

# Bezuinigingen in de bibliotheeksector

Openbare bibliotheken hebben de afgelopen jaren flink wat bezuinigingslagen moeten maken. In dit artikel geven we een historisch overzicht van bezuinigingen uit het verleden en bieden we inzicht in de meest recente bezuinigingen die de bibliotheeksector heeft gekend, plus de gevolgen.

## Subsidies grootste inkomstenbron bibliotheken

Subsidies zijn de grootste inkomstenbron van bibliotheken. Samen ontvingen de 146 openbare bibliotheekorganisaties in 2018 voor 419 miljoen euro aan subsidies, goed voor 79% van het totale inkomen. Het overgrote deel, 407 miljoen, was afkomstig van gemeenten (Van de Burgt & Van de Hoek, 2019). Het rijk financiert in principe geen bibliotheken, en levert dus nauwelijks een bijdrage aan de inkomsten van bibliotheken, op incidentele projecten na (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), 2018).

## Recente bezuinigingen door dalende ledenaantallen en gemeentelijke budgetten

Openbare bibliotheken hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met veel bezuinigingen. Dat is deels te wijten aan de verkleining van gemeentelijke budgetten door de decentralisatie van andere taken, waaronder jeugdzorg. Ook zijn door de financiële crisis veel gemeentelijke en andere budgetten gedaald. Daarnaast heeft een verminderd aantal leden, met dalende inkomsten uit lidmaatschappen tot gevolg, een kleine impact op de inkomsten van bibliotheken. Zo is na 2011, toen het totale aantal bibliotheekleden net boven de 4 miljoen uitkwam, een daling ingezet, die tot op heden geen ommekeer heeft gemaakt.

## Op- en neergang in financiering

De recente bezuinigingen zijn niet de enige die het Nederlandse bibliotheeklandschap heeft gekend. Wijzigingen in het beleid rondom de financiering van bibliotheken en de wisselende behoefte aan het boek hebben in de afgelopen decennia tot verschillende bezuinigingsrondes geleid. De financiering van openbare bibliotheken heeft altijd voor een belangrijk deel in de handen van de gemeente gelegen, die van oudsher al subsidies verstrekke om bibliotheken hun kerntaken te laten uitvoeren. Een uitzondering daarop vormde de periode tussen 1975 en 1987, toen een poging tot centralisatie werd gedaan middels de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Huysmans et al, 2018). De economische recessie van de jaren tachtig zorgde er echter voor dat de verantwoordelijkheid voor de financiering van openbare bibliotheken weer bij de gemeenten kwam te liggen. De bibliotheeksector kwam in die periode economisch gezien weer in rustig vaarwater.

## Ontlezing en opkomst computer

In de tweede helft van de jaren negentig deden zich echter twee ontwikkelingen voor die het bibliotheeklandschap ook in economisch opzicht sterk opschudden. Ten eerste vond er voor het eerst een sterke afname plaats in het aantal bibliotheekuitleningen. Dit was een gevolg van de sterk dalende hoeveelheid vrije tijd die Nederlanders besteedden aan het lezen van geprinte media, een trend die al vanaf jaren vijftig zichtbaar was (Knulst & Kalmijn, 1988; Knulst & Kraaykamp, 1996). Daarnaast bood de opkomst van de computer en het bijbehorende internet een

alternatieve vorm van informatievoorziening, die in het vaarwater kwam van de informatiefunctie van de openbare bibliotheek.

## Minder leestijd door concurrentie andere media

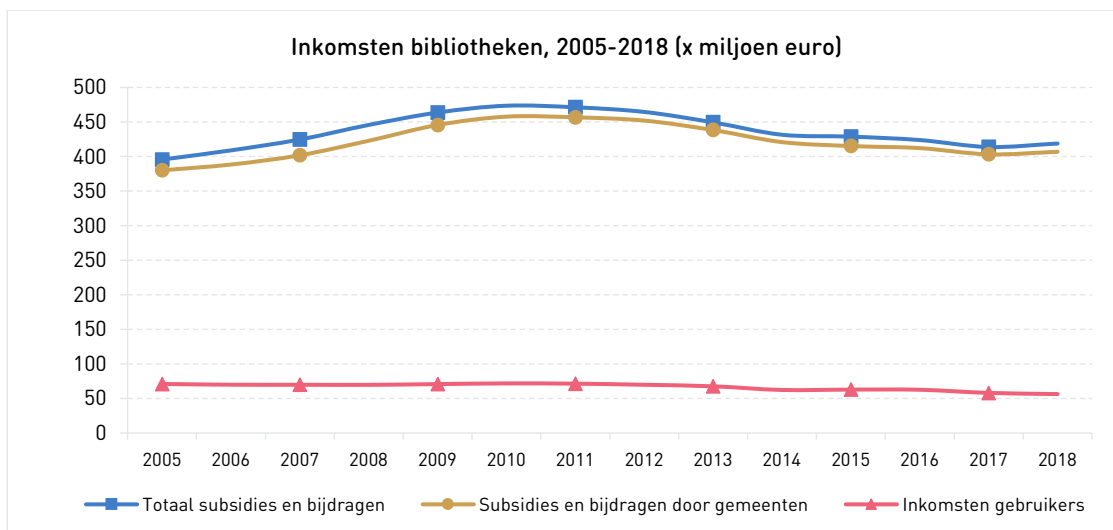
Als gevolg van deze ontleding en de opkomst van de computer werd, na een piek in aantal uitleningen in 1990 (meer dan 185 miljoen) en in het ledenaantal in 1994 (4,6 miljoen) vanaf halverwege de jaren negentig een graduele afname in het aantal gebruikers zichtbaar, die gepaard ging met een neergang in het aantal uitleningen. Een belangrijke nevenoorzaak hiervan was de introductie van het leenrecht: verschillende openbare bibliotheken stelden een prijs per boek of ander geleend object in, wat de drempel om een object te lenen verhoogde. Het feit dat deze cijfers niet afvlakten, maar bleven dalen, kan echter alleen verklaard worden door de zich voortzettende ontleding, die vooral onder jongeren plaatsvindt. De concurrentie van andere media, waaronder sociale media als Facebook, Instagram en Twitter, en het *on demand*-aanbod van onder meer Netflix, HBO en Amazon kan hiervoor als belangrijkste oorzaak worden aangewezen. Zij beïnvloeden niet alleen de hoeveelheid vrije tijd die deze doelgroep aan het boek besteedt, maar ook het gemak waarmee deze toegang krijgt tot media die van oudsher door de bibliotheek werden verschaft via cd's en dvd's.

## Rapport *Open poort tot kennis*: samenvoegen bibliotheekorganisaties

In 1998 besloot de Raad van Cultuur dat er maatregelen genomen moesten worden om deze dalingen in ledenaantallen een halt toe te roepen. Dit leidde in 2000 tot het rapport *Open poort tot kennis*, waarin werd gesteld dat kleine bibliotheekorganisaties moesten worden opgenomen door grotere, die zo bij voorkeur meer dan 35.000 lezers onder hun hoede namen. De implementatie van deze maatregelen zou uiteindelijk tot 2008 duren, waarbij kleinere bibliotheken probeerden te voorkomen dat zij werden opgeslokt door een grotere stadsbibliotheek en zo hun stem te verliezen. Dit zorgde bijvoorbeeld voor constructies waarbij kleinere dorpen rond een stad zich verenigden in plaats van zich aan te sluiten bij de stedelijke organisatie. Uiteindelijk bleven van de circa 540 bibliotheekorganisaties er na 2008 slechts 166 over. In totaal bleven er wel 1080 bibliotheekvestigingen overeind.

## Ruim 93% van bibliotheken voelt gevolgen van financiële crisis

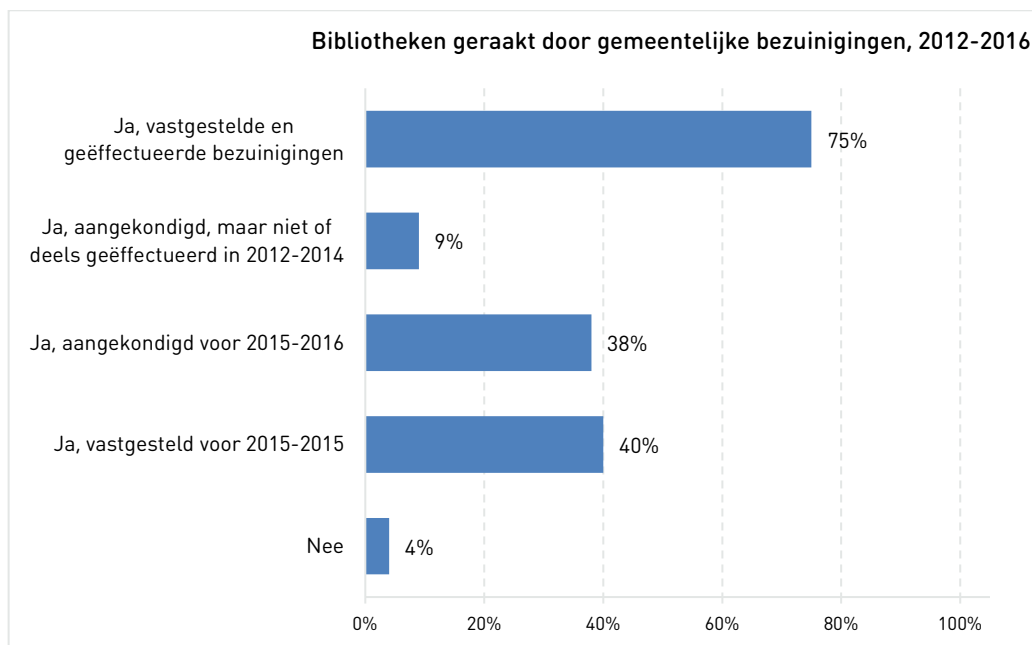
Ook de financiële crisis die in 2008 haar intrede deed, stelde de bibliotheeksector voor grote uitdagingen. Ruim 93% van de basisbibliotheken kreeg in de jaren 2010-2013 te maken met bezuinigingen door één of meer van de gemeenten in hun verzorgingsgebied, waarbij de hoogte van de aangekondigde bedragen in de loop der jaren steeds verder toenam. Al snel ontstond het scenario van "minder voor meer", waarbij gebruikers een hoger bedrag zouden moeten betalen voor minder aanbod en service. Provinciale serviceorganisaties (POI's) kregen eveneens te maken met bezuinigingen. Ook kortingen bij andere subsidieverstrekkers, waaronder de provincie, droegen hieraan bij: 44% van de bibliotheken kreeg met een dergelijke bezuiniging te maken. De voortgang op het gebied van onder meer innovatie, ondersteuning bij automatisering en digitalisering en interbibliothecair leenverkeer werden hierdoor beïnvloed (Kasperkovitz, 2011). Al deze ontwikkelingen stonden haaks op de gestelde doelen, zoals het landelijke streven naar een sterk bibliotheekstelsel met een groter bereik (Plan Sectorinstituut Openbare Bibliotheken 2010-2012, 2010), het streven naar verbetering van het aanbod en de dienstverlening en verbetering van de infrastructuur (VOB, 2009) en de implementatie van de digitale bibliotheek (Bibliotheekcharter 2010-2012, 2009).



Bron: Van de Burgt & Van de Hoek, 2019; CBS, 2019.

## Invloed van crisis op subsidie-inkomsten

De crisis heeft een sterke invloed gehad op de subsidie-inkomsten van bibliotheken: deze stegen tussen 2005 en 2010 nog sterk, maar liepen vanaf 2010 juist weer terug. Tussen 2010 en 2017 daalde het subsidieniveau met 12%, waarbij de jaren tussen 2010 en 2014 het grootste effect hadden (Van de Burgt & Van de Hoek, 2019). Vrijwel iedere bibliotheek heeft de pijn van bezuinigingen gevoeld: waar in 2010 nog slechts 30% van de bibliotheken te maken had met vastgestelde bezuinigingen, had dat aantal zich een jaar later al bijna verdubbeld naar 59% (Kasperkovitz, 2010 en 2011). Over de periode 2012-2014 werd driekwart van de bibliotheken door bezuinigingen getroffen (Harteveld et al, 2015).



Bron: Harteveld et al, 2015.

## Verenging bibliotheekfuncties

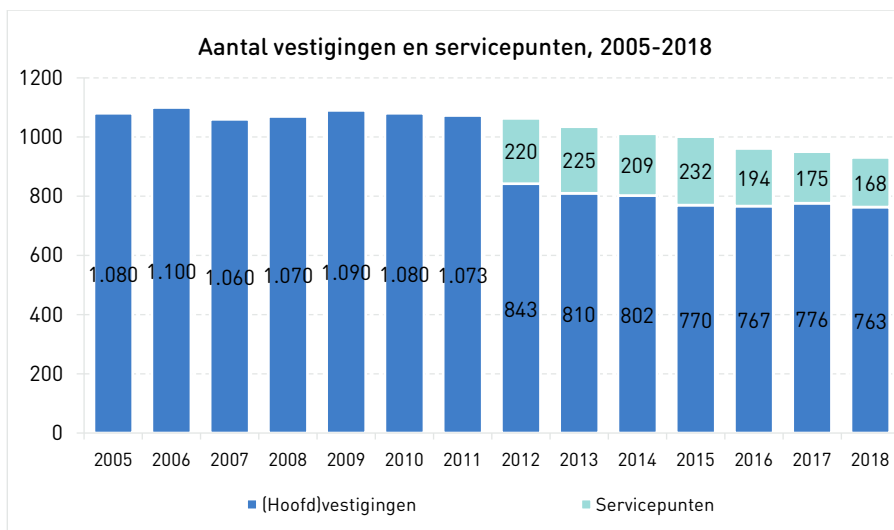
In reactie op deze bezuinigingen vond een verenging van de functies plaats die bibliotheken uitvoerden. Zo koos 36% van de bibliotheken ervoor om taken die niet rechtstreeks met lezen en leesbevordering te maken hadden, af te stoten. Bijna de helft van de bibliotheken (45%) besloot taken die niet rechtstreeks met lezen en leesbevordering te maken hebben alleen nog aan te bieden als daar externe financiering voor beschikbaar was (Kasperkovitz, 2010). Dit is ook terug te zien in de verdeling van de activiteiten die bibliotheken, verspreid over de kernfuncties, organiseren: ontwikkeling en educatie en lezen en literatuur staan met respectievelijk 43% en 33% bovenaan, terwijl er beduidend minder activiteiten worden georganiseerd rondom kennis en informatie (13%), kunst en cultuur (7%) en ontmoeting en debat (4%) (Van de Burgt & Van de Hoek, 2019).

## Bibliotheken sluiten door stijgende zorgkosten

Ook in 2019 gaf 18% van de bibliotheken nog aan te maken te krijgen met bezuinigingen, met bezuinigingspercentages uiteenlopend van 2% tot 15%. De blijvend teruglopende financiering vanuit de gemeente is daarvan waarschijnlijk een belangrijke oorzaak: deze inkomstenbron liep tussen 2010 en 2017 terug van 473 miljoen naar 415 miljoen euro, een achteruitgang van 12% (Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB), 2019). Het feit dat jeugdzorgtaken naar de gemeente zijn verschoven, zorgt er daarbij voor dat gemeenten genoodzaakt zijn hun budgetten anders te verdelen, vaak in het nadeel van de bibliotheek. Als gevolg van deze stijgende zorgkosten worden zo'n dertig bibliotheken met sluiting bedreigd. Het rijk geeft aan in de jaren 2019-2021 een financiële stimulans te willen geven, maar kan de ondersteuning van het lokale bibliotheekwerk niet structureel tot zijn verantwoordelijkheid maken (Bibliotheekblad, 2019).

## Bezuinigingen vooral van invloed op personeel en huisvesting

Als gevolg van deze bezuinigingen is voornamelijk gesneden in de belangrijkste kostenposten van bibliotheken: personeel en huisvesting. De personeelskosten zijn tussen 2010 en 2014 gedaald van 270 miljoen euro naar 241 miljoen, met een terugloop van circa 24% in het personeelsbestand. De huisvestingskosten daalden tussen 2010 en 2018 met 6%, van 123 naar zo'n 116 miljoen. Ook heeft een krimp van de collectie plaatsgevonden, van bijna 24,5 miljoen boeken voor volwassenen in 1999 naar 10,8 miljoen in 2018 (Van de Burgt & Van de Hoek, 2019; CBS, 2019). Uiteraard hebben deze bezuinigingen ook hun weerslag gehad op het bibliothecaire beleid. Zo zoeken bibliotheken vaker de samenwerking op met sociale partners. Daarnaast getuigen bibliotheken in toenemende mate van cultureel ondernemerschap, en gaan ze op zoek naar andere mogelijkheden om meer eigen inkomsten te genereren. Dit hangt tevens samen met de kerntaken zoals geformuleerd in de [Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen](#) (Wsob) in 2015, die daar eveneens toe aanmoedigen. Tot slot is ook het aantal vestigingen teruggelopen, al is dit minder dan verwacht: waar Nederland in 2000 nog 542 openbare bibliotheekorganisaties kende, liep dat aantal door de Bibliotheekvernieuwing terug tot 149 in 2007, waarna het aantal bibliotheekorganisaties min of meer gelijk bleef. Dat aantal nam hierna – in een lager tempo - verder af tot 146 in 2018 (Harteveld et al., 2015; Van de Burgt & Van de Hoek, 2019).



Bron: Van de Burgt & Van de Hoek, 2019.

\*Het onderscheid tussen (hoofd)vestigingen en servicepunten kan vanaf 2012 worden gemaakt; eerdere aantallen kunnen niet worden uitgesplitst.

## Aanbevelingen voor de toekomst

Om de schade die deze bezuinigingen hebben toegebracht zoveel mogelijk te beperken, zijn enkele aanbevelingen aan de bibliotheeksector gedaan (Harteveld et al., 2015). Zo zou de bibliotheek haar stabiliteit kunnen vergroten door te zorgen voor meer verschillende inkomstenbronnen, waardoor men minder afhankelijk is van de gemeente. Daarnaast moet meer worden ingezet op cultureel ondernemerschap – een nu nog wat vage term, die met zorgvuldigheid gedefinieerd moet worden. Ook moet de bibliotheeksector lessen trekken uit het bedrijfsleven, en samen met een diversiteit aan samenwerkingspartners zoeken naar vernieuwing en verbetering. Deze aanbevelingen hebben inmiddels geleid tot nieuwe initiatieven: bibliotheken gaan vaker allianties aan met theaters en onderwijsinstellingen, en ontwikkelen zich steeds meer tot publieke huiskamers, inclusief horecagelegenheid. Toch blijft de situatie zorgelijk: de leestijd en het leesplezier onder Nederlanders blijft dalen (Raad voor Cultuur, 2018). Desalniettemin is de inventiviteit waarmee bibliotheken omspringen met deze situatie hoopgevend.

## Bronnen

- › Bibliotheekblad (2019). [Minister antwoordt op Kamervragen over dreigende sluiting bibliotheken](#). Geraadpleegd op 27-7-2019.
- › Burgt, A. van de & Hoek, S. van de (2019). [Bibliotheekstatistiek 2018](#). Den Haag: Koninklijke Bibliotheek (KB).
- › Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Statline (2019). [Openbare bibliotheken](#).
- › Harteveld, I., Klaver, P. de & Stroeker, N. (2015). [Ondernemerschap in een veranderend Subsidiebeleid. Rapport onderzoek bezuinigingen & cultureel ondernemerschap bibliotheeksector](#). Zoetermeer: Panteia, in opdracht van de Koninklijke Bibliotheek (KB).
- › Huysmans, F., Oomes, M., van Meerkerk, E., & Hoogen, Q. L. van den (2018). [The People's Palaces: Public Libraries in the Information Society. Cultural Policy in the Polder](#). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- › Kasperkovitz, J.M. (2010). [Een krimpend perspectief. Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk in de periode 2010-2013](#). Amersfoort: Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies, in opdracht van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) in samenwerking met de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB).

- › Kasperkovitz, J.M. (2011). [\*Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk. Ontwikkeling van het bibliotheeklandschap in de periode 2010-2014.\*](#) Amersfoort: Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies, in opdracht van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB).
- › Knulst, W., & Kalmijn, M. (1988). *Van woord naar beeld? Onderzoek naar de verschuiving in de tijdsbesteding aan de media in de periode 1975-1985.* Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- › Knulst, W., & Kraaykamp, G. (1996). [\*Leesgewoonten. Een halve eeuw onderzoek naar het lezen en zijn belagers.\*](#) Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- › Koninklijke Bibliotheek (KB) (2019). [\*De Bibliotheek doet meer. Openbare Bibliotheken organiseren jaarlijks duizenden activiteiten.\*](#)
- › Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2018). [\*Cultuur in een open samenleving.\*](#)
- › Overheid (2015). [\*Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen.\*](#)
- › Raad voor Cultuur (2018). [\*De daad bij het woord. Sectoradvies letteren en bibliotheken.\*](#)
- › Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (2010). [\*Sterk stelsel, groter bereik. Plan Sectorinstituut Openbare Bibliotheken 2010-2012.\*](#)
- › Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2009). [\*Bibliotheekcharter 2010-2013.\*](#) Den Haag: VNG, IPO en OCW.
- › Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) (2009). [\*Agenda voor de toekomst. De strategie van de Vereniging van Openbare Bibliotheken voor de jaren 2009-2012.\*](#)
- › Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) (2015). [\*Grijp de kansen van de nieuwe bibliotheekwet! Uitleg bij de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen \(Wsob\).\*](#)
- › Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) (2019). [\*Gemeentelijke bezuinigingen openbare bibliotheken.\*](#)