staatscourant 2018, nr. 59302, Convenanten.

¹² Rijnbrink en Probiblio hebben in 2022 een btw-handboek met adviezen aan bibliotheken opgesteld.

¹³ In schooljaar 2024–2025 gaat het om 119.000 kindplaatsen (BoekStart in de kinderopvang), zie (Voor)lezen en leesbevordering voor kinderen van 0 tot 4 jaar | Bnetwerk. In het primair onderwijs gaat het om 825.000 leerlingen en in het voortgezet onderwijs om 221.000 kinderen, zie Lezen en leesbevordering voor kinderen van 4 tot 18 jaar | Bnetwerk.

met oudertoestemming. Drempels voor lidmaatschap worden zo verlaagd, al kan het proces voor sommige doelgroepen nog wel verbeterd worden. Ik zie hier een rol voor het bibliotheeknetwerk.

De onderzoekers hebben gekeken naar een beperkt aantal regionale semi-automatische voorbeelden in het buitenland. Het onderzoek wijst niet overtuigend uit dat semi-automatisch lidmaatschap leidt tot meer kansengelijkheid of actiever leesgedrag. Ook andere belemmeringen spelen hierbij een rol.¹⁴ Daarnaast zijn deze voorbeelden vanwege onder meer juridische en operationele obstakels niet eenvoudig te vertalen naar de Nederlandse context. Ik zie op basis van de bevindingen uit het onderzoek op dit moment dan ook geen noodzaak hier verder stappen op te zetten.

Het automatische bibliotheeklidmaatschap, zowel vanaf de geboorte als bij schoolgaande leeftijd, is op dit moment in Nederland juridisch niet mogelijk. Er is vooraf toestemming nodig voor registratie van personen. Alleen bij zeer zwaarwegende kwesties, ik denk bijvoorbeeld aan het orgaandonorschap, kan dit anders zijn. Een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van gegevens tussen bibliotheken en gemeenten ontbreekt en de administratieve processen van de gemeente zijn niet aan die van externen gekoppeld. Hierdoor is het verstrekken van een automatisch lidmaatschap bij de geboorteregistratie, waartoe de motie van Kamerleden Rooderkerk en Kisteman oproept, uitgesloten.

Stand van zaken wetswijziging

De gewijzigde Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen¹⁵ is op 20 februari jl. bij uw Kamer ingediend, samen met het blanco advies van de Raad van State. Centraal staat de invoering van een zorgplicht voor gemeenten en openbare lichamen, met als doel dat de bibliotheek voor iedereen toegankelijk en bereikbaar is. Hiervoor ontvangen gemeenten (vanuit het gemeentefonds) en openbare lichamen (vanuit het gemeentefonds BES) vanaf 2027 jaarlijks een structurele bijdrage.

Ik hoor veel geluiden dat gemeenten en bibliotheken aan de slag gaan met het opstellen van meerjarenbeleidsplannen – als onderdeel van de zorgplicht. Ik ben verheugd over dit enthousiasme over de aanstaande wetswijziging, tegelijkertijd moet de wetswijziging nog door uw Kamer en de Eerste Kamer behandeld worden. Na publicatie van de wet hebben gemeenten nog een jaar voor het opstellen van hun meerjarenplannen. De volledige zorgplicht plus het toezicht treedt drie jaar na publicatie in werking. Er is voor gemeenten dus voldoende voorbereidingstijd om aan de zorgplicht te voldoen.

Tot slot is naar aanleiding van de gewijzigde Wsob momenteel een ministeriële regeling in voorbereiding voor de inzet van bibliotheken bij leesbevordering in het onderwijs. U bent op 11 juni 2025 geïnformeerd over de structurele beschikbare middelen vanaf 2027.¹⁶ De regeling treedt tegelijk met de gewijzigde Wsob in werking. Voor iedere bibliotheekorganisatie is jaarlijks een bedrag beschikbaar waarmee bibliotheken samen

¹⁴ Zie voetnoot 6.

¹⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 902, nr. 2.

¹⁶ *Kamerstukken II 2024/25*, 33 846, nr. 74.

met scholen invulling kunnen geven aan de samenwerking. Voor de vormgeving van de regeling wordt vanuit mijn departement gesproken met de bibliotheekpartijen VOB, SPN en de KB en met Stichting Lezen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.Z.C.M. Tielen