

Tussenbalans: de bibliotheeksector in 2012

Gemeentelijke bezuinigingen in de periode

2010-2014, effecten en vooruitblik

In opdracht van
het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken

Uitgevoerd door
Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies

Eindrapportage
Amersfoort, 2 oktober 2012
Drs. J.M. Kasperkovitz

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	6
2. Opzet	7
3. Respons.....	7
4. Overzicht over de bezuinigingen in de periode 2010-2014	11
5. Terugblik op 2010 en 2011: feitelijke bezuinigingen en hun effecten	12
a. Geëffectueerde bezuinigingen.....	12
b. Gevolgen voor het aanbod	14
c. Gevolgen voor de tarieven.....	14
d. Veranderingen in beleidskoers	14
e. Bibliotheken onder het instapniveau.....	15
f. Verlaging van oorspronkelijk aangekondigde bezuinigingen	15
6. Vooruitblik: bezuinigingen in de periode 2012-2014	16
a. Vastgestelde bezuinigingen.....	16
b. Aangekondigde bezuinigingen	17
c. Bibliotheken met zeer hoge bezuinigingen	18
d. Bibliotheken onder het instapniveau.....	18
7. Veranderingen in het beleid van bibliotheken.....	20
a. Veranderingen in de spreiding.....	20
b. Veranderingen in inhoudelijke invulling van het concept 'bibliotheek'	21
8. Conclusie	23
Referenties.....	25
Bijlage: vergelijking van de uitkomsten uit drie jaar onderzoek	26

Samenvatting

Sinds eind 2009 hebben veel bibliotheken te maken gekregen met gemeentelijke bezuinigingen. Om zicht te krijgen op de omvang en de effecten van deze bezuinigingen heeft het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) opdracht gegeven hiernaar onderzoek te doen. Sinds 2009 wordt jaarlijks in kaart gebracht hoe de gemeentelijke bezuinigingen bij bibliotheken zich in de periode 2010-2014 ontwikkelen en welke effecten dit heeft op de bibliotheeksector.

Het onderzoek van 2012 vond plaats middels een webenquête onder alle basisbibliotheken. Bijna de helft van alle bibliotheken heeft deelgenomen aan de enquête. De bibliotheken die aan de enquête van 2012 hebben deelgenomen, hebben bijna zonder uitzondering ook in de twee voorgaande jaren meegedaan aan het onderzoek. Hierdoor kan er een goed beeld van de ontwikkelingen gegeven worden.

Inmiddels is de helft van de periode 2010-2014 verstreken. Het voorliggende onderzoek kijkt dan ook terug op wat er de afgelopen twee jaar daadwerkelijk gebeurd is en brengt vervolgens in kaart hoe de bezuinigingen bij bibliotheken zich van 2012 tot en met 2014 verder ontwikkelen en welke effecten hiervan verwacht worden.

In 2012 hebben bijna alle bibliotheken met bezuinigingen te maken of krijgen die alsnog. Slechts 8% van de bibliotheken verwacht op dit moment gedurende de periode 2010-2014 geen bezuinigingen te krijgen. 4% van de bibliotheken heeft de afgelopen twee jaar feitelijke bezuinigingen gehad, maar heeft voor de komende jaren geen verdere bezuinigingen aangekondigd gekregen. Bijna de helft van alle bibliotheken heeft op dit moment reeds feitelijke bezuinigingen achter de rug en heeft de komende jaren nog meer bezuinigingen vóór zich. 40% van de bibliotheken heeft tot nu toe nog niet hoeven bezuinigen, maar krijgt hier tussen 2012 en 2014 wel mee te maken.

Feitelijke bezuinigingen in 2010 en 2011 en de effecten daarvan

In 2010 en/of 2011 heeft ongeveer de helft van alle bibliotheken feitelijk moeten bezuinigen. 20% van de bibliotheken kreeg van de meeste of alle gemeenten uit hun verzorgingsgebied een bezuiniging opgelegd en een derde van de bibliotheken had enkele bezuinigende gemeenten in het verzorgingsgebied.

In 2010 was er gemiddeld over alle bibliotheken sprake van een lichte groei van de subsidie (0,9%). 15% van de bibliotheken moest in dat jaar bezuinigen, de hoogste bezuiniging bedroeg 6,6%. In 2011 was de groei van de gemiddelde subsidie gedaald tot 0,3%. Het aantal bibliotheken dat feitelijk moest bezuinigen was inmiddels 35% en de hoogste bezuiniging lag op 7%.

De bezuinigingen in 2010 en 2011 hebben negatieve effecten gehad op de hoeveelheid personeel in de front-office (bij 35% van de bibliotheken), op de omvang van de collectie (bij 26% van de bibliotheken) en op de openingsuren (bij 23% van de bibliotheken). Het personeel in de back-office is bij 19% van de bibliotheken verminderd en de activiteiten bij 14%. 8% van de bibliotheken heeft het aantal vestigingen teruggebracht. Bijna een kwart van de bibliotheken heeft de tarieven verhoogd. In 2011 werd 11% van de bibliotheken volledig onder het instapniveau gefinancierd, 20% van de bibliotheken had één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die onder het instapniveau subsidieerden.

Bij een aantal bibliotheken zijn de oorspronkelijk aangekondigde bezuinigingen uiteindelijk lager uitgevallen. 18% van de bibliotheken had één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die de

oorspronkelijke bezuinigingen verlaagd hebben. Door de meeste van deze bibliotheken vond intensieve lobby richting gemeenteraad plaats, soms in combinatie met publiciteit en acties van inwoners. Een klein aantal van deze bibliotheken maakte gebruik van een bezwaarprocedure.

Verwachte bezuinigingen voor 2012-2014

In de periode 2012-2014 heeft 80% van de bibliotheken te maken met reeds vastgestelde (en dus naar alle waarschijnlijkheid straks feitelijke) bezuinigingen. Uitgaande van deze vastgestelde bezuinigingen is er gemiddeld over alle bibliotheken in 2014 9,3% minder subsidie te besteden dan in 2011. De verschillen tussen bibliotheken zijn groot. Veel bibliotheken moeten over de jaren 2012-2014 in totaal tussen 5 en 10% bezuinigen. 9 bibliotheken moeten 10 tot 15% bezuinigen, 8 bibliotheken tussen 15 en 25%, 2 bibliotheken hebben te maken met een bezuiniging tussen 30 en 35% en 1 bibliotheek moet zelfs 47% bezuinigen.

Een kwart van de bibliotheken heeft naast deze reeds vastgestelde bezuinigingen ook nog te maken met minder formele, aangekondigde bezuinigingen voor de komende jaren. Als deze bezuinigingen worden meegerekend, daalt de gemiddelde subsidie over de jaren 2012-2014 met 9,7%. Het verschil tussen de daling op basis van de reeds vastgestelde bezuinigingen (9,3%) en de daling op basis van alle, dus ook de informeel aangekondigde bezuinigingen (9,7%) is betrekkelijk klein. Dit duidt erop dat de meeste (en de hoogste) bezuinigingen inmiddels een formeel karakter hebben. Van een deel van de aangekondigde bezuinigingen is echter de hoogte nog niet bekend, dus op dit punt zou het beeld nog kunnen veranderen.

Van de 80 bibliotheken die aan het onderzoek hebben deelgenomen, zijn er 8 die in de periode 2012-2014 te maken krijgen met zeer hoge bezuinigingen, variërend van 20% tot 47%. Er kan niet gezegd worden dat een bepaald type bibliotheek door dergelijke hoge bezuinigingen getroffen wordt. Deze 8 bibliotheken liggen in 5 verschillende provincies (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Zeeland). Deze 8 bibliotheken bestaan uit 1 kleine, 5 middelgrote, 1 grote en 1 zeer grote bibliotheek. Hun verzorgingsgebied varieert tussen stedelijk, landelijk met kleine kernen en gemengd. Zeer hoge bezuinigingen komen dus in alle grootteklassen voor en zowel in stedelijke als in landelijke gebieden.

In de periode 2012-2014 zal het percentage bibliotheken dat met de gehele subsidie (van alle subsidiërende gemeenten bij elkaar) onder het instapniveau wordt gefinancierd stijgen naar 24%. 35% van de bibliotheken heeft dan te maken met één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die met de subsidie onder dit niveau zitten.

Veranderingen in het beleid van bibliotheken

Om de bezuinigingen op te vangen, veranderen bibliotheken hun beleidskoers. De beleidskeuzen die in het bezuinigingsonderzoek van vorig jaar zichtbaar begonnen te worden, blijken inmiddels nog nadrukkelijker vorm te krijgen en te leiden tot zeer uiteenlopende richtingen waarin bibliotheken zich de komende jaren ontwikkelen.

Ongeveer de helft van de bibliotheken concentreert zich op een kwalitatief hoogwaardige centrale bibliotheek en zal hiervoor de komende jaren vestigingen afstoten. De andere helft van de bibliotheken wil juist zoveel mogelijk vestigingen openhouden voor een brede spreiding. Bijna driekwart van de bibliotheken stoot eigen gebouwen af en brengt de bibliotheekvoorziening onder in scholen, wijkcentra, verzorgingshuizen ed. Ruim een derde van de bibliotheken zal de komende jaren bemenste vestigingen vervangen door zelfbedieningsbibliotheken of heeft dit de afgelopen jaren reeds gedaan. Dit betekent dat de fysieke bibliotheek, in ieder geval als zelfstandig gebouw, op veel

plaatsen zal verdwijnen. Bibliotheekbezoekers zullen al naar gelang hun woonplaats met twee totaal verschillende typen bibliotheek te maken krijgen. De ene helft zal, mogelijk via een wat langere reistijd, gebruik maken van een centrale bibliotheek met een breed assortiment, de andere helft zal dichtbij gebruik maken van bibliotheekvoorzieningen met een minder breed aanbod. Dit kunnen zelfbedieningsbibliotheken zijn, schoolmediatheken of bibliotheekvoorzieningen die ondergebracht zijn bij andere organisaties.

Ook inhoudelijk kiezen bibliotheken verschillende wegen. De helft van de bibliotheken concentreert zich op de traditionele taken lezen en leesbevordering. Zij gaan taken die hier niet rechtstreeks mee te maken hebben afstoten en alleen nog aanbieden wanneer hiervoor externe financiering beschikbaar is. Tegelijkertijd is te zien dat 43% van de bibliotheken er juist bewust voor kiest om taken die niet rechtstreeks met lezen en leesbevordering te maken hebben, zoals ontmoeting en cultuur, *niet* af te stoten. Het aantal bibliotheken dat van plan is te bezuinigen op het aanbod voor ouderen, jeugd en speciale doelgroepen als dyslectici en laaggeletterden lijkt minder te zijn geworden dan in 2011, verreweg de meeste bibliotheken geven in 2012 aan hier niet voor te kiezen. Bijna de helft van de bibliotheken gaat boeken afstoten en kiest voor nieuwe vormen van informatievoorziening, de andere helft kiest er juist voor om dit niet te doen. Bijna 80% van de bibliotheken is bezig met het ontwikkelen van nieuwe concepten om de bibliotheekfunctie vorm te geven. De digitale bibliotheek speelt hierbij een grote rol.

Conclusie

Zowel qua spreiding als qua inhoudelijke invulling vinden er in de bibliotheeksector in de periode 2010-2014 dus duidelijke veranderingen plaats. Het fysieke aanbod van bibliotheken neemt op diverse plaatsen sterk af. Tegelijkertijd bieden ontwikkelingen op digitaal gebied nieuwe mogelijkheden voor de invulling van de bibliotheekfunctie. Veel bibliotheken gaan zich hier de komende jaren nadrukkelijk op richten. Lezen, leesbevordering en de informatiefunctie staan bij veel bibliotheken centraal, de ontmoetingsfunctie en de culturele functie staan door de bezuinigingen op veel plaatsen onder druk. Een deel van de bibliotheken kiest er bewust voor om zich juist ook hierop te blijven richten, de helft van de bibliotheken stoot deze taken af, tenzij er externe financiering voor beschikbaar is.

1. Inleiding

De afgelopen jaren hebben veel bibliotheken te maken gekregen met gemeentelijke bezuinigingen. Vanaf 2009 is jaarlijks onderzoek gedaan naar de omvang en de effecten van deze bezuinigingen. Na een eerste inventarisatie van de bezuinigingen eind 2009 door de VOB (Röst, 2010), heeft het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) opdracht gegeven dit verder te onderzoeken. Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies heeft in 2010 en 2011 hierover gerapporteerd (Kasperkovitz, 2010 en 2011).

De voorliggende rapportage is een vervolg op de eerdere onderzoeken en een verdere concretisering en toetsing van de uitkomsten uit 2010 en 2011. Een toetsing, omdat veel van de uitkomsten nog slechts berustten op aankondigingen door gemeenten en inschattingen door bibliotheekdirecteuren. In het voorliggende rapport, gebaseerd op de situatie in 2012, wordt een tussenbalans opgemaakt. In de eerste plaats wordt teruggeblikt op de jaren 2010 en 2011. Dit deel van de rapportage laat zien in hoeverre de aangekondigde bezuinigingen in 2010 en 2011 daadwerkelijk geëffectueerd zijn en welke gevolgen dit heeft gehad voor het aanbod, de tarieven en de algemene beleidskoers van de bibliotheken. Ook blijkt hoeveel bibliotheken in deze periode onder het instapniveau gesubsidieerd werden. Vervolgens wordt vooruitgekeken naar de nabije toekomst. Er wordt in kaart gebracht in welke mate bibliotheken in de periode 2012-2014 te maken krijgen met verdere bezuinigingen en hoeveel bibliotheken in deze periode met hun subsidie onder het instapniveau terecht gaan komen. Vervolgens wordt beschreven welke beleidskeuzes bibliotheken maken om de bezuinigingen op te vangen en hoe hierdoor de bibliotheeksector verandert. Tot slot wordt beschreven tot welke conclusies deze tussenbalans leidt. In de bijlage worden de uitkomsten uit drie jaar monitoring naast elkaar gelegd en wordt nagegaan in hoeverre de uitkomsten trends bleken te zijn of mogelijk in de praktijk anders uitvielen.

2. Opzet

Het onderzoek vond plaats middels een webenquête onder alle basisbibliotheken. Per email zijn alle directies van openbare bibliotheken door het SIOB aangeschreven met het verzoek deze enquête in te vullen. De enquête stond open van 16 maart tot en met 16 april 2012.

In totaal zijn 171 (basis)bibliotheken voor dit onderzoek aangeschreven. Dit zijn alle 164 basisbibliotheken van Nederland, waarbij Biblionet Groningen, die doorgaans als 1 basisbibliotheek geteld wordt, per cluster is aangeschreven en dus als 8 bibliotheken geteld is. Ook in Drenthe zijn de 12 afzonderlijke bibliotheken (en niet de netwerkorganisatie Biblionet) aangeschreven. Voor het totaal aantal bibliotheken maakt dit geen verschil, omdat de bibliotheken van Drenthe doorgaans apart en niet als 1 basisbibliotheek geteld worden.

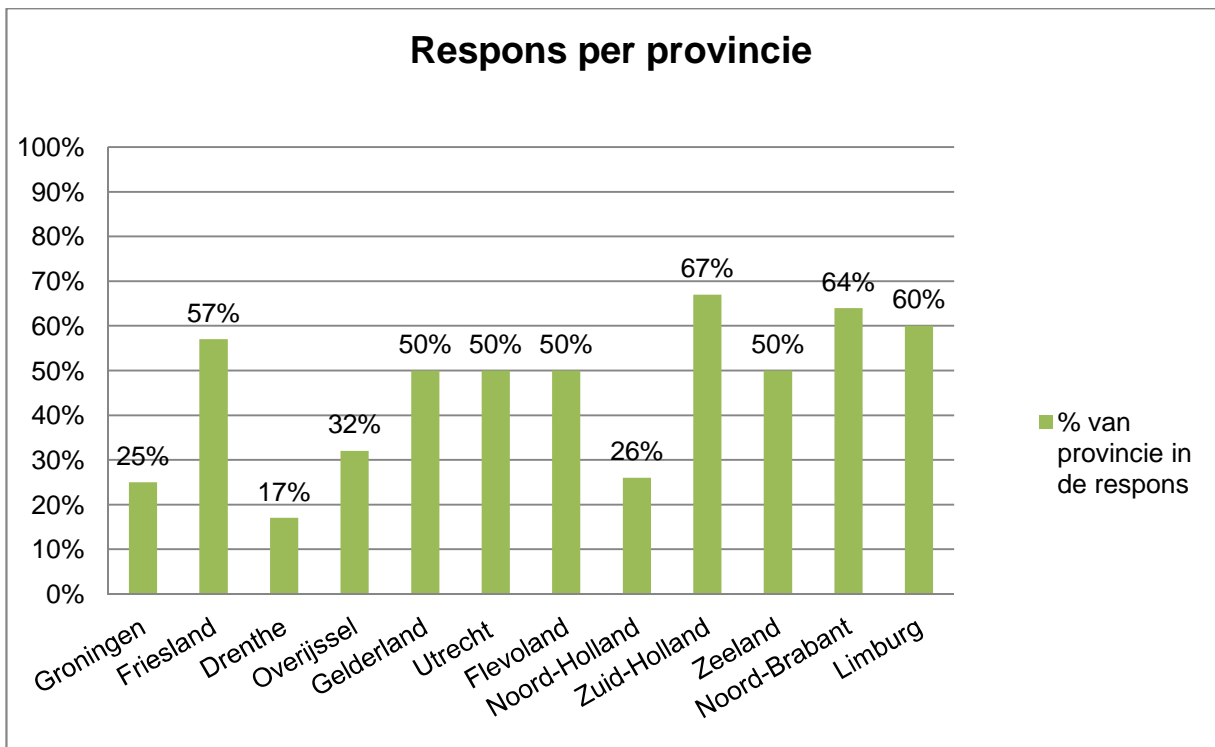
3. Respons

Van de 171 aangeschreven bibliotheken hebben 80 bibliotheken de enquête ingevuld. Dit is een respons van 47%. Deze respons is een stuk lager dan in 2010 en 2011, maar de bibliotheken die de enquête van 2012 hebben ingevuld hebben bijna zonder uitzondering ook in de twee voorgaande jaren aan het onderzoek meegedaan. Dit betekent dat er een goed beeld van de ontwikkelingen gegeven kan worden.

De bibliotheken die hebben deelgenomen aan de enquête hebben in totaal 199 subsidiërende gemeenten. Per 1 januari 2012 is het totale aantal gemeenten in Nederland 415¹. De respons heeft dus betrekking op 48% van alle Nederlandse gemeenten.

Daarmee beslaat de respons zowel qua bibliotheekorganisaties als qua subsidiërende gemeenten bijna de helft van Nederland. Vervolgens is de vraag of de bibliotheken in deze respons ook een representatieve weergave zijn van de bibliotheken in de verschillende provincies en van verschillende omvang. De volgende figuur geeft een overzicht van de verdeling per provincie.

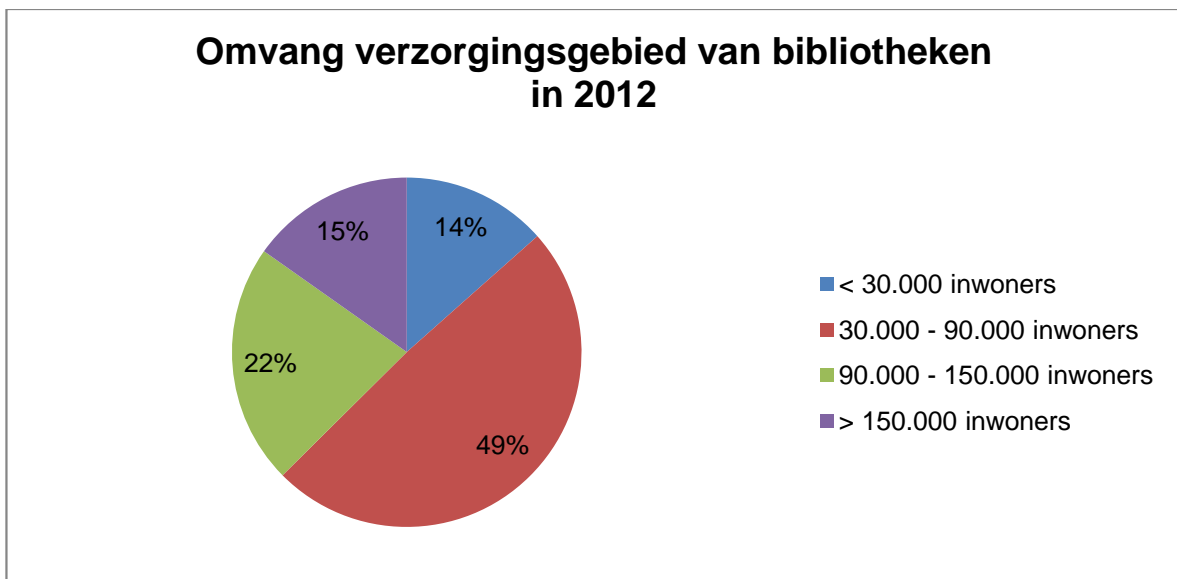
¹ Bron: CBS (verkregen op 25-4-2012 via: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>)



Figuur 1: respons per provincie

In de meeste provincies heeft de helft of meer van de bibliotheken deelgenomen aan dit onderzoek. In Zuid-Holland en Noord-Brabant heeft zelfs twee derde van de bibliotheken de enquête ingevuld. In Groningen, Drenthe, Overijssel en Noord-Holland daarentegen is de respons erg laag.

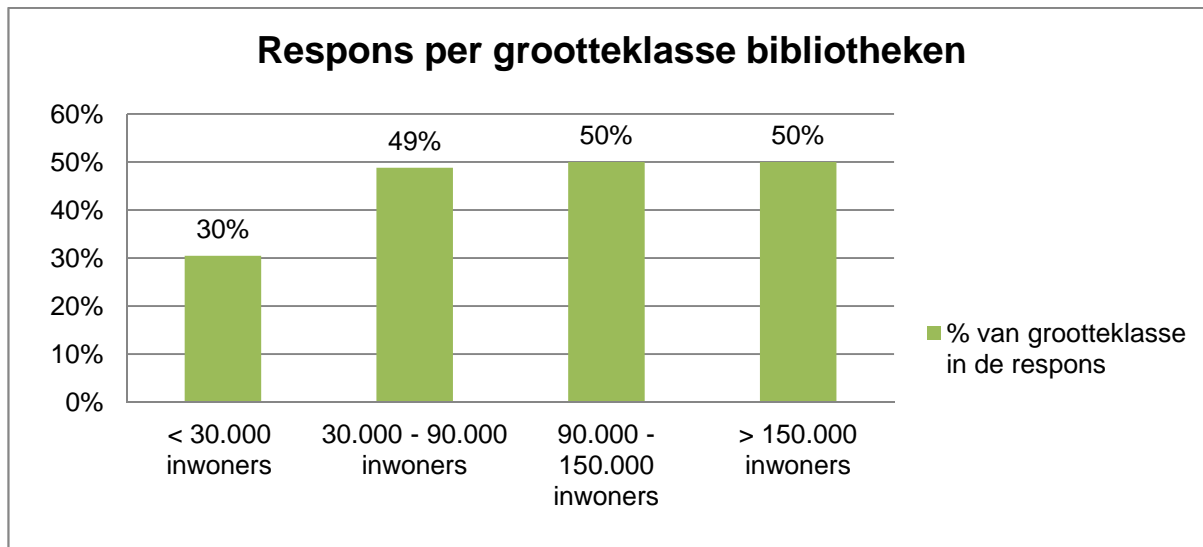
Als we kijken naar de vertegenwoordiging van de verschillende grootteklassen van bibliotheken in de respons ontstaat het volgende beeld. In 2012 was de verdeling in grootteklassen van alle 171 (basis)bibliotheken:



Figuur 2: omvang verzorgingsgebied van bibliotheken in 2012

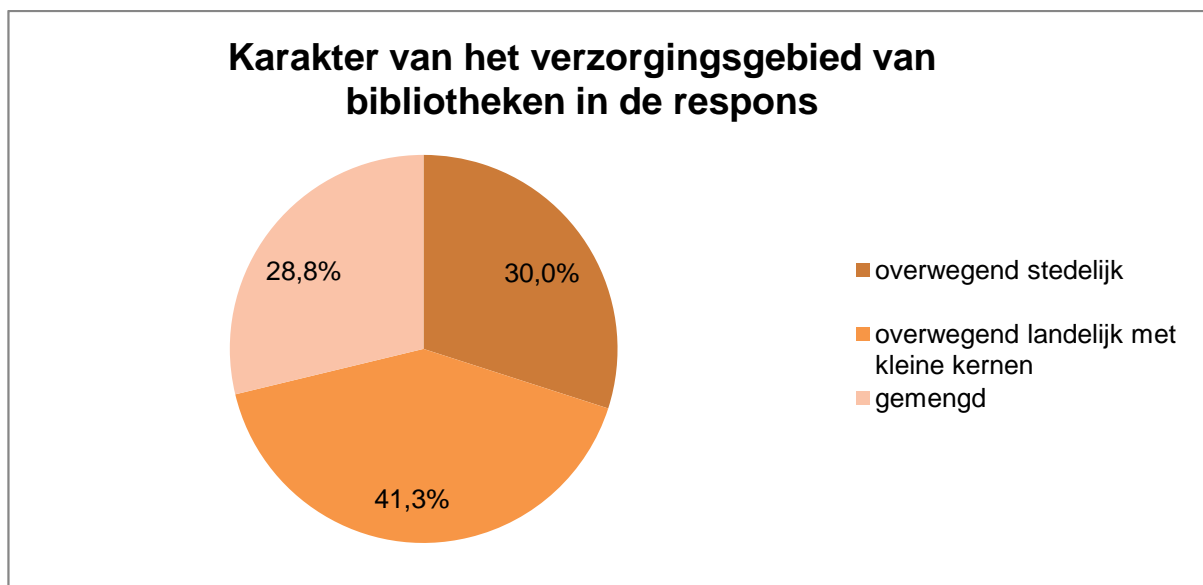
Verreweg de meeste bibliotheken zijn dus middelgroot, met een verzorgingsgebied van 30.000 tot 90.000 inwoners.

Uit deze vier grootteklassen heeft, met uitzondering van de kleine bibliotheken, steeds ongeveer de helft van de bibliotheken deelgenomen aan de enquête. Onder de kleine bibliotheken is de respons 30%. Verder hebben drie van de vier G4-bibliotheken deelgenomen aan dit onderzoek.



Figuur 3: respons per grootteklasse bibliotheken

Verder kan het karakter van het verzorgingsgebied van bibliotheken zeer verschillend zijn, variërend van stedelijk tot landelijk met kleine kernen of een mengvorm. In de respons zijn de verschillende soorten verzorgingsgebied allen vertegenwoordigd. Aangezien, voor zover bekend, nog niet systematisch in kaart is gebracht welk karakter de verzorgingsgebieden van alle basisbibliotheken hebben, kan hier ook niet nagegaan worden in hoeverre de respons op dit punt een afspiegeling is van de situatie in heel Nederland. In de respons ziet de verdeling van de verschillende soorten verzorgingsgebieden er als volgt uit:



Figuur 4: karakter van het verzorgingsgebied van de bibliotheken in de respons

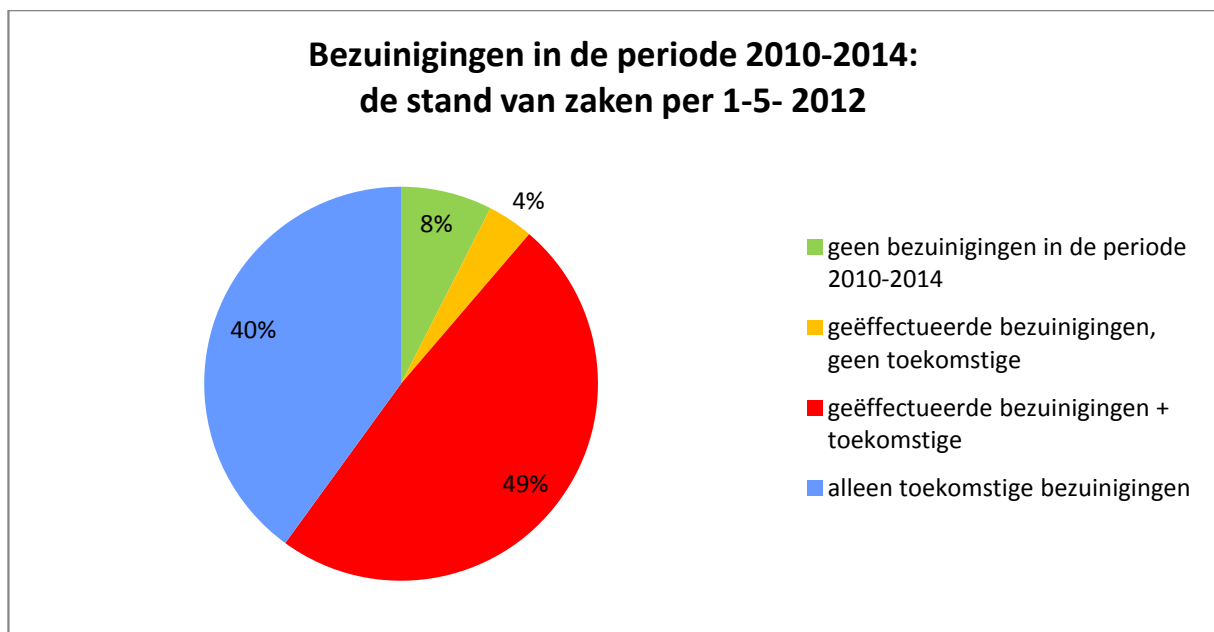
Deze verdeling is vrijwel identiek aan die van de respons uit 2011, toen 68% van alle bibliotheken de enquête had ingevuld. Het is dus aan te nemen dat dit een representatieve verdeling is voor alle Nederlandse bibliotheken.

Samenvattend kan gesteld worden dat, gezien de omvang en de samenstelling van de respons, de uitkomsten van dit onderzoek een goed beeld geven voor de verschillende grootteklassen bibliotheken, met uitzondering van de kleine bibliotheken met een verzorgingsgebied van minder dan 30.000 inwoners. Ook voor de meeste provincies biedt dit onderzoek een goede weergave van wat er bij hun bibliotheken speelt. Alleen voor Groningen, Drenthe, Overijssel en Noord-Holland kunnen op basis van dit onderzoek geen representatieve provincie-specifieke uitspraken gedaan worden. Tot slot zijn de verschillende typen verzorgingsgebied van bibliotheken (stedelijk, landelijk of gemengd) goed vertegenwoordigd in dit onderzoek.

4. Overzicht over de bezuinigingen in de periode 2010-2014

Sinds 2009 wordt jaarlijks in kaart gebracht hoe de gemeentelijke bezuinigingen bij bibliotheken zich ontwikkelen. Inmiddels kunnen we terugkijken op wat er de afgelopen twee jaar daadwerkelijk gebeurd is. Ook kijken we in hoeverre bibliotheken van 2012 tot en met 2014 met (nog meer) bezuinigingen geconfronteerd worden.

De stand van zaken in 2012 is als volgt. Slechts 8% van de bibliotheken verwacht op dit moment gedurende de periode 2010-2014 geen bezuinigingen te krijgen. 4% van de bibliotheken heeft de afgelopen twee jaar feitelijke bezuinigingen gehad, maar heeft voor de komende jaren geen verdere bezuinigingen aangekondigd gekregen. Bijna de helft van alle bibliotheken heeft op dit moment reeds feitelijke bezuinigingen achter de rug en heeft de komende jaren nog meer bezuinigingen vóór zich. 40% van de bibliotheken heeft tot nu toe nog niet hoeven bezuinigen, maar krijgt hier tussen 2012 en 2014 wel mee te maken.



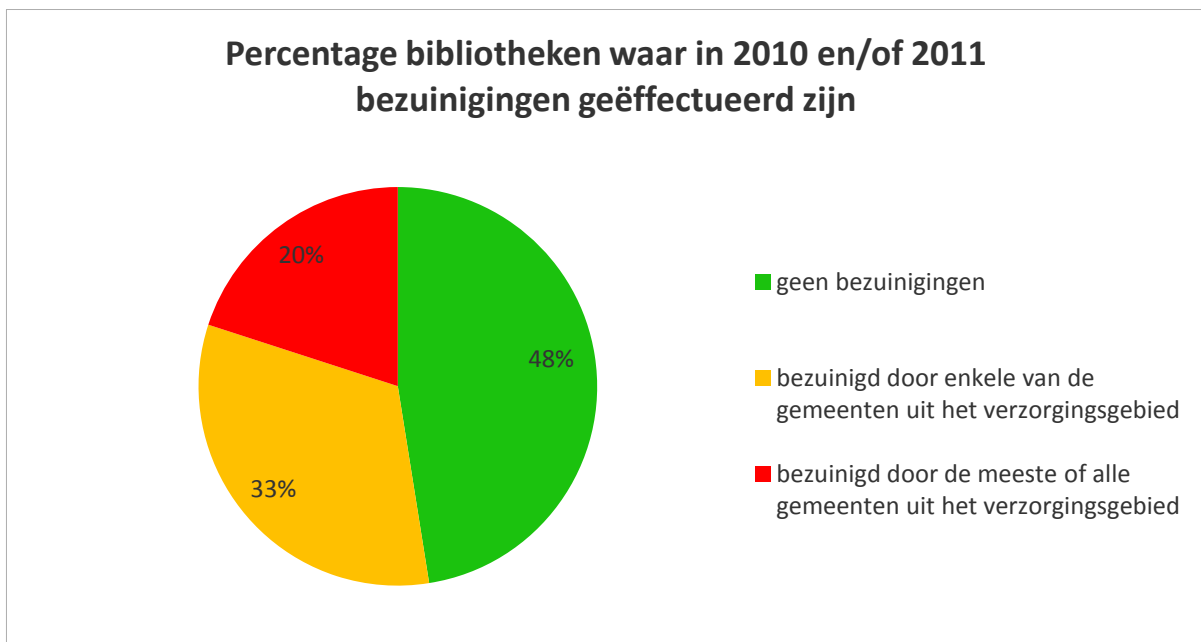
Figuur 5: tussenstand van de bezuinigingen over de periode 2010-2014

In het volgende hoofdstuk laten we zien welke bezuinigingen er in 2010 en 2011 daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en welke gevolgen dit heeft gehad voor het aanbod, de tarieven en de algemene beleidskoers van bibliotheken. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens geschetst hoe de bezuinigingen zich tot en met 2014 verder ontwikkelen en welke gevolgen dit heeft voor de keuzen die bibliotheken maken.

5. Terugblik op 2010 en 2011: feitelijke bezuinigingen en hun effecten

a. Geëffectueerde bezuinigingen

In 2010 en/of 2011 heeft ongeveer de helft van alle bibliotheken feitelijk moeten bezuinigen. 20% van de bibliotheken kreeg van de meeste of alle gemeenten uit hun verzorgingsgebied een bezuiniging opgelegd en een derde van de bibliotheken had enkele bezuinigende gemeenten in het verzorgingsgebied.



Figuur 6: feitelijke bezuinigingen in 2010 en/of 2011

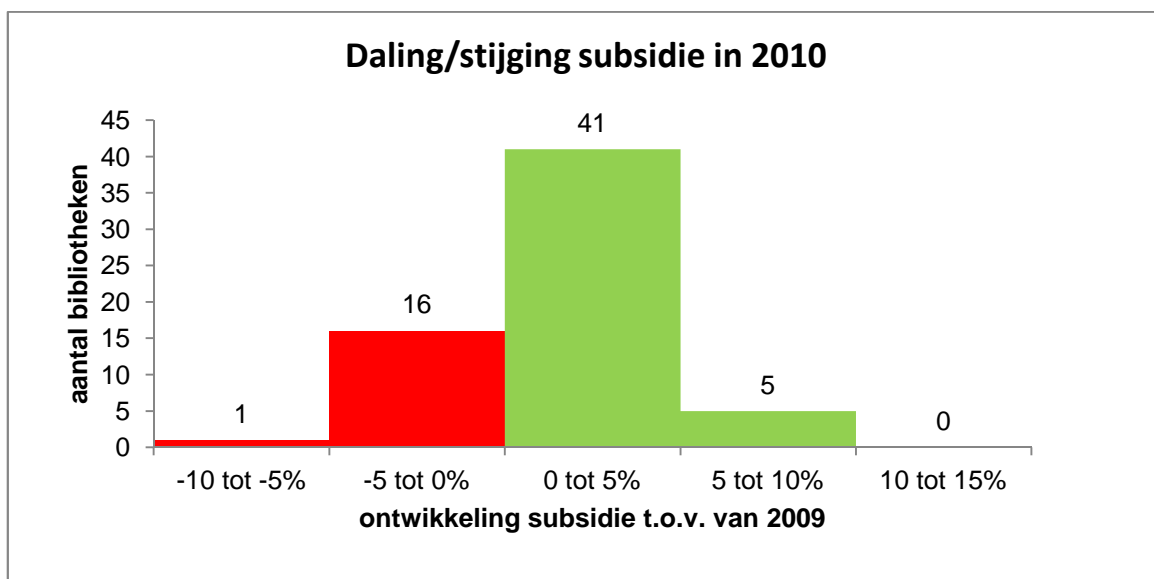
2007-2009

Uit onderzoek van DSP-groep naar de financiële structuur van openbare bibliotheken (Zoutman en Roorda, 2012) blijkt dat tussen 2007 en 2009 de gemiddelde structurele gemeentelijke subsidies stegen. Dit geldt voor alle gemeentegrootteklassen en zowel voor exploitatiesubsidies als voor budgetsubsidies. Ongeveer 40% van de gemeenten geeft een exploitatiesubsidie, 60% een budgetsubsidie. De gemiddelde exploitatiesubsidie bij kleine gemeenten (kleiner dan 30.000 inwoners) steeg het meest, namelijk met 12%. De stijging van de exploitatiesubsidie neemt af naarmate de gemeenten groter worden. Gemeenten uit de grootste categorie (groter dan 90.000 inwoners) hebben een gemiddelde stijging van de exploitatiesubsidie van 2%. Bij budgetsubsidies is het omgekeerde te zien, de kleinste gemeenten hebben hier een stijging van 4% en de grootste van 7%.

2010

In het voorgaande bezuinigingsonderzoek (Kasperkovitz, 2011) bleek dat in 2010 gemiddeld sprake was van een lichte groei (0,9%) van de subsidies van bibliotheken ten opzichte van 2009.

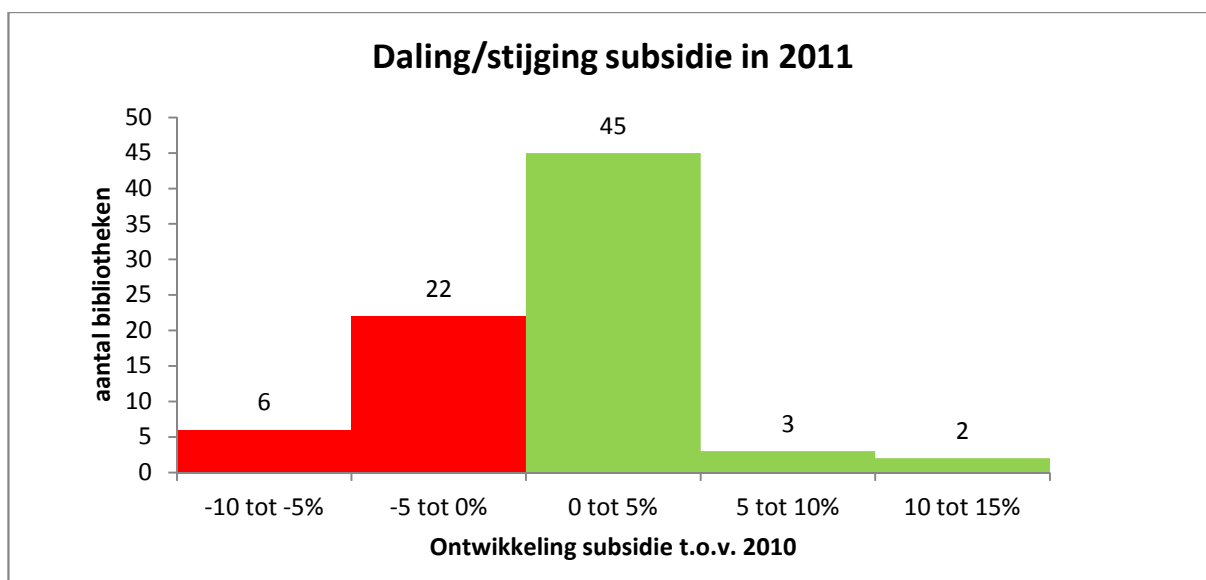
17 bibliotheken (15% van de bibliotheken die aan de enquête² hebben deelgenomen) hadden in 2010 te maken met een bezuiniging. De grootste bezuiniging was -6,6% en de grootste groei 9,4%.



Figuur 7: ontwikkeling van de subsidie in 2010

2011

In 2011 is de subsidie ten opzichte van 2010 gemiddeld met 0,3% gestegen. 28 bibliotheken (35% van de bibliotheken die aan de enquête³ hebben deelgenomen) hadden in 2011 te maken met een bezuiniging, aanzienlijk meer dus dan in 2010. De grootste groei in 2011 was 14,9% en de grootste bezuiniging -7%.



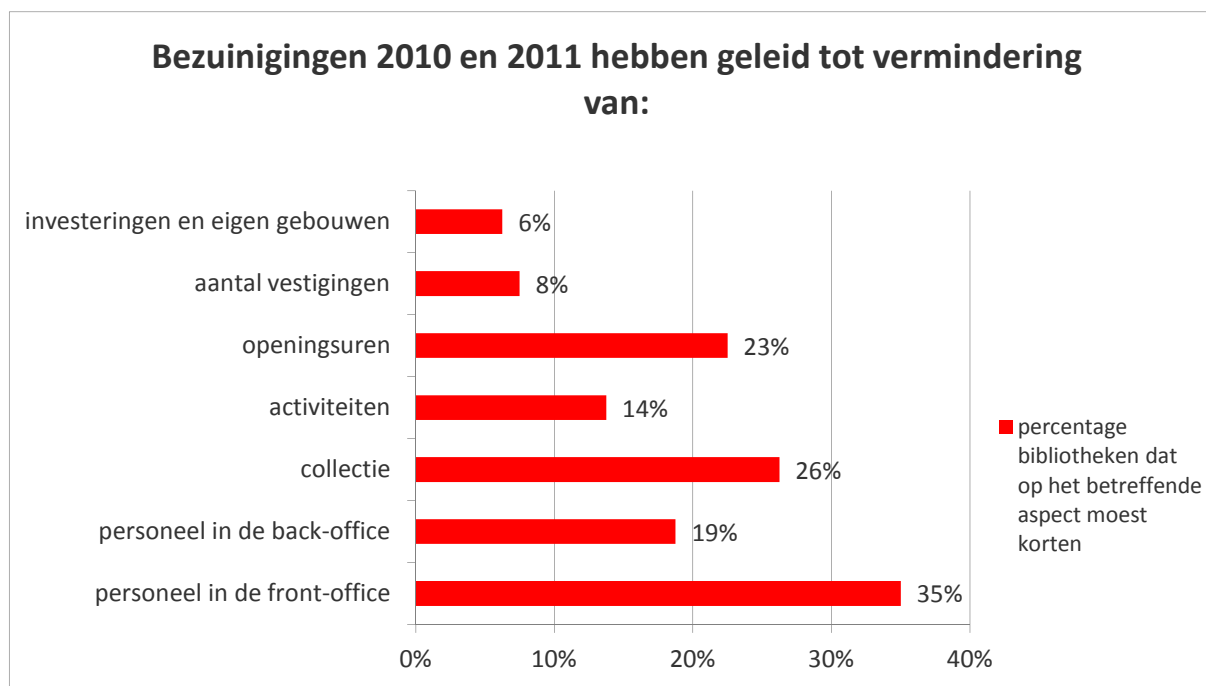
Figuur 8: ontwikkeling van de subsidie in 2011

² Gebaseerd op de enquête van 2011 met 112 deelnemende bibliotheken

³ Gebaseerd op de enquête van 2012 met 80 deelnemende bibliotheken

b. Gevolgen voor het aanbod

Om de bezuinigingen in 2010 en 2011 op te vangen hebben bibliotheken hun aanbod en personeel moeten verminderen. 35% van de bibliotheken heeft nu minder personeel in de front-office en ongeveer een kwart van de bibliotheken heeft gekort op de collectie en het aantal openingsuren. Het personeel in de back-office is bij 19% van de bibliotheken verminderd en de activiteiten bij 14%. Opvallend is dat slechts 8% van de bibliotheken het aantal vestigingen feitelijk heeft teruggebracht. Zoals in hoofdstuk 7 zal blijken worden juist op dit punt voor de toekomst grote veranderingen verwacht.



Figuur 9: effecten van bezuinigingen in 2010 en 2011 op het aanbod

c. Gevolgen voor de tarieven

In 2010 heeft 8% van de bibliotheken die aan het onderzoek hebben deelgenomen de tarieven voor volwassenen verhoogd, in 2011 14% en in 2012 11%. De meeste bibliotheken konden niet inschatten in hoeverre dit tot extra opzeggingen geleid heeft. Daar waar dit wel bekend is, varieert het percentage opzeggingen tussen 1,5% en 8,8% van het totale aantal volwassen leden. Voor de jeugd werden de tarieven vrijwel niet verhoogd, slechts 2 bibliotheken hebben in 2011 deze tarieven verhoogd, in 2010 en 2012 geen enkele. Overigens gaven enkele bibliotheken aan dat hun tariefsverhoging niet het gevolg was van de bezuinigingen, maar van provincie-brede afspraken of de keuze voor een andere tariefstructuur.

d. Veranderingen in beleidskoers

In 2010 en 2011 heeft 18% van de bibliotheken de algemene beleidskoers veranderd om de bezuinigingen op te kunnen vangen. Verschillende bibliotheken geven aan dat de spreiding veranderd is (vaak nevenvestigingen vervangen door servicepunten of schoolmediatheken) en dat het aanbod minder breed is. Cultuur en ontmoetingsfunctie zijn bij diverse bibliotheken komen te vervallen, veelal

richt men zich vooral op lezen en leesbevordering. 'Kunst van Lezen' wordt vaak genoemd als belangrijk activiteitengebied.

e. Bibliotheken onder het instapniveau

Als minimaal benodigde subsidie voor bibliotheken wordt vaak naar het instapniveau verwezen. Dit instapniveau dateert uit 2003 en bedroeg destijds 11, 12 en 15 euro per inwoner al naar gelang het aantal inwoners van de subsidiërende gemeente. Zoals echter ook de VNG in haar ledenbrief van 28 januari 2010 zegt moeten deze getallen uit 2003 nog geïndexeerd worden.

Ter vergelijking geeft de VNG in haar ledenbrief het nominaal accres van het gemeentefonds. Wanneer deze getallen voor indexering gebruikt worden ziet het instapniveau er door de jaren heen als volgt uit:

		< 30.000	30.000-90.000	> 90.000
2003	nominaal accres gemeentefonds⁴	€ 11,00	€ 12,00	€ 15,00
2004	-0,26%	€ 10,97	€ 11,97	€ 14,96
2005	1,64%	€ 11,15	€ 12,17	€ 15,21
2006	2,95%	€ 11,48	€ 12,52	€ 15,65
2007	4,24%	€ 11,97	€ 13,05	€ 16,32
2008	5,40%	€ 12,61	€ 13,76	€ 17,20
2009	5,90%	€ 13,36	€ 14,57	€ 18,21
2010	0,50%	€ 13,42	€ 14,64	€ 18,31
2011	0,50%	€ 13,49	€ 14,72	€ 18,40

Figuur 10: indexering instapniveau, exclusief huisvestingskosten (gemiddeld 20%)

20% van de bibliotheken die aan het voorliggende onderzoek hebben deelgenomen had in 2011 één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die een subsidie verstrekten onder het instapniveau. Bij 11% van de bibliotheken was zelfs de subsidie voor de gehele basisbibliotheek lager dan het instapniveau.

f. Verlaging van oorspronkelijk aangekondigde bezuinigingen

Bij een aantal bibliotheken zijn de oorspronkelijk aangekondigde bezuinigingen uiteindelijk lager uitgevallen. 18% van de bibliotheken had één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die de oorspronkelijke bezuinigingen verlaagd hebben. Door de meeste van deze bibliotheken vond intensieve lobby richting gemeenteraad plaats, soms in combinatie met publiciteit en acties van inwoners. Een aantal bibliotheken maakte gebruik van een bezwaarprocedure.

⁴ tot en met 2008 zijn de percentages uit de VNG-ledenbrief van januari 2010 overgenomen, voor 2009 t/m 2011 zijn de percentages uit het Aanvullend Bestuursakkoord Rijk-VNG van april 2009 gebruikt

6. Vooruitblik: bezuinigingen in de periode 2012-2014

Nu we in het voorgaande hoofdstuk gezien hebben welke bezuinigingen daadwerkelijk plaatsgevonden hebben en welke effecten dit gehad heeft, zal in dit hoofdstuk beschreven worden welke bezuinigingen de komende jaren nog verwacht worden, hoe concreet deze zijn en wat dit betekent voor het aantal bibliotheken onder het instapniveau.

a. Vastgestelde bezuinigingen

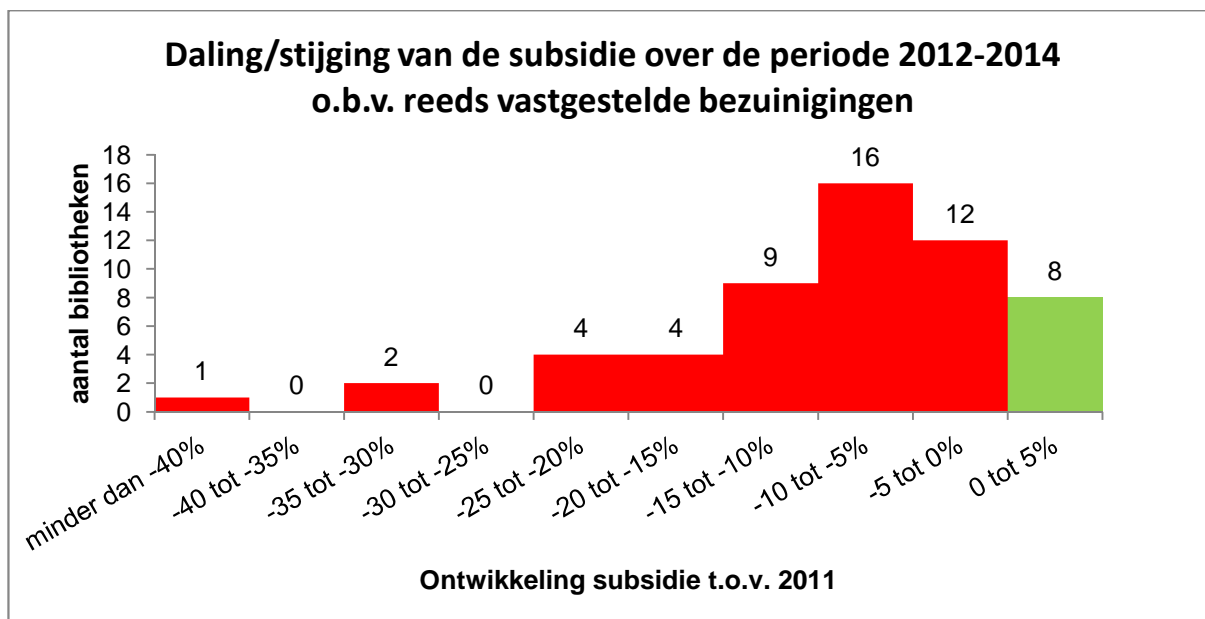
Vergeleken met het bezuinigingsonderzoek van 2011 zijn de bezuinigingen die op bibliotheken af komen in 2012 veel concreter. De voorgaande jaren betrof het voor een groot deel nog slechts aangekondigde bezuinigingen. Inmiddels heeft 80% van de bibliotheken te maken met reeds vastgestelde bezuinigingen voor de periode 2012-2014.



Figuur 11: vastgestelde bezuinigingen voor de periode 2012-2014

Als we kijken naar de hoogte van deze reeds vastgestelde bezuinigingen zien we dat bibliotheken in 2014 gemiddeld 9,3% minder subsidie zullen hebben dan in 2011. De verschillen tussen bibliotheken zijn echter groot.

Veel bibliotheken moeten over de jaren 2012-2014 in totaal tussen 5 en 10% bezuinigen. 9 bibliotheken moeten 10 tot 15% bezuinigen, 8 bibliotheken tussen 15 en 25%, 2 bibliotheken hebben te maken met een bezuiniging tussen 30 en 35% en 1 bibliotheek moet zelfs 47% bezuinigen.



Figuur 12: ontwikkeling van de subsidie in de periode 2012-2014 o.b.v. vastgestelde bezuinigingen

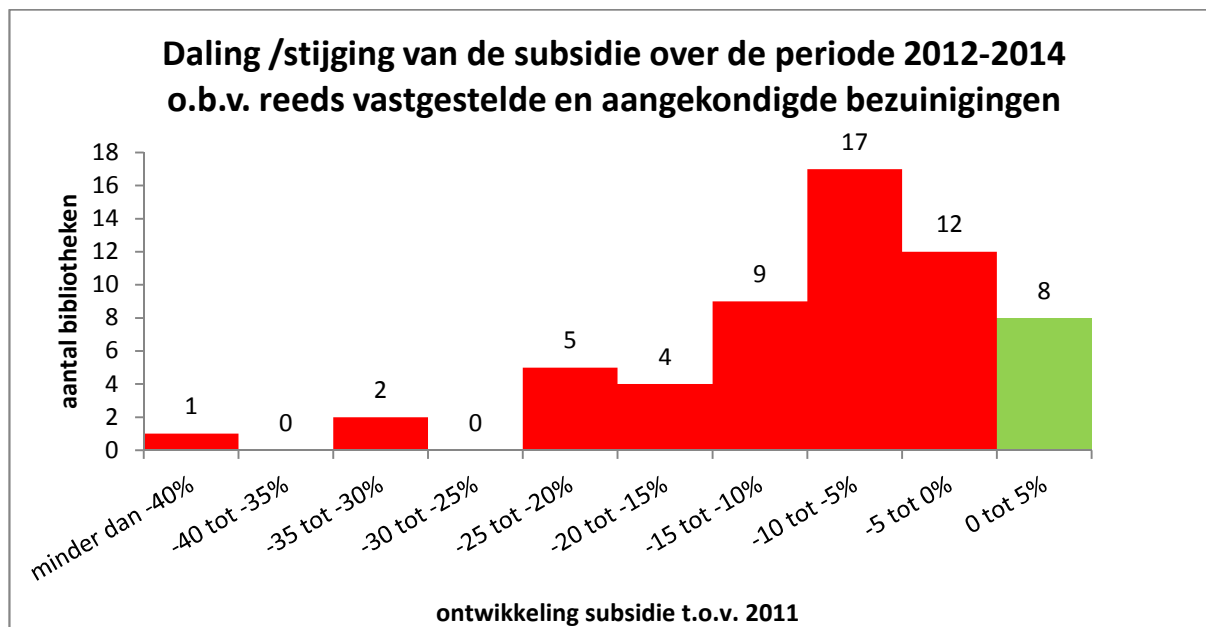
b. Aangekondigde bezuinigingen

Naast de reeds vastgestelde bezuinigingen heeft een aantal bibliotheken in de periode 2012-2014 ook te maken met aangekondigde bezuinigingen. Voor een deel betreft dit bibliotheken die nog geen vastgestelde bezuinigingen hebben, voor een deel echter ook bibliotheken die bovenop de vastgestelde bezuinigingen nog meer bezuinigingen aangekondigd gekregen hebben. In totaal heeft 26% van de bibliotheken die aan de enquête hebben deelgenomen voor de periode 2012-2014 bezuinigingen aangekondigd gekregen. Bij 34% van de bibliotheken is nog niet bekend of er de komende jaren nog meer bezuinigingen aankomen.



Figuur 13: (extra) aangekondigde bezuinigingen voor de periode 2012-2014

Van de aangekondigde bezuinigingen is nog lang niet altijd de hoogte bekend. Daar waar dit wel bekend is hebben we gekeken wat dit voor de ontwikkeling van de subsidie tot 2014 betekent. Als de reeds vastgestelde én de aangekondigde bezuinigingen daadwerkelijk uitgevoerd worden zullen bibliotheken in 2014 gemiddeld 9,7% minder subsidie ter beschikking hebben dan in 2011. De verdeling van de bezuinigingen blijft ongeveer hetzelfde. De extra aangekondigde bezuinigingen veranderen dus niet veel aan het totaal, wat erop duidt dat de meeste (en de hoogste) bezuinigingen reeds vastgesteld zijn.



Figuur 14: ontwikkeling van de subsidie over de periode 2012-2014 o.b.v. vastgestelde en (extra) aangekondigde bezuinigingen

c. Bibliotheken met zeer hoge bezuinigingen

Van de 80 bibliotheken die aan het onderzoek hebben deelgenomen zijn er 8 die in de periode 2012-2014 te maken krijgen met zeer hoge bezuinigingen, variërend van 20% tot 47%. Er kan niet gezegd worden dat een bepaald type bibliotheek door dergelijke hoge bezuinigingen getroffen wordt. Deze 8 bibliotheken liggen in 5 verschillende provincies (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Zeeland). 5 van deze bibliotheken zijn middelgroot (30.000 tot 90.000 inwoners), waarvan 3 een stedelijk verzorgingsgebied hebben, 1 een gemengd verzorgingsgebied en 1 een landelijk gebied met kleine kernen. De andere drie bibliotheken met zeer hoge bezuinigingen zijn 1 kleine bibliotheek (<30.000 inwoners) in een landelijk gebied, 1 grote (90.000-150.000 inwoners) in een landelijk gebied met kleine kernen en 1 zeer grote bibliotheek (>150.000 inwoners) met een stedelijk verzorgingsgebied. Zeer hoge bezuinigingen komen dus in alle grootteklassen voor en zowel in stedelijke als in landelijke gebieden.

d. Bibliotheken onder het instapniveau

Zoals in het vorige hoofdstuk bleek had in 2011 20% van de bibliotheken één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die onder het instapniveau subsidieerden en was bij 11% van de bibliotheken zelfs de subsidie voor de gehele basisbibliotheek lager dan het instapniveau.

Wanneer men de indexering van het instapniveau doortrekt voor de komende jaren ziet dit er volgens de huidige afspraken als volgt uit:

		< 30.000	30.000-90.000	> 90.000
2003	nominaal accres gemeentefonds⁵	€ 11,00	€ 12,00	€ 15,00
2004	-0,26%	€ 10,97	€ 11,97	€ 14,96
2005	1,64%	€ 11,15	€ 12,17	€ 15,21
2006	2,95%	€ 11,48	€ 12,52	€ 15,65
2007	4,24%	€ 11,97	€ 13,05	€ 16,32
2008	5,40%	€ 12,61	€ 13,76	€ 17,20
2009	5,90%	€ 13,36	€ 14,57	€ 18,21
2010	0,50%	€ 13,42	€ 14,64	€ 18,31
2011	0,50%	€ 13,49	€ 14,72	€ 18,40
2012	-0,10%	€ 13,48	€ 14,70	€ 18,38
2013	0,50%	€ 13,55	€ 14,78	€ 18,47
2014	2,40%	€ 13,87	€ 15,13	€ 18,91
2015	1,00%	€ 14,01	€ 15,28	€ 19,10

Figuur 15: indexering instapniveau, exclusief huisvestingskosten (gemiddeld 20%)

Wanneer we uitgaan van deze geïndexeerde bedragen voor het instapniveau, zien we dat het aantal bibliotheken, die op een lager niveau gesubsidieerd worden, de komende jaren aanzienlijk toeneemt. 35% van de bibliotheken die aan het onderzoek hebben deelgenomen, heeft aangegeven dat in de periode 2012-2014 één of meerdere gemeenten uit het verzorgingsgebied met hun subsidie onder het instapniveau terechtkomen. 24% van de bibliotheken verwacht dat in deze periode de subsidie voor de gehele basisbibliotheek lager zal zijn dan het instapniveau.

⁵ Tot en met 2008 zijn de percentages uit de VNG-ledenbrief van januari 2010 overgenomen. Voor 2009 t/m 2011 zijn de percentages uit het Aanvullend Bestuursakkoord Rijk-VNG van april 2009 gebruikt. Voor 2012-2015 zijn de percentages overgenomen uit de VNG-notitie van 10 november 2010 over de bijstelling van de ontwikkeling van het accres gemeentefonds in de Startnota van het Kabinet van 9 november 2010

7. Veranderingen in het beleid van bibliotheken

a. Veranderingen in de spreiding

Uit het bezuinigingsonderzoek van 2011 kwam een aantal trends naar voren in de beleidskeuzen die bibliotheken maken om de bezuinigingen op te vangen. In het onderzoek van 2012 zijn deze trends opnieuw getoetst. De beleidskeuzen die vorig jaar zichtbaar begonnen te worden blijken inmiddels nog nadrukkelijker vorm te krijgen en te leiden tot zeer uiteenlopende richtingen waarin bibliotheken zich de komende jaren ontwikkelen.

Kwalitatief hoogwaardige centrale bibliotheek versus een brede spreiding

Wat de spreiding van bibliotheekvoorzieningen betreft is er een tweedeling in het beleid van bibliotheken ontstaan. Ongeveer de helft van de bibliotheken concentreert zich op het openhouden van een kwalitatief hoogwaardige centrale en stoot hiervoor vestigingen af. 34% van de bibliotheken zal vanuit dit beleidsperspectief de komende jaren vestigingen afstoten, 15% heeft dit reeds gedaan. Daar staat tegenover dat 45% van de bibliotheken er juist voor kiest om zoveel mogelijk vestigingen open te houden voor een brede spreiding. 1 bibliotheek gaat hierin zover dat zij daarvoor de centrale vestiging gaat sluiten.

Afstoten van gebouwen en bibliotheekvoorzieningen onderbrengen in gebouwen van andere organisaties (scholen, wijkcentra, verzorgingshuizen)

60% van de bibliotheken gaat de komende jaren gebouwen afstoten en de bibliotheekvoorziening onderbrengen in scholen, wijkcentra, verzorgingshuizen ed. 9% van de bibliotheken heeft dit reeds gedaan. 10% van de bibliotheken is zelfs van plan om alle gebouwen (inclusief de centrale vestiging) af te stoten en de bibliotheekvoorziening op een geheel nieuwe manier vorm te geven. Dit betekent dat de bibliotheek als gebouw op veel plaatsen gaat verdwijnen.

Bemenste vestigingen vervangen door automaten

Ongeveer een kwart van de bibliotheken zal de komende jaren bemenste vestigingen vervangen door automaten. 14% van de bibliotheken heeft dit reeds gedaan. 51% van de bibliotheken kiest er juist expliciet voor om dit niet te doen.

b. Veranderingen in inhoudelijke invulling van het concept 'bibliotheek'

Ook in de inhoudelijke invulling van het concept 'bibliotheek' kiezen bibliotheken uiteenlopende richtingen. Een deel van de bibliotheken beperkt zich als gevolg van de bezuinigingen vooral tot de traditionele taken zoals lezen en leesbevordering, terwijl anderen juist ook de andere functies als ontmoeting en cultuur benadrukken. Een deel van de bibliotheken gaat boeken afstoten en zoekt nieuwe vormen van informatievoorziening, terwijl anderen juist bewust geen boeken gaan afstoten. De meeste bibliotheken gaan de komende jaren nieuwe concepten ontwikkelen waarmee de bibliotheekfunctie vormgegeven kan worden. De digitale bibliotheek speelt hierin een grote rol. De tendens om te bezuinigen op het aanbod voor ouderen, jeugd en speciale doelgroepen, die vorig jaar uit het bezuinigingsonderzoek naar voren kwam, lijkt minder te zijn geworden.

Concentratie op lezen en leesbevordering

Ongeveer de helft van de bibliotheken gaat zich vooral concentreren op de traditionele taken lezen en leesbevordering. 40% van de bibliotheken gaat taken die hier niet toe behoren de komende jaren afstoten, 5% van de bibliotheken heeft dit reeds gedaan. 46% van de bibliotheken gaat taken die niet rechtstreeks te maken hebben met lezen en leesbevordering alleen nog aanbieden als er externe financiering voor is.

Tegelijkertijd zien we dat 43% van de bibliotheken er juist bewust voor kiest om de taken die niet rechtstreeks met lezen en leesbevordering te maken hebben, zoals ontmoeting en cultuur, *niet* af te stoten.

Aanbod voor ouderen, jeugd en speciale doelgroepen

Verreweg de meeste bibliotheken kiezen ervoor om niet te bezuinigen op het aanbod voor ouderen, jeugd en speciale doelgroepen als dyslectici en laaggeletterden. Driekwart van de bibliotheken gaat het aanbod voor ouderen niet verminderen. 14% van de bibliotheken zal dit de komende jaren wel doen en 3% van de bibliotheken heeft dit reeds gedaan. 85% van de bibliotheken zal niet bezuinigen op het aanbod voor jeugd en jongeren. Slechts 3% van de bibliotheken gaat dit de komende jaren wel doen. 81% van de bibliotheken kiest ervoor om het aanbod voor speciale doelgroepen als dyslectici en laaggeletterden niet te verminderen. 9% van de bibliotheken gaat dit de komende jaren wel doen. In grote lijnen zal dus het aanbod voor dergelijke doelgroepen door de bezuinigingen niet sterk dalen.

Afstoten van boeken en aanbieden van nieuwe vormen van informatievoorziening

40% van de bibliotheken is van plan om de komende jaren boeken af te stoten en nieuwe vormen van informatievoorziening aan te bieden. 4% van de bibliotheken heeft dit reeds gedaan. Tegelijkertijd kiest 45% van de bibliotheken er juist voor om dit niet te doen. Net als bij lezen en leesbevordering ontstaat hier dus een tweedeling in de invulling van het concept bibliotheek.

Ontwikkelen van nieuwe concepten waarmee de bibliotheekfunctie vormgegeven kan worden

Bijna 70% van de bibliotheken gaat de komende jaren nieuwe concepten ontwikkelen waarmee de bibliotheekfunctie vormgegeven kan worden en 9% heeft dit al gedaan. De digitale bibliotheek speelt hierbij een grote rol.

Om een indruk te geven van de vernieuwende visies die bibliotheken ontwikkelen volgen hieronder een paar citaten van bibliotheekdirecteuren, die zij als toelichting gegeven hebben op de vraag naar hun inhoudelijke invulling van het concept 'bibliotheek' in de komende jaren.

'Wij willen de taken van de fysieke bibliotheek ook doorzetten naar de digitale wereld. Wij zoeken daarvoor naar manieren om de bibliotheek in de digitale media een rol te laten spelen. Onze medewerkers moeten actief in de digitale wereld aanwezig zijn om op deze manier de relevantie van de bibliotheek te laten zien. Dus actief aan ontsluiting van (digitale) informatie doen en niet wachten tot er iemand een vraag stelt. Hiervoor is een totale mentaliteitsverandering gewenst, daar scholen we bewust op en stellen we uren en faciliteiten voor beschikbaar. Wij vinden wel dat we minimaal een aansprekende centrale vestiging nodig hebben als showcase. Hier kunnen we laten zien waar de bibliotheek voor staat in zowel het fysieke als het digitale domein.'

'Ontmoeten doen we vooral na verhuizing van de bibliotheekfunctie naar vormen van kulturhusen en we gaan dat vormgeven samen met partners. Zonder partners geen ontmoetingsfunctie.'

'Meer efficiency: met minder collectie meer doen (retail) en meer centrale diensten, tot aan de informatiemedewerker toe, dat kan ook met digitale ondersteuning (en dan bedoel ik niet IBI e.d!) Personeelsvrije openingsuren! De digitale wereld maakt dat de mensen alles heel dichtbij tot hun beschikking willen hebben. Speel daar op in. De bibliotheek: gemakkelijk en dichtbij!'

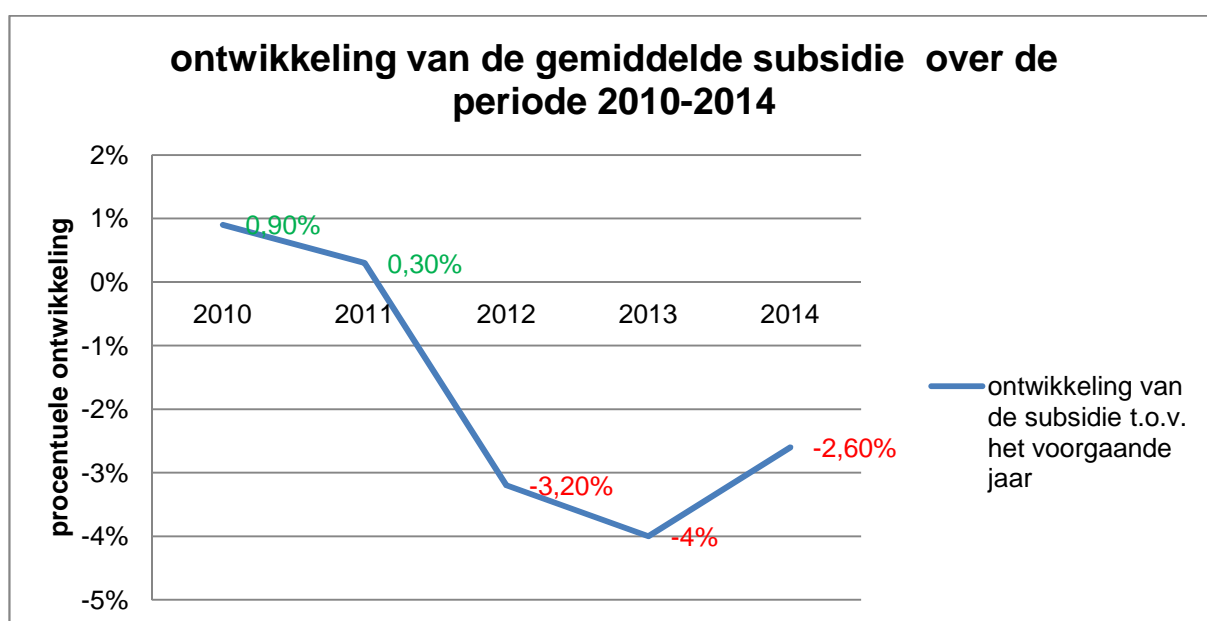
'We onderscheiden 3 lijnen:

- 1. de fysieke bibliotheek, minder maar kwalitatief goede bibliotheken op basis van de landelijke winkelformule (Groninger model) in kernen met een regiofunctie*
- 2. de educatieve bibliotheek (leidraad is de bibliotheek in de basisschool en de doorgaande lijn van 0 - 21 jaar)*
- 3. de digitale bibliotheek met 3 lijnen op basis van bibliotheek.nl en Bicatwise*
 - a. content (o.a. e-books)*
 - b. communicatie (o.a website) en*
 - c. administratieve processen'*

8. Conclusie

Sinds 2009 worden bibliotheken in toenemende mate geconfronteerd met gemeentelijke bezuinigingen. In 2010 was er gemiddeld over alle bibliotheken sprake van een lichte groei van de subsidie (0,9%). 15% van de bibliotheken moest in dat jaar bezuinigen, de hoogste bezuiniging bedroeg 6,6%. In 2011 was de groei van de gemiddelde subsidie gedaald tot 0,3%. Het aantal bibliotheken dat feitelijk moest bezuinigen was inmiddels 35% en de hoogste bezuiniging lag op 7%.

In de periode 2012-2014 heeft 80% van de bibliotheken te maken met reeds vastgestelde (en dus naar alle waarschijnlijkheid straks feitelijke) bezuinigingen. Wanneer we alleen uitgaan van deze reeds vastgestelde bezuinigingen (en de daarbovenop extra aangekondigde maar nog niet formele bezuinigingen buiten beschouwing laten) ziet de ontwikkeling van de gemiddelde subsidie er in de periode 2010-2014 als volgt uit:



In 2014 hebben bibliotheken gemiddeld 9,3% minder subsidie te besteden dan in 2011, uitgaande van de reeds vastgestelde bezuinigingen. Als we ook kijken naar de daarbovenop aangekondigde bezuinigingen (waar een kwart van de bibliotheken mee te maken heeft) daalt de gemiddelde subsidie over deze jaren met 9,7%. Het verschil tussen de daling op basis van de reeds vastgestelde bezuinigingen (9,3%) en de daling op basis van alle, dus ook de informeel aangekondigde bezuinigingen (9,7%) is betrekkelijk klein. Dit duidt erop dat de meeste (en de hoogste) bezuinigingen inmiddels een formeel karakter hebben. Van een deel van de aangekondigde bezuinigingen is echter de hoogte nog niet bekend, dus op dit punt zou het beeld nog kunnen veranderen.

De bezuinigingen in 2010 en 2011 hebben negatieve effecten gehad op de hoeveelheid personeel in de front-office (bij 35% van de bibliotheken), op de omvang van de collectie (bij 26% van de bibliotheken) en op de openingsuren (bij 23% van de bibliotheken). Het personeel in de back-office is bij 19% van de bibliotheken verminderd en de activiteiten bij 14%. 8% van de bibliotheken heeft het aantal vestigingen teruggebracht. Bijna een kwart van de bibliotheken heeft de tarieven verhoogd.

Door de bezuinigingen werd in 2011 11% van de bibliotheken volledig onder het instapniveau gefinancierd, 20% van de bibliotheken had één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die onder het instapniveau subsidieerden. In de periode 2012-2014 zal het percentage bibliotheken dat

volledig onder het instapniveau wordt gefinancierd stijgen naar 24%; 35% van de bibliotheken heeft dan te maken met één of meer gemeenten die met de subsidie onder dit niveau zitten.

Om de bezuinigingen op te vangen veranderen lokale bibliotheken hun beleidskoers. Dit leidt tot een grillig beeld van het toekomstige bibliotheeklandschap. Ongeveer de helft van de bibliotheken concentreert zich op een kwalitatief hoogwaardige centrale bibliotheek en stoot hiervoor nevenvestigingen af. De andere helft van de bibliotheken wil juist zoveel mogelijk vestigingen openhouden voor een brede spreiding. Bijna driekwart van de bibliotheken stoot eigen gebouwen af en brengt de bibliotheekvoorziening onder in scholen, wijkcentra, verzorgingshuizen ed. Ruim een derde van de bibliotheken zal de komende jaren bemenste vestigingen vervangen door zelfbedieningsbibliotheken of heeft dit de afgelopen jaren reeds gedaan. Dit betekent dat bibliotheekbezoekers al naar gelang hun woonplaats met twee totaal verschillende typen bibliotheek te maken gaan krijgen. De ene helft zal, mogelijk via een wat langere reistijd, gebruik maken van een centrale bibliotheek met een breed assortiment, de andere helft zal dichtbij gebruik maken van bibliotheekvoorzieningen met een minder breed aanbod. Dit kunnen zelfbedieningsbibliotheken zijn, schoolmediatheken of bibliotheekvoorzieningen die ondergebracht zijn bij andere organisaties.

Ook inhoudelijk kiezen bibliotheken verschillende wegen. De helft van de bibliotheken gaat taken die niet rechtstreeks te maken hebben met lezen en leesbevordering afstoten en alleen nog aanbieden wanneer hiervoor externe financiering beschikbaar is. Tegelijkertijd zien we dat 43% van de bibliotheken er juist bewust voor kiest om de taken die niet rechtstreeks met lezen en leesbevordering te maken hebben, zoals ontmoeting en cultuur, *niet* af te stoten. Verreweg de meeste bibliotheken kiezen ervoor om niet te bezuinigen op het aanbod voor ouderen, jeugd en speciale doelgroepen als dyslectici en laaggeletterden. Bijna de helft van de bibliotheken gaat boeken afstoten en kiest voor nieuwe vormen van informatievoorziening, de andere helft kiest er juist voor om dit niet te doen. Wel is bijna 80% van de bibliotheken bezig met het ontwikkelen van nieuwe concepten om de bibliotheekfunctie vorm te geven. De digitale bibliotheek speelt hierbij een grote rol.

Zowel qua spreiding als qua inhoudelijke invulling vinden er in de bibliotheeksector in de periode 2010-2014 dus duidelijke veranderingen plaats. Het fysieke aanbod van bibliotheken neemt op diverse plaatsen sterk af. Tegelijkertijd bieden ontwikkelingen op digitaal gebied nieuwe mogelijkheden voor de invulling van de bibliotheekfunctie. Veel bibliotheken gaan zich hier de komende jaren nadrukkelijk op richten. Lezen, leesbevordering en de informatiefunctie staan bij veel bibliotheken centraal, de ontmoetingsfunctie en de culturele functie staan door de bezuinigingen op veel plaatsen onder druk. Een deel van de bibliotheken kiest er bewust voor om zich juist ook hierop te blijven richten, de helft van de bibliotheken stoot deze taken af, tenzij er externe financiering voor beschikbaar is.

Referenties

CBS (2011). *Gemeentebegrotingen; per gemeente, baten en lasten, heffingen*. Verkregen op 28-3-2011 via statline.cbs.nl

CBS (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Verkregen op 25-4-2012 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>)

Kasperkovitz, J.M. (2010). *Een krimpens perspectief; gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk in de periode 2010-2013*. Amersfoort, Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies.

Kasperkovitz, J.M. (2011). *Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk; ontwikkeling van het bibliotheeklandschap in de periode 2010-2014*. Amersfoort, Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Geletterdheid in Nederland. Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015*. Bijlage 1 bij Kamerbrief 8 september 2011

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Kamerbrief Actieplan Kunst van Lezen*. OCW, 6 maart 2012.

Röst, L. (2010). *Onderzoek gemeentelijke bezuinigingen*. Den Haag, Vereniging van Openbare Bibliotheken. Verkregen op 12 juli 2010 van http://www.debibliotheken.nl/fileadmin/documenten/pdf_oranje/pdf_dienstverlening/Gemeentelijke_bezuinigingen_2010.pdf

VNG (2009) *Ledenraadpleging over aanvullend Bestuursakkoord Rijk-VNG 17 april 2009*. Lbr. 09/052

VNG (2010). *Ledenbrief betreffende bibliotheekcharter 2010-2012*. Lbr.10/014

VNG (2010). *Accres gemeentefonds na bijstelling in Startnota van het Kabinet*. VNG, 10 november 2010. Verkregen op 4-5-2012 via <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=101655&ch=DEF>

Zoutman, R. en W. Roorda (2012). *Basismetings financiële structuur openbare bibliotheeksector*. Amsterdam, DSP-groep BV

Bijlage: vergelijking van de uitkomsten uit drie jaar onderzoek

Het voorliggende rapport is het derde in een reeks van drie onderzoeken naar de gemeentelijke bezuinigingen bij bibliotheken sinds 2010. In deze bijlage worden de uitkomsten uit de drie onderzoeken naast elkaar gelegd en wordt nagegaan in hoeverre de uitkomsten wijzen op trends of dat zij uiteindelijk anders uitvielen.

Om de leesbaarheid te bevorderen worden de onderzoeken hier niet aangeduid met het jaar van verschijnen, omdat dit dezelfde jaren zijn als de jaren waarover in ieder van de onderzoeken gerapporteerd wordt. De onderzoeken worden daarom hieronder aangeduid met eerste, tweede en derde onderzoek.

- Eerste onderzoek: uitgevoerd in 2010, rapportage 'Een krimpend perspectief, gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk in de periode 2010-2013
- Tweede onderzoek: uitgevoerd in 2011, rapportage 'Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk; ontwikkeling van het bibliotheeklandschap in de periode 2010-2014
- Derde onderzoek: uitgevoerd in 2012, voorliggende rapportage 'Tussenbalans: de bibliotheeksector in 2012; gemeentelijke bezuinigingen in de periode 2010-2014, effecten en vooruitblik

Aantal bibliotheken dat moet bezuinigen

In de drie jaren waarin de gemeentelijke bezuinigingen gemonitord zijn had ongeveer 90% van de bibliotheken in de periode 2010-2014 te maken met bezuinigingen. In het begin van deze periode waren veel bezuinigingen nog slechts voornemens van de gemeenten, maar door de jaren heen werden de bezuinigingen bij steeds meer bibliotheken definitief. Waar in 2010 nog slechts 30% van de bibliotheken reeds vastgestelde bezuinigingen had, was dit in 2011 opgelopen naar 59%. In 2012 blijkt 80% van de bibliotheken te maken te hebben met reeds vastgestelde bezuinigingen voor de komende jaren. De helft van de bibliotheken heeft anno 2012 al feitelijke bezuinigingen moeten doorvoeren in de voorgaande jaren.

Hoogte van de bezuinigingen

In het eerste onderzoek had 17% van de bibliotheken te maken met een vastgestelde bezuiniging voor 2010. Daarnaast had ook nog eens 24% van de bibliotheken voor 2010 een bezuiniging aangekondigd gekregen. Verder had op dat moment 21% van de bibliotheken reeds vastgestelde bezuinigingen voor 2011 en 51% had aangekondigde bezuinigingen voor dat jaar. Voor de periode 2012-2014 waren tijdens het eerste onderzoek nog weinig concrete bedragen bekend en de meeste bezuinigingen waren slechts aangekondigd. Voor 2012 en 2013 had 18% te maken met reeds vastgestelde bezuinigingen en omstreeks 50% met aangekondigde bezuinigingen.

In het tweede onderzoek bleek uiteindelijk 15% van de bibliotheken in 2010 feitelijk te hebben moeten bezuinigen, aanzienlijk minder dus dan op grond van de vastgestelde en voorgenomen bezuinigingen in het eerste onderzoek verwacht werd. Verreweg de meeste bezuinigingen bedroegen tot maximaal 5% van de subsidie. Omdat de overige bibliotheken in dat jaar nog geen feitelijke bezuinigingen

hadden, maakte de subsidie over alle bibliotheken in 2010 gemiddeld een lichte groei door van 0,9%. Voor 2011 had tijdens het tweede onderzoek 30% van de bibliotheken een vastgestelde bezuiniging. Het aantal vastgestelde bezuinigingen voor 2011 was dus ten opzichte van het eerste onderzoek gestegen (van 21% naar 30%), maar minder dan op grond van de voorgenomen bezuinigingen (bij 51%) verwacht werd. Ook voor de periode 2012-2014 ligt het aantal vastgestelde bezuinigingen in het tweede onderzoek hoger dan in het eerste onderzoek, voor 2012 is dat 38% van de bibliotheken, voor 2013 27% en voor 2014 20%. In het tweede onderzoek gaven bibliotheken aan dat op basis van reeds vastgestelde bezuinigingen de subsidie gemiddeld gedurende de periode 2012-2014 met 7,9% zal dalen. Wanneer ook de voorgenomen bezuinigingen erbij betrokken worden bedraagt de verwachte daling over deze drie jaren 9,1%. De meeste bibliotheken hebben voor deze periode vastgestelde bezuinigingen van maximaal 5%. Een wat kleinere groep heeft bezuinigingen van 5 tot 10%. Met de voorgenomen bezuinigingen neemt deze tweede groep toe en ook de groep bibliotheken die bezuinigingen van 10 tot 15% verwacht stijgt dan.

In het derde onderzoek bleek 35% van de bibliotheken in 2011 feitelijke bezuinigingen gehad te hebben, 5% meer dus dan er ten tijde van het tweede onderzoek voor 2011 was vastgesteld. In 2011 was er gemiddeld over alle bibliotheken nog steeds een lichte groei van 0,3% van de subsidie en hadden de meeste bibliotheken te maken met bezuinigingen tot maximaal 5%. Wel was er inmiddels een groter aantal bibliotheken met een bezuiniging van 5 tot 10%. Voor de periode 2012-2014 heeft volgens het derde onderzoek inmiddels 80% van de bibliotheken vastgestelde bezuinigen en 26% (deels daarbovenop) nog aangekondigde bezuinigingen. In het derde onderzoek blijken bibliotheken op basis van de reeds vastgestelde bezuinigingen in de periode 2012-2014 gemiddeld een daling van 9,3% van hun subsidie door te maken. Wanneer ook de voorgenomen bezuinigingen erbij betrokken worden is dit 9,7%. Dit verschil van slechts 0,4% tussen vastgesteld en vastgesteld+voorgenomen past bij het feit dat inmiddels een zeer groot deel van de bibliotheken (80%) reeds vastgestelde bezuinigingen heeft. De bezuinigingen worden dus steeds concreter en de meeste bezuinigingen lijken inmiddels vastgesteld. De meeste bibliotheken hebben op basis van dit derde onderzoek in de periode 2012-2014 te maken met een bezuiniging van 5 tot 10%. Daarnaast neemt ook het aantal bibliotheken met een bezuiniging van 10 tot 15% toe.

Door de drie onderzoeken heen stijgt dus het aantal bibliotheken met vastgestelde bezuinigingen sterk. Toch blijken niet alle voorgenomen bezuinigingen omgezet te worden in vastgestelde bezuinigingen. Het aantal bibliotheken dat feitelijk in 2010 en 2011 heeft moeten bezuinigen blijkt beduidend lager te liggen dan het aantal bibliotheken dat blijkens het eerste onderzoek voor die periode bezuinigingen verwachtte. De prognose voor de verwachte hoogte van de bezuinigingen in de periode 2012-2014 is vrij consistent, gemiddeld is de verwachte subsidie in 2014 bijna 10% minder dan in 2011, zowel in het tweede als in het derde onderzoek. In het derde onderzoek is deze prognose inmiddels gebaseerd op overwegend vastgestelde bezuinigingen.

Verlaging van oorspronkelijk aangekondigde bezuinigingen

In het derde onderzoek bleek dat bij een aantal bibliotheken de oorspronkelijk aangekondigde bezuinigingen in 2010 en/of 2011 uiteindelijk lager zijn uitgevallen. 18% van de bibliotheken had één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die de oorspronkelijke bezuinigingen verlaagd hebben. Door de meeste van deze bibliotheken vond intensieve lobby richting gemeenteraad plaats, soms in combinatie met publiciteit en acties van inwoners. Een klein aantal van deze bibliotheken maakte gebruik van een bezwaarprocedure.

Extreem hoge bezuinigingen

In het eerste onderzoek was de vraag of mogelijk een groot aantal bibliotheken te maken zou krijgen met extreem hoge bezuinigingen. Op dat moment waren er 4 bibliotheken met reeds vastgestelde bezuinigingen tussen 30 en 45% en nog eens 4 met aangekondigde bezuinigingen van dezelfde

hoogte. In het derde onderzoek zijn er drie bibliotheken die met dergelijk hoge bezuinigingen te maken blijken te hebben. Niet alle bibliotheken uit het eerste onderzoek hebben ook aan de latere onderzoeken deelgenomen en omgekeerd. Over alle drie onderzoeken bekeken gaat het in totaal om 10 bibliotheken die dusdanig hoge bezuinigingen vastgesteld of aangekondigd gekregen hebben. Of deze daadwerkelijk geëffectueerd worden kan op basis van de huidige gegevens niet worden vastgesteld, aangezien de hoogste bezuinigingen in 2010 en 2011 6,6% respectievelijk 7% waren.

Bibliotheken onder het instapniveau

Vanaf het tweede onderzoek werd ook nagegaan in hoeverre bibliotheken door de bezuinigingen met hun subsidie onder het instapniveau terecht zouden komen. In het tweede onderzoek bleek dat in 2010 11% van de bibliotheken onder het instapniveau gefinancierd werd. Uit het derde onderzoek kwam naar voren dat in 2011 eveneens 11% van de bibliotheken volledig onder het instapniveau gefinancierd werd. 20% van de bibliotheken had in dat jaar één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die onder het instapniveau subsidieerden.

Uit beide onderzoeken blijkt dat ongeveer een kwart van alle basisbibliotheken verwacht gedurende de periode 2012-2014 met de gehele subsidie (van alle subsidiërende gemeenten bij elkaar) onder het instapniveau terecht te komen. 35% van de bibliotheken heeft dan naar verwachting te maken met één of meer gemeenten in het verzorgingsgebied die met de subsidie onder dit niveau zitten.

Gevolgen voor de dienstverlening

Voor de eerste jaren van de periode 2010-2014 werd in de tot nu toe gehouden onderzoeken verwacht dat veel bibliotheken in de eerste plaats op het personeel in de frontoffice zouden bezuinigen. In 2010 en/of 2011 heeft feitelijk 35% van de bibliotheken daadwerkelijk het personeel in de frontoffice verminderd. Ook op de collectie zouden veel bibliotheken in deze eerste jaren gaan bezuinigen. Feitelijk heeft 26% van de bibliotheken de collectie verminderd. Verder werden voor de eerste jaren ook voor de openingsuren sterke effecten van de bezuinigingen verwacht. 23% van de bibliotheken heeft in 2010/2011 daadwerkelijk het aantal openingsuren teruggebracht. Rond 20% van de bibliotheken verwachtte dat in 2011 de bezuinigingen effect op de hoeveelheid personeel in de backoffice zouden hebben. In 2010 en/of 2011 heeft feitelijk 19% van de bibliotheken het personeel in de backoffice verminderd.

Het sluiten van vestigingen werd vooral voor de tweede helft van de periode 2010-2014 verwacht. Maar ook voor 2011 verwachtte al bijna 20% van de bibliotheken vestigingen te zullen sluiten. Feitelijk bleek uiteindelijk 8% van de bibliotheken in 2011 vestigingen gesloten te hebben. Op dit aspect liggen de feitelijke effecten vooralsnog dus een stuk lager dan geschat. Of hier sprake is van een vertragsfactor of dat bibliotheken feitelijk minder vestigingen gaan sluiten dan oorspronkelijk verwacht is op basis van de huidige gegevens nog niet goed in te schatten. Het besluitvormingstraject rondom het sluiten van vestigingen is in ieder geval een stuk complexer en langduriger dan voor de andere aspecten waarop bezuinigd kan worden, dus een verschuiving van het sluiten van vestigingen naar een later tijdstip kan aan de orde zijn. Ook het verminderen van de activiteiten en het bezuinigen op investeringen en gebouwen blijkt in 2010/2011 volgens het derde onderzoek feitelijk door minder bibliotheken uitgevoerd te zijn dan oorspronkelijk in het eerste onderzoek ingeschat (feitelijke door respectievelijk 14% en 6% van de bibliotheken, terwijl rond 20% van de bibliotheken verwachtte dit te zullen doen).

Door de drie onderzoeken heen blijkt dus dat de volgorde van de aspecten waarop de bezuinigingen door zouden werken feitelijk overeenkomt met de inschatting van bibliotheken. Voor het personeel van frontoffice en backoffice, voor de collectie en de openingsuren blijkt ook de omvang van deze bezuinigingen in de praktijk ongeveer gelijk aan de inschattingen. Voor het verminderen van het aantal

vestigingen, activiteiten en investeringen/eigen gebouwen blijkt voorsnog de inschatting hoger geweest te zijn dan er feitelijk gerealiseerd is. Ten aanzien van het aantal vestigingen wordt echter het zwaartepunt van de bezuinigingen ook pas vanaf 2012 verwacht.

Verhoging van de tarieven

In alle drie onderzoeken gaven veel bibliotheken aan de tarieven te zullen verhogen om de bezuinigingen op te vangen. In het tweede onderzoek verwachtte bijna de helft van de bibliotheken de tarieven te verhogen. In het derde onderzoek bleek dat in 2010 8% van de bibliotheken daadwerkelijk de tarieven verhoogd heeft, in 2011 deed 14% van de bibliotheken dat en in 2012 11%.

Veranderingen in beleid

Door alle drie onderzoeken heen wordt een tweedeling zichtbaar in de beleidskeuzes die bibliotheken maken, zowel ten aanzien van de spreiding als ten aanzien van de inhoudelijke invulling van het concept bibliotheek.

Spreiding

Al vanaf het eerste onderzoek wordt zichtbaar dat bibliotheken door de bezuinigingen óf gaan centraliseren, óf juist proberen de spreiding zo breed mogelijk te houden. Ook de beide daarop volgende onderzoeken bevestigen dit beeld. Ongeveer de helft van de bibliotheken concentreert zich op een kwalitatief hoogwaardige centrale bibliotheek en zal hiervoor de komende jaren vestigingen afstoten. De andere helft van de bibliotheken wil juist zoveel mogelijk vestigingen openhouden voor een brede spreiding. Ruim een derde van de bibliotheken zal de komende jaren bemenste vestigingen vervangen door zelfbedieningsbibliotheken of heeft dit de afgelopen jaren reeds gedaan. Dit betekent dat de fysieke bibliotheek, in ieder geval als zelfstandig gebouw, op veel plaatsen zal verdwijnen.

Nieuwe modellen

Bijna driekwart van de bibliotheken stoot eigen gebouwen af en brengt de bibliotheekvoorziening onder in scholen, wijkcentra, verzorgingshuizen ed.

Inhoudelijke invulling

Ook inhoudelijk blijken bibliotheken verschillende wegen te kiezen, wat eveneens in alle drie onderzoeken op consistente wijze naar voren komt. De helft van de bibliotheken concentreert zich op de traditionele taken lezen en leesbevordering. Zij gaan taken die hier niet rechtstreeks mee te maken hebben afstoten en alleen nog aanbieden wanneer hiervoor externe financiering beschikbaar is. Tegelijkertijd is te zien dat 43% van de bibliotheken er juist bewust voor kiest om taken die niet rechtstreeks met lezen en leesbevordering te maken hebben, zoals ontmoeting en cultuur, *niet* af te stoten. Bijna de helft van de bibliotheken gaat een deel van de boeken afstoten en kiest voor nieuwe vormen van informatievoorziening, de andere helft kiest er juist voor om dit niet te doen.

Op twee punten is het beeld van de beleidskeuzes veranderd. Het aantal bibliotheken dat verwacht te gaan bezuinigen op het aanbod voor ouderen, jeugd en speciale doelgroepen als dyslectici en laaggeletterden lijkt in 2012 minder te zijn geworden dan in 2011, verreweg de meeste bibliotheken geven in het derde onderzoek aan hier niet voor te kiezen. Verder is het percentage bibliotheken, dat aangeeft bezig te zijn met het ontwikkelen van nieuwe concepten om de bibliotheekfunctie vorm te geven, gestegen van 60% in het tweede onderzoek naar 80% in het derde onderzoek. De digitale bibliotheek speelt hierbij een grote rol.