



# **Basismeting financiële structuur openbare bibliotheeksector**

Rento Zoutman  
Willemijn Roorda

# **Basismeting financiële structuur openbare bibliotheeksector**

Amsterdam, februari 2012

Rento Zoutman  
Willemijn Roorda

Met medewerking van:  
Joost Groenendijk  
Martin van der Gugten

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Openbare bibliotheken in vogelvlucht	3
1.2	Bibliotheekvernieuwing	4
1.3	Onderzoeksvragen ministerie van OCW	4
1.4	Onderzoeksverantwoording	5
1.5	Inflatiecorrectie	7
1.6	Gebruikte bronnen	7
1.7	Conclusies over de kwaliteit en vergelijkbaarheid van het materiaal	8
<b>2</b>	<b>Kerngegevens: gebruik van bibliotheken en financiering</b>	<b>10</b>
2.1	Algemene gegevens	10
2.2	Uitgaven van de drie overheden aan bibliotheekwerk	11
2.3	Totale subsidie, subsidie per inwoner/lid	13
<b>3</b>	<b>Openbare bibliotheken en PSO's</b>	<b>15</b>
3.1	Openbare bibliotheken	15
3.2	PSO's	21
<b>4</b>	<b>Gemeenten</b>	<b>23</b>
4.1	Overzicht inkomsten/uitgaven gemeenten 2001-2009	23
4.2	Inkomsten gemeenten	23
4.3	Uitgaven gemeenten	25
4.4	Sturing van bibliotheken: kernfuncties	27
<b>5</b>	<b>Provincies</b>	<b>30</b>
5.1	Overzicht inkomsten/uitgaven provincies 2001 - 2009	30
5.2	Inkomsten provincies	30
5.3	Uitgaven provincies	31
<b>6</b>	<b>Rijk</b>	<b>35</b>
6.1	Overzicht uitgaven Rijk 2001-2009	35
6.2	Uitgaven Rijk	35
<b>7</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>38</b>
	<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1	Verklarende woordenlijst	45
Bijlage 2	Sectorprofiel en overzicht bibliotheekvernieuwing	47
Bijlage 3	Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's	51
Bijlage 4	Uitgaven per provincie	52
Bijlage 5	Geraadpleegde literatuur	54
Bijlage 6	Stroomschema financiering openbaar bibliotheekwerk 2001-2009	56

# 1 Inleiding

## 1.1 Openbare bibliotheken in vogelvlucht<sup>1</sup>

Nederland telt in 2009 171 openbare bibliotheken met 1.031 vestigingen. Behalve via de vestigingen vindt dienstverlening plaats via een veertigtal bibliobussen en 471 servicepunten met een beperkte dienstverlening (onder andere in buurt- en verzorgingshuizen).

Kernfuncties van de lokale bibliotheken zijn: de basisbibliotheek als warenhuis van kennis en informatie, centrum voor ontwikkeling en educatie, encyclopedie van kunst en cultuur, inspiratiebron van lezen en literatuur en podium voor ontmoeting en debat. Lezen/leesbevordering, leren en informeren vormen nog steeds de *core business* van bibliotheken. Dit krijgt onder meer gestalte via het uitlenen van fictie (literaire romans, thrillers, romantische boeken, science fiction, jeugdboeken), non fictie (boeken over tuinieren, maar ook wetenschappelijk werk) en verschillende geluidsdragers (cd's, dvd's, cd-roms en dergelijke). Toch zijn er tussen de kernfuncties het afgelopen decennium duidelijke verschuivingen geweest. Zo is het aantal leden en uitleningen de afgelopen jaren teruggelopen, al liet 2009 een groei van de ledenaantallen zien. De ontmoetingsfunctie heeft aan betekenis gewonnen mede door toepassing van nieuwe inrichting- en presentatieconcepten, vooral bij bibliotheken die fors in nieuwbouw hebben geïnvesteerd. De bibliotheek wordt daar ook steeds meer een openbare 'browserplek' voor cultuur en informatie. Dienstverlening via de digitale bibliotheek is in opkomst.

De sector heeft een groot publieksbereik. In totaal zijn ruim vier miljoen Nederlanders lid van een openbare bibliotheek (=24% bevolking). Van de jeugd tot en met 17 jaar is 59% lid, van de volwassenen 15%. In totaal worden jaarlijks 74 miljoen bezoeken afgelegd.

Bestuurlijk gezien is de openbare bibliotheeksector sterk gedecentraliseerd. Kort gezegd zijn gemeenten verantwoordelijk voor de instandhouding van de lokale bibliotheken, provincies voor de 12 Provinciale Service Organisaties (PSO's) die lokale bibliotheken ondersteunen en voor de Wetenschappelijke Steunfunctie Bibliotheken, en het Rijk voor de doelmatigheid, samenhang en innovatie van het stelsel op landelijk niveau (stelselverantwoordelijkheid).

Wettelijk is er niet veel over de sector geregeld: de Wet Specifiek cultuurbeleid kent slechts enkele summierse bepalingen over het openbaar bibliotheekwerk. Mede daarom werden beleidsafspraken tussen gemeenten, provincies en het Rijk de afgelopen jaren in convenanten en een charter vastgelegd. Aan aanpassing van de wetgeving wordt gewerkt.

In de sector gaat in 2009 circa € 533 miljoen aan subsidies om. Veruit het grootste deel (84%) is afkomstig van gemeenten<sup>2</sup>.

- Noot 1 De cijfers in deze paragraaf hebben betrekking op 2009 (bron: opgave VOB). In § 1.6 wordt nader ingegaan op de gehanteerde bronnen. Voor een overzicht van geraadpleegde literatuur, zie bijlage 5.
- Noot 2 Zie § 2.2 voor de berekening van de deze cijfers.

## 1.2 Bibliotheekvernieuwing

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen leiden tot ingrijpende veranderingen in het informatie- en mediagebruik van burgers. Dat raakt ook de positie van de openbare bibliotheken. Eind jaren negentig van de vorige eeuw werd duidelijk dat een grondige herpositionering van de sector noodzakelijk was, wilde de sector zijn maatschappelijke functie succesvol kunnen blijven vervullen. Daarom besloten de drie overheden - vertegenwoordigd door VNG, IPO en OCW - eind 2001 tot een ingrijpende vernieuwingsoperatie. Deze operatie is gericht op versterking van het bibliotheekstelsel (onder meer door opschaling van kleine bibliotheken tot sterke basisbibliotheken en kwaliteitszorg, herpositionering van provinciale ondersteuningsorganisaties) en verbetering van de dienstverlening (onder meer via de digitale bibliotheek). Een overzicht van de belangrijkste begrippen en de stappen die zijn gezet in de bibliotheekvernieuwing treft u aan in bijlagen 1 en 2.

## 1.3 Onderzoeksvragen ministerie van OCW

In 2009 maakten VNG, IPO en OCW afspraken in het Bibliotheekcharter 2010 – 2012. In het charter is onder meer afgesproken om onderzoek te doen naar de huidige en toekomstige financiële structuur van de sector. Er is een groot gebrek aan voldoende gedetailleerde en betrouwbare gegevens over de inkomsten van en vooral de uitgaven aan het openbaar bibliotheekwerk, met name op lokaal en provinciaal niveau. In het charter kwamen de drie partijen overeen:

*'Het onderzoek brengt de bestaande financiële stromen in kaart en beschrijft op de verschillende overheidsniveaus de financiële effecten van het proces van bibliotheekinnovatie, zoals de verschuiving van fysieke naar digitale diensten en certificering. Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen partijen afspraken maken over de financiële consequenties'<sup>3</sup>.*

Het onderzoek dient als basis voor verbetering van de financiële monitoring en beleidsafspraken tussen de overheden. Daarnaast wordt het onderzoek benut als input voor de Bibliotheekmonitor van het Sector Instituut Openbare Bibliotheken (SIOB) en zo mogelijk voor aanpassing van wetgeving. De huidige Bibliotheekmonitor geeft vooral een beleidsmatig beeld van de inhoudelijke ontwikkelingen binnen de bibliotheeksector; de monitor moet op termijn ook meer financiële gegevens omvatten.

De aanleiding voor het onderzoek ligt in belangrijke ontwikkelingen in de bibliotheeksector, in het bijzonder de opkomst van de digitale informatievoorziening, de verschuiving binnen de kernfuncties van de bibliotheek, de introductie van kwaliteitszorg en certificering en de wijzigingen in het bibliotheekstelsel en onderlinge afspraken tussen partijen.

Om onderzoek te kunnen doen naar deze ontwikkelingen in de periode 2010 – 2012 is het noodzakelijk eerst een basismeting te laten uitvoeren over de periode 2001 – 2009, voorafgaand aan het Bibliotheekcharter. Het gaat om een kwantitatieve basismeting van de financiële structuur van de bibliotheeksector.

Noot 3 Bibliotheekcharter 2010 – 2012, Ministerie van OCW, IPO en VNG, 17 december 2009.

De vraagstelling van OCW bestaat kort samengevat uit twee delen:

- 1 Verricht een kwantitatief onderzoek naar de ontwikkeling van de financiële structuur van de openbare bibliotheeksector in de jaren 2007 en 2009 op het niveau van de drie overheden.
- 2 Geef op basis van bestaand materiaal een meer globale terugblik op de jaren 2001 – 2006.

OCW heeft - in overleg met de begeleidingscommissie (zie § 1.4) - de gevraagde gegevens gespecificeerd voor de basisbibliotheken, gemeenten, provincies en Provinciale Service Organisaties (PSO's) en het Rijk. Een belangrijk doel van het onderzoek is de toerekening van kosten aan de vijf kernfuncties en aan de fysieke en de digitale bibliotheek. In het onderzoek wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevens.

#### 1.4 Onderzoeksverantwoording

In december 2010 startte DSP-groep met de basismeting van de financiële structuur van de bibliotheeksector. Het oorspronkelijke onderzoeksplan bevatte de volgende onderdelen:

- 1 Documentonderzoek over de periode 2001 – 2009.
- 2 Vooronderzoek kwantitatief onderzoek basisbibliotheken over 2007 en 2009.
- 3 Landelijke internetenquêtes onder basisbibliotheken, gemeenten, provincies en PSO's.
- 4 Rapportage.

De onderzoeksopzet is tijdens het onderzoek in overleg met de begeleidingscommissie van OCW, VOB, IPO, VNG, SIOB, Stichting Bibliotheek.nl en CBS op een aantal punten aangepast. Hieronder lichten wij dit toe.

##### 1 Documentonderzoek

Er is in het afgelopen decennium veel en divers onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkelingen in de bibliotheeksector (onder meer door SGBB, Benz & Benz, APE). De Vereniging voor Openbare Bibliotheken verzamelt gegevens in het eigen branche-informatiesysteem (BIS). Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) registreerde over de periode 2001 – 2009 kerngegevens over de openbare bibliotheken. De financiële gegevens over de subsidie die van rijkswege zijn verstrekt in 2001-2009 werden door OCW geleverd. De gegevens uit het documentonderzoek komen in deze rapportage terug per onderdeel: kerngegevens van de bibliotheken, de gemeenten, de provincies en OCW.

Tevens hebben wij conclusies geformuleerd over de bruikbaarheid van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek voor de beantwoording van de onderzoeksvragen (zie volgende paragraaf).

## 2 Vooronderzoek basisbibliotheken

Bij het uitwerken van het onderzoeksplan werd duidelijk dat de basisbibliotheken de kosten van hun activiteiten niet gespecificeerd kunnen toerekenen naar kernfuncties en naar fysiek en digitaal. Na een kort vooronderzoek is in overleg met de opdrachtgever besloten geen landelijke enquête af te nemen waar juist deze toerekening centraal zou staan. In plaats daarvan heeft DSP-groep een kwalitatief onderzoek verricht onder zes basisbibliotheken. Deze bibliotheken hebben formats ingevuld met de kostentoerekening naar kernfuncties en naar fysiek en digitaal. Dit deel van het onderzoek levert een indicatief beeld op, eerder dan een landelijk representatief resultaat. De resultaten van dit kwalitatieve onderzoek treft u aan in hoofdstuk 3.

## 3 Landelijke enquête gemeenten, provincies, basisbibliotheken en PSO's

In de periode mei – augustus 2011 zijn landelijke internetenquêtes afgenomen onder de gemeenten, provincies en PSO's. Bij punt 2 gaven wij al aan dat is afgezien van de enquête onder de basisbibliotheken.

Onder alle gemeenten in Nederland is een internetenquête uitgezet. De vragen in de enquête hadden betrekking op 2007 en 2009. De gemeenten werden per brief, gericht aan de beleidsmedewerker bibliotheken, benaderd met de vraag of zij wilden deelnemen aan het onderzoek. Om de respons te verhogen werden gedurende de onlineperiode twee reminders verstuurd. Gemeenten konden tevens deelnemen via een link op de website van de VNG. Dit alles resulteerde in een netto respons van 129 enquêtes, wat neerkomt op een procentuele respons van 31% (n = 418 gemeenten).

Uit onderstaande tabel blijkt dat de gemeenten die hebben deelgenomen aan onze enquête wat grootte betreft representatief zijn voor alle gemeenten in Nederland.

Tabel 1.1 Verdeling gemeenten naar grootteklasse

Aantal inwoners	Aantal Nederland	Percentage Nederland	Aantal enquête	Percentage enquête
Minder dan 30.000	260	61%	79	61%
Tussen 30.000 en 60.000	99	24%	27	21%
Tussen 60.000 en 90.000	27	7%	12	9%
Meer dan 90.000	32	8%	11	9%
Totaal	418	100%	129	100%

Bron: enquête onder gemeenten (DSP-groep, 2011)

Ook onder de provincies heeft DSP-groep in dezelfde periode een internetenquête uitgezet. De vragen in de enquête hadden betrekking op 2007 en 2009. Alle twaalf provincies werden per email benaderd. Provincies die niet binnen de gestelde termijn reageerden, ontvingen per mail een reminder en met een aantal van hen is telefonisch contact geweest. Uiteindelijk hebben 10 provincies de enquête ingevuld.

Alle 12 PSO's zijn benaderd met de vraag of zij onze enquête wilden invullen. Helaas bleek het om praktische redenen niet haalbaar om gegevens van alle PSO's te verkrijgen. De resultaten in deze rapportage hebben betrekking op de gegevens van 4 PSO's en geven slechts een indicatie.

## 1.5 Inflatiecorrectie

In dit rapport wordt uitgegaan van een inflatie van 19% over de periode 2001 - 2009. Op basis van de in het APE-rapport<sup>4</sup> genoemde indices werd dit percentage als volgt berekend:

Personeel	17,9% x 0,5 (weging)
Materieel	13,7% x 0,3 (weging)
Huisvesting	31,0% x 0,2 (weging) +
Totaal	19,26%

De inflatiecorrectie wordt in dit rapport alleen toegepast als het gaat om de periode 2001 – 2009 en als het gaat om de uitgaven van de drie overheden aan bibliotheekwerk, zowel op het niveau van elk van de overheden afzonderlijk als op het niveau van de totale uitgaven van de drie overheden samen. Cijfers zijn alleen voor inflatie gecorrigeerd waar dat is aangegeven.

## 1.6 Gebruikte bronnen

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn met name onderstaande bronnen benut. Voor een overzicht van alle geraadpleegde literatuur, zie bijlage 5:

- *Begrote gemeentelijke uitgaven aan openbare bibliotheken, een nulmeting voor de periode 2003 – 2004*. (SGB0, 2004)
- *Bibliotheekmonitor*. (SIOB)<sup>5</sup>
- Enquête *'Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten'*. (DSP-groep, 2011)
- Enquête *'Financiering openbare bibliotheeksector door provincies'*. (DSP-groep, 2011)
- Formats *'Toerekening naar kernfuncties bibliotheken'*. (DSP-groep, 2011)
- Formats *'Toerekening naar digitale en fysieke bibliotheek'*. (DSP-groep, 2011)
- Formats *'PSO's'*. (DSP-groep, 2011)
- Gegevens subsidies Rijk. (OCW)
- *Monitor Provinciale uitgaven bibliotheekwerk 2003 – 2007*. (Benz & Benz, 2007)
- De statistieken *Openbare bibliotheken (CBS)*<sup>6</sup> en *Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's*. (VOB)<sup>7</sup>

De gegevens uit deze onderzoeken zijn ontleend aan het Branche Informatie Systeem (BIS) van de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB). De gegevens hebben uitsluitend betrekking op de openbare bibliotheeksector. De cijfers van het CBS en de VOB komen niet altijd met elkaar overeen.

Noot 4 *Kosten van basisbibliotheken volgens de richtlijn*. APE, Den Haag, 2007.

Noot 5 <http://www.siob.nl/bibliotheekmonitor/>

Noot 6 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70763ned&D1=0,37,40,60-82&D2=3-12&HD=110614-1600&HDR=T&STB=G1>

Bij afronding van het onderzoek werden de definitieve cijfers voor 2010 bekend. Deze cijfers konden niet meer worden verwerkt in dit rapport. Zie voor deze cijfers de CBS-site:

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70763ned&D1=a&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T>

Noot 7 Zie bijlage 3.



- De statistiek *Overheidsuitgaven aan bibliotheken*. (CBS)<sup>8</sup>  
De gegevens zijn ontleend aan jaarrekeningen van de diverse overheden. Het onderzoek is gebaseerd op gerealiseerde uitgaven. De gegevens hebben zowel betrekking op openbare bibliotheken, als op overige bibliotheken (blindenbibliotheken, bibliobussen, diatheken, fonotheken, leeszalen, spelotheken, etc.).

## 1.7 Conclusies over de kwaliteit en vergelijkbaarheid van het materiaal

In dit onderzoek worden cijfers uit verschillende bronnen naast elkaar gelegd. Helaas kunnen vergaande conclusies niet altijd worden getrokken, omdat het materiaal in een aantal gevallen niet goed vergelijkbaar is. De redenen hiervoor zijn als volgt:

- Cijfers uit verschillende bronnen dekken verschillende perioden. Er zijn bijvoorbeeld onder meer door onderzoeksbureau APE modelmatige berekeningen gemaakt van het verschil tussen de huidige kosten van bibliotheken en het ambitieniveau, zoals geformuleerd in de Richtlijn voor bibliotheekvernieuwing. Deze berekeningen beperken zich tot het jaar 2005. Ander voorbeeld is Benz & Benz: hun gegevens gaan alleen over de periode 2003 - 2007.
- Cijfers zijn soms op onderling verschillende steekproeven gebaseerd. Dit is het geval bij de gemeentelijke monitor die is uitgevoerd door SGBO en de enquêtes die wij zelf onder gemeenten en provincies afnamen.
- Het verschil tussen gerealiseerde uitgaven en begrote uitgaven is niet altijd duidelijk op te maken uit de diverse gehanteerde bronnen.
- De cijfers verschillen vanwege verschillende financieringswijzen bij gemeenten. In sommige gevallen wordt huisvesting bijvoorbeeld om 'niet beschikbaar' gesteld en daardoor niet vermeld onder huisvestingslasten.
- De mate van detaillering van de gegevens loopt uiteen.
- In de cijfers uit BIS komen dubbeltellingen voor. Deze worden veroorzaakt doordat gemeentelijke subsidie aan bibliotheken voor een deel provinciale gelden bevat. Dit is voor bibliotheken niet zichtbaar.
- CBS-cijfers omtrent de *Overheidsuitgaven aan bibliotheken* bevatten naast gegevens van openbare bibliotheken, ook gegevens van overige bibliotheken. Het is onbekend welke bedragen met deze overige bibliotheken gemeerd zijn.
- Cijfers van de VOB en CBS omtrent de *Openbare bibliotheken* zijn tot en met 2005 inclusief provinciale organisaties en vanaf 2005 exclusief provinciale organisaties. De reden hiervoor is dat vanaf 2004/2005 de rol van de PSO's (voorheen Provinciale Bibliotheek Centrales – PBC's) is veranderd. Het personeel in de kleinere bibliotheken werd vanaf deze periode in dienst gesteld van lokale bibliotheken, niet meer van de PSO's. De meeste provincies bekostigden tot 2005 een deel van de directievoering en financiële administratie van lokale bibliotheken in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Dit leidde tot een verandering in subsidiestroom: de lokale subsidie werd verhoogd, omdat het personeel niet meer door de provincie werd betaald. Reeksen die betrekking hebben op gegevens tot en met het jaar 2005 zijn hierdoor niet goed vergelijkbaar met reeksen die betrekking hebben op de daarop volgende jaren.

Noot 8 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70130ned&D1=33-35&D2=a&D3=2-9&HD=110614-1604&HDR=G2&STB=G1,T>

- Bibliotheken hebben hun financiële administratie in meerderheid ingericht aan de hand van een landelijk vastgesteld rekeningschema, dat door de VOB is ontwikkeld. Uit dit rekeningschema is niet eenvoudig een kostenverdeling naar kernfuncties of digitale/fysieke dienstverlening af te leiden. Zeker niet met terugwerkende kracht voor de jaren 2007 en 2009. Deze gegevens zijn meer indicatief dan representatief en moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden.
- Bij de PSO's deden zich de volgende problemen voor:
  - iedere PSO rapporteert op haar eigen wijze waardoor een goede vergelijking tussen PSO's moeilijk wordt;
  - elke provincie heeft eigen afspraken gemaakt met de PSO waardoor de uitkomsten per PSO zeer wisselend kunnen zijn;
  - de onder te verdelen posten zijn op meerdere manieren uit te leggen.

In verband met het bovenstaande is telkens getracht tot een zo zorgvuldig mogelijke selectie van bronnen te komen, ook bij bepaling van uitgaven van elk van de drie overheden. Dit heeft er toe geleid dat bij bepaling van die uitgaven per overheidslaag een andere bron is gehanteerd.

## 2 Kerngegevens: gebruik van bibliotheken en financiering

### 2.1 Algemene gegevens

- In de periode 2001 – 2009 is het percentage van de bevolking dat lid was van de bibliotheek in lichte mate afgenomen. In 2001 was 27% van de totale bevolking lid van de bibliotheek, in 2006 is dit percentage 24%. In de periode 2006 – 2009 blijft het stabiel.
- In de periode 2001 – 2009 neemt het percentage volwassen leden in lichte mate af. Het percentage jeugdige leden stijgt in deze periode.
- In de periode 2001 – 2009 is het aantal openbare bibliotheekorganisaties (rechtspersonen) afgenomen van 508 in 2001 tot 171 in 2009, een afname van 66%. Dit kan er op duiden dat schaalvergroting van de bibliotheken (fusie en samenwerking) succesvol is doorgevoerd. Dit was een van de doelen van de bibliotheekvernieuwing, gericht op verbetering van de kwaliteit van het bibliotheekwerk. In 2001 waren er 1.101 vestigingen. Dit aantal is in 2009 afgenomen tot 1.031. Dit betekent een daling van 6%.
- In de periode 2005 – 2009 is het aantal bezoeken aan openbare bibliotheken afgenomen: van 86,1 miljoen naar 74,1 miljoen<sup>9</sup>. Dit is een daling van 14%. Het aantal uitleningen nam in deze periode sneller af, namelijk met 21%. Dit kan duiden op een verschuiving tussen de kernfuncties.
- Deze verschuiving komt ook naar voren in de vergelijking tussen het aantal leden en aantal uitleningen in grafiek 2.1. In de periode 2001 – 2007 daalt zowel het aantal leden als het aantal uitleningen. In de periode 2007 - 2009 daalt het aantal uitleningen verder, maar stijgt het aantal leden. Dit betekent dat leden gemiddeld minder media zijn gaan lenen.

Bovenstaande conclusies zijn gebaseerd op cijfers in de volgende tabel en grafiek<sup>10</sup>.

Tabel 2.1 Kerngegevens van openbare bibliotheken

	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2008	2009
	Inclusief PSO's					Exclusief PSO's				
% leden van de bevolking*	27%	26%	26%	25%	25%	25%	24%	24%	24%	24%
% jeugdleden*	48%	48%	49%	49%	49%	49%	50%	51%	52%	52%
% volwassen leden*	52%	52%	51%	51%	51%	51%	49%	49%	48%	48%
Aantal openbare bibliotheekorganisaties**	508	483	473	467	351	341	238	202	194	171
Aantal vestigingen***	1.101	1.125	1.123	1.091	1.083	1.083	1.101	1.056	1.055	1.031
Totale uitleningen per lid*	35,13	34,15	34,00	33,41	33,09	32,82	31,64	31,08	28,37	26,04
Aantal bezoeken, in miljoenen***	-	-	-	-	-	86,1	83,9	79,9	76,6	74,1

\* Bron: Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's (VOB)

\*\* Bron: Openbare bibliotheken (CBS)

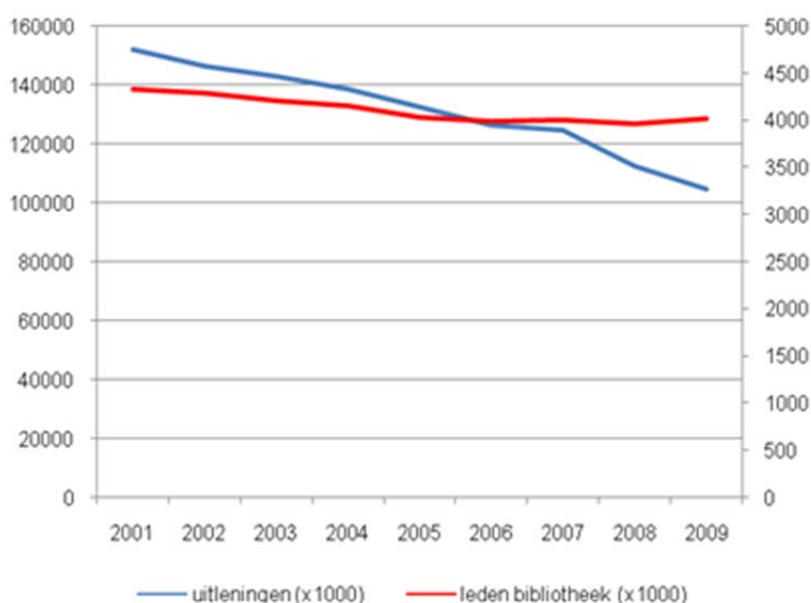
\*\*\* Bron: Bibliotheekmonitor (SIOB)

Noot 9 Deze gegevens zijn deels gebaseerd op metingen bij de ingang (bijvoorbeeld met telportjes) en deels op een schatting van het aantal bezoekende personen. Voor een betrouwbare landelijke schatting is het nog te vroeg. Gegevens voor de jaren 2001 tot en met 2004 zijn onbekend.

Noot 10 Voor de in de tabel en grafiek genoemde indicatoren is het onderscheid 'inclusief PSO's' en 'exclusief PSO's' niet relevant. Om deze reden kunnen de gegevens worden vergeleken over de periode 2001-2009.

In onderstaande grafiek worden voor de jaren 1999 tot en met 2009 het totale aantal leden afgezet tegen het totale aantal uitleningen.

Grafiek 2.1 Uitleningen en leden landelijk 2001-2009 (x1000)<sup>11</sup>



Bron: *Openbare bibliotheken* (CBS)

## 2.2 Uitgaven van de drie overheden aan bibliotheekwerk

- In de periode 2001 – 2009 stijgen de nominale uitgaven uit eigen middelen van alle overheden aan het bibliotheekwerk gestaag, van € 389 miljoen in 2001 tot € 533 miljoen in 2009. Dit is een stijging van 37%. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 18%.
- Gemeenten dragen verreweg het meest bij aan bibliotheken. In 2001 droegen zij € 322 miljoen bij en in 2009 € 446 miljoen, een nominale stijging van 39%. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 20%.
- Gemeenten nemen in 2009 84% van de uitgaven aan openbare bibliotheken voor hun rekening, het Rijk 7% en provincies 9%. In 2009 is niets in het kader van gemeenschappelijke regelingen uitgegeven<sup>12</sup>.
- Provincies geven tussen 2001 en 2009 - mede op basis van de van OCW ontvangen subsidies in de jaren 2005 t/m 2008 (zie bijlage 4) - een oplopend bedrag uit aan het bibliotheekwerk. In 2001 bedroegen de uitgaven *uit eigen middelen* € 34 miljoen. In 2009 geven provincies € 49 miljoen uit aan bibliotheekwerk. Ten opzichte van 2001 betekent dit een nominale stijging van 44%.

Noot 11 Vanaf 2005 zijn de cijfers exclusief PSO's.

Noot 12 Een gemeenschappelijke regeling is een regeling tussen openbare lichamen (provincies, gemeenten of waterschappen) onderling of tussen openbare lichamen en andere rechtspersonen met als doel de behartiging van gemeenschappelijke belangen. Het bestuur van gemeenschappelijke regelingen bestaat uit college- en/of raadsleden van de aan de regeling deelnemende gemeenten.

- Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 25%<sup>13</sup>.
- De daling van de uitgaven uit eigen en overige middelen door de provincies in 2009 ten opzichte van 2008 wordt veroorzaakt door het stopzetten van de rijksbijdrage (vernieuwingsimpuls) aan de provincies.
- Bij het Rijk is in de periode 2001 – 2009 een aanzienlijke stijging van de uitgaven te zien: van € 25 miljoen in 2001 tot € 38 miljoen in 2009. Dit betekent een nominale stijging van 52%. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 33%.

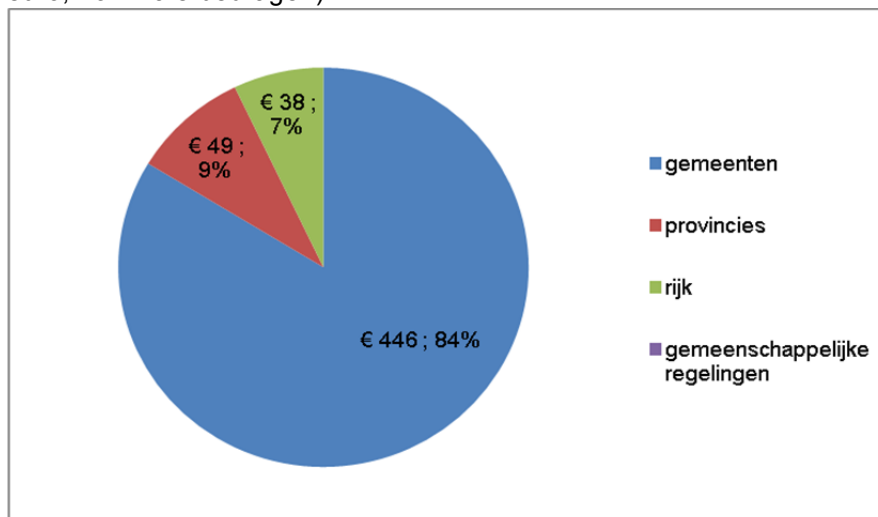
De conclusies zijn gebaseerd op de grafieken op de volgende pagina. De gegevens zijn afkomstig uit diverse bronnen:

- De cijfers over het Rijk zijn afkomstig van OCW.
- De cijfers over de provincies zijn voor de periode 2003 tot en met 2007 afkomstig uit Benz & Benz. Voor de jaren 2001, 2002, 2008 en 2009 zijn de gegevens overgenomen van het CBS-onderzoek *Openbare bibliotheken*.
- De gegevens van de gemeenten zijn afkomstig van het onderzoek *Openbare bibliotheken* (CBS). De cijfers omtrent de van gemeenten ontvangen subsidies bevatten mogelijk ook provinciale subsidies.
- De cijfers over de gemeenschappelijke regelingen zijn afkomstig van het onderzoek *Overheidsuitgaven aan bibliotheken* (CBS)<sup>14</sup>.

Noot 13 De uitgaven uit eigen middelen en die uit overige middelen konden bij provincies niet altijd exact worden onderscheiden. Wat 2008 betreft wordt op het volgende gewezen: er kan in dit jaar sprake zijn geweest van enige overloop van rijksgeld van 2007 naar 2008, waarbij dit geld in 2008 niet als rijksgeld is geboekt. Bovenstaand zijn de voor de provinciecijfers gehanteerde bronnen vermeld. De keuze voor die bronnen is in § 1.7 toegelicht. Met betrekking tot een andere bron - Overheidsuitgaven aan bibliotheken, CBS – en de daarin gehanteerde begrippen wordt op het volgende gewezen. Provincies en gemeenten dienen zich te houden aan het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Hierin worden een financiële begroting met (hoofd)functies en een beleidsbegroting met programma's onderscheiden. Op basis daarvan dienen baten en lasten te worden geraamd dan wel verantwoord tot hun brutobedrag. Men moet deze in principe toerekenen naar de onderscheiden begrotingsposten waardoor tevens het saldo oftewel het positieve of negatieve nettoresultaat zichtbaar wordt. Daarnaast zijn er de algemene dekkingsmiddelen, waaronder de eigen algemene middelen en de algemene rijksuitkering in het provincie- en gemeentefonds, die niet toegerekend behoeven te worden. Gelet op de voorgeschreven begrotingssystematiek maakt ook de CBS-statistiek 'Overheidsuitgaven cultuur, sport en recreatie' onderscheid tussen bruto- en netto-uitgaven. Volgens deze bron zijn de netto-uitgaven van provincies in de periode 2001-2009: 33 (2001), 36 (2002), 38 (2003), 41 (2004), 41 (2005), 43 (2006), 42 (2007), 45 (2008) en 47 (2009). Bron: Overheidsuitgaven aan bibliotheken (CBS).

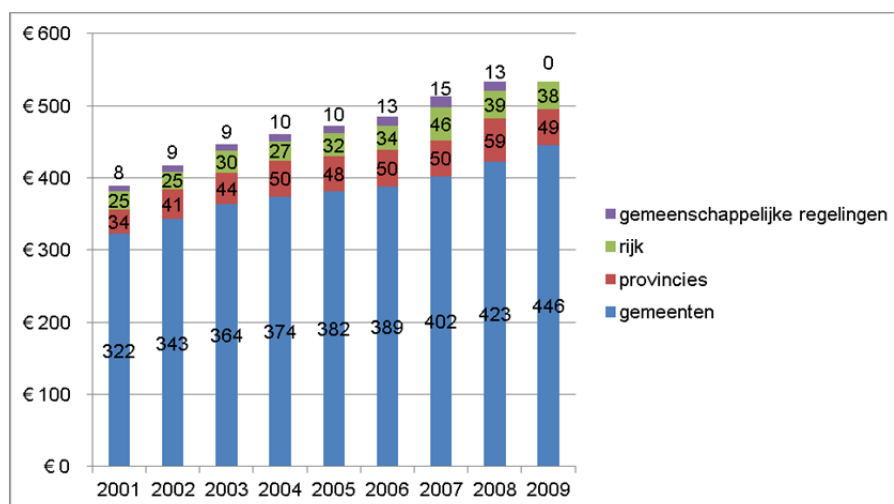
Noot 14 Het cijfer bij de gemeenschappelijke regelingen over het jaar 2009 is onder voorbehoud. Dit cijfer wordt pas definitief wanneer over het nieuwe jaar gepubliceerd wordt. Volgens het CBS is er geen grote bijstelling te verwachten.

Grafiek 2.2 Verdeling uitgaven uit eigen middelen aan openbare bibliotheken (in miljoen euro, nominale bedragen)<sup>15</sup>



Bron: *Overheidsuitgaven aan bibliotheken* (CBS), *Openbare bibliotheken* (CBS), Benz & Benz en opgave OCW. Zie bovenvermelde toelichting op het gebruik van de bronnen.

Grafiek 2.3 Verdeling uitgaven uit eigen middelen van de drie overheden aan openbare bibliotheken, 2009 (in miljoen euro en procentueel)<sup>16</sup>



Bron: *Overheidsuitgaven aan bibliotheken* (CBS), *Openbare bibliotheken* (CBS), Benz & Benz en opgave OCW. Zie bovenvermelde toelichting op het gebruik van de bronnen.

### 2.3 Totale subsidie, subsidie per inwoner/lid<sup>17</sup>

- In de periode 2005 – 2009 is de totale subsidie per inwoner met 15% gestegen. De totale subsidie per lid steeg met 18%. Deze stijging wordt veroorzaakt doordat zowel gemeenten als provincies meer zijn gaan uitgeven aan bibliotheekwerk.

Noot 15 Zie noot 13.

Noot 16 De uitgaven van provincies uit eigen middelen en die uit overige middelen konden bij provincies niet altijd exact worden onderscheiden.

Noot 17 Omdat er verschillen zijn tussen de cijfers 'inclusief PSO's' en 'exclusief PSO's' worden hier alleen conclusies getrokken over de periode 2005 – 2009 (exclusief PSO's).

- Ten opzichte van 2005 geven gemeenten in 2009 per inwoner 16% meer uit aan bibliotheekwerk. Per lid is dit 19%. Provincies geven - mede op basis van de ontvangen OCW-subsidies (zie bijlage 4) - per inwoner 41% meer uit en per lid 44%.
- De overige subsidie<sup>18</sup> is in de periode 2005 – 2009 afgenomen, per inwoner met 37% en per lid met 35%.

De conclusies zijn gebaseerd op onderstaande tabel.

Tabel 2.2 Totale subsidie, subsidie per inwoner/lid (baten, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2008	2009	
	Inclusief PSO's					Exclusief PSO's					verschil 2009 t.o.v. 2005
Totale subsidie per inwoner	22,61	23,90	25,29	25,98	26,56	24,23	25,00	25,89	27,04	27,97	15%
Gemeentelijke subsidie per inwoner	20,01	21,18	22,36	22,93	23,37	23,27	23,75	24,50	25,65	26,89	16%
Provinciale subsidie per inwoner	2,43	2,54	2,63	2,66	2,74	0,61	0,86	1,00	0,95	0,86	41%
Overige subsidie per inwoner	0,18	0,19	0,31	0,40	0,44	0,35	0,39	0,40	0,44	0,22	-37%
Totale subsidie per lid	84,15	90,21	97,77	102,07	106,61	97,97	102,22	105,88	112,32	115,15	18%
Gemeentelijke subsidie per lid	74,45	79,93	86,45	90,10	93,81	94,11	97,10	100,20	106,55	112,30	19%
Provinciale subsidie per lid	9,03	9,58	10,15	10,43	11,01	2,45	3,52	4,09	3,96	3,53	44%
Overige subsidie per lid	0,67	0,70	1,19	1,57	1,77	1,41	1,60	1,62	1,81	0,92	-35%

Bron: Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's (VOB)

Noot 18 Bij de 'overige subsidie' gaat het onder andere om de OCW-subsidie die rechtstreeks of via de gemeenten aan bibliotheken is verstrekt voor bijvoorbeeld innovatie (ISB) (Bron: *Openbare bibliotheken* – CBS)

### 3 Openbare bibliotheken en PSO's

#### 3.1 Openbare bibliotheken

##### 3.1.1 Overzicht inkomsten/uitgaven openbare bibliotheken 2001 - 2009

Tabel 3.1 Baten/lasten bibliotheken (in miljoen euro, nominale bedragen)<sup>19</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totale baten	526	558	588	549	493	504	519	545	569
Totale lasten	526	557	584	542	485	501	514	542	564
<i>Verschil</i>	0	1	4	7	8	3	5	3	5

Bron: *Openbare bibliotheken* (CBS)

##### 3.1.2 Inkomsten openbare bibliotheken

Op basis van onderstaande gegevens kan voor de periode 2005 – 2009 het volgende worden geconcludeerd<sup>20</sup>:

- De totale baten per inwoner zijn nagenoeg gelijk gebleven.
- De totale baten per lid zijn met 16% gestegen.
- De door gemeenten verstrekte subsidie per inwoner steeg met 16%, de provinciale subsidie per inwoner met 41%. (De van OCW ontvangen subsidies staan in *Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's* (VOB) vermeld als 'overige subsidie' - zie bijlage 3).
- De inkomsten van mobiele diensten en bijdragen overig zijn gedaald, met respectievelijk 12% en 35%. De ontvangen rente en subsidies/bijdragen van gemeenten zijn gestegen, met respectievelijk 33% en 17%.
- In 2009 bestaan de baten van bibliotheken voor 82% uit gemeentelijke subsidie. 13% is afkomstig van inkomsten van leden. De omvang van de overige baten is klein (0-3%).

Tabel 3.2a Financiën (baten, nominale bedragen)

	2001 2002 2003 2004 2005					2005 2006 2007 2008 2009					Verschil 2009 t.o.v. 2005
	Inclusief PSO's					Exclusief PSO's					
Totaal subsidie per inwoner	22,61	23,90	25,29	25,98	26,56	24,23	25,00	25,89	27,04	27,97	15%
Gemeentelijke subsidie per inwoner	20,01	21,18	22,36	22,93	23,37	23,27	23,75	24,50	25,65	26,89	16%
Provinciale subsidie per inwoner	2,43	2,54	2,63	2,66	2,74	0,61	0,86	1,00	0,95	0,86	41%
Overige subsidie per inwoner	0,18	0,19	0,31	0,40	0,44	0,35	0,39	0,40	0,44	0,22	-37%
Inkomsten leden, per lid	15,34	16,11	16,62	17,08	17,50	17,58	17,47	17,40	17,56	17,58	0%
<b>Baten totaal per inwoner</b>	<b>31,42</b>	<b>32,65</b>	<b>34,46</b>	<b>36,15</b>	<b>33,68</b>	<b>34,38</b>	<b>30,17</b>	<b>30,80</b>	<b>33,03</b>	<b>34,30</b>	<b>0%</b>
<b>Baten totaal per lid</b>	<b>121,49</b>	<b>130,07</b>	<b>139,75</b>	<b>132,34</b>	<b>137,99</b>	<b>122,01</b>	<b>125,94</b>	<b>129,27</b>	<b>137,21</b>	<b>141,22</b>	<b>16%</b>

Bron: *Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's* (VOB)

Noot 19 Totale baten en totale lasten zijn als volgt berekend: gemiddelde baten/lasten per inwoner x aantal inwoners in Nederland. Gegevens over 2001 t/m 2004 zijn 'inclusief PSO's'. Vanaf 2005 zijn gegevens 'exclusief PSO's'.

Noot 20 Omdat er verschillen zijn tussen de cijfers 'inclusief PSO's' en 'exclusief PSO's' worden hier alleen conclusies getrokken over de periode 2005 – 2009 (exclusief PSO's).

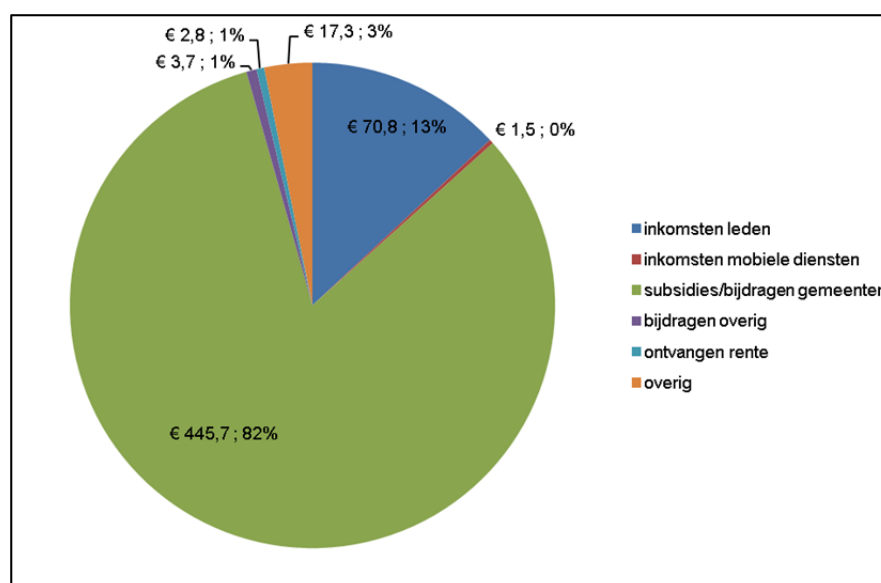


Tabel 3.2b Baten - exploitatie openbare bibliotheken (in miljoen euro, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2008	2009	Vershil 2009 t.o.v. 2005
	Inclusief PSO's					Exclusief PSO's					
Inkomsten leden	66,4	69,1	69,9	70,9	71,2	71,0	69,9	69,8	69,7	70,8	0%
Inkomsten mobiele diensten	0,6	0,6	0,5	1,8	2,5	1,7	1,4	1,6	1,4	1,5	-12%
Subsidies/bijdragen gemeenten	322,2	342,9	363,6	373,9	381,7	380,1	388,5	401,9	422,9	445,7	17%
Bijdragen overig	2,9	3,0	5,0	6,5	7,2	5,7	6,4	6,5	7,2	3,7	-35%
Ontvangen rente	3,2	2,7	2,5	2,6	3,1	2,1	1,9	2,2	3,5	2,8	33%
Overig <sup>21</sup>	17,1	17,5	19,7	19,9	19,7	17,4	12,9	12,0	13,7	17,3	-1%

Bron: *Openbare bibliotheken* (CBS)

Grafiek 3.1 Baten - exploitatie openbare bibliotheken, 2009 (in miljoen euro en percentages)



Bron: *Openbare bibliotheken* (CBS)

### 3.1.3 Uitgaven openbare bibliotheken

Op basis van de onderstaande tabellen en grafieken kan voor de periode 2005 – 2009 het volgende worden geconcludeerd<sup>22</sup>:

- In de periode 2005 – 2009 zijn de totale lasten per inwoner met 14% gestegen, de totale lasten per lid met 17%. De posten die procentueel het meest stegen zijn, zijn 'overige lasten per lid' (+42%)<sup>23</sup> en 'administratie- en automatiseringskosten per lid' (+19%).
- In 2009 bestaat het grootste deel van de lasten van bibliotheken uit kosten voor personeel in loondienst (44%). Daarna komt de post huisvestingskosten (21%). 14% van de lasten bestaat uit mediakosten.

Noot 21 Onder de categorie 'overig' vallen: inkomsten uit sponsoring, donaties en reclame, plus alle overige baten die niet zijn onder te brengen bij de andere in de tabel gespecificeerde baten-categorieën. (Bron: CBS)

Noot 22 Omdat er verschillen zijn tussen de cijfers 'inclusief PSO's' en 'exclusief PSO's' worden hier alleen conclusies getrokken over de periode 2005 – 2009 (exclusief PSO's).

Noot 23 Onder overige lasten wordt verstaan: bestuurs- en organisatiekosten, transportkosten, overige kosten.

Tabel 3.3a Financiën (lasten, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2008	2009	Vershil 2009 t.o.v. 2005
	Inclusief PSO's					Exclusief PSO's					
Huisvestingskosten per lid	17,77	18,67	19,69	24,67	26,15	25,03	25,37	26,40	28,60	26,80	7%
Totaal personeelskosten per lid	65,32	69,91	75,75	64,12	66,99	57,46	59,99	61,06	64,75	65,78	14%
Personeelskosten pers. in loon- dienst per lid	51,57	55,83	61,20	62,70	65,57	56,03	57,07	58,07	61,39	61,73	10%
Administratie- en automatiserings- kosten per lid	8,66	9,16	10,10	11,28	12,41	10,27	11,12	11,22	11,82	12,27	19%
Mediakosten per lid	14,88	15,41	16,98	19,13	19,54	18,69	18,97	18,82	20,03	19,82	6%
Interestkosten per lid	2,22	2,21	2,19	-	-	-	-	-	-	-	-
Afschrijvingskosten per lid	3,49	3,64	3,78	-	-	-	-	-	-	-	-
Overige lasten per lid	9,29	10,79	10,37	11,40	11,16	8,69	9,70	10,57	11,29	12,34	42%
<b>Lasten totaal per inwoner</b>	<b>32,68</b>	<b>34,38</b>	<b>35,92</b>	<b>33,24</b>	<b>33,93</b>	<b>29,70</b>	<b>30,61</b>	<b>31,31</b>	<b>32,86</b>	<b>34,00</b>	<b>14%</b>
<b>Lasten totaal per lid</b>	<b>121,63</b>	<b>129,77</b>	<b>138,85</b>	<b>130,60</b>	<b>136,23</b>	<b>120,13</b>	<b>125,14</b>	<b>128,07</b>	<b>136,48</b>	<b>139,98</b>	<b>17%</b>

Bron: Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's (VOB)

Tabel 3.3b Lasten - exploitatie openbare bibliotheken (in miljoen euro, nominale bedragen)<sup>24</sup>

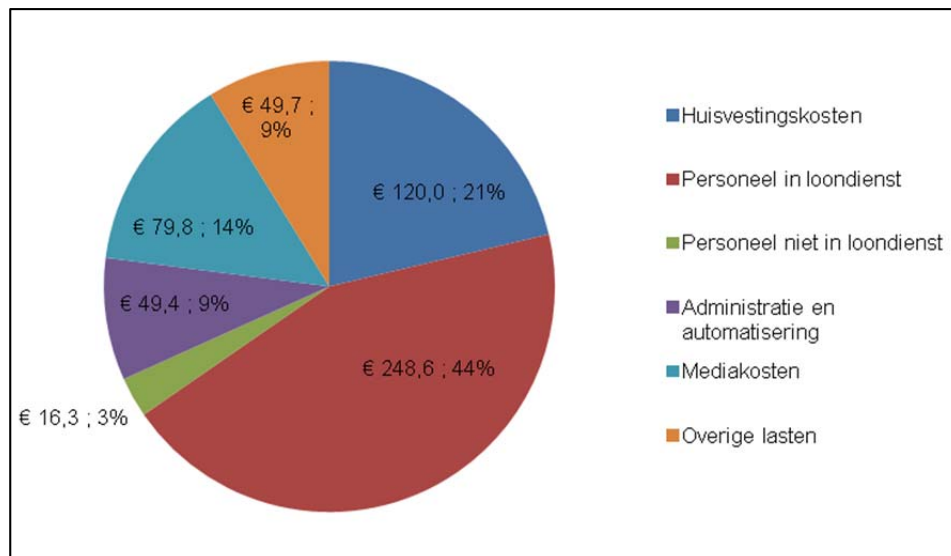
	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2008	2009	Ver- schil 2009 t.o.v. 2005
	Inclusief PSO's					Exclusief PSO's					
Huisvestingskosten <sup>25</sup>	76,9	80,1	82,8	102,4	106,4	101,1	101,5	105,9	113,5	120,0	19%
Personeel in loondienst	223,2	239,5	257,4	260,2	266,8	226,3	228,4	232,9	243,6	248,6	10%
Personeel niet in loondienst	59,5	60,4	61,2	5,9	5,8	5,8	11,6	12,0	13,4	16,3	181%
Administratie en automatisering	37,5	39,3	42,5	46,8	50,5	41,5	44,5	45,0	46,9	49,4	19%
Mediakosten	64,4	66,1	71,4	79,4	79,5	75,5	75,9	75,5	79,5	79,8	6%
Betaalde rente	9,6	9,5	9,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Afschrijvingen	15,1	15,6	15,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Overige lasten	40,2	46,3	43,6	47,3	45,4	35,1	38,8	42,4	44,8	49,7	42%
<b>Lasten totaal</b>	<b>526,4</b>	<b>556,7</b>	<b>584,0</b>	<b>542,0</b>	<b>554,3</b>	<b>485,2</b>	<b>500,7</b>	<b>513,7</b>	<b>541,7</b>	<b>563,7</b>	<b>16%</b>

Bron: Openbare bibliotheken (CBS)

Noot 24 Door de overdracht van het werkgeverschap staat de post personeelskosten in deze periode een eerlijke vergelijking in de weg. Rente en afschrijvingen zijn sinds 2004 niet geregistreerd bij het CBS en dienen daarom voor de vergelijking ook buiten beschouwing gelaten te worden.

Noot 25 De gerealiseerde huisvestingskosten liggen in werkelijkheid hoger dan uit de CBS-cijfers blijkt. Dit komt doordat gemeenten panden vaak tegen niet-conforme en soms niet-kostendekkende huren ter beschikking stellen. Dit is een vorm van indirecte subsidiëring, die in de CBS-statistieken buiten beeld blijft.

Grafiek 3.2 Lasten – exploitatie openbare bibliotheken, 2009 (in miljoenen euro en percentages)



Bron: *Openbare bibliotheken* (CBS)

### 3.1.4 Toerekening naar kernfuncties en digitale bibliotheek

Bij het uitwerken van het onderzoeksplan werd duidelijk dat de basisbibliotheken de kosten van hun activiteiten niet gespecificeerd kunnen toerekenen naar kernfuncties en naar fysiek en digitaal. Een klein aantal bibliotheken maakt een uitsplitsing in hun administratie en jaarrekening naar kernfuncties en geen van de bibliotheken doet dit voornamelijk voor de fysieke/digitale bibliotheek. Na een kort vooronderzoek is in overleg met de opdrachtgever besloten geen landelijke enquête af te nemen waar juist deze toerekening centraal zou staan. In plaats daarvan heeft DSP-groep een kwalitatief onderzoek verricht onder zes basisbibliotheken. Deze bibliotheken hebben formats ingevuld met de kostentoerekening naar kernfuncties en naar fysiek en digitaal. Dit deel van het onderzoek levert een indicatief beeld op, eerder dan een landelijk representatief resultaat.

In overleg met de begeleidingscommissie is besloten deze exercitie uit te voeren bij zes basisbibliotheken van verschillende omvang. De toerekening naar kernfuncties valt te maken door alle kostenposten uit het rekening-schema toe te wijzen naar kernfuncties. Hierbij is gebruik gemaakt van een rekenmodel dat eerder in opdracht van VOB is ontwikkeld. Voor de toerekening naar fysiek/digitaal is in samenwerking met deze bibliotheken door DSP-groep een specifiek rekenmodel ontwikkeld en toegepast.

#### Kostenverdeling naar kernfuncties

In de volgende tabel zijn de kosten van de zes betrokken bibliotheken in 2007 en 2009 verdeeld over de kernfuncties uit de Richtlijn voor Basis-bibliotheken. In de tabel representeren de letters A t/m F de 6 bibliotheken;  $\mu$  is het gemiddelde van de percentages per bibliotheek.

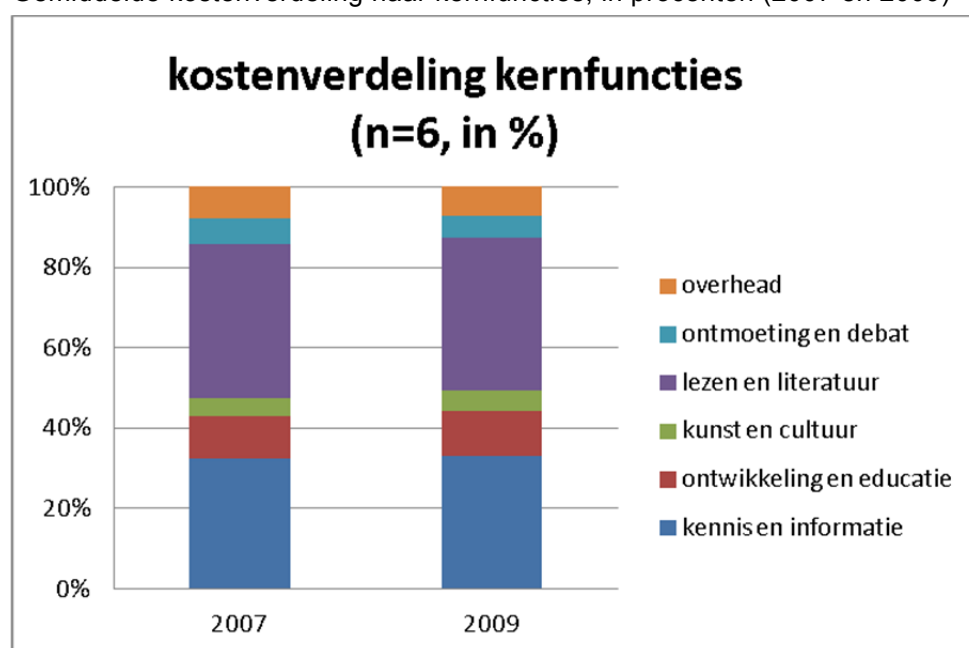
Tabel 3.4 Kostenverdeling naar kernfuncties, in procenten (2007 en 2009)

kernfuncties	A		B		C		D		E		F		μ	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Kennis en informatie	37	37	28	29	28	29	37	37	26	29	38	37	32	33
Ontwikkeling en educatie	11	11	13	15	11	11	10	10	11	11	8	9	11	11
Kunst en cultuur	3	3	5	6	5	7	4	4	4	4	6	6	5	5
Lezen en literatuur	39	39	30	30	43	41	42	42	43	43	33	34	38	38
Ontmoeting en debat	6	6	6	7	8	5	3	3	7	5	7	7	6	6
Overhead <sup>26</sup>	4	4	18	13	5	7	4	4	9	8	8	7	8	7
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Formats *Toerekening naar kernfuncties bibliotheken*, DSP-groep, 2011

Het relatief hoge percentage overhead bij bibliotheek B wordt veroorzaakt doordat deze bibliotheek in 2007 hoge innovatiekosten heeft.

Grafiek 3.3 Gemiddelde kostenverdeling naar kernfuncties, in procenten (2007 en 2009)



Bron: Formats *Toerekening naar kernfuncties bibliotheken* (DSP-groep, 2011)

Uit het overzicht en de grafiek kan bij wijze van indicatie geconcludeerd worden dat:

- bibliotheken in 2009 het grootste deel van hun budget besteden aan de kernfuncties *Lezen en literatuur* (38%) en *Kennis en informatie* (33%), gevolgd door *Ontwikkeling en educatie* (11%), *Ontmoeting en debat* (6%) en *Kunst en cultuur* (5%);
- er gemiddeld genomen nauwelijks verschil in kostenverdeling bestaat tussen de jaren 2007 en 2009.

Noot 26 Onder overhead wordt verstaan: bedrijfsvoering, innovatie en overige producten.

## Kostenverdeling naar digitale en fysieke dienstverlening

In de onderstaande tabel zijn de kosten van betrokken bibliotheken in 2007 en 2009 uitgesplitst naar de digitale en fysieke dienstverlening. Alle kosten zijn meegerekend (materieel, personeel, huisvesting).

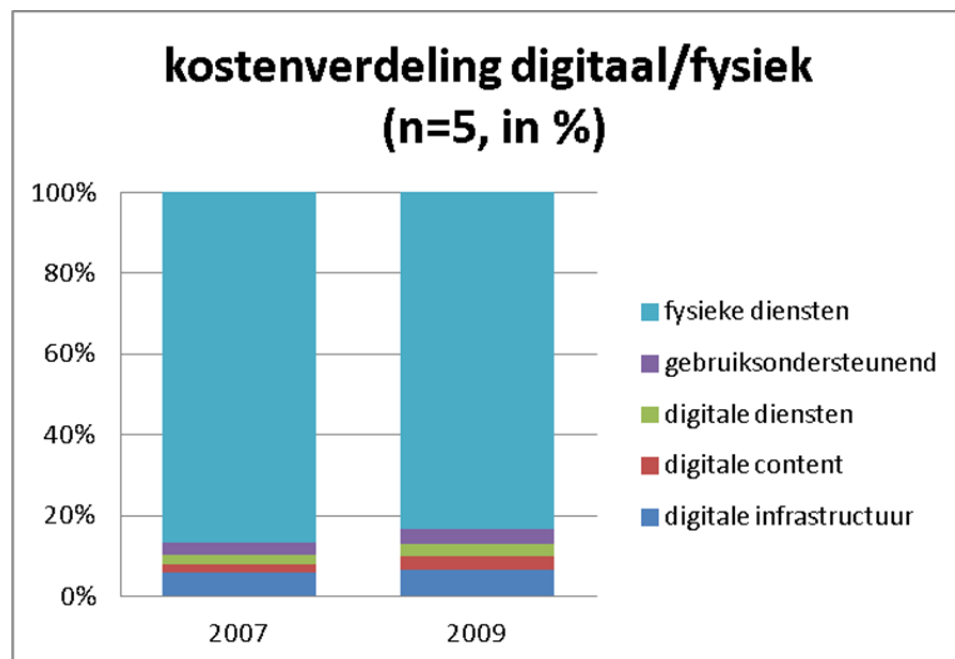
Eén bibliotheek (F) heeft deze gegevens niet tijdig kunnen aanleveren. Aangezien er binnen de sector nog geen breed gedragen definitie bestaat van de digitale bibliotheek, is een onderscheid gemaakt naar digitale infrastructuur, digitale content, digitale dienstverlening en gebruiksbevorderende diensten<sup>27</sup> ten behoeve van de digitale bibliotheek. In de tabel representeren de letters A t/m F de 6 bibliotheken;  $\mu$  is het gemiddelde van de percentages per bibliotheek.

Tabel 3.5 Kostenverdeling naar digitale en fysieke dienstverlening, in procenten (2007 en 2009)<sup>28</sup>

digitale bibliotheek	A		B		C		D		E		F		$\mu$	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
digitale infrastructuur	9	8	9	12	1	2	1	1	9	11	-	-	6	7
digitale content	2	3	1	2	2	2	0	0	7	9	-	-	2	3
digitale diensten	1	1	2	3	0	0	3	3	4	8	-	-	2	3
gebruiksbevorderend	1	1	2	3	1	2	0	0	9	15	-	-	3	4
fysieke diensten	87	87	86	80	96	94	96	96	71	57	-	-	87	83
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	-	-	100	100

Bron: Formats *Toerekening naar digitale en fysieke dienstverlening* (DSP-groep, 2011)

Grafiek 3.4 Gemiddelde kostenverdeling naar digitale en fysieke dienstverlening, in procenten (2007 en 2009)



Bron: Formats *Toerekening naar digitale en fysieke dienstverlening* (DSP-groep, 2011)

Noot 27 Met 'gebruiksbevorderende diensten' wordt promotie van digitale dienstverlening van bibliotheken bedoeld (bijvoorbeeld: voorlichting van gebruikers door middel van internetcursussen).

Noot 28 De cijfers zijn berekend op basis van een schatting ongeveer vier jaar na dato en geven om deze reden slechts een indicatie. Dit geldt ook voor de cijfers in grafiek 3.4.

Uit het overzicht en de grafiek kan bij wijze van indicatie geconcludeerd worden dat:

- bibliotheken in 2009 het grootste deel van hun budget besteden aan de fysieke dienstverlening (83%) in of vanuit het bibliotheekgebouw of op alternatieve locaties, zoals schoolgebouwen, verzorgingshuizen, buurtcentra, dorpshuizen et cetera. Een kleiner deel van het budget wordt in 2009 ingezet ten behoeve van de digitale bibliotheek;
- er tussen 2007 en 2009 een lichte toename te zien is in de relatieve kosten die bibliotheken besteden aan de digitale infrastructuur en dienstverlening;
- er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de betrokken bibliotheken in de kostentoekening naar de digitale bibliotheek.

### 3.2 PSO's

Van de 12 aangeschreven PSO's leverden er uiteindelijk 4 gegevens in: BSG (Biblioservice Gelderland), Probiblio (Noord- en Zuid-Holland), OBD (Overijsselse Bibliotheekdiensten) en Cubiss (Brabant)<sup>29</sup>.

Uit de aangeleverde gegevens kan het volgende worden geconcludeerd<sup>30</sup>:

- De PSO's kenmerken zich door een grote diversiteit. Elke provincie heeft op eigen voorwaarden afspraken met de PSO gemaakt, waardoor het beeld per PSO sterk wisselend is.
- De indeling in producten van de PSO's is niet eenduidig. Onder de categorieën in het volgende schema zijn dus verschillende producten terug te vinden die bij één PSO wel en bij de andere niet onder die categorie gerekend worden. Zo geldt bijvoorbeeld voor het bevorderen van het netwerk van bibliotheken dat in Gelderland en Overijssel wel kosten worden gemaakt, maar dat deze zitten versleuteld in de diverse taken.
- Uit de cijfers valt af te leiden dat de collectie en logistiek de belangrijkste uitgavenposten zijn. Het onderling leenverkeer is in de afgelopen periode geïntensiveerd en de PSO's hebben al van oudsher daarin een belangrijke taak.

Noot 29 Zie voor het basispakket aan PSO-diensten de Bibliotheekcharter 2010-2012 (OCW, 2009).

Noot 30 De conclusies zijn gebaseerd op gegevens over 2011. Gegevens over 2009 waren niet voorhanden. De cijfers en conclusies dienen daarom slechts als indicatie voor de uitgavenverdeling te worden beschouwd.

Tabel 3.6 Basisbegroting 4 PSO's (2011, nominale bedragen)

	BSG	PRO-BIBLIO	OB	CUBISS
<b>A Programmatisch basispakket</b>				
1 Digitale bibliotheek en infrastructuur	136	662	532	771
2 Collectie	1.118	1.225	864	934
3 Marketing en promotie	195	1.746	316	680
4 Opleiding en kwaliteitszorg	756	499	327	608
5 Logistiek	1.285	1.210	513	812
6 Ontwikkelen innovatieve bibliotheekconcepten en allianties	602	310	129	695
7 Bevorderen netwerk	p.m.	637	p.m.	411
<i>Totaal A. Programmatisch basispakket</i>	<i>4.092</i>	<i>6.289</i>	<i>2.681</i>	<i>4.911</i>
<b>B Extra taken op basis van beleid Provinciaal Directie Overleg PDO)</b>	398	1.595	0	864
<b>C Beleidsuitvoering speerpunten provincie<sup>31</sup></b>	2.377	534	353	388
<b>D Zakelijke diensten<sup>32</sup></b>	0	0	284	0
	6.867	8.418	3.318	6.163

Bron: Formats PSO's (DSP-groep, 2011)

Noot 31 Voorbeelden van speerpunten zijn: ondersteuning van de gemeenten bij het invullen van het opdrachtgeverschap van basisbibliotheken, voorzieningen voor bibliotheekwerk in kleine kernen, een expertisecentrum zijn voor basisbibliotheken en gemeenten, etc.

Noot 32 Het betreft de subsidie die verleend is om de kostprijs van de producten te verlagen. Het gaat hierbij om het verlagen van de kostprijs van de financiële administratie, personeels- en salarisadministratie, organisatieadvies, etc. De lokale bibliotheken betalen hiervoor en worden deels gecompenseerd door provinciale subsidie.

## 4 Gemeenten

### 4.1 Overzicht inkomsten/uitgaven gemeenten 2001-2009

Tabel 4.1a Inkomsten/uitgaven gemeenten (in miljoen euro, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Uitgaven (uit eigen en overige middelen)	327,5	348,5	369,5	379,5	386,0	394,4	409,5	423,0	446,0
Financiële dekking uit:									
• subsidies Rijk <sup>33</sup>	5,5	5,5	5,5	5,5	6,0	6,4	7,5	0,0	0,0
• eigen middelen	322,0	343,0	364,0	374,0	380,0	388,0	402,0	423,0	446,0
Totaal	327,5	348,5	369,5	379,5	386,0	394,4	409,5	423,0	446,0

Bron: subsidies Rijk (opgave OCW)

Bron uitgaven: *Openbare bibliotheken* (CBS)

Tabel 4.1b Gemiddelde groei uitgaven *uit eigen middelen* 2009 ten opzichte van 2001 van *alle gemeenten*<sup>34</sup>

	Gemiddelde nominale stijging	Gemiddelde reële stijging
	39%	20%

### 4.2 Inkomsten gemeenten

In § 4.1 is ingegaan op de inkomsten en uitgaven van alle gemeenten. Onderstaand wordt ingegaan op de uitkomsten van de DSP-enquête (steekproef). In de enquête vroegen we gemeenten aan te geven welke subsidies zij in 2007 en 2009 hebben ontvangen van het Rijk, hoeveel gelden zij uit de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken ontvingen en hoe hoog hun overige inkomsten waren. Voordat we op de cijfers ingaan eerst iets over de subsidieregelingen van OCW in 2007 en 2009 (zie ook bijlage 6).

De *Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken* (5,5 miljoen regeling) is in 2001 ingesteld en liep tot en met 2007. De regeling is bedoeld om gemeenten met minder dan 30.000 inwoners tegemoet te komen in de kosten van directievoering en administratie. Die taken werden tot dan toe uitgevoerd door de Provinciale Bibliotheek Centrales. Het budget voor de Ondersteuningsregeling is met ingang van 2008 via een vijfjarige integratie-uitkering in het gemeentefonds gevloeid. Daarnaast heeft OCW in 2006 -2008 een *Innovatie Stimulans Bibliotheekvernieuwing* verleend - ISB (2006: € 0,4 miljoen, 2007: € 1,5 miljoen en 2008: € 1,6 miljoen) en kwam in de periode 2004 – 2009 een olopend bedrag aan projectgeldten vanuit OCW beschikbaar (de zogenaamde *intensive-rings/enveloppemiddelen*; 20 miljoen in 2007 en 19 miljoen in 2009; zie hoofd-

Noot 33 Het betreft vooral de gelden voor de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken die met ingang van 2008 via het Gemeentefonds als integratie-uitkering aan gemeenten zijn verstrekt. Deze zijn door de provincies direct doorgesluisd naar gemeenten en daarom in de inkomsten en uitgaven van gemeenten verwerkt. Daarnaast betreft het de van OCW ontvangen ISB-subsidie die in 2006 (€ 0,4 miljoen) en 2007 (€ 1,5 miljoen) via provincies aan gemeenten is verstrekt. In sommige gevallen hebben provincies ook overige OCW-subsidies (met name marsrouteplangelden) doorgesluisd naar gemeenten. Helaas kon niet precies worden bepaald welke bedragen daarmee gemoed zijn. Deze bedragen zijn daarom niet verwerkt in de inkomsten en uitgaven van gemeenten. Zie ook bijlage 6.

Noot 34 Ter vergelijking: de uitgaven van de provincies zijn in deze periode met 44% gestegen (na inflatiecorrectie: 25%) en de uitgaven van het Rijk met 52% (na inflatiecorrectie: 33%).



stuk Rijk). Deze werden in het bijzonder in de jaren 2007 en 2008 aan provincies verstrekt met het oog op hun regierol in de bibliotheekvernieuwing in die periode.

In tabel 4.2 (2007) en tabel 4.3 (2009) staan de totale en de gemiddelde (per gemeente) bedragen die de geënquêteerde gemeenten van het Rijk via de provincies hebben ontvangen (in euro's x 1.000)<sup>35</sup>. Er wordt onderscheid gemaakt tussen totale subsidies van het Rijk (waarvan gelden uit de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken) en overige inkomsten. Verder is in de tabellen af te lezen hoeveel geënquêteerde gemeenten daadwerkelijk subsidie hebben ontvangen (aantal dat subsidie ontving). Daarnaast staat tussen haakjes hoeveel gemeenten de vraag hebben beantwoord.

Uit de tabellen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het totaalbedrag dat de *geënquêteerde* gemeenten van het Rijk ontvingen is in de periode 2007 – 2009 met 24% afgenomen (van € 2.265.000 naar € 1.713.000) (deze bedragen zijn een optelling van de door de geënquêteerde gemeenten opgegeven bedragen).
- Het aantal geënquêteerde gemeenten dat gelden uit de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken ontving, is van 43 gemeenten in 2007 gestegen tot 53 gemeenten in 2009 (stijging van 23%). We gaan er van uit dat de gemeenten hier het bedrag noemden dat zij ontvingen uit de integratieuitkering. Dit valt toe te schrijven aan verschillen in de verdelingssystematiek van gelden tussen de Ondersteuningsregeling en (de integratiesystematiek van) het Gemeentefonds.
- Gemiddeld ontvingen de geënquêteerde gemeenten in 2007 voor € 32.000 aan uitkering van het Rijk. Deze uitkering werd verdeeld via de provincies. In 2009 is dit bedrag met 31% gedaald tot € 22.000. Deze daling valt eveneens toe te schrijven aan verschillen in de verdelingssystematiek van gelden tussen de Ondersteuningsregeling en (de integratiesystematiek van) het Gemeentefonds. Hiertegenover staat een stijging van de gemiddelde overige inkomsten met maar liefst 137% (€ 49.000 in 2007 tot € 116.000 in 2009).

Tabel 4.2 **2007: Welke gelden hebben de geënquêteerde gemeenten in totaal en gemiddeld per gemeente** via de provincies ontvangen van het Rijk? (nominale bedragen in euro's x 1.000, gemiddelde bedrag per gemeente, aantal gemeenten dat gelden ontving<sup>36</sup> en aantal gemeenten dat de vraag heeft beantwoord)

2007	totaal	gemiddeld	aantal dat subsidie ontving
• Totale subsidies van het Rijk aan respondenten <sup>37</sup>	1.825	32	58 (185)
• Waarvan gelden uit de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken	1.102	26	43 (95)
• Overige inkomsten	440	49	9 (81)
<b>Totaal</b>	<b>2.265</b>		

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Noot 35 Mogelijk is in deze tabellen sprake van dubbeltellingen doordat gemeenten bedragen zowel bij 'subsidies van het Rijk' als 'ondersteuningsregeling basisbibliotheken' hebben genoemd.

Noot 36 Tot en met 2008 konden gemeenten gebruik maken van de Innovatie Stimulans Bibliotheekvernieuwing, voor experimenten en voorbeeldprojecten. Met ingang van 2009 werd het rijksgegeld, in vervolg op het advies van de commissie Calff vooral ingezet op innovatie van de digitale culturele infrastructuur; zie bijlage 6.

Noot 37 Zoals opgemerkt hebben gemeenten behalve de gelden uit de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken ook soms een beperkt deel van de subsidies ontvangen die door het Rijk aan provincies zijn verstrekt en die provincies hebben doorgesluist naar gemeenten.

Tabel 4.3 **2009: Welke gelden hebben de geënquêteerde gemeenten in totaal en gemiddeld per gemeente** via de provincies ontvangen van het Rijk? (nominale bedragen in euro's x 1.000, gemiddelde bedrag per gemeente, aantal gemeenten dat gelden ontving en aantal gemeenten dat de vraag heeft beantwoord)

2009			aantal dat
	totaal	gemiddeld	subsidie ontving
• Totale subsidies van het Rijk aan de respondenten	1.365	22	62 (187)
• Waarvan gelden uit de Ondersteuningsregeling vorming basis bibliotheken	1.142	22	53 (101)
• Overige inkomsten	348	116	3 (78)
<b>Totaal</b>	<b>1.713</b>		

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

### 4.3 Uitgaven gemeenten

Gemeenten zijn de belangrijkste subsidiegever van de basisbibliotheek en basisbibliotheken behoren in vrijwel alle gemeenten tot de grootste ontvangers van welzijn- en cultuursubsidies. De reguliere subsidies aan de bibliotheek worden verstrekt in de vorm van een budget- of exploitatiesubsidie. Er zijn nog enkele bibliotheken die onderdeel uitmaken van de gemeentelijke organisatie. Naast de reguliere subsidies hebben de gemeenten in de peiljaren 2007 en 2009 ook een stijgend aantal projectsubsidies aan de basisbibliotheken verstrekt. Gemeenten ontvingen ook in de jaren 2007 en 2009 subsidies van OCW, in het bijzonder de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken (in 2007 van OCW via de provincies en in 2009 via het Gemeentefonds) en de Innovatiestimulans bibliotheekvernieuwing (2007 via provincies), zie ook bijlage 6.

Hierna volgt eerst een overzicht van de totale en gemiddelde exploitatie- en budgetsubsidies van de geënquêteerde gemeenten. Daarna gaan we in op vraag of gemeenten bij het aansturen van de bibliotheek gebruik maken van kernfuncties en of zij dit ook vertalen in de concrete subsidieafspraken. Hierbij maken we onderscheid tussen budgetsubsidies en exploitatiesubsidies.

*Budgetsubsidie* is een vooraf aan een maximum bedrag verbonden subsidie in de vorm van een bedrag per prestatie voor de uitvoering van activiteiten die gericht zijn op producten of kernfuncties, welke de gemeente naar aard, inhoud, omvang of beoogde effecten wil beïnvloeden. Een budgetsubsidie impliceert daarom dat er een integrale toerekening van kosten plaatsvindt op het niveau van kostenplaatsen (throughput) of kostendragers (output).

*Exploitatiesubsidie*: een subsidie ter hoogte van een vooraf bepaald maximum ter dekking van het tekort van de exploitatie van de subsidieontvanger, waarbij de gemeente op hoofdlijnen wil sturen op de aard van de activiteiten van de subsidieontvanger en de doelgroepen waarop deze activiteiten zich richten. Exploitatiesubsidies kunnen worden onderscheiden in lump sum subsidies waarbij een ongedeelde totaalbedrag beschikbaar wordt gesteld, of een subsidie waarbij wordt gefinancierd op basis van kostensoorten, eventueel met maximumpercentages waarin onderscheiden kostensoorten worden gesubsidieerd.

Uit de enquête onder gemeenten kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- De gemiddelde structurele gemeentelijke subsidies zijn ten opzichte van 2007 gestegen. Dit geldt voor alle gemeentegrootteklassen, zowel voor de exploitatiesubsidies als de budgetsubsidies.
- Naarmate gemeenten meer inwoners hebben, stijgen de gemiddelde totale uitgaven aan bibliotheekwerk<sup>38</sup>.
- Ongeveer 40% van de gemeenten geeft een exploitatiesubsidie, 60% een budgetsubsidie. De gemiddelde exploitatiesubsidie bij kleine gemeenten (minder dan 30.000 inwoners) is het meest gestegen, namelijk met 12%. De stijging van de exploitatiesubsidie neemt af naarmate gemeenten groter worden.
- In gemeenten met meer dan 90.000 inwoners is de gemiddelde exploitatiesubsidie met slechts 2% gestegen.
- De gemiddelde budgetsubsidie steeg, afhankelijk van de gemeentegrootte, tussen de 4% en 7%.

De conclusies zijn gebaseerd op gegevens in onderstaande tabellen. Tabel 4.4 heeft betrekking op de totale bedragen die genoemd zijn door de door ons geënquêteerde gemeenten. Op basis van tabel 4.4 zijn in tabel 4.5 de gemiddelde bedragen per gemeente berekend. In tabel 4.6 staat de percentuele stijging van de gemeentelijke uitgaven.

Tabel 4.4 Wat waren de **totale** reguliere exploitatie- en budgetsubsidies die de *geënquêteerde* gemeenten hebben opgegeven? (nominale bedragen in euro's, x 1.000, aantal gemeenten dat subsidie verstrekte)

	Exploitatiesubsidie				Budgetsubsidie			
	2007		2009		2007		2009	
	€	n	€	n	€	n	€	n
Minder dan 30.000	10.070	32	12.167	34	15.679	46	17.328	49
Tussen 30.000 – 60.000	11.803	8	11.162	7	21.250	18	23.662	19
Tussen 60.000 – 90.000	11.781	6	12.235	6	7.861	5	8.342	5
Meer dan 90.000	40.155	3	41.108	3	46.564	8	50.237	8

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Tabel 4.5 Wat waren de **gemiddelde** reguliere exploitatie- en budgetsubsidies per gemeente die de geënquêteerde gemeenten hebben opgegeven? (nominale bedragen in euro's, x1000, aantal gemeenten dat subsidie verstrekte)

	Exploitatiesubsidie				Budgetsubsidie			
	2007		2009		2007		2009	
	€	n	€	n	€	n	€	n
Minder dan 30.000	315	32	358	34	341	46	354	49
Tussen 30.000 – 60.000	1.475	8	1.595	7	1.181	18	1.245	19
Tussen 60.000 – 90.000	1.964	6	2.039	6	1.572	5	1.668	5
Meer dan 90.000	13.385	3	13.703	3	5.821	8	6.280	8

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Tabel 4.6 Percentuele nominale stijging van gemeentelijke uitgaven, 2009 t.o.v. 2007

	Exploitatiesubsidie	Budgetsubsidie
Minder dan 30.000	12%	4%
Tussen 30.000 – 60.000	8%	5%
Tussen 60.000 – 90.000	4%	6%
Meer dan 90.000	2%	7%

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Noot 38 Het betreft slechts 11 gemeenten met meer dan 90.000 inwoners. Binnen deze categorie zijn er grote verschillen tussen de gemeenten qua inwoneraantal: de kleinste gemeente in onze steekproef had bijna 100.000 inwoners, de grootste ruim 600.000.

#### 4.4 Sturing van bibliotheken: kernfuncties

In de landelijke enquête die DSP in mei 2011 heeft uitgezet onder de gemeenten werden enkele vragen gesteld over de wijze van sturing door de gemeente.

Uit de beantwoording blijkt het volgende:

- Ten opzichte van 2007 is het percentage gemeenten dat een exploitatiesubsidie lump sum verleende afgenomen (van 37% tot 34%) en het percentage gemeenten dat een budgetsubsidie naar kernfuncties verleende toegenomen (van 18% tot 25%). Dit zijn de twee uitersten van het spectrum, er zijn ook gemeenten die een exploitatiesubsidie verlenen en deze wel meer specificeren.
- Een groeiend, maar nog beperkt aantal gemeenten, zegt de bibliotheek te subsidiëren op basis van kernfuncties: dit aantal is gestegen van 5% in 2007 naar 13% in 2009. Een relatief groter en ook groeiend aantal bibliotheken verleende een budgetsubsidie op basis van activiteiten/producten: van 20% in 2007 naar 25% in 2009.
- 62% van de gemeenten gaf aan dat zij in 2007 op één of meerdere kernfuncties aanstuurde. In 2009 is dit percentage gestegen tot 73% (tabel 4.9a). Opvallend is dat het percentage gemeenten dat een budgetsubsidie naar kernfuncties verleende aanzienlijk lager ligt (zie tabel 4.7). Kennelijk gebruiken veel gemeenten de kernfuncties dus als denkkader, zonder dat zij budgetsubsidie naar kernfuncties verlenen.
- 48 gemeenten (42%) stuurden in 2007 aan op alle vastgestelde kernfuncties. In 2009 is dit aantal gestegen tot 58 (51%).
- 43 gemeenten (38%) gaven in 2007 aan dat zij niet op kernfuncties aanstuurden. In 2009 is dit aantal gedaald tot 31 (27%).
- Wat betreft de gemeenten die aangaven dat zij op één tot vier kernfuncties aanstuurden, bestaan er tussen 2007 en 2009 nauwelijks verschillen tussen de kernfuncties waar op wordt gestuurd. In beide jaren zijn de kernfuncties waar het vaakst op wordt gestuurd *Kennis en informatie* en *Ontwikkeling en educatie*. Opvallend is wel de stijging op de kernfunctie *Lezen en literatuur*. In 2007 stuurden 14 gemeenten (61%) op deze kernfunctie, in 2009 waren dit er 19 (76%). De kernfuncties *Kunst en cultuur* en *Ontmoeting en debat* worden het minst vaak genoemd.

De conclusies zijn gebaseerd op onderstaande tabellen.

Tabel 4.7 Op welke wijze subsidieerde uw gemeente de bibliotheek? (percentages)

	2007	2009
Op basis van:	(n=119)	(n=119)
Exploitatiesubsidie, lump sum	37%	34%
Exploitatiesubsidie naar kostenposten	11%	10%
Budgetsubsidie naar kernfuncties	18%	25%
Budgetsubsidie naar activiteiten/producten	34%	31%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Tabel 4.8 Indien gemeenten aangaven dat zij budgetsubsidie verleenden: Specificeerde uw gemeente de bedragen naar kernfuncties of activiteiten/producten (percentages)?

	2007	2009
Kernfuncties	5% (n=21)	13%(n=30)
Activiteiten/producten	20% (n=41)	25% (n=36)

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Tabel 4.9a Stuurde uw gemeente aan op de zogenoemde kernfuncties van de basisbibliotheek? (aantal gemeenten, percentage dat aanstuurde op één of meerdere kernfuncties)

	2007 (n=114)	2007 (%)	2009 (n=114)	2009 (%)
Ja, op alle vastgestelde kernfuncties	48	42%	58	51%
Ja, op één tot vier kernfuncties, zie tabel 4.9b	23	20%	25	22%
Nee, de gemeente heeft niet aangestuurd op kernfuncties	43	38%	31	27%

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Tabel 4.9b Indien gemeenten aangaven dat zij op één tot vier kernfuncties aanstuurden: Op welke kernfuncties van de basisbibliotheek stuurde uw gemeente aan? (aantal gemeenten, percentage dat aanstuurde op de genoemde kernfuncties)<sup>39</sup>

	2007 (n=23)	2007 (%)	2009 (n=25)	2009 (%)
Kernfunctie 1: Kennis en informatie	19	83%	22	88%
Kernfunctie 2: Ontwikkeling en educatie	19	83%	21	84%
Kernfunctie 3: Kunst en cultuur	7	30%	8	32%
Kernfunctie 4: Lezen en literatuur	14	61%	19	76%
Kernfunctie 5: Ontmoeting en debat	3	13%	5	20%

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

#### Aanvullende projectsubsidies

In 2007 verleent 26% (33 van de 129 geënquêteerde gemeenten) van de geënquêteerde gemeenten aanvullende projectsubsidies aan de bibliotheek naast de reguliere subsidie. Dit aantal steeg in 2009 naar 34% (44 van de 129 geënquêteerde gemeenten). Deze subsidies waren bestemd voor uiteenlopende doelen.

In onderstaande tabel staat welke doelen gemeenten hadden met het verstrekken van projectsubsidie.

Tabel 4.10 Doelen die gemeenten hadden met het verstrekken van projectsubsidie<sup>40</sup>

	2007 (n=33)	2007 (%)	2009 (n=44)	2009 (%)
Fusie/schaalvergroting	1	3%	10	23%
Aanvullende bijdragen (op de exploitatie- of budgetsubsidie) instandhouding bibliotheek	1	3%	3	7%
Inhoudelijke projecten jeugd, leesbevordering (o.m. Boekstart), leefbaarheid kernen, etc.	17	52%	16	36%
Speciale dienstverlening in coalitie met anderen, zoals UITpunt, WMO-loket, etc.	14	42%	10	23%
Fysieke investeringen, zoals een boekenautomaat	7	21%	7	16%
Investeren in de collectie	2	6%	0	0%
Anders	7	21%	15	34%

Bron: enquête *Financiering openbare bibliotheeksector door gemeenten* (DSP-groep, 2011)

Noot 39 De percentages hebben betrekking op het aantal gemeenten dat aangaf dat zij op de genoemde kernfunctie aanstuurden. Gemeenten konden meerdere kernfuncties aankruisen.

Noot 40 De getallen in de tabel representeren de aantallen gemeenten die het doel hebben genoemd.

*2007*

Opvallend is het grote accent op leesbevordering, cultuureducatie en voor -en vroegschoolse educatie, met als goede tweede de ontwikkeling van specifieke vormen van dienstverlening en samenwerking als een Uit-punt, Mediatheek of Kulturhus. Ook worden er regelmatig fysieke investeringen (accommodatie, apparatuur) gedaan in de bibliotheek, in de collectie, huisvesting of in automatisering van de uitleen.

*2009*

Ten opzichte van 2007 wordt er in 2009 meer geïnvesteerd in alternatieve vormen van dienstverlening: het realiseren van servicepunten, leenpunten of bibliotheekvoorzieningen in verzorgingshuis of basisschool.

## 5 Provincies

### 5.1 Overzicht inkomsten/uitgaven provincies 2001 - 2009

Tabel 5.1a Inkomsten/uitgaven provincies 2001 - 2009 (in miljoen euro, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Uitgaven (uit eigen en overige middelen)	39,5	46,5	49,9	56,5	56,3	61,1	72,6	75,6	49,0
Financiële dekking uit:									
• subsidies Rijk <sup>41</sup>	5,5	5,5	5,9	6,5	8,3	11,1	22,6 <sup>42</sup>	16,6	0
• eigen middelen <sup>43</sup>	34	41	44	50	48	50	50	59	49

Bron uitgaven: *Openbare bibliotheken* (CBS)

Bron financiële dekking: OCW (subsidies Rijk) en Benz & Benz (zie tekst boven grafiek 2.2)

Tabel 5.1b Gemiddelde groei uitgaven *uit eigen middelen* 2009 ten opzicht van 2001 van *alle provincies*<sup>44</sup>

	Gemiddelde nominale stijging	Gemiddelde reële stijging
	44%	25%

### 5.2 Inkomsten provincies

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- Bijdragen die provincies uit eigen middelen gaven aan bibliotheekwerk liepen tot 2008 op tot € 59 miljoen. In 2009 zijn ze gedaald tot € 49 miljoen.
- Vooral de van het Rijk ontvangen subsidies voor de marsroute-plannen en ISB-regeling hebben bijgedragen tot een sterke toename van de inkomsten in de jaren 2007 - 2008.

Tabel 5.2 Inkomsten provincies 2001 - 2009 (in miljoen euro, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Eigen middelen</i>	34	41	44	50	48	50	50	59	49
<i>Subsidies Rijk, waarvan:</i>	5,5	5,5	5,9	6,5	8,3	11,1	22,6 <sup>45</sup>	16,6	0,0
• Ondersteuningsregeling vorming basisbibliothe- ken (direct doorgesluisd naar gemeenten)	5,5	5,5	5,5	5,5	6	6	6	0	0
• intensiverings/ enveloppegelden + ISB	0	0	0	0	2,3	4,6	16,6	16,6	0,0
• overige subsidies van Rijk	0	0	0,4	1,0	0	0,5	0	0	0

Bron: Benz & Benz (zie tekst boven grafiek 2.2), *Openbare bibliotheken* (CBS), opgave OCW

Noot 41 Het betreft vooral gelden voor de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheek die met ingang van 2008 via het Gemeentefonds als integratie-uitkering aan gemeenten zijn verstrekt. Deze zijn door de provincies direct doorgesluisd naar gemeenten en daarom in de inkomsten en uitgaven van gemeenten verwerkt. Daarnaast betreft het de van OCW ontvangen ISB-subsidie die in 2006 (€ 0,4 miljoen) en 2007 (€ 1,5 miljoen) aan gemeenten is verstrekt. In sommige gevallen hebben provincies ook overige OCW-subsidies (m.n. marsrouteplangelden) doorgesluisd naar gemeenten. Helaas kon niet precies worden bepaald welke bedragen daarmee gemoeid zijn en deze zijn daarom niet verwerkt in de inkomsten en uitgaven van gemeenten.

Noot 42 Dit cijfer wijkt af van de gegevens uit het Benz & Benz-onderzoek, omdat in deze tabel gerealiseerde uitgaven zijn opgenomen (Benz & Benz vermeldt begrote uitgaven).

Noot 43 Uitgaven van provincies uit eigen middelen en uit overige middelen konden bij provincies niet altijd exact worden onderscheiden. Voor 2008 geldt: er kan in dit jaar sprake zijn geweest van overloop van rijksgeld van 2007 naar 2008, waarbij geldt dat dit geld in 2008 niet als rijksgeld is geboekt.

Noot 44 Ter vergelijking: de uitgaven van de gemeenten zijn in deze periode met 36% gestegen (na inflatiecorrectie: 17%) en de uitgaven van het Rijk met 52% (na inflatiecorrectie: 33%).

Noot 45 Dit cijfer wijkt af van de gegevens uit het Benz & Benz-onderzoek, omdat in deze tabel gerealiseerde uitgaven zijn opgenomen (Benz & Benz-onderzoek vermeldt begrote uitgaven).

### 5.3 Uitgaven provincies

#### Structurele en incidentele uitgaven

In tabel 5.3 zijn de uitgaven van de provincies uit eigen en overige middelen in 2006 en 2007 uitgesplitst naar structurele en incidentele uitgaven. Deze gegevens zijn ontleend aan Benz & Benz. Zij merken op dat sommige provincies bedragen als structureel hebben opgenomen, terwijl andere provincies deze bedragen als incidenteel opnemen. Verder is gebleken dat er veel verschillende geldstromen zijn geweest en dat gegevens door provincies op verschillende manieren zijn bewaard. Dit bemoeilijkt interpretatie.

Uit tabel 5.3 kan het volgende worden opgemaakt:

- In 2006 bestaat 77% van de uitgaven van provincies uit eigen en overige middelen uit structurele uitgaven. In 2007 is dit teruggelopen naar 69%.
- Niet alle provincies onderscheiden helder de autonome uitgaven aan bibliotheekwerk en de doorgesluisde subsidies van het Rijk. Hierdoor kunnen de autonome uitgaven van provincies aan bibliotheekwerk niet exact worden vastgesteld.

Tabel 5.3 Uitgaven van de provincies uit eigen en overige middelen uitgesplitst naar structurele en incidentele uitgaven (x1000, nominale bedragen)

	2006 structureel	2006 incidenteel	2007 structureel	2007 incidenteel
Drenthe	2.729	327	2.753	1.009
Flevoland	957	416	965	605
Friesland	3.207	606	3.261	1.100
Gelderland <sup>46</sup>	7.881	1.409	8.045	2.777
Groningen	2.664	612	2.720	1.227
Limburg	2.733	829	2.980	1.606
Noord-Brabant <sup>47</sup>	5.324	1.937	5.402	2.042
Noord-Holland	4.059	2.742	4.057	4.743
Overijssel	4.809	0	5.490	0
Utrecht	2.524	1.784	3.761	1.727
Zeeland	5.069	649	5.113	785
Zuid-Holland	4.747	2.685	4.823	4.302
<b>Totaal</b>	<b>46.703</b>	<b>13.996</b>	<b>49.370</b>	<b>21.923</b>
<b>Verhouding</b>	<b>77%</b>	<b>23%</b>	<b>69%</b>	<b>31%</b>

Bron: Benz & Benz

Noot 46 De structurele uitgaven 2007 van provincie Gelderland zijn onjuist (afkomstig uit Benz & Benz). De verantwoordelijke beleidsambtenaar van provincie Gelderland heeft aangegeven dat het juiste bedrag € 6.188.000 is.

Noot 47 De incidentele en structurele uitgaven 2007 van de provincies Noord-Brabant zijn onjuist. De verantwoordelijke beleidsmedewerker van provincie Noord-Brabant heeft aangegeven dat de juiste bedragen respectievelijk € 5.402.000 en € 2.042.000 zijn. Mogelijk zijn gegevens over structurele uitgaven 2006 ook onjuist.



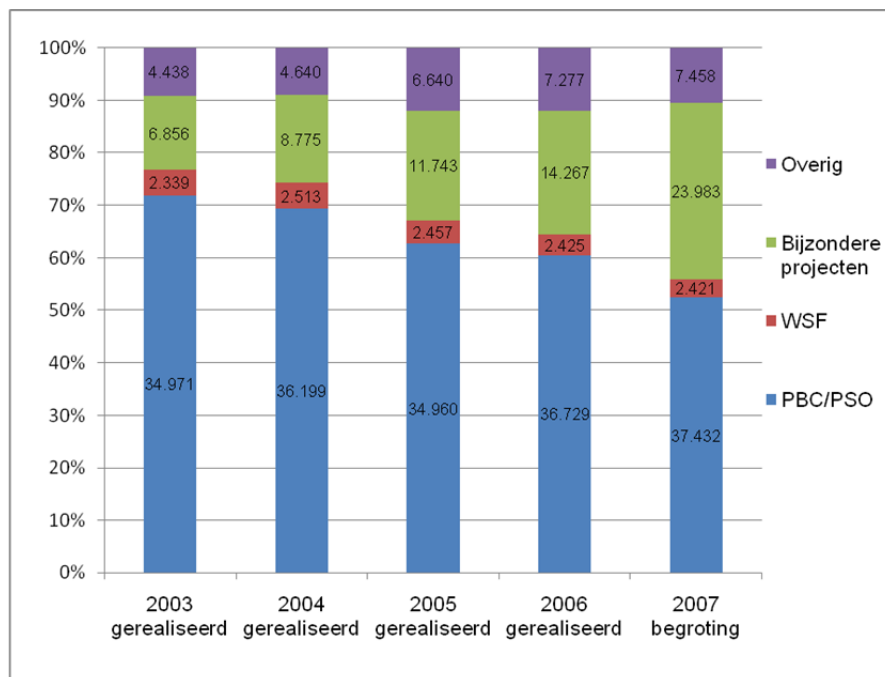
## Specificatie van bestedingen 2003 – 2007

Uit de volgende grafieken en tabel kan over de periode 2003 – 2007 worden geconcludeerd dat:

- De uitgaven aan bijzondere projecten (waaronder bibliotheekvernieuwing) fors zijn gestegen. In 2003 bestonden de totale uitgaven voor 14% uit uitgaven aan bijzondere projecten, in 2007 voor 34%. Dit valt toe te schrijven aan de van OCW ontvangen marsrouteplangelden.
- In 2003 bestonden de totale uitgaven voor 72% uit uitgaven aan PBC/PSO's, in 2007 voor 53%.

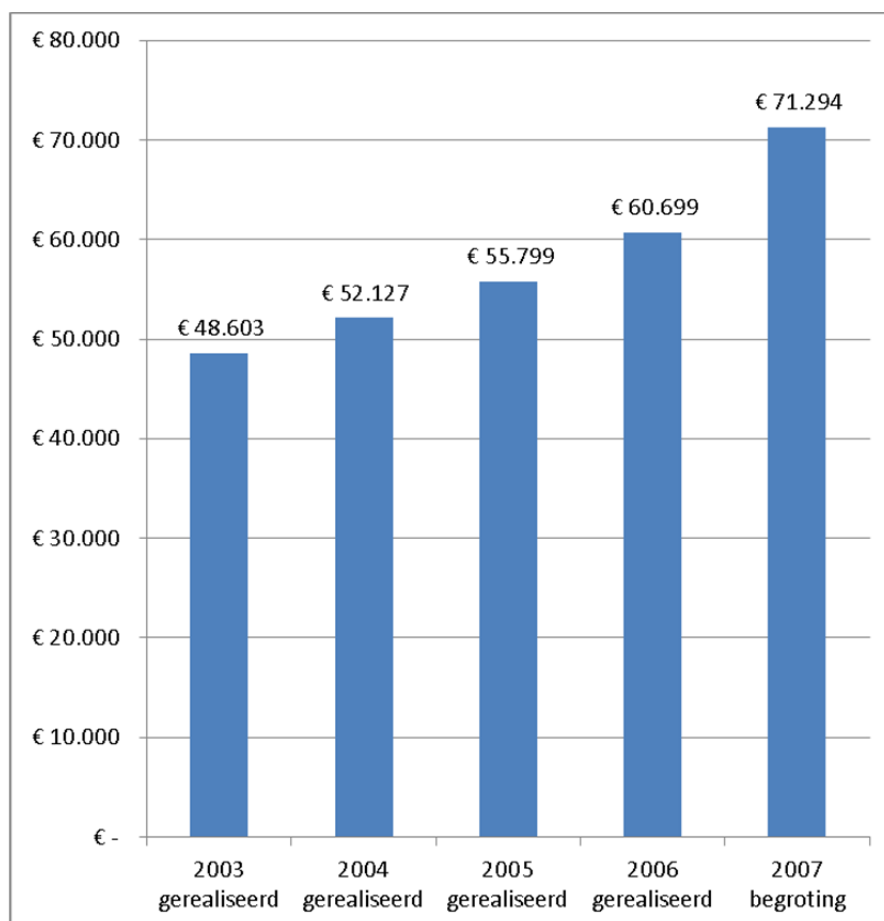
Bij de interpretatie van de volgende grafiek dient te worden bedacht dat de sterk oplopende middelen die provincies van het Rijk ontvingen waarschijnlijk hebben bijgedragen aan de groeiende uitgaven aan bijzondere projecten; en bijgevolg van het dalend aandeel van de andere bestedingscategorieën (waarvan de absolute bedragen wèl toenemen).

Grafiek 5.1 Bestedingen provincies uit eigen en overige middelen (procentuele verdeling en absolute nominale bedragen) aan PBC/PSO, WSF, bijzondere projecten en overig, x1000, 2003 – 2007)



Bron: Benz & Benz

Grafiek 5.2 Totale bestedingen provincies uit eigen en overige middelen (absolute nominale bedragen) aan PBC/PSO, WSF, bijzondere projecten en overig, x1000, 2003 – 2007)



Bron: Benz & Benz

Tabel 5.4 Bestedingen provincies aan PBC/PSO, WSF, bijzondere projecten en overig (procentueel)

	PBC/PSO	WSF	Bijzondere projecten	Overig	Totaal
2003	72%	5%	14%	9%	100%
2004	69%	5%	17%	9%	100%
2005	63%	4%	21%	12%	100%
2006	61%	4%	24%	12%	100%
2007	53%	3%	34%	10%	100%

Bron: Benz & Benz

In bijlage 4 staan de gegevens uitgesplitst naar provincie.

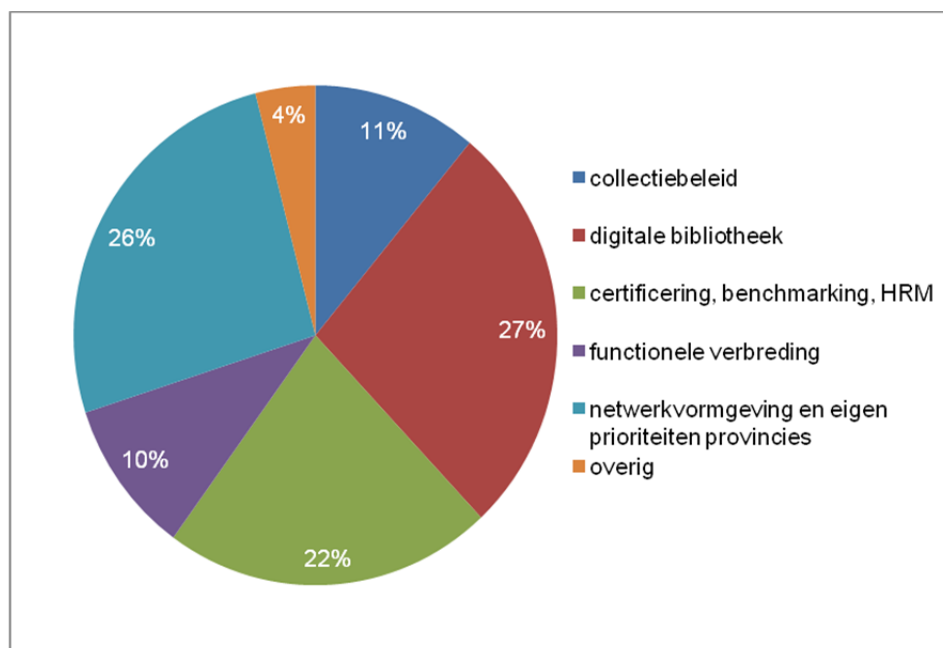
### Besteding marsrouteplangelden 2007

De marsrouteplangelden waren afkomstig van OCW. In de volgende grafiek staat hoe de provincies in 2007 de marsrouteplangelden hebben besteed. In 2007 ontvingen de provincies € 22,6 miljoen aan subsidies van het Rijk (zie ook het stroomschema in bijlage 6).

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- Ruim een kwart van de gelden is ten goede gekomen aan de digitale bibliotheek.
- Ruim een kwart van de gelden werd besteed aan 'netwerkvorming & eigen prioriteiten provincies'.
- Bijna een kwart van de gelden ging naar 'certificering, benchmarking, HRM'.
- Aan de posten collectiebeleid, functionele verbreding en overig werd het minst besteed, respectievelijk 11%, 10% en 4%.

Grafiek 5.3 Besteding marsrouteplannen door provincies (2007)



Bron: opgave OCW

### Subsidie per inwoner en per lid

In de periode 2005 – 2009<sup>48</sup> zijn zowel de provinciale subsidie per inwoner, als de provinciale subsidie per lid gestegen. De provinciale subsidie per inwoner is met 41% gestegen, de provinciale subsidie per lid met 44%.

Tabel 5.5 Financiën (baten, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2008	2009	
	Inclusief PSO's					Exclusief PSO's					Vershil 2009 t.o.v. 2005
Provinciale subsidie per inwoner	2,43	2,54	2,63	2,66	2,74	0,61	0,86	1,00	0,95	0,86	41%
Provinciale subsidie per lid	9,03	9,58	10,15	10,43	11,01	2,45	3,52	4,09	3,96	3,53	44%

Bron: Kengetallen openbare bibliotheken en PSO's (VOB)

Noot 48 Omdat er verschillen zijn tussen de cijfers 'inclusief PSO's' en 'exclusief PSO's' worden hier alleen conclusies getrokken over de periode 2005 – 2009 (exclusief PSO's).

## 6 Rijk

### 6.1 Overzicht uitgaven Rijk 2001-2009

Tabel 6.1a Uitgaven Rijk (in miljoenen, nominale bedragen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Uitgaven	25	25	30	27	32	34	46	39	38

Bron: opgave OCW

Tabel 6.1b Gemiddelde groei uitgaven Rijk 2009 ten opzichte van 2001<sup>49</sup>

Gemiddelde nominale stijging	Gemiddelde reële stijging
52%	33%

Bron: opgave OCW

### 6.2 Uitgaven Rijk

Uit onderstaande gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken (onderstaande cijfers hebben vrijwel geheel betrekking op begrote uitgaven):

- De totale uitgaven van OCW aan de sector openbare bibliotheken zijn tussen 2001 en 2007 bijna verdubbeld tot € 46 miljoen. In 2008 en 2009 nemen de uitgaven af tot € 37,9 miljoen. Deze daling is vooral toe te schrijven aan een afname van de projectsubsidies, doordat de gelden voor de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken (€5,5 miljoen regeling) met ingang van 2008 via het Gemeentefonds (als integratie-uitkering) worden verstrekt en niet meer door het Rijk (als specifieke uitkering).
- Ten opzichte van 2001 zijn de totale uitgaven van OCW in 2009 nominaal met 52% gestegen<sup>50</sup> (na inflatiecorrectie: 33%).
- De uitgaven voor projectsubsidies zijn over de jaren 2001 – 2009 flink gestegen: van € 5,5 miljoen in 2001 tot € 19 miljoen in 2009. Dit is een stijging van 245%. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de projectsubsidies.

Tabel 6.2 Uitgaven OCW aan sector openbare bibliotheken 2001-2009 (x miljoen euro, nominale bedragen)

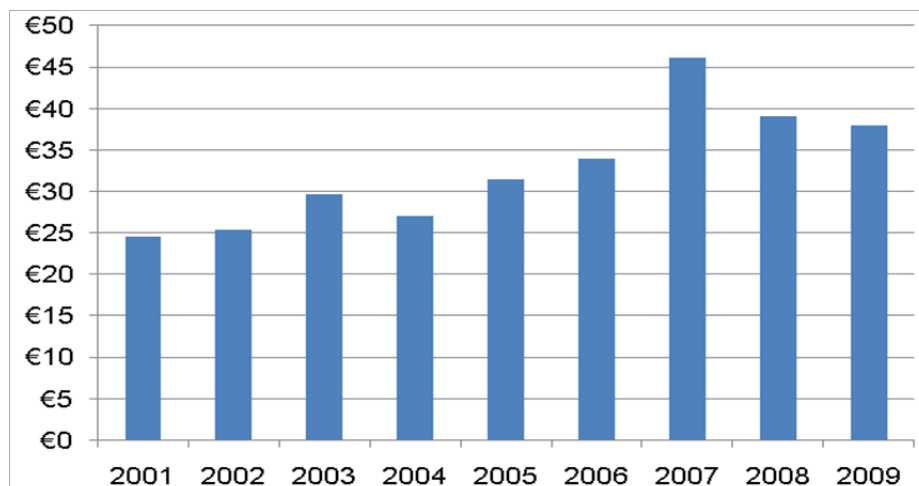
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Vershil 2009 t.o.v. 2001
Instellingssubsidies	19,0	19,9	24,2	20,4	20,5	19,9	20,1	19,5	18,9	-1%
Projectsubsidies	5,5	5,5	5,5	6,9	11,0	14,0	26,0	19,5	19,0	245%
Totale uitgaven	24,5	25,4	29,7	27,0	31,5	33,9	46,1	39,0	37,9	55%

Bron: opgave OCW

Noot 49 Ter vergelijking: de uitgaven van de gemeenten zijn in deze periode met 36% gestegen (na inflatiecorrectie: 17%) en de uitgaven van de provincies met 44% (na inflatiecorrectie: 25%).

Noot 50 We gaan hier uit van de afgeronde cijfers, zoals deze werden gepresenteerd in grafiek 2.2.

Grafiek 6.1 Totale uitgaven OCW aan sector openbare bibliotheken (in miljoen euro, nominale bedragen)



Bron: opgave OCW

### Instellingssubsidies en projectsubsidies

De totale uitgaven van OCW zijn onder te verdelen in subsidies aan instellingen en projectsubsidies.

Uit onderstaande tabellen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De uitgaven voor instellingssubsidies zijn over de jaren 2001 - 2009 nagenoeg gelijk gebleven, enkele schommelingen daargelaten.
- In de periode 2001 – 2007 was de Stimuleringsregeling vorming basisbibliotheken van kracht. Deze bedroeg € 5,5 miljoen respectievelijk € 6 miljoen per jaar. Dit is opgenomen bij projectsubsidies.
- In 2004 kwamen de enveloppegelden vrij. Deze zijn opgenomen bij projectsubsidies. Het gaat in 2004 om een bedrag van € 1.4 miljoen oplopend van € 5 miljoen in 2005, €8 miljoen in 2006 tot € 20 miljoen in 2007 en daarna tot 2009 teruglopend naar € 19 miljoen.
- De innovatiestimulans bibliotheekvernieuwing (ISB) is verstrekt in 2006, 2007 en 2008. Deze bedroeg € 0,4 miljoen in 2006, € 1,5 miljoen in 2007 en € 1,6 miljoen in 2008 (in 2006 en 2007 zijn deze gelden verstrekt aan gemeenten, in 2008 direct aan de bibliotheken).
- In 2009 was voor de Subsidieregeling Bibliotheekinnovatie 2009 € 7,6 miljoen beschikbaar.
- Met name dankzij de Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken en de enveloppemiddelen kreeg de sector een aanzienlijke impuls.

Tabel 6.3 Instellingssubsidies van OCW aan sector openbare bibliotheken (x1.000, nominale bedragen)

Instellingssubsidies	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
VOB besteltaken (excl. 'leesgehandicapten')	5.500	5.500	5.500	5.600	5.500	5.500	5.800	5.600	5.900
Instandhouding voorziening lees-gehandicapten	11.713	12.426	16.315	13.112	13.475	13.367	13.445	13.444	12.635
Stuurgroep Bibliotheken en Procesbureau Bibliotheekvernieuwing	750	750	750	750	750	750	0	750	0
Stichting BASOB (arbeidsmarkt openbare bibliotheken)	512	705	1.113	601	471	0	0	0	0
Bibliotheek Varenden	505	518	554	294	262	269	283	275	328

Bron: opgave OCW

Tabel 6.4 Projectsubsidies van OCW aan sector openbare bibliotheken (x1.000, nominale bedragen)

Projectsubsidies	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken <sup>51</sup>	5.500	5.500	5.500	5.500	6.000	6.000	6.000	-	-
Intensiverings/enveloppegeden <sup>52</sup>	-	-	-	1.427	5.000	8.000	20.000	19.500 <sup>53</sup>	19.000 <sup>54</sup>
Waarvan:									
- Vernieuwingsimpuls (marsrouteplannen+ISB <sup>55</sup> )	-	-	-	-	2.325	4.600 <sup>56</sup>	16.600 <sup>57</sup>	16.600 <sup>58</sup>	-
- Sturingsmiddelen: thematische vernieuwing	-	-	-	575	475	700	500	-	-
- Intensivering Procesbureau Bibliotheekvernieuwing	-	-	-	680	700	700	500	-	-
- Digitale bibliotheek/Bibliotheek.nl	-	-	-	172	1.100	1.600	2.000	2.500	11.442
- Certificering <sup>59</sup>	-	-	-	-	400	400	400	400	-
- Subsidieregeling bibliotheekinnovatie 2009	-	-	-	-	-	-	-	-	7.558

Bron: opgave OCW

Noot 51 De gelden uit de Ondersteuningsregeling Basisbibliotheken zijn vanaf 2008 naar het Gemeentefonds gegaan.

Noot 52 Intensiveringsmiddelen zijn alleen verstrekt in 2004, enveloppegelden vanaf 2005.

Noot 53 Met ingang van 2008 is uit de enveloppegelden ook geld vrijgemaakt voor het programma Kunst van Lezen (2008: € 0,5 miljoen).

Noot 54 Met ingang van 2008 is uit de enveloppegelden ook geld vrijgemaakt voor het programma Kunst van Lezen (2009: € 1 miljoen).

Noot 55 ISB = innovatiestimulans bibliotheekvernieuwing. Deze is van toepassing op 2006, 2007 en 2008.

Noot 56 ISB in 2006 bedroeg € 0,4 miljoen.

Noot 57 ISB in 2007 bedroeg € 1,5 miljoen.

Noot 58 ISB in 2008 bedroeg € 1,6 miljoen.

Noot 59 Betreft vooral: kosten instandhouding landelijke voorziening, opleiding auditoren, voorbereiding en uitvoering audits.

## 7 Samenvatting en conclusies

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen leiden tot ingrijpende veranderingen in het informatie- en mediagebruik van burgers. Dat raakt ook aan de positie van de openbare bibliotheek. Belangrijk zijn de opkomst van digitale informatievoorziening, de verschuiving in de kernfuncties van de bibliotheek en de introductie van kwaliteitszorg en certificering. De wijzigingen in het bibliotheekstelsel maken het noodzakelijk ook de onderlinge afspraken tussen partijen, in het bijzonder de subsidiërende overheden, te herzien. In 2009 maakten VNG, IPO en OCW afspraken in het Bibliotheekcharter 2010 – 2012. In dit charter is onder meer afgesproken om onderzoek te doen naar de financiering van de bibliotheken in de periode 2001 – 2009. Dit onderzoek dient als basismeting voor vervolgonderzoek en monitoring in de periode na 2009. Op basis van dit onderzoek kunnen partijen afspraken maken over de financiële consequenties van bibliothekinnovatie, waaronder de verschuiving in kernfuncties en van fysiek naar digitaal.

Het onderzoek omvatte drie onderdelen:

- Documentonderzoek naar de periode 2001 – 2009.
- Een vooronderzoek naar de financiering van bibliotheken, gevolgd door een kwalitatief onderzoek naar de toerekening van kosten aan kernfuncties en fysiek/digitaal bij zes basisbibliotheken.
- Een landelijke enquête onder gemeenten en provincies.

De *kernvraag* van het onderzoek is hoe de inkomsten en vooral de uitgaven van de bibliotheeksector zich hebben ontwikkeld in de periode 2001 – 2009 en in het bijzonder in de jaren 2007 en 2009, voorafgaand aan het Bibliotheekcharter.

Deze vraag is, zo blijkt uit ons onderzoek, wel bij benadering maar niet exact te beantwoorden. De belangrijkste reden hiervoor is dat het cijfermateriaal uit verschillende bronnen komt, die onderling niet altijd goed vergelijkbaar zijn. Dat maakt het lastig om vergaande conclusies te trekken. Daarnaast sluiten de beschikbare gegevens niet goed aan op de actuele vragen, vooral die over de toerekening naar de kernfuncties van de bibliotheek en naar fysiek en digitaal. Voor een toelichting hierop verwijzen wij naar de onderzoeksverantwoording.

Hierna vatten wij de belangrijkste conclusies uit het onderzoek samen. We gaan eerst in op kerngegevens over het bereik van de openbare bibliotheken, daarna op de totale uitgaven aan het bibliotheekwerk en op de bijdragen van gemeenten, provincies en Rijk daaraan. We trekken ook conclusies over de financiële ontwikkeling van de bibliotheken zelf (kosten en baten) en over de toerekening van de kosten naar de kernfuncties en de fysieke en digitale bibliotheek. Deze toerekening is onderzocht in een kwalitatief onderzoek onder zes representatieve basisbibliotheken en levert dus geen representatief, maar een indicatief beeld op. Datzelfde geldt voor de financiële gegevens van de Provinciale Service Organisaties (PSO's): 4 van de 12 PSO's hebben financiële gegevens overlegd.

## Kerngegevens

In de periode 2001 – 2009 is het *percentage leden van de bibliotheek* onder de bevolking afgenomen van 27% naar 24%. Het aantal uitleningen per lid daalde in deze periode met 26% van 35,13 naar 26,04 per lid.

In de periode 2001 – 2009 is het aantal openbare bibliotheekorganisaties (rechtspersonen) afgenomen van 508 in 2001 tot 171 in 2009. Dit is een afname van 66%. Het aantal vestigingen bleef in deze periode nagenoeg gelijk (afname van 6%). In de periode 2005 – 2009 is het aantal bezoeken aan openbare bibliotheken afgenomen: van 86,1 miljoen naar 74,1 miljoen. Dit is een daling van 14%.

Een licht stijgend aantal leden en dalende uitleningen, alsook de ontwikkeling in het bibliotheekbezoek, kunnen wijzen op een verandering in het gebruik van de bibliotheek, een verschuiving in de kernfuncties, ook door de opkomst van de digitale bibliotheek in de onderzoeksperiode.

## Totale uitgaven aan bibliotheekwerk 2001 – 2009

In het onderzoek wordt bij het berekenen van de totale uitgaven aan bibliotheekwerk over de periode 2001 – 2009 rekening gehouden met een inflatie van 19%. De inflatiecorrectie wordt in dit rapport alleen toegepast als het gaat om de periode 2001 – 2009 en als het gaat om de uitgaven van de drie overheden aan bibliotheekwerk, zowel op het niveau van elk van de overheden afzonderlijk als op het niveau van de totale uitgaven van de drie overheden samen. Cijfers zijn alleen voor inflatie gecorrigeerd waar dat is aangegeven.

In de periode 2001 – 2009 zijn de *totale uitgaven* uit eigen middelen van gemeenten, provincies en Rijk *aan het bibliotheekwerk* nominaal gestegen van € 389 miljoen in 2001 naar € 533 miljoen in 2009. Dit is een stijging van 37%. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 18%.

*Gemeenten* dragen verreweg het meest bij aan de bibliotheken: in 2001 was dit € 322 miljoen en in 2009 € 446 miljoen (nominaal). Dit is een stijging van 39%. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 20%. In 2009 namen de gemeenten 84% van de financiering van openbare bibliotheken voor hun rekening, het Rijk 7% en de provincies 9%.

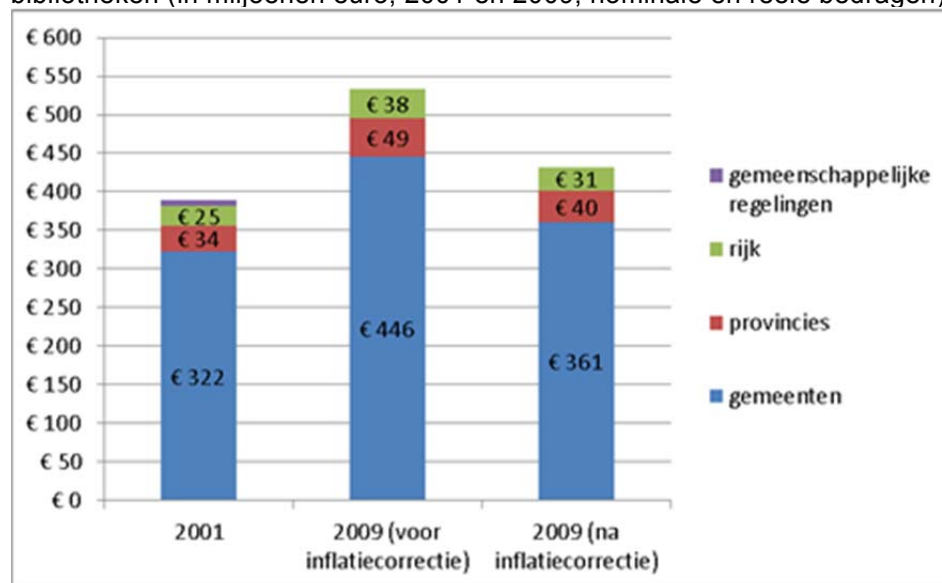
*Provincies* geven uit de eigen middelen een oplopend bedrag uit aan bibliotheekwerk, van € 34 miljoen (2001) naar € 59 miljoen (2008) en daarna dalend naar € 49 miljoen (2009). In de periode 2001 - 2009 zijn de uitgaven van provincies uit eigen middelen aan bibliotheekwerk nominaal met 44% gestegen. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 25%.

Het *Rijk* geeft in de onderzoeksperiode een stijgend bedrag uit aan het openbaar bibliotheekwerk, van € 25 miljoen in 2001 naar € 38 miljoen in 2009. Dit betekent een nominale stijging van 52%. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 33%.

In onderstaande grafiek worden bovenstaande cijfers voor de jaren 2001 en 2009 weergegeven. In de grafiek is voor het jaar 2009 gecorrigeerd voor inflatie.



Grafiek 7.1 Verdeling uitgaven uit eigen middelen van de drie overheden aan openbare bibliotheken (in miljoenen euro, 2001 en 2009; nominale en reële bedragen)



Bron: Overheidsuitgaven aan bibliotheken (CBS), Openbare bibliotheken (CBS), Benz & Benz en opgave OCW

## Bibliotheken

### Inkomsten

De *totale baten* per inwoner zijn in de periode 2005 – 2009 nagenoeg gelijk gebleven (€ 34,38 in 2005, € 34,30 in 2009). De baten per lid zijn in deze periode met 16% gestegen. De gemeentelijke subsidie steeg ook met 16% per inwoner. Dit leidt tot het volgende plaatje: in 2009 bestaan de baten van de bibliotheek voor 82% uit gemeentelijke subsidie en voor 13% uit inkomsten van leden.

### Uitgaven

De *totale lasten* van de bibliotheek per inwoner zijn in de periode 2005 – 2009 gestegen met 14% (€ 29,70 in 2005, € 34,00 in 2009). Deze stijging is vooral toe te schrijven aan bestuur-, organisatie-, transport- en overige kosten. In 2009 bestonden de lasten van de bibliotheek in afnemende volgorde van belangrijkheid uit: personeel in loondienst (44%), huisvesting (21%) en mediakosten (14%).

### Toerekening naar kernfuncties

Uit een kwalitatieve verkenning onder een zeer beperkt aantal bibliotheken (zes) kan bij wijze van indicatie worden geconcludeerd dat deze bibliotheken in 2009 het grootste deel van hun budget besteden aan de kernfuncties *Lezen en literatuur* (38%) en *Kennis en informatie* (33%), gevolgd door *Ontwikkeling en educatie* (11%), *Ontmoeting en debat* (6%) en *Kunst en cultuur* (5%). Gemiddeld genomen bestaat er nauwelijks verschil in kostenverdeling bestaat tussen de jaren 2007 en 2009.

### Toerekening naar digitale bibliotheek

Uit dezelfde verkenning onder de zes bibliotheken blijkt dat deze bibliotheken in 2009 het grootste deel van hun budget besteden aan de fysieke dienstverlening (83%) in of vanuit het bibliotheekgebouw of op alternatieve locaties. Een beperkt deel van het budget wordt in 2009 ingezet ten behoeve van de digitale

bibliotheek. Tussen 2007 en 2009 is er een lichte toename te zien in de relatieve kosten die bibliotheken besteden aan de digitale infrastructuur en dienstverlening (van 13% naar 17%).

### **Provinciale Service Organisaties**

Helaas was het om praktische redenen niet haalbaar om de gegevens van alle PSO's te verkrijgen. Van de 12 PSO's hebben er 4 een financieel overzicht geleverd voor dit onderzoek. Deze overzichten geven een indicatief beeld van de werkelijke stand van zaken. Wat opvalt, is de grote diversiteit, zowel in de afspraken die zij hebben gemaakt met de subsidiërende provincie als in hun indeling in producten. Uit de cijfers wordt duidelijk dat bij de PSO's binnen het programmatisch basispakket de provinciale collectie en de logistiek de grootste uitgavenposten vormen.<sup>60</sup>

### **Gemeenten**

Uit de resultaten van de DSP-enquête onder gemeenten kan het volgende worden geconcludeerd:

#### *Inkomsten*

Het totaalbedrag dat de geënquêteerde gemeenten van het Rijk ontvingen is in de periode 2007 – 2009 met 24% afgenomen (van € 2.265.000 naar € 1.713.000).

Gemiddeld ontvingen de *geënquêteerde* gemeenten in 2007 voor € 32.000 aan subsidies direct van het Rijk. In 2009 is dit bedrag gedaald tot € 22.000 (daling van 31%). Deze daling werd veroorzaakt doordat de gelden als integratieuitkering via het Gemeentefonds werden verstrekt (in plaats van direct door OCW). De gelden uit de Ondersteuningsregeling basisbibliotheken die de gemeenten gemiddeld ontvingen zijn met 15% gedaald.

#### *Uitgaven*

De *gemeentelijke exploitatiesubsidie* varieert met de schaalgrootte, van een gemiddelde subsidie van € 315.000 in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners tot meer dan € 13 miljoen in gemeenten met meer dan 90.000 inwoners (2007; zie voor een volledig overzicht tabel 4.5 in het rapport). Tussen 2007 en 2009 stegen de gemiddelde subsidies van gemeenten in alle vier de grootteklassen. De grootste stijging was te zien bij de exploitatiesubsidies in de kleine gemeenten (12%), de kleinste in de grote gemeenten (2%).

26 % van de gemeenten verstrekten naast de reguliere subsidie voor de bibliotheek in 2007 ook projectsubsidies voor specifieke doelen als cultuureducatie, specifieke vormen van dienstverlening in scholen of verzorgingshuizen en fysieke investeringen in gebouw en collectie. In 2009 is dit percentage gestegen tot 34%.

Noot 60 De conclusies zijn gebaseerd op gegevens over 2011. Gegevens over 2009 waren niet voorhanden. De cijfers en conclusies dienen daarom slechts als indicatie voor de uitgavenverdeling te worden beschouwd.

### *Sturen op kernfuncties*

Een stijgend aantal gemeenten geeft aan de bibliotheek aan te sturen op basis van één of meerdere kernfuncties (2007: 62%; 2009: 73%). Er wordt het vaakst gestuurd op de kernfuncties *Kennis en informatie* en *Ontwikkeling en educatie*. Opvallend is de stijging op de kernfunctie *Lezen en literatuur*. In 2007 werd door 61% van de geënquêteerde gemeenten aangestuurd op deze kernfunctie, in 2009 door 76%.

## **Provincies**

Zoals aangegeven geven de provincies uit de eigen middelen een oplopend bedrag uit aan bibliotheekwerk, van € 34 miljoen (2001) naar € 59 miljoen (2008) en daarna dalend naar € 49 miljoen (2009). In de periode 2001-2009 zijn de uitgaven van provincies uit eigen middelen aan bibliotheekwerk nominaal met 44% gestegen. Na inflatiecorrectie bedraagt de reële stijging 25%.

### *Inkomsten*

Met name de van het Rijk ontvangen subsidies voor de marsrouteplannen en ISB-regeling dragen bij tot een sterke toename van de inkomsten in de jaren 2007-2008<sup>61</sup> (zie ook het stroomschema in bijlage 6).

### *Uitgaven*

In totaal geven de provincies in 2006 € 61,1 miljoen uit aan bibliotheken en in 2007 € 72,6 miljoen; deze uitgaven werden gedaan uit eigen middelen en van OCW ontvangen gelden en betreffen structurele en incidentele middelen. Dit is een stijging van 19%<sup>62</sup>.

In de periode tussen 2005 en 2009 is de provinciale subsidie per inwoner gestegen met 41% (€ 0,61 in 2005, € 0,86 in 2009) en per lid met 44% (€ 2,45 in 2005, € 3,53 in 2009)<sup>63</sup>.

Waar gaan de provinciale subsidies voor het bibliotheekwerk naar toe? De uitgaven zijn te verdelen over vier posten in afnemende omvang: het grootste (maar wel afnemend) deel van de subsidie gaat naar de Provinciale Service Organisaties (PSO's), naar bijzondere projecten, naar 'overig' en naar de Wetenschappelijke Steunfunctie Bibliotheken (WSF)<sup>64</sup>.

In 2005 t/m 2008 ontvingen de provincies nog zogenaamde enveloppemiddelen van het Rijk - een bedrag oplopend van € 2,3 miljoen in 2005 naar € 4,6 miljoen in 2006, € 16,6 miljoen in 2007 en eveneens € 16,6 miljoen in 2008. In 2007 kwam ruim een kwart van deze middelen ten goede aan de digitale bibliotheek, een kwart aan netwerkvorming en eigen prioriteiten van de provincie en een kwart aan certificering, benchmarking en HRM. De overige middelen werden besteed aan kleinere posten als collectiebeleid en functionele verbreding van de bibliotheek<sup>65</sup>.

Noot 61 Bron: opgave OCW.

Noot 62 De cijfers uit de DSP-enquête met betrekking tot de uitgaven van de provincies zijn niet goed vergelijkbaar met de gegevens uit Benz & Benz. Om deze reden vermelden we alleen de gegevens over de jaren 2006 en 2007 (bron: Benz & Benz) en kunnen er geen conclusies worden getrokken over de trend in de uitgaven tussen 2006 en 2009. Het stijgingspercentage is berekend over de niet afgeronde cijfers uit tabel 5.3.

Noot 63 Bron: *Kengetallen uit BIS* (VOB).

Noot 64 Bron: Benz & Benz.

Noot 65 Bron: opgave OCW.

## Rijk

De *totale uitgaven van OCW* aan de sector openbare bibliotheken zijn tussen 2001 en 2007 opgelopen van € 24,5 miljoen tot € 46,1 miljoen. Vanaf 2008 nemen de uitgaven af tot € 37,9 miljoen in 2009. Ten opzichte van 2001 zijn de totale uitgaven van OCW in 2009 nominaal met 52% (na inflatiecorrectie: 33%)<sup>66</sup>.

De uitgaven voor instellingssubsidies zijn over de jaren 2001 - 2009 nagenoeg gelijk gebleven, enkele schommelingen daargelaten. De uitgaven voor project-subsidies zijn over de jaren 2001 – 2009 flink gestegen: van € 5,5 miljoen in 2001 tot € 19 miljoen in 2009. Dit is een stijging van 245%.

Noot 66 We gaan hier uit van de afgeronde cijfers, zoals deze werden gepresenteerd in grafiek 2.2.

## Bijlagen

## Bijlage 1 Verklarende woordenlijst

### *Basisbibliotheek\**

Een organisatie met één of meer vestigingen die in één of meer gemeenten een bibliotheekvoorziening aanbiedt. De basisbibliotheek is verantwoordelijk voor uitvoering van de kernfuncties van het openbare bibliotheekwerk.

### *Collectie Nederland\**

Het totaal van fysieke en digitale collecties van openbare bibliotheken, provinciale serviceorganisaties, zwaartepuntbibliotheken, ontsloten via één catalogus.

### *Digitale bibliotheek\**

Een openbare bibliotheekvoorziening die in ieder geval twee hoofdbestanddelen omvat:

- De plaats- en tijdonafhankelijke centrale publieke toegang tot gestructureerde, verzamelde digitale informatie in primaire en bewerkte vorm.
- Het langs digitale weg faciliteren van het gebruik van fysieke media<sup>67</sup>.

### *Instapniveau\**

Minimumsubsidiebedrag per inwoner naar grootte van de gemeente, exclusief huisvestingskosten, zoals vastgelegd in de aanvulling op het koopconvenant<sup>68</sup>.

### *Kernfuncties\**

*Lezen en literatuur* (lezen), *Ontwikkeling en educatie* (leren), *Kennis en informatie* (informer), *Kunst en cultuur*, en *Ontmoeting en debat*. Deze kernfuncties zijn onderwerp van lokaal en provinciaal beleid. Het landelijke beleid richt zich op de functies *Lezen en literatuur*, *Ontwikkeling en educatie*, en *Kennis en informatie* (kortweg: *Lezen, leren en informeren*).

### *Provinciale serviceorganisatie*

Een tweedelijnsvoorziening van bibliotheekwerk, bekostigd door één of meer provincies, die een basispakket aan ondersteuning biedt aan de basisbibliotheken in die provincie of provincies.

### *Marsrouteplannen*

In de Aanvulling op het Koepelconvenant 'Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk' kwamen IPO, VNG en OCW overeen dat provincies jaarlijks *marsrouteplannen* dienden op te stellen. In deze plannen gaven provincies aan langs welke lijnen zij de afgesproken einddoelen van de bibliotheekvernieuwing wilden bereiken. Op basis van deze provinciale plannen ontvingen zij in de jaren gelden van het Rijk. Hoofdthema's in deze plannen waren: provinciale netwerkvorming, collectiebeleid, digitale bibliotheek, kwaliteit van dienstverlening en functionele verbreding.

Noot 67 Zie ook de definitie van digitale bibliotheek in de Toelichting bij de Subsidieregeling bibliotheekinnovatie, Staatscourant 2009 nr. 11112 van 22 juli 2009.

Noot 68 Bedrag afgeleid van prijspeil 2003, exclusief indexering.

*InnovatieStimulans Bibliotheekvernieuwing (ISB)*

In de Aanvulling op het Koepelconvenant 'Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk' is afgesproken dat via de *InnovatieStimulans Bibliotheekvernieuwing* (ISB) een deel van de landelijke vernieuwingsmiddelen rechtstreeks ten goede komt aan de gemeenten. Het doel van deze middelen is om lokale innovatieve bibliotheekprojecten te financieren, waarbij de gemeente als opdrachtgever optreedt.

\* Deze definities zijn ontleend aan het Bibliotheekcharter 2010 - 2012.

## Bijlage 2 Sectorprofiel en overzicht bibliotheekvernieuwing

### Sectorprofiel<sup>69</sup>

Nederland telt in 2009 171 openbare bibliotheken met 1.031 vestigingen. Behalve via de vestigingen vindt dienstverlening plaats via een veertigtal bibliobussen en 471 servicepunten met een beperkte dienstverlening (onder andere in buurt- en verzorgingshuizen).

Kernfuncties van de lokale bibliotheken zijn: de basisbibliotheek als warenhuis van kennis en informatie, centrum voor ontwikkeling en educatie, encyclopedie van kunst en cultuur, inspiratiebron van lezen en literatuur en podium voor ontmoeting en debat. Lezen/leesbevordering, leren en informeren vormen nog steeds de *core business* van bibliotheken. Dit krijgt onder meer gestalte via het uitlenen van fictie (literaire romans, thrillers, romantische boeken, science fiction, jeugdboeken), non fictie (bijvoorbeeld boeken over tuinieren, maar ook wetenschappelijk werk) en verschillende geluidsdragers (cd's, dvd's, cd-roms en dergelijke). Toch hebben zich tussen de kernfuncties het afgelopen decennium duidelijke verschuivingen voorgedaan. Zo is het aantal leden en uitleningen de afgelopen jaren teruggelopen, al liet 2009 een groei van de ledenaantallen zien. De ontmoetingsfunctie heeft aan betekenis gewonnen mede door toepassing van nieuwe inrichting- en presentatieconcepten, vooral bij bibliotheken die fors in nieuwbouw hebben geïnvesteerd. De bibliotheek wordt daar ook steeds meer een openbare 'browseplek' voor cultuur en informatie. Dienstverlening via de digitale bibliotheek is in opkomst.

De sector heeft een groot publieksbereik. In totaal zijn ruim vier miljoen Nederlanders lid van een openbare bibliotheek (=24% bevolking). Van de jeugd tot en met 17 jaar is 59% lid, van de volwassenen 15%. In totaal worden jaarlijks 74 miljoen bezoeken afgelegd.

Bestuurlijk gezien is de openbare bibliotheeksector sterk gedecentraliseerd. Kort gezegd zijn gemeenten verantwoordelijk voor de instandhouding van de lokale bibliotheken, provincies voor de 12 Provinciale Service Organisaties (PSO's) die lokale bibliotheken ondersteunen en voor de Wetenschappelijke Steunfunctie Bibliotheken, en het Rijk voor de doelmatigheid, samenhang en innovatie van het stelsel op landelijk niveau (stelselverantwoordelijkheid).

Wettelijk is er niet veel over de sector geregeld: de Wet Specifiek cultuurbeleid kent slechts enkele summiere bepalingen over het openbaar bibliotheekwerk. Mede daarom werden beleidsafspraken tussen gemeenten, provincies en het Rijk de afgelopen jaren in convenanten en een charter vastgelegd. Aan aanpassing van de wetgeving wordt gewerkt.

In de sector gaat in 2009 circa € 533 miljoen aan subsidies om. Veruit het grootste deel (84%) is afkomstig van gemeenten<sup>70</sup>.

Noot 69 De cijfers in deze paragraaf hebben betrekking op 2009 (bron: opgave VOB).  
Noot 70 Zie § 2.2 voor de berekening van de deze cijfers.



## Bibliotheekvernieuwing

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen leiden tot ingrijpende veranderingen in het informatie- en mediagebruik van burgers. Dat raakt ook de positie van de openbare bibliotheken. Eind jaren negentig van de vorige eeuw werd duidelijk dat een grondige herpositionering van de sector noodzakelijk was, wilde de sector zijn maatschappelijke functie succesvol kunnen blijven vervullen. Daarom besloten de drie overheden - vertegenwoordigd door VNG, IPO en OCW - eind 2001 tot een ingrijpende vernieuwingsoperatie.

### *Achtergrond*

De decentralisatie van bibliotheken die in de jaren tachtig via het welzijnsbeleid is doorgevoerd, werd in 1994 geformaliseerd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. In 1998 adviseerde de Raad voor Cultuur om de structuur van het bibliotheekwerk op lokaal en provinciaal niveau te wijzigen. De Raad constateerde een gebrek aan samenhang in de branche, terwijl de uitdagingen waar bibliotheken voor staan juist een goede samenwerking noodzakelijk maken. De in 1999 door de staatssecretaris van cultuur ingestelde Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk (in de wandelgangen commissie Meijer genoemd) adviseerde te komen tot schaalvergroting: de vorming van basisbibliotheken. Die schaalvergroting moest ruimte scheppen voor verbetering van de dienstverlening en specialisatie door een scheiding van front- en backoffice. Provinciale Service Organisaties, ofwel de bibliotheekcentrales, werden in de herstructureringsplannen omgevormd tot (inter)provinciale serviceorganisaties die meer op zakelijke leest geschoeid moesten worden. Dit alles moest de slagkracht van de branche vergroten. Op basis van deze adviezen besloten IPO, VNG en OCW een ingrijpende vernieuwingsoperatie te starten.

## De bibliotheekvernieuwingsoperatie

### **Fase 1: 2001-2009**

In deze fase lag - vooral in de eerste jaren - het accent op versterking van het stelsel en niet zozeer op vernieuwing van de dienstverlening. Hoofdelementen van beleid waren de opschaling naar grote 'basisbibliotheken', de herpositionering van de ondersteunende organisaties op provincieniveau, de introductie van kwaliteitszorg/certificering en HRM-beleid (opleiding & training). De aandacht voor inhoudelijke vernieuwing beperkte zich vooral tot de totstandkoming van een landelijke digitale bibliotheek en verbreding van de kernfuncties. Bij die verbreding werd onderscheid gemaakt tussen het platteland (vershraling voorzieningenniveau) en de grote steden (onder andere allochtonenproblematiek).

Startpunt voor de operatie was het Koepelconvenant Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk dat IPO, VNG en OCW eind 2001 sloten. In 2004 volgde daarop een 'convenantaanvulling' vanwege het beschikbaar komen van extra middelen (zogenaamde enveloppegelden) olopend tot € 20 miljoen vanaf 2007.

De vernieuwingsoperatie werd in deze fase aangestuurd door de Stuurgroep Bibliotheken, waarin de drie overheden en de branchevereniging VOB vertegenwoordigd waren. Het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing ondersteunde de stuurgroep. Bij de implementatie van het beleid speelden provincies vooral in de jaren 2004-2007 een belangrijke, regisserende rol.

## Fase 2: 2010-2012

Op basis van de eindrapportage van de Stuurgroep Bibliotheken, een advies van de Raad voor Cultuur en een grondige SWOT-analyse van het Sociaal Cultureel Planbureau, werd besloten om in deze fase innovatie van de dienstverlening voorop te stellen. Daarbij werd het beleid gevolgd dat werd voorgesteld door de Adviescommissie Bibliotheekinnovatie in het rapport *Innovatie met effect*. De afspraken over het te voeren beleid werden vastgelegd in het Bibliotheekcharter 2010-2012. Daarin wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de fysieke bibliotheek en de digitale bibliotheek. De fysieke bibliotheek is in die beleidsaanpak vooral een kwestie van lokaal en provinciaal beleid. De digitale bibliotheek wordt landelijk ontwikkeld. Daarbij is de branche verantwoordelijk voor de (aanschaf en bekostiging van) content en OCW voor de (opbouw, uitbouw en bekostiging van) de technische landelijke infrastructuur.

Beleidsprioriteiten in het landelijk/OCW-beleid in deze fase zijn de kernfuncties lezen, leren en informeren en de digitale bibliotheek. Veruit het grootste deel van de OCW-gelden wordt op die digitale bibliotheek gezet.

Ofschoon het accent in fase 2 sterk lag op de inhoudelijke vernieuwing is ook zeker aan verbetering van het stelsel gewerkt. Om te beginnen werd de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB), die tot 2010 zowel branchetaken voor de eigen leden als stelseltaken voor het Rijk uitvoerde, ontvlochten. De besteltaken werden belegd bij het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) en de branchetaken bij de VOB die nu als zuivere branchevereniging voor de leden (bibliotheken en PSO's) opereert. Ook werd de Stichting Bibliotheek.nl opgericht. Deze stichting moet de landelijke digitale bibliotheek realiseren en wordt bestuurd door de VOB en OCW (in het bestuur vertegenwoordigd door SIOB).

### Enkele belangrijke financiële instrumenten (projectsubsidies)

#### Fase 1

##### *Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken*

Via deze regeling werden gelden aan gemeenten verstrekt om de vorming van basisbibliotheken te stimuleren (€ 5,5 miljoen regeling). Deze regeling startte in 2001 en liep af in 2007. Vanaf dat jaar werden de gelden (aanvankelijk als 'integratie-uitkering') via het Gemeentefonds verstrekt.

##### *Vernieuwingsimpuls: Marsrouteplangelden en InnovatieStimulans Bibliotheekvernieuwing*

Zoals gezegd speelden provincies bij de uitvoering van het beleid vooral in de jaren 2004 - 2007 een belangrijke rol. In de convenantaanvulling kwamen IPO, VNG en OCW overeen dat provincies jaarlijks *marsrouteplannen* dienden op te stellen. Daarin gaven provincies aan langs welke lijnen zij de afgesproken einddoelen van de bibliotheekvernieuwing wilden bereiken. Op basis van deze 'marsrouteplannen' ontvingen zij in de periode 2005 - 2008 gelden van het Rijk. Hoofdthema's in deze plannen waren: provinciale netwerkvorming, collectiebeleid, digitale bibliotheek, kwaliteit van dienstverlening en functionele verbreding. In de convenantaanvulling werd tevens afgesproken dat via de *InnovatieStimulans Bibliotheekvernieuwing* (ISB) een deel (10%) van de landelijke vernieuwingsmiddelen rechtstreeks ten goede zou komen aan gemeenten. Het doel van deze middelen was om lokale innovatie bibliotheekprojecten te financieren, waarbij de gemeente als opdrachtgever optrad.

### *Sturingsmiddelen*

Ook werd in de convenantaanvulling afgesproken dat via de Sturingsmiddelen gelden zouden worden ingezet op functieverbreiding. Deze was hoofdzakelijk bestemd voor vitalisering van het platteland (vanwege de verschraling van het voorzieningenniveau) en de zogenaamde grotestedenproblematiek (onder andere integratieproblematiek). Deze gelden werden verstrekt aan diverse uitvoeringsorganisaties, zoals het Kenniscentrum Grote Steden.

## **Fase 2**

In deze fase staat vooral de inhoudelijke vernieuwing - en meer in het bijzonder de realisatie van de landelijke digitale bibliotheek - voorop bij financiële stimulering.

Behalve via de Subsidieregeling bibliotheekinnovatie 2009 vindt financiële stimulering plaats via de subsidieregeling Aansluiting digitale bibliotheek (in twee tranches: 2010 en 2011).

Voor een schematische weergave van de geldstromen, zie bijlage 6.



## Bijlage 4 Uitgaven per provincie

	Jaar	Rijk	provincie	TOTAAL	PBC	WSF	Bijzondere projecten	Overig	TOTAAL
Groningen	2003 werkelijk	323.706	2.600.900	2.924.606	2.490.500	110.400	323.706		2.924.606
	2004 werkelijk	367.407	2.749.200	3.116.607	2.632.500	116.700	367.407		3.116.607
	2005 werkelijk	448.934	2.717.500	3.166.434	2.632.500	85.000	311.099		3.028.599
	2006 werkelijk	577.499	2.762.790	3.340.289	2.664.090		568.206	43.400	3.275.696
	2007 begroting	1.040.754	2.820.800	3.861.554	2.720.000		1.183.424	43.400	3.946.824
Friesland	2003 werkelijk	372.103	3.769.968	4.142.071	3.225.956		916.115		4.142.071
	2004 werkelijk	390.572	3.198.108	3.588.680	3.139.117		447.057	17.389	3.603.563
	2005 werkelijk	507.982	3.192.800	3.700.782	3.192.800		521.766	35.559	3.750.125
	2006 werkelijk	592.085	3.207.396	3.799.481	3.394.505		363.530	55.756	3.813.791
	2007 begroting	1.100.182	3.261.032	4.361.214	3.963.989		397.225		4.361.214
Drenthe	2003 werkelijk	152.680	2.621.066	2.773.746	2.537.686	83.210	152.850		2.773.746
	2004 werkelijk	160.416	2.290.000	2.450.416	2.200.000	90.000	160.416		2.450.416
	2005 werkelijk	257.003	2.290.000	2.547.003	2.200.000	90.000	257.003		2.547.003
	2006 werkelijk	401.670	2.758.857	3.160.527	2.728.857	30.000	227.839	69.000	3.055.696
	2007 begroting	1.009.313	2.743.283	3.752.596	2.752.948		969.313	40.000	3.762.261
Overijssel	2003 werkelijk	438.782	3.338.000	3.776.782	3.030.900	264.000	438.782	43.100	3.776.782
	2004 werkelijk	460.561	4.115.600	4.576.161	3.122.000	273.900	1.160.561	44.700	4.601.161
	2005 werkelijk	625.141	4.157.500	4.782.641	3.144.600	273.900	1.375.151	44.700	4.838.351
	2006 werkelijk	755.433	4.053.787	4.809.220	3.136.699	272.500	1.355.433	44.588	4.809.220
	2007 begroting	1.511.567	3.978.787	5.490.354	3.136.699	272.500	2.036.567	44.588	5.490.354
Flevoland	2003 werkelijk	75.884	695.777	771.661	514.164		257.517		771.661
	2004 werkelijk	88.825	891.481	980.306	512.900	61.144	292.755		866.799
	2005 werkelijk	199.632	821.988	1.021.620	521.900	62.000	478.938		1.062.838
	2006 werkelijk	225.687	1.147.738	1.373.425	937.000	165.000	258.370	13.055	1.373.425
	2007 begroting	570.145	999.920	1.570.065	834.920	165.000	570.145		1.570.065
Gelderland	2003 werkelijk	857.208	6.517.022	7.374.230	6.500.120	731.250	142.860		7.374.230
	2004 werkelijk	936.366	8.604.488	9.540.854	6.983.333	785.669	1.486.366	285.486	9.540.854
	2005 werkelijk	1.249.903	7.805.117	9.055.020	5.953.933	756.413	1.285.347	1.059.327	9.055.020
	2006 werkelijk	1.449.687	7.880.969	9.330.656	6.049.146	768.516	1.408.765	1.063.266	9.289.693
	2007 begroting	2.776.733	8.044.545	10.821.278	6.188.328	786.192	2.776.733	1.070.025	10.821.278
Utrecht	2003 werkelijk	339.459	3.940.735	4.280.194	1.280.000	194.000	18.000	575.491	2.067.491
	2004 werkelijk	356.308	5.871.000	6.227.308	1.664.000	194.000	12.000	396.271	2.266.271
	2005 werkelijk	532.268	3.320.000	3.852.268	1.836.000	188.350	1.244.557	644.475	3.913.382
	2006 werkelijk	741.031	3.667.050	4.408.081	1.894.000	184.000	1.326.000	904.081	4.308.081
	2007 begroting	1.851.119	3.637.000	5.488.119	1.954.000	184.000	1.950.741	1.399.378	5.488.119
Noord-Holland	2003 werkelijk	635.843	4.156.966	4.792.809	3.789.600	358.366	635.843		4.783.809
	2004 werkelijk	718.542	4.450.026	5.168.568	3.871.020	365.680	791.185	140.683	5.168.568
	2005 werkelijk	1.151.359	4.518.692	5.670.051	3.948.440	370.252	830.570	40.688	5.189.950
	2006 werkelijk	1.271.626	5.528.986	6.800.612	4.253.471	373.000	2.174.141		6.800.612
	2007 begroting	2.210.033	5.766.800	7.976.833	4.064.000	372.800	4.363.472		8.800.272
Zuid-Holland	2003 werkelijk	1.012.604	4.850.000	5.862.604	4.597.000		1.265.604		5.862.604
	2004 werkelijk	1.397.865	4.716.000	6.113.865	4.691.000		1.423.000		6.114.000
	2005 werkelijk	1.601.816	4.864.000	6.465.816	4.671.000		1.795.000		6.466.000
	2006 werkelijk	2.247.637	5.184.000	7.431.637	4.747.000		2.685.000		7.432.000
	2007 begroting	3.881.821	5.244.000	9.125.821	4.823.000		4.302.000		9.125.000
Zeeland	2003 werkelijk	200.250	4.403.400	4.603.650	770.098		200.250	3.587.504	4.557.852
	2004 werkelijk	210.186	4.907.719	5.117.905	795.925		239.697	3.755.375	4.790.997
	2005 werkelijk	295.642	5.047.110	5.342.752	815.669		272.709	4.152.060	5.240.438
	2006 werkelijk	385.536	5.419.212	5.804.748	863.292		381.056	4.474.096	5.718.444
	2007 begroting	717.236	5.183.000	5.900.236	852.396		785.185	4.260.693	5.898.274
Noord-Brabant	2003 werkelijk	893.309	5.856.860	6.750.169	4.579.020	426.435	2.504.403	231.640	7.741.498
	2004 werkelijk	937.648	5.233.013	6.170.661	4.787.310	445.703	877.408		6.110.421
	2005 werkelijk	1.235.450	5.810.090	7.045.540	4.843.036	450.822	1.678.500	62.743	7.035.101
	2006 werkelijk	1.529.443	5.731.506	7.260.949	4.861.179	452.361	1.937.209	10.000	7.260.749
	2007 begroting	2.042.033	5.402.428	7.444.461	4.942.172	460.255	2.042.034		7.444.461
Limburg	2003 werkelijk	492.894	1.334.145	1.827.039	1.656.079	170.960			1.827.039
	2004 werkelijk	517.312	2.980.000	3.497.312	1.800.000	180.000	1.517.312		3.497.312
	2005 werkelijk	692.598	2.980.000	3.672.598	1.200.000	180.000	1.692.598	600.000	3.672.598
	2006 werkelijk	828.802	2.732.799	3.561.601	1.200.000	180.000	1.581.601	600.000	3.561.601
	2007 begroting	1.606.336	2.980.000	4.586.336	1.200.000	180.000	2.606.336	600.000	4.586.336

	Jaar	Rijk	provincie	TOTAAL	PBC	WSF	Bijzondere projecten	Overig	TOTAAL
<b>Totaal</b>	2003 werkelijk	5.794.722	44.084.839	49.879.561	34.971.123	2.338.621	6.855.930	4.437.735	48.603.409
	2004 werkelijk	6.542.008	50.006.635	56.548.643	36.199.105	2.512.796	8.775.164	4.639.904	52.126.969
	2005 werkelijk	8.797.728	47.524.797	56.322.525	34.959.878	2.456.737	11.743.238	6.639.552	55.799.405
	2006 werkelijk	11.006.136	50.075.090	61.081.226	36.729.239	2.425.377	14.267.150	7.277.242	60.699.008
	2007 begroting	20.317.272	50.061.595	70.378.867	37.432.452	2.420.747	23.983.175	7.458.084	71.294.458

Bron: Benz & Benz

## Bijlage 5 Geraadpleegde literatuur

### *Beleid*

- **Open poort tot kennis.** Advies Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk. OCW, Den Haag, 2000.
- **Bibliotheken in beweging** (beleidsbrief, incl. Koepelconvenant Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk). OCW, Den Haag, 2002.
- **Aanvulling Koepelconvenant.** OCW, Den Haag, 2004.
- **Richtlijn voor basisbibliotheken.** VNG/VOB, Den Haag, 2005.
- **Beleidsbrief inzake integratie van het bibliotheekwerk voor blinden en slechtzienden met het openbaar bibliotheekwerk:** Herstructurering openbaar bibliotheekwerk. Tweede Kamer, 28330, vergaderjaar 2006-2007, nr. 25, december 2006.
- **Eindrapportage Stuurgroep Bibliotheken 2002-2007.** Stuurgroep Bibliotheken, Den Haag, 2008.
- **De openbare bibliotheek tien jaar van nu.** SCP, Den Haag, 2008.
- **Monitor Bibliotheekvernieuwing 2007.** Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies. 2008.
- **Innovatie met effect.** Adviescommissie Bibliotheekinnovatie, Den Haag, 2008.
- **Beleidsbrief bibliotheekvernieuwing.** Herstructurering openbaar Bibliotheekwerk. Tweede Kamer, 28330, vergaderjaar 2008-2009, nr. 32, februari 2009.
- **Beleidsbrief bibliotheekvernieuwing.** Herstructurering openbaar Bibliotheekwerk. Tweede Kamer, 28330, vergaderjaar 2008-2009, nr. 38, juni 2009.
- **Beleidsbrief bibliotheekvernieuwing.** Herstructurering openbaar Bibliotheekwerk. Tweede Kamer, 28330, vergaderjaar 2009-2010, december 2009.
- **Bibliotheekcharter 2010-2012.** OCW, Den Haag, 2009.
- **Sterk stelsel, groter bereik.** Plan sectorinstituut openbare bibliotheken 2010-2012. Sectorinstituut openbare bibliotheken (SIOB), Den Haag, 2010.

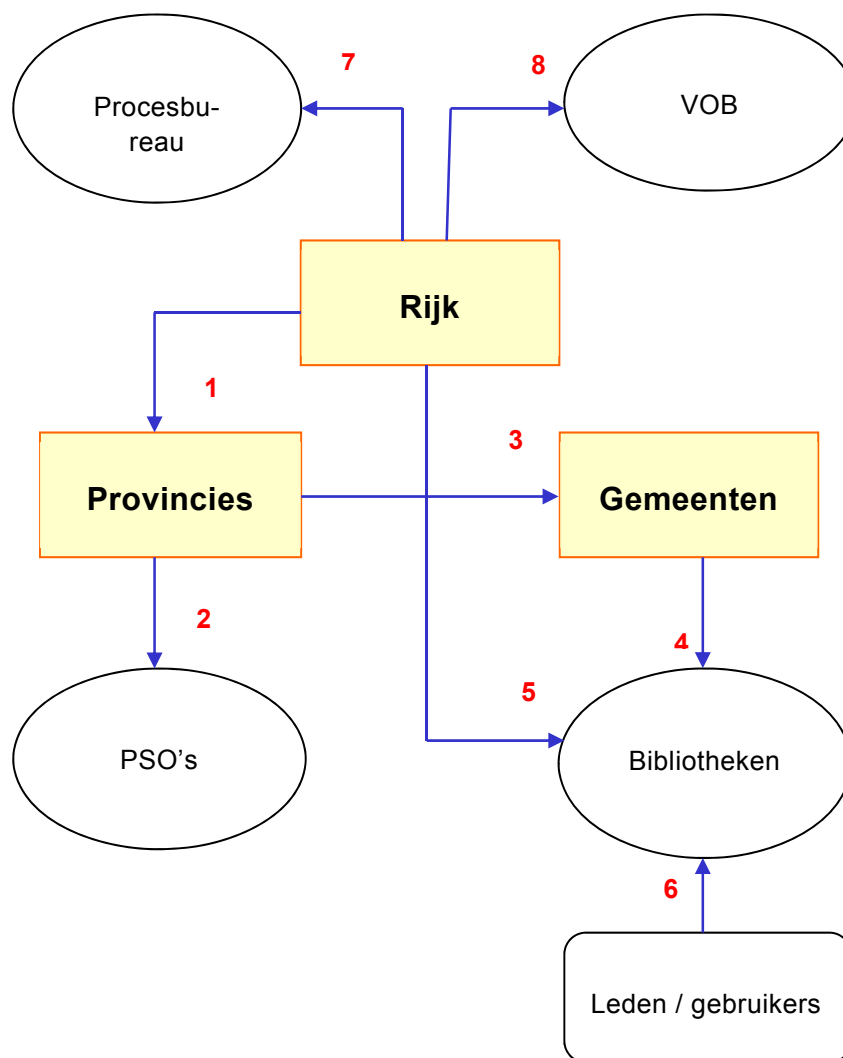
### *Financieel onderzoek*

- **Open poort tot kennis: de kosten.** Raming financiële gevolgen herstructurering openbaar bibliotheekwerk. IOO, Zoetermeer, 2001.
- **Begrote gemeentelijke uitgaven aan openbare bibliotheken; Een nulmeting voor de periode 2003-2004.** SGBO (Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG), Den Haag, 2004.
- **Aanvulling op het onderzoek "begrote gemeentelijke uitgaven aan openbare bibliotheken".** Onderzoek onder non-respons gemeenten. SGBO (Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG), Den Haag, 2004.
- **Richtlijn deel 2: kostentoekening.** VNG/VOB, Den Haag, 2005.
- **Begrote gemeentelijke uitgaven aan openbare bibliotheken 2004-2005.** SGBO, Den Haag, 2005.
- **Monitor ontwikkeling gemeentelijke uitgaven en beleid bibliotheken 2005-2006.** SGBO, Den Haag, 2006
- **Extra toelichting bij Richtlijn deel 2: kostentoekening naar aanleiding van aanvullend onderzoek.** DSP-groep, Amsterdam, 2006.

- ***De kost gaat voor de baat uit.*** Voortgang en kosten van bibliotheekvernieuwing in Noord-Brabant. DSP-groep, Amsterdam, 2007.
- ***Kosten van het nieuwe bibliotheekstelsel.*** Eindrapportage fase 1. APE, Den Haag 2007.
- ***Kosten van basisbibliotheken volgens de Richtlijn.*** APE, Den Haag, 2007.
- ***Monitor provinciale uitgaven bibliotheekwerk 2003-2007.*** Benz& Benz, Den Haag, 2007.



## Bijlage 6 Stroomschema financiering openbaar bibliotheekwerk 2001-2009



Legenda: zie volgende pagina

*Opmerking vooraf over de herkomst van middelen van de drie overheden*

- OCW ontvangt de gelden voor het bibliotheekwerk (direct) uit de algemene middelen (o.a. belasting- en aardgasopbrengsten).
- Gemeenten en provincies ontvangen hun gelden voor het bibliotheekwerk eveneens uit de algemene middelen, maar (indirect) via het Gemeente- resp. Provinciefonds.  
Om het schema eenvoudig te houden zijn deze geldstromen niet opgenomen.

**1 OCW-subsidie aan provincies:**

- a Ondersteuningsregeling vorming basisbibliotheken (2001-2007; vanaf 2008 lopen deze gelden via het Gemeentefonds als integratie-uitkering)
- b Marsrouteplangelden (2005 -2008)
- c Overige subsidies

NB a is in alle gevallen direct doorgesluisd naar de gemeenten: zie 3;  
b+c zijn soms voor een beperkt deel direct doorgesluisd naar de PSO's en gemeenten;

**2 Provinciesubsidie aan PSO's:**

- Instellingssubsidie (2001-2009)
- Projectsubsidies: mogelijk maken de van OCW ontvangen subsidies (zie 1) ook hiervan onderdeel uit.

**3 Provinciale subsidie aan gemeenten:**

Betreft met name de van OCW ontvangen subsidies (zie 1) die door provincies ten dele zijn doorgesluisd naar gemeenten en daarnaast ISB-subsidie die in 2006 en 2007 aan gemeenten zijn verstrekt.

**4 Gemeentesubsidie aan openbare bibliotheken:**

- Instellingssubsidie (2001-2009)
- Projectsubsidies

**5 OCW-subsidie direct aan bibliotheken:**

- Innovatie Stimulans Bibliotheken-ISB (2008)
- Subsidieregeling Bibliotheekinnovatie (2009)

**6 Betalingen van gebruikers en leden aan openbare bibliotheek:**

- Abonnementsgelden (2001-2009)
- Leengelden (2001-2009)
- Overige betalingen, zoals entreegelden bijeenkomsten e.d. (2001-2009)

**7 OCW-subsidie aan Stuurgroep Bibliotheken en Procesbureau Bibliotheek-vernieuwing:**

- Instellingssubsidie (2001-2007)
- Projectsubsidie (2004-2007)

**8 OCW-subsidie aan VOB:**

- Instellingssubsidie voor besteltaken (2001-2009)
- Projectsubsidie Digitale bibliotheek (2004-2009)
- Projectsubsidie Certificering (2005-2007)