

# Bezuinigingen in de bibliotheeksector

Voor hun inkomsten zijn bibliotheken grotendeels afhankelijk van gemeentesubsidies. Teruglopende ledenaantallen en krimpende gemeentebudgetten hebben de laatste jaren voor een krimp in deze subsidies gezorgd. De financiële crisis, de steeds verder gaande ontleding en de opkomst van de computer spelen daarin ieder een belangrijke rol. Dit zorgt er in sommige gevallen voor dat bibliotheken moeten bezuinigen op personeel en huisvesting, en soms zelfs hun deuren moeten sluiten.

## Subsidies grootste inkomstenbron bibliotheken

Subsidies zijn de grootste inkomstenbron van bibliotheken. Samen ontvingen de 145 openbare bibliotheekorganisaties in 2019 voor 433 miljoen euro aan subsidies, goed voor 82% van het totale inkomen. Het overgrote deel, 416 miljoen, was afkomstig van gemeenten (Van de Burgt & Van de Hoek, 2020; CBS, 2020). 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.

## Ontleding 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.

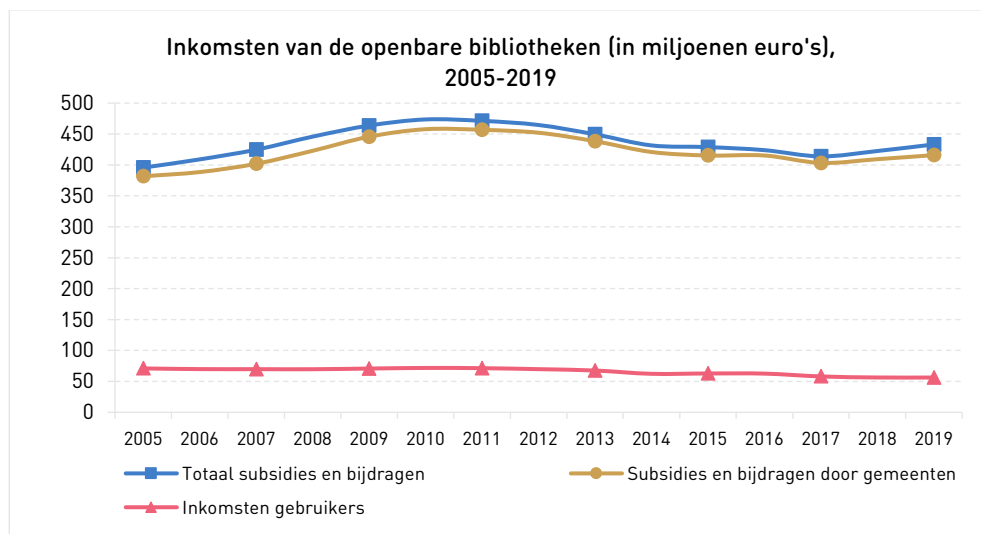
## Rapport *Open poort tot kennis*: samenvoegen bibliotheekorganisaties

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

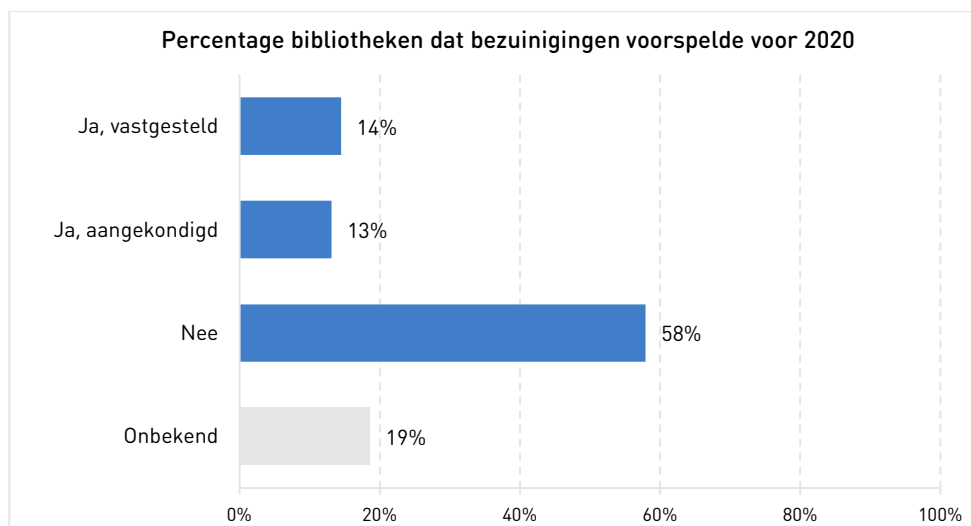
de infrastructuur (VOB, 2009) en de implementatie van de digitale bibliotheek (Bibliotheekcharter 2010-2012, 2009).



Bron: Van de Burgt & Van de Hoek, 2020; CBS, 2020.

## Financiële crisis beïnvloedt 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, 2020; CBS, 2020). 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). Ook na 2014 is een daling in de subsidies zichtbaar tot 2017, al is deze minder groot dan in de voorgaande jaren. De gemeentelijke subsidies daalden in deze jaren met 1 à 2% ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2019 ontving één op de vijf bibliotheekorganisaties minder subsidies dan in 2018. Voor 2020 verwachtte – tijdens de Gegevenslevering Wsob over 2019 – ruim een kwart van de bibliotheken te maken te krijgen met bezuinigingen (Van de Burgt & Van de Hoek, 2020a; CBS, 2020).



Bron: Van de Burgt & Van de Hoek, 2020.

## Verenging bibliotheekfuncties

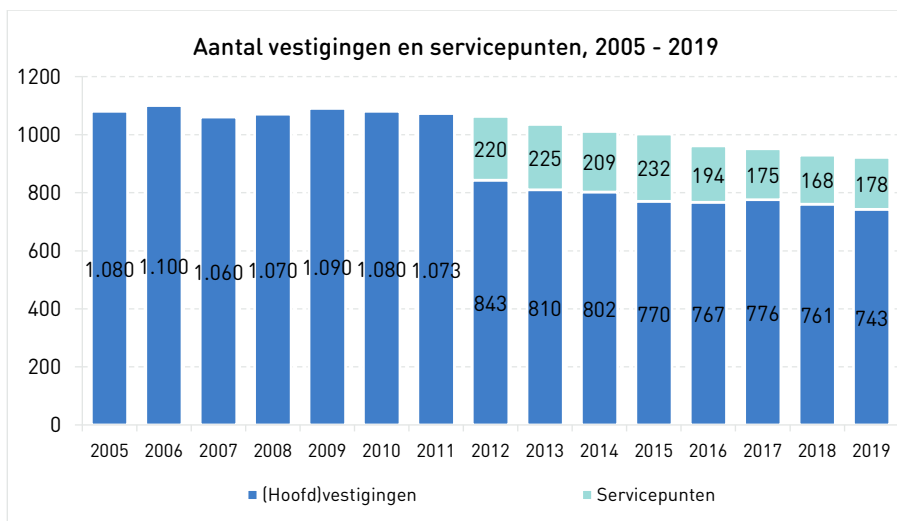
In reactie op deze bezuinigingen vond een verenging van de functies plaats die bibliotheken uitvoerden. Zo koos 36% van de bibliotheken ervoor om taken die niet rechtstreeks met lezen en leesbevordering te maken hadden, af te stoten. Bijna de helft van de bibliotheken (45%) besloot taken die niet rechtstreeks 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 48% en 31% bovenaan, terwijl er beduidend minder activiteiten worden georganiseerd rondom kunst en cultuur (8%), kennis en informatie (7%) en ontmoeting en debat (6%) (Van de Burgt & Van de Hoek, 2020).

## Bibliotheken sluiten door stijgende zorgkosten

Tot 2017 is de blijvend teruglopende financiering vanuit de gemeente waarschijnlijk een belangrijke oorzaak van de bezuinigingen: 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 beïnvloeden 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 2019 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 10,9 miljoen in 2019 (Van de Burgt & Van de Hoek, 2020; CBS, 2020). 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 145 in 2019 (Harteveld et al., 2015; Van de Burgt & Van de Hoek, 2020; CBS, 2020).



Bron: Van de Burgt & Van de Hoek, 2020; CBS, 2020.

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

### Invloed van de coronacrisis op de financiën van de bibliotheek

De coronacrisis, die vanaf half maart 2020 de bibliotheeksector afwisselend in meer en mindere mate beperkte in haar dienstverlening, zorgde voor angst voor bezuinigingen onder bibliotheken. Zij voorzagen dat gemeenten minder financiële ruimte zouden hebben om de bibliotheek te ondersteunen, omdat zij hun geld tijdens de crisis moesten investeren in andere zaken. Voor 2020 verwachtte – in de periode mei-juli, tijdens de Gegevenslevering Wsob over 2019 – ruim een kwart van de bibliotheken te maken te krijgen met bezuinigingen (Van de Burgt & Van de Hoek, 2020a; CBS, 2020). Daarnaast liepen bibliotheken tijdens deze periode op andere manieren inkomsten mis. Zo kregen ze tijdens de sluiting geen vergoedingen voor het reserveren en uitlenen van boeken en andere materialen. Omdat tijdens de dieptepunten van de coronacrisis de bevolking werd afgeraden te straat op te gaan, besloten veel bibliotheken van de telaarogelden op te schorten – normaliter tevens een belangrijke inkomstenbron. Ook zegde een zeer klein deel van de leden het bibliotheekabonnement op of besloot men het abonnement niet te verlengen. Daarnaast konden geen activiteiten worden georganiseerd, waardoor geen entreegelden konden worden geïnd (Van der Wal, 2020).

### Investerings moeten tijd doen keren

Tegenover de bezuinigingen waarmee bibliotheken de afgelopen decennia te kampen hebben gehad, staan ook investeringen die moeten zorgen voor een veranderende koers. In de [Rijksbegroting van 2019](#) is bijvoorbeeld opgenomen dat het kabinet in de jaren 2019-2021 jaarlijks 1 miljoen euro reserveert voor de bereikbaarheid van de openbare bibliotheek in de regio, om te zorgen voor een instandhouding van de voorzieningen. In twaalf kleine gemeenten komt in deze periode een nieuwe bibliotheek of wordt de huidige bibliotheek met extra investeringen behouden (OCW, 2019). Ook het [Bibliotheekconvenant 2020-2023](#), dat op 30 september 2020 werd ondertekend, pleit voor een ommekeer in het dalende aantal vestigingen. Dit convenant is gericht op een gespreid en toegankelijk lokaal netwerk van bibliotheken, zonder drempels voor de jeugd, als onderdeel van een sterk stelsel. Hierin is ook een subsidieregeling voor het leesoffensief opgenomen (VOB et al., 2020).

## Aanbevelingen voor de toekomst

Om de schade die de 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 horecagelegenheden. Toch blijft de situatie zorgelijk: de leestijd en het leesplezier onder Nederlanders blijven 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 (2020). [Bibliotheekstatistiek 2019](#). Den Haag: KB.
- › Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), StatLine (2020). [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 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).
- › Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2018). [Cultuur in een open samenleving](#). Den Haag: ministerie van OCW.
- › Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2019). [Een bieb in de buurt](#). Geraadpleegd op 14-11-2019.
- › Overheid (2015). [Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen](#).
- › Raad voor Cultuur (2018). [De daad bij het woord. Sectoradvies letteren en bibliotheken](#). Den Haag: Raad voor Cultuur.
- › Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (2010). *Sterk stelsel, groter bereik. Plan Sectorinstituut Openbare Bibliotheken 2010-2012*.

- › Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2009). [Bibliotheekcharter 2010-2012](#). Den Haag: VNG, IPO & Ministerie van OCW.
- › Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) (2009). [Agenda voor de toekomst. De strategie van de Vereniging van Openbare Bibliotheken voor de jaren 2009-2012](#). Utrecht: VOB.
- › Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) (2015). [Grijp de kansen van de nieuwe bibliotheekwet! Uitleg bij de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen \(Wsob\)](#). Utrecht: VOB.
- › Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Stichting Samenwerkende POI's Nederland (SPN), Interprovinciaal Overleg (IPO), KB & ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2020). [Bibliotheekconvenant 2020-2023. Convenant houdende afspraken over de bijdrage van de bibliotheekvoorziening in Nederland aan maatschappelijke opgaven](#).
- › Wal, E. van der (2020). [Corona's financiële impact op de bibliotheeksector](#). Dossier De bibliotheek in coronatijd. Geraadpleegd op 4-11-2020.