

# Profijtbeginsel en openbare bibliotheken

DRS. P.P.M. DE ROIJ\*

In Nederland zijn meer dan vier miljoen personen bij een openbare bibliotheek ingeschreven. Ruim de helft daarvan is jonger dan 18 jaar. De bibliotheek vervult daarmee een belangrijke rol in de informatievoorziening in de samenleving. Het bibliotheekgebruik wordt in belangrijke mate door de overheid gesubsidieerd. In het kader van de heroverweging van de collectieve uitgaven en de sterkere toepassing van het profijtbeginsel ging de Tweede Kamer onlangs echter akkoord met het kabinetsvoornemen om de subsidieverlening aan openbare bibliotheken aanzienlijk te verminderen. Dat betekent waarschijnlijk dat de contributie voor de bibliotheekgebruikers flink omhoog zal moeten. In dit artikel tracht de auteur aan de hand van beschikbaar cijfermateriaal na te gaan welk effect een contributieverhoging op het bibliotheekgebruik zou hebben. Hij constateert dat nogal wat leden van de openbare bibliotheek hun lidmaatschap bij tariefsverhoging zouden beëindigen. Tevens onderzoekt hij of de uit de welvaartstheorie bekende motieven voor subsidieverlening voor het bibliotheekwezen van toepassing zijn. Zijn conclusie is dat zowel het „merit good“-motief en het „externe effecten“-motief als het herverdelingsargument vóór subsidieverlening en tégen verhoging van de gebruikersbijdrage pleiten. De bibliotheken verdienen bij het zoeken naar toepassingsmogelijkheden voor het profijtbeginsel dan ook geen hoge prioriteit.

## Inleiding

Het omvangrijke financieringstekort van de overheid heeft de afgelopen jaren een hernieuwde belangstelling voor het profijtbeginsel in het leven geroepen. In het kader van de heroverweging van collectieve uitgaven wordt naarstig gezocht naar gebieden waarbij door het toepassen van het profijtbeginsel een vermindering van de (groei van de) overheidsuitgaven kan worden gerealiseerd. Een van de terreinen waar op dit moment de aandacht op is gericht, is dat van de openbare bibliotheken. In dit artikel wordt een aantal aspecten van het profijtbeginsel belicht en zal in het bijzonder worden ingegaan op argumenten omtrent het al dan niet toepassen van het profijtbeginsel in de situatie van de openbare bibliotheken 1).

Het profijtbeginsel kan worden omschreven als de gedachte dat individuen een prijs moeten betalen voor het gebruik maken van bepaalde goederenvoorzieningen waarvan zij individueel profijt hebben. Het kunnen toepassen van het profijtbeginsel vereist dat goederen individueel verhandelbaar zijn, hetgeen het geval is bij individuele of private goederen. In de meest eenvoudige situatie worden de prijzen van deze goederen bepaald door de verhouding tussen de vraag naar en het aanbod van deze goederen.

Tegenover de individuele of private goederen staan de zogenaamde echte collectieve goederen. Dit zijn goederen die zich niet lenen voor levering tegen prijzen. Echte collectieve goederen kunnen niet gesplitst worden in eenheden die uitsluitend aan één individu, of een beperkte groep van personen toekomen. De financiering van echte collectieve goederen vindt plaats door middel van afgedwongen heffingen, met name belastingen. Echte collectieve goederen kunnen niet anders dan met 100% prijssubsidie worden geleverd.

Een derde goederensoort betreft de quasi-collectieve goederen. Dit zijn goederen waarbij prijsvorming in principe mogelijk is, maar waarbij op grond van nadere overwegingen de prijsvor-

ming geheel of ten dele wordt uitgeschakeld en vervangen door bekostiging door middel van prijssubsidiëring. De quasi-collectieve goederenvoorziening kan omschreven worden als een ge-collectiviseerde voorziening van individuele goederen. Quasi-collectieve goederen hebben met individuele of private goederen gemeen dat zij directe baten opleveren die alleen ten goede komen aan hen die van de voorziening gebruik maken, zodat prijsvorming als uitsluitingsmethode mogelijk zou zijn. Ze hebben met echte collectieve goederen gemeen dat bij beide goederensoorten sprake is van een collectief element in de financiering van de goederen 2). Prijssubsidie en profijtbeginsel vormen in feite elkaars spiegelbeeld. Het zonder prijssubsidie aanbieden van een goed leidt tot een volledige toepassing van het profijtbeginsel, zoals het geval is bij individuele of private goederen. Hiertegenover staat de situatie van echte collectieve goederen waarbij de prijssubsidie 100% bedraagt en het profijtbeginsel niet wordt toegepast. Bij quasi-collectieve goederen is sprake van een gedeeltelijke prijssubsidie en een gedeeltelijke toepassing van het profijtbeginsel. In alle gevallen geldt dat prijssubsidie en profijtbeginsel te zamen zorg dragen voor de bekostiging van de goederen.

## Profijtbeginsel versus prijssubsidiëring

De argumenten die gehanteerd worden vóór de toepassing van

\* De auteur is als wetenschappelijk onderzoekmedewerker verbonden aan het Economisch Instituut Tilburg.

1) Een uitgebreidere beschrijving betreffende dit onderwerp is aan te treffen in: P.P.M. de Roij, *De gebruiker betaalt(d)?! Aspecten van het profijtbeginsel*, Economische Instituut Tilburg, 1983.

2) Het onderscheid in goederensoorten is ontleend aan C. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1975.

het profijtbeginsel, kunnen globaal als volgt worden weergegeven 3):

1. toepassing van het profijtbeginsel leidt tot een kostenbewuster gedrag van zowel consumenten als producenten. Het vragen van prijzen zal de gebruikers stimuleren om de meest doelgerichte en doelmatige wijze van behoeftebevrediging te zoeken. De noodzakelijke aanpassing aan de voorkeur en of-ferbereidheid van consumenten zal de producenten eveneens tot een kostenbewuster gedrag stimuleren. De consumenten bepalen daarmee in feite de meest gewenste goederenvoorziening (consumentensovereiniteit);
2. toepassing van het profijtbeginsel kan zowel direct als indirect leiden tot een vermindering van de overheidsuitgaven. Het directe effect is gelegen in de vermindering van subsidieuitgaven. Mogelijke indirecte effecten zijn gelegen in een afname van het verbruik, een efficiënter producentengedrag, een afname van de vraag naar de voorziening van nieuwe quasi-collectieve goederen en een grotere voorzichtigheid omtrent de honorering van dergelijke aanvragen;
3. als derde argument voor de toepassing van het profijtbeginsel en tegen de verlening van prijssubsidies wordt het effect genoemd dat toenemende subsidieverlening onvermijdelijk leidt tot het terugdringen van de onafhankelijkheid van de subsidie-ontvangende instelling.

Het pleidooi voor het hanteren van prijzen als middel tot voorkeurspeiling en rantsoenering is in feite afkomstig uit de welvaartstheorie. Ingrijpen in marktprocessen kan volgens deze theorie alleen dan als gerechtvaardigd worden beschouwd wanneer de markt niet in staat is het theoretische ideaal van een optimale allocatie te verwezenlijken. Ingrijpen in de werking van de marktprocessen betekent echter niet automatisch het uitschakelen van de prijsvorming. Er kan ook corrigerend worden opgetreden door middel van bij voorbeeld voorlichting en een bepaalde mate van overheidsregulering. De beslissing om het profijtbeginsel geheel of ten dele ter zijde te schuiven en te vervangen door het verlenen van prijssubsidies dient gebaseerd te zijn op de aanwezigheid van een nadere motivering. De motieven die een rol kunnen spelen bij de keuze voor een quasi-collectieve voorzieningswijze, waar we hier in feite over praten, kunnen in het kort als volgt worden omschreven 4):

1. het kostenmotief. Tot een meer globale kostenomslag over de gebruikers kan worden besloten wanneer de voor prijsvorming noodzakelijke identificatie van de exacte mate van individueel gebruik technisch moeilijk en daardoor zeer kostbaar is;
2. het „merit-good“-motief. Van dit motief is sprake wanneer gemeenschapsorganen de bestedingen voor bepaalde goederen trachten te bevorderen omdat de leden van de gemeenschap geacht worden hun eigen belang bij de betrokken voorzieningen (nog) niet voldoende te onderkennen;
3. het „externe effecten“-motief. Het verlenen van prijssubsidies kan gebaseerd zijn op de omstandigheid dat de betrokken goederen naast individueel profijt voor de gebruikers tevens positieve externe effecten voor anderen opleveren. Onder externe effecten worden hierbij de baten verstaan waarvoor de waarderingen zich niet via prijsvorming kunnen weerspiegelen;
4. het „ontwikkelingseffect“-motief. Bij dit motief gaat het om door de overheid doelbewust nagestreefde effecten die verbonden kunnen zijn aan de ontwikkeling of versnelling van bepaalde voorzieningen en die op zich onvoldoende aanleiding vormen om de bedoelde voorzieningen tot stand te brengen;
5. het herverdelingsmotief. Van dit motief is sprake wanneer prijssubsidies worden gehanteerd als instrument van inkomensherverdeling.

## De openbare bibliotheken

Wanneer we de openbare bibliotheken plaatsen tegen de achtergrond van het hiervoor gemaakte onderscheid in goederensoorten, zal het duidelijk zijn dat de door de bibliotheken aangeboden diensten tot de quasi-collectieve goederen kunnen worden

gerekend. Er is immers sprake van een gecollectiviseerde voorziening van een individueel goed. Prijsvorming is in principe mogelijk omdat de dienstverlening kan worden gesplitst in eenheden die individueel verhandelbaar zijn. De prijsvorming wordt echter door toedoen van de overheid ten dele uitgeschakeld en vervangen door bekostiging door middel van prijssubsidies. De gebruikers betalen hierdoor minder voor de bibliotheekvoorzieningen dan wanneer het totaal aan gebruikersbijdragen tot een volledige dekking van de kosten zou moeten leiden.

Gezien het huidige kabinetsvoornemen om de subsidieverlening aan openbare bibliotheken aanzienlijk te verminderen, lijkt het zinvol om te onderzoeken welke argumenten bij het nemen van een dergelijke beslissing een rol spelen. Daartoe zal in de volgende paragraaf worden nagegaan in hoeverre de genoemde subsidie-motieven van toepassing zijn op de situatie van de openbare bibliotheken. Vervolgens zal worden ingegaan op de eerder beschreven argumenten vóór de toepassing van het profijtbeginsel.

Alvorens tot een analyse van subsidie-motieven over te gaan lijkt het wenselijk enige aandacht te besteden aan de prijsgevoeligheid van het bibliotheekgebruik. Het verlenen van prijssubsidies zal immers zinvol zijn wanneer veranderingen in de prijs invloed hebben op de omvang van het gebruik. Er dient hiervoor sprake te zijn van een zekere prijselasticiteit van de vraag. Om een indruk te krijgen of dit laatste het geval is in de situatie van de openbare bibliotheken, zal worden nagegaan in hoeverre de contributiehoogte van invloed is op de mate van bibliotheekgebruik. Daarbij zal een tweetal situaties bekeken worden. Met betrekking tot in het verleden doorgevoerde contributiewijzigingen zal de invloed van de invoering van de contributievrijdom voor jeugdigen in beschouwing worden genomen. Daarnaast zal getracht worden enkele conclusies te trekken uit een onlangs door het NIPO uitgevoerd onderzoek naar de effecten van mogelijke tariefswijzigingen 5).

De invoering van de contributievrijdom voor jeugdigen in 1975 maakte het vanaf dat moment voor ingeschreven tot 18 jaar mogelijk om gratis gebruik te maken van de openbare bibliotheken. De contributiehoogte bedroeg in 1974 bij het merendeel van de openbare bibliotheken nog tussen f. 2,50 en f. 5,00 per jeugdige ingeschrevene 6). De invloed van de invoering van de contributievrijdom is af te lezen uit tabel 1.

Tabel 1. Gebruikers openbare bibliotheken, 1971 t/m 1981

	Ingeschreven gebruikers			Gebruikersindex		
	totaal	jonger dan 18 jaar	18 jaar en ouder	totaal	jonger dan 18 jaar	18 jaar en ouder
1971	1.802.707	856.449	946.258	100	100	100
1972	1.973.477	914.707	1.058.770	109	107	112
1973	2.133.563	1.030.676	1.102.887	118	120	117
1974	2.328.978	1.124.350	1.204.628	129	131	127
1975	2.886.873	1.556.782	1.330.091	160	182	141
1976	3.280.015	1.882.942	1.397.073	182	220	148
1977	3.608.945	2.153.651	1.455.294	200	251	154
1978	3.696.778	2.190.714	1.506.064	205	256	159
1979	3.874.957	2.159.870	1.715.087	215	252	181
1980	4.008.408	2.281.742	1.726.666	222	266	183
1981	4.117.000	2.279.000	1.838.000	228	266	194

Bron: CBS, *Statistiek van de openbare bibliotheken 1971-1981*, Den Haag, 1973-1983.

Uit de tabel blijkt dat in het jaar waarin de contributievrijdom werd ingevoerd, een toename van 38,5% van het aantal jeugdige

3) Zie hiervoor o.a. A.G.J. Haselbekke, Het omstreden profijtbeginsel, *ESB*, 29 april 1981 en P.B. Boersma, Sanering in de collectieve sector: toepassing profijtbeginsel, *Financieel Economisch Magazine*, september 1981.

4) Zie hiervoor o.a. C. Goedhart, Hoe collectief is de collectieve sector?, *Openbare Uitgaven*, februari 1977 en W.J. van Brabant, Wanneer subsidiëren?, *Openbare Uitgaven*, januari 1979.

5) Namens het Nederlands Bibliotheek en Lektuur Centrum door de Stichting Spuurwerk betreffende het Boek aan het NIPO opgedragen onderzoek naar tarieven van openbare bibliotheken. Het onderzoeksrapport is gepubliceerd door het NBLIC, Den Haag, 1983.

6) CBS, *Statistiek van de openbare bibliotheken 1974*, Den Haag, 1976.

gebruikers werd geregistreerd. In de jaren 1976 en 1977 kwamen daar nog eens 21% respectievelijk 14,4% jeugdige ingeschrevenen bij. In vergelijking met het jaar voorafgaande aan de invoering van de contributievrijdom, kwam in de jaren 1975 t/m 1977 bijna een verdubbeling van het aantal jeugdleden tot stand. De gebruikersindex voor jeugdigen steeg in deze periode van 131 in 1974 tot 251 in 1977. Bij de volwassenen bedroeg de toename in deze jaren slechts 27, namelijk van 127 in 1974 tot 154 in 1977. De groei in het aantal jeugdige gebruikers krijgt nog meer betekenis wanneer men bedenkt dat het aantal jeugdigen in dezelfde periode zowel absoluut als procentueel afnam. In 1974 bedroeg het aantal jeugdigen tot 19 jaar in ons land 4.646.232 personen of wel 34,2% van de bevolking. In 1977 bedroeg dit aantal en percentage respectievelijk 4.528.456 en 32,67).

De invoering van de contributievrijdom voor jeugdigen in 1975 heeft blijkens bovenstaande gegevens een duidelijk positieve invloed gehad op de omvang van het bibliotheekgebruik. Wat op dit moment de invloed van een mogelijke tariefverhoging zou kunnen zijn, kan worden geïllustreerd met behulp van tabel 2.

Tabel 2. Contributiehoogte en bibliotheekgebruik a)

Contributie- hoogte (in gulden)	Maximale betalings- bereidheid		Beëindiging lidmaatschap bij een contributiehoogte die de betalingsbereidheid overtreft	
	16/17- jarigen	18 jaar en ouder	16-17- jarigen	18 jaar en ouder
≤ 10,00	21%	9%	21%	9%
12,50	8%	7%	29%	16%
15,00	15%	10%	44%	26%
17,50	6%	4%	50%	30%
20,00	23%	15%	73%	45%
22,50	2%	1%	75%	46%
25,00	14%	26%	89%	72%
27,50	—	1%	89%	73%
≥ 30,00	4%	17%		

Bron: NIPO-onderzoek naar tarieven van openbare bibliotheken, NBLC, 1983.

a) Het totaal van de kolommen is niet gelijk aan 100%, enerzijds door afrondingsverschillen, anderzijds door een percentage non-response. Het percentage non-response bedroeg bij de 16- en 17-jarige 6%, bij de ondervraagden van 18 jaar en ouder 8%.

De gemiddelde contributiehoogte bedroeg in 1983 voor ingeschrevenen van 18 jaar en ouder f 13. De bijdrage van jongeren is nihil. Het gemiddelde bedrag dat de ondervraagden (1.201 ouderen, 235 jongeren van 16 en 17 jaar en allen lid van een openbare bibliotheek) bereid zouden zijn per jaar te betalen voor een lidmaatschap, bedraagt bij de 16- en 17-jarigen f 17,55 en bij de ouderen f 21,15. Een verhoging van de contributie tot deze bedragen zou echter volgens de enquêteresultaten betekenen, dat van de 16- en 17-jarigen 50% en van de ouderen 45% het lidmaatschap van de openbare bibliotheek niet langer zouden verlängen. De afname van het aantal leden bij verschillende tariefstellingen valt op te maken uit de laatste twee kolommen van tabel 2.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het bibliotheekgebruik gevoelig is voor prijsveranderingen. Wijzigingen in de omvang van de verlening van subsidies welke direct de prijs beïnvloeden, hebben daarmee rechtstreeks gevolgen voor het aantal ingeschrevenen. Stimulering van het gebruik door middel van prijssubsidiëring is dus in principe mogelijk. Toepassing van het profijtbeginnsel zal het gebruik in negatieve zin beïnvloeden.

### Motievenanalyse

Het kostenmotief zal geen argument vormen om tot subsidiëring van de bibliotheken over te gaan omdat de voor prijsvorming noodzakelijke identificatie van de exacte mate van individueel gebruik immers zeer goed mogelijk is. Het ontwikkelings-effectmotief zal evenmin een argument zijn om tot een quasi-collectieve wijze van de bibliotheekvoorziening te besluiten. Dit motief zal in het algemeen alleen van toepassing zijn in situaties waarin omvangrijke en aanvankelijk zeker verliesgevendende investeringen een voorwaarde vormen voor de totstandkoming

van andere rendabele investeringen. Van de openbare bibliotheken als „merit good” kan gesproken worden wanneer er sprake zou zijn van een onderschatting van het individuele belang van de door de bibliotheken aangeboden diensten. Wanneer we de gezamenlijke doelstelling van de openbare bibliotheken in oogenzouw nemen, namelijk „het in de Nederlandse samenleving bevorderen van het vrije verkeer van informatie door deze ter beschikking te stellen aan iedereen”, zouden we de vraagstelling kunnen vertalen in de vraag of er sprake is van een onderschatting van het individuele belang van informatie. Met name gaat het daarbij om informatie die ons via boeken, tijdschriften en dergelijke kan bereiken, daarbij impliciet veronderstellend dat de hoofdactiviteit van de openbare bibliotheken gelegen is in het ter beschikking stellen van deze vormen van informatiedragers. Of van een onderschatting sprake is zal bekeken worden aan de hand van de in tabel 3 weergegeven resultaten van onderzoek onder niet-gebruikers van openbare bibliotheken naar motieven van niet-gebruik.

Tabel 3. Motieven om geen gebruik te maken van openbare bibliotheken a)

	12-20 jarigen	18 jaar en ouder
Houdt niet van lezen/leest weinig of nooit	35%	29%
Geen tijd (om te lezen)	19%	27%
Heeft zelf genoeg boeken/koopt zelf boeken	17%	23%
Maakt gebruik van school- of andere bibliotheek	12%	2%
Leent van familie, kennissen	4%	5%
Leest alleen tijdschriften en kranten	—	5%
Heeft geen geduld (om te lezen)	2%	4%
Heeft andere hobby's	—	6%
Afstand is te groot, te weinig keus, beperkte uitleentermijn, ongunstige openingstijden van de openbare bibliotheek	7%	8%
Geen zin of geen gelegenheid (om naar de openbare bibliotheek te gaan)	2%	4%
Overige redenen/geen speciale redenen	10%	9%

Bron: Onderzoeksgegevens Bureau Legendijk 1976 (12- tot 20-jarigen) en 1977 (18 jaar en ouder) uit *Leesgedrag en bibliotheeklidmaatschap 12-20-jarigen*, Bureau Legendijk, 1976 en *Lezen en de openbare bibliotheek in Nederland*, Bureau Legendijk, 1977.

a) Het was mogelijk om op de vraag naar motieven van niet-gebruik meerdere antwoorden te geven. Vandaar dat bij totalisering de percentages in beide leeftijds categorieën boven de 100 ligt.

Behalve de bovenstaande gegevens brachten de onderzoeken uit 1976 en 1977 o.a. aan het licht dat ongeveer een derde deel van de bevolking van 18 jaar en ouder gebruik maakt van de openbare bibliotheken. Hiervan maakt 22% gebruik via een eigen lidmaatschap en ongeveer 10% via het lidmaatschap van een ander. Van de bevolking tussen 12 en 18 jaar was ruim 60% lid van een openbare bibliotheek. Uit tabel 3 valt met enige voorzichtigheid te concluderen dat van het deel van de bevolking van 18 jaar en ouder dat geen gebruik maakt van de openbare bibliotheken ongeveer 60 tot 75% niet of nauwelijks leest 8). Dit laatste komt overeen met een aantal van tussen de 40 en 50% van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder. Deze conclusie lijkt, althans wat het lezen van boeken betreft, in overeenstemming met het resultaat van het leefsituatie-onderzoek van het CBS uit 1977 9). Dit onderzoek, dat voor 97% betrekking had op Nederlanders van 18 jaar en ouder, bracht het volgende beeld naar voren (zie tabel 4).

Uit tabel 4 blijkt dat 48,7% van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder helemaal geen boeken leest of gemiddeld minder dan 1 uur per week besteedt aan het lezen van boeken.

Wat betreft de bevolkingscategorie in de leeftijd van 12 tot 18 jaar valt uit tabel 3 op te maken dat naar schatting 50% van de niet-gebruikers niet of nauwelijks leest. Hierbij is verondersteld

7) CBS, *Statistical Yearbook of the Netherlands 1977 en 1978*, Den Haag, 1978 en 1979.

8) Hierbij is het lezen van dagbladen e.d. buiten beschouwing gebleven.

9) CBS, *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking in 1977*, deel 2: Vrije tijd en vrijetijdsbesteding, Den Haag, 1979.

Tabel 4. De leefsituatie van de Nederlandse bevolking in 1977 wat betreft het lezen van boeken

	Niet	Minder dan 1 uur per week	1 tot 5 uur per week	5 tot 15 uur per week	15 uur of meer per week
Lezen van boeken	35,5%	13,2%	30,0%	15,6%	5,8%

dat voor de leeftijdscategorie van 12- tot 18-jarigen de motieven van niet-gebruik hetzelfde beeld vertonen als de voor 12- tot 20-jarigen geïllustreerde onderzoeksgegevens. Wanneer er verder van uitgegaan wordt dat bij de 12- tot 18-jarigen het bibliotheekgebruik via het lidmaatschap van een ander beperkt is (het lidmaatschap is immers kosteloos) betekent het voorgaande dat in deze leeftijdscategorie ongeveer 20% niet of nauwelijks leest.

Gesteld kan worden dat het verkrijgen van informatie voor ieder individu van belang is voor de eigen ontwikkeling en dat de openbare bibliotheken een belangrijke functie vervullen in de informatieverschaffing. Een groot deel van de bevolking (met name van 18 jaar en ouder) neemt niet of nauwelijks deel aan de bestaande mogelijkheden tot informatievoorziening via boeken, tijdschriften en dergelijke. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het eigen belang van individuen bij de informatieverschaffing via de openbare bibliotheken wordt onderschat. De informatieverschaffing via de openbare bibliotheken is daarmee een „merit good”.

Een tweede argument voor de verlening van prijssubsidies aan het openbaar bibliotheekwerk wordt gevormd door het externe-effectenmotief. Het voornaamste positieve externe effect van de bibliotheken is gelegen in het leveren van een belangrijke bijdrage aan het beter kunnen functioneren van onze democratische samenleving door het beter geïnformeerd doen zijn van de leden van de samenleving. De rol die de bibliotheken spelen in de informatievoorziening rechtvaardigt de conclusie dat wanneer ten gevolge van een contributiehoogte die het niveau van de marktprijs dichter zou benaderen het bibliotheekgebruik afneemt, de mate waarin de leden van de samenleving geïnformeerd zijn eveneens afneemt. Er mag immers verondersteld worden dat degenen die uitsluitend of mede op grond van de contributiehoogte geen lid (meer) worden van de openbare bibliotheek, niet of nauwelijks op een andere wijze deelnemen aan het proces van informatieverschaffing via boeken, tijdschriften en dergelijke.

In hoeverre het herverdelingsmotief een argument vormt voor subsidieverlening aan openbare bibliotheken is iets moeilijker aan te geven. Het herverdelingsmotief alleen zal zelden voldoende aanleiding zijn om tot een quasi-collectieve voorzieningswijze te besluiten. In het algemeen zal immers als herverdelingsinstrument de gerichte inkomensoverdracht (subjectsubsidie) de voorkeur verdienen boven de prijs- of objectsubsidie. Het herverdelingsmotief kan echter wel een ondersteunend argument voor subsidiëring vormen, wanneer hiervoor ook andere motieven aanwezig zijn. In hoeverre deze ondersteunende functie van het herverdelingsmotief aanwezig is in de situatie van de openbare bibliotheken zal hieronder worden nagegaan.

Tabel 5 geeft de verdeling van het aantal huishoudens weer waar boeken van de openbare bibliotheek worden gelezen. Hier-

Tabel 5. Verdeling openbaar bibliotheekgebruik naar inkomensdecielen

	Decielen										Totaal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Aantal huishoudens ( $\times 1.000$ )	351	148	169	191	224	270	335	343	352	387	2.770
Verdeling over decielen	12,7	5,3	6,1	6,9	8,1	9,7	12,1	12,4	12,7	14,0	100
Percentage per deciel	56,1	23,6	26,9	30,4	35,8	43,0	53,4	54,7	56,1	61,7	44,2

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, Den Haag, 1979.

bij is uitgegaan van een tiental inkomensgroepen (inkomensdecielen) bestaande uit een gelijk aantal huishoudens. Zowel het gemiddelde inkomen als het procentuele aandeel van het totale inkomen neemt toe naarmate het decielnummer hoger wordt. Uit de tabel wordt duidelijk dat het bibliotheekgebruik toeneemt naarmate het inkomen van de huishoudens toeneemt. Een uitzondering hierop wordt gevormd door het eerste inkomensdeciel dat overwegend bestaat uit studenten van 18 jaar en ouder.

Op grond van de gegevens uit tabel 5 kan aan de hogere inkomensgroepen meer profijt van de bibliotheekvoorziening, gemeten naar de omvang van het gebruik, worden toegerekend dan aan de lagere inkomensgroepen. Daarbij komt nog dat het aantal uitleningen per huishouden in de hogere inkomensgroepen groter is dan in de lagere. De twee belangrijkste factoren die dit beïnvloeden zijn de volgende:

- huishoudens in de hogere inkomensdecielen tellen gemiddeld meer leden; en
- kinderen zijn vooral in de hoger genummerde decielen te vinden: kinderen lenen vaker boeken dan volwassenen.

Wanneer de uitgaven van de openbare bibliotheken verdeeld worden naar rato van het aantal boeken dat door leden van een huishouden bij de openbare bibliotheken wordt geleend, neemt het profijt van de hogere inkomensgroepen nog toe in vergelijking met het resultaat van tabel 5. Dit wordt weergegeven in tabel 6 waar een dergelijke verdeling heeft plaatsgevonden. Ter vergelijking is in deze tabel eveneens de verdeling van de inkomsten opgenomen.

Tabel 6. Uitgaven- en inkomstenverdeling openbare bibliotheken

	Decielen										Totaal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Uitgavenbedrag (mln.)	13	6	7	11	15	22	30	33	36	42	215
Verdeling over decielen (%)	6,1	2,8	3,3	5,1	6,9	10,1	13,9	15,6	16,8	19,4	100
Subsidie per huishouden (gld.)	48	54	54	68	75	91	96	107	112	117	89
Inkomstenbedrag (mln.)	2	1	1	1	1	1	2	2	3	3	17
Verdeling over decielen (%)	12,2	4,1	5,2	5,8	7,0	8,7	11,0	13,4	14,5	18,0	100
Inkomsten per huishouden met O.B.-leden (gld.)	7	6	6	7	8	9	9	10	10	10	8

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, Den Haag, 1979.

Uit de tabel blijkt dat ruim 50% van de totale uitgaven toe te rekenen valt aan de drie hoogste inkomensdecielen. De huishoudens van de drie hoogste inkomensgroepen ontvangen ieder meer dan het dubbele aan subsidie ten opzichte van de huishoudens van de drie laagste inkomensgroepen. Daartegenover staat dat de huishoudens uit de hogere decielen een grotere directe bijdrage leveren aan de inkomsten van de bibliotheken dan de huishoudens uit de lagere decielen. De verschillen in de inkomsten lopen echter minder uiteen dan de verschillen in toegerekende subsidie-gelden. Het profijt van het gesubsidieerde openbare bibliotheekgebruik, uitgedrukt als het verschil tussen toegerekende subsidie en de bibliotheekbijdrage per huishouden, vertoont een duidelijk stijgende lijn ten gunste van de huishoudens met de hogere inkomens. Op grond van dit laatste lijkt het herverdelingsmotief, dat beoordeeld moet worden vanuit een herverdeling ten gunste van de lagere inkomensgroepen, voor de openbare bibliotheken geen motief te vormen voor een (verdere) verlening van prijssubsidies. Hierbij kan echter een belangrijke kanttekening geplaatst worden. De studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft namelijk uitsluitend betrekking op de gebruikers van de openbare bibliotheken. Geconcludeerd wordt dat de hogere inkomensgroepen meer gebruik maken van de openbare bibliotheken en daardoor een groter deel van het

profijt krijgen toegerekend. Op zich is deze conclusie juist, alleen wordt hier voorbijgegaan aan de vraag waarom het juist de hogere-inkomensgroepen zijn die meer gebruik maken van de openbare bibliotheken dan de lagere.

Eerder kwam tot uiting dat de contributiehogte een niet te verwaarlozen rol speelt in de afweging tussen gebruik en niet-gebruik van de openbare bibliotheken. Vanaf het moment dat gebruikers moeten gaan betalen voor de bibliotheekvoorzieningen, namelijk bij de 18-jarige leeftijd, valt een duidelijke terugval in het aantal leden te constateren. Ongetwijfeld zal hierop het dikwijls niet meer deelnemen aan een onderwijssituatie van invloed zijn. De stimulerende invloed op het (noodzakelijke) gebruik van de openbare bibliotheken vanuit het onderwijs, valt immers niet te ontkennen. Niettemin lijkt het voor de hand te liggen dat een deel van de terugval terug te voeren is op de heffing van contributies voor gebruikers van 18 jaar en ouder. Vergelijkende onderzoeksgegevens met betrekking tot de inkomensposities per huishouden van de leden tot 18 jaar en de leden van 18 jaar en ouder zijn niet aanwezig, maar het lijkt geen onjuiste conclusie om te stellen dat de terugval in het aantal leden grotendeels terug te voeren is op de lagere-inkomensgroepen. Indien immers de contributiehogte van invloed is op de beslissing om al dan niet gebruik te maken van de openbare bibliotheken, zal deze overweging van grotere betekenis zijn voor de lagere- dan voor de hogere-inkomensgroepen. Met betrekking tot de huidige gebruikers van openbare bibliotheken kan een bevestiging hiervan gevonden worden in tabel 7. De tabel heeft uitsluitend betrekking op bibliotheekgebruikers van 18 jaar en ouder.

Tabel 7. Maximale betalingsbereidheid naar welstand/sociale klasse (in % van het aantal ondervraagden)

Contributiehogte (gld.)	Welstand/sociale klasse					Totaal
	A	BB	BO	C	D	
≤ 10,00	5 (5)	5 (5)	5 (5)	13 (13)	24 (24)	9 (9)
12,50	7 (12)	6 (11)	8 (13)	7 (20)	11 (35)	7 (16)
15,00	10 (22)	10 (21)	7 (20)	14 (34)	7 (42)	10 (26)
17,50	6 (28)	3 (24)	4 (24)	5 (39)	1 (43)	4 (30)
20,00	10 (38)	13 (37)	17 (41)	16 (55)	10 (53)	15 (45)
22,50	1 (39)	2 (39)	1 (42)	1 (56)	3 (56)	1 (46)
25,00	25 (64)	28 (67)	29 (71)	23 (79)	28 (84)	26 (72)
27,50	1 (65)	3 (70)	1 (72)	1 (80)	— (84)	1 (73)
≥ 30,00	27 (92)	22 (92)	17 (89)	11 (91)	8 (92)	17 (90)
Geen opgave	6 (98)	7 (99)	8 (97)	9 (100)	8 (100)	8 (98)
Totaal	100 (100)	100 (100)	100 (100)	100 (100)	100 (100)	100 (100)

Bron: NIPO-onderzoek naar tarieven van openbare bibliotheken, NBLC, 1983.

In de tabel wordt tussen haakjes het aandeel weergegeven van de betreffende sociale klasse dat bij een contributiehogte die de betalingsbereidheid overtreft, niet langer lid zegt te zullen blijven van een openbare bibliotheek. De indeling van de sociale klassen loopt van hoog naar laag. Onder klasse A zijn o.a. te rekenen directeuren van grote ondernemingen, alle academisch gevormden en grote middenstanders. Tot klasse D worden o.a. ongeschoolde arbeiders en losse werklieden gerekend (10). Uit de tabel wordt duidelijk dat de bevolking uit de hogere sociale klassen in het algemeen bereid is meer te betalen voor het bibliotheeklidmaatschap dan de bevolking uit de lagere klassen. Wanneer de contributie verhoogd zou worden tot het bedrag dat men gemiddeld bereid is te betalen, namelijk f 21,15, zou 45% van de ondervraagden het lidmaatschap niet langer verlengen. Dit percentage ligt voor de leden uit de lagere sociale klassen aanmerkelijk hoger (55% in klasse C en 53% in klasse D) dan bij de klassen met een hogere welstand (38% in klasse A en 37% in klasse BB).

Uit tabel 7 kan worden geconcludeerd dat een verhoging van de contributie tot gevolg zal hebben dat het aandeel van het aantal leden met een relatief laag inkomen verder afneemt. Onder de veronderstelling dat de door subsidievermindering vrijkomende gelden niet in overwegende mate ten goede komen aan de lagere-inkomensgroepen, zal een (verdere) toepassing van het profijtbeginsel dus een deniverende werking hebben. Het herverdelingsmotief kan daarmee gezien worden als het derde argument vóór subsidieverlening en tegen een verhoging van de gebruikersbijdrage.

## Afweging van argumenten

In de situatie van de openbare bibliotheken kan het doorbreken van de resultaten van een doelgericht en doelmatig consumptiegedrag op grond van de hiervoor beschreven motieven aanvaardbaar worden geacht. Verspilling door oneigenlijk gebruik zou voorkomen kunnen worden door het stellen van een restrictief uitleenbeleid. Een kostenbewust gedrag van de producenten, i.c. de openbare bibliotheken, kan bevorderd worden door het kiezen van de juiste subsidievorm. Bij het vaststellen van de subsidievorm zal niet alleen dienen te worden gestreefd naar het optimaliseren van de effectiviteit van de subsidie, maar zal tevens de efficiency van de goederenvoortbrenging dienen te worden betrokken. Het subsidiëren naar rato van de prestaties lijkt daartoe de voorkeur te verdienen boven het subsidiëren van specifieke exploitatie-uitgaven (11). Voor de openbare bibliotheek zou te denken zijn aan een subsidievorm waarbij subsidie wordt verleend naar rato van bij voorbeeld het aantal uitleeningen of het aantal ingeschrevenen.

Het op dit moment meest actuele argument voor de toepassing van het profijtbeginsel heeft betrekking op de effecten op de overheidsuitgaven van een meer directe relatie tussen de prijs en de werkelijke kosten van een goed. Het directe effect is gelegen in de rechtstreekse relatie tussen prijssubsidie en profijtbeginsel. Een belangrijk indirect effect komt voort uit de afname van het gebruik door een kostenbewuster gedrag van de gebruikers. Onder de veronderstelling dat het voorzieningenniveau ongewijzigd blijft, betekent het in grotere mate toepassen van het profijtbeginsel hetzelfde als een vermindering van de subsidieverlening en dus een vermindering van de overheidsuitgaven. In algemene zin geldt dat bezuinigen op de overheidsuitgaven door het toepassen van het profijtbeginsel gepaard zal moeten gaan met het stellen van prioriteiten. Deze prioriteitenstelling zal plaats moeten vinden aan de hand van een afweging van subsidiemotieven. Het zou aan te bevelen zijn wanneer op het gehele terrein van quasi-collectieve goederen het verlenen van prijssubsidies consequent op deze basis zou worden geëvalueerd. Voor een deel heeft een dergelijke evaluatie ook al plaatsgevonden (12). Uit dit onderzoek blijkt dat bij 24 van de 112 in de analyse betrokken quasi-collectieve goederen, toepassing van het profijtbeginsel bezwaren oproept van zowel inkomenspolitieke en „merit“-overwegingen als externe effecten. Tot die 24 quasi-collectieve goederen behoort ook het openbaar bibliotheekwerk. Hieruit kan worden geconcludeerd dat bij het zoeken naar mogelijke toepassingsgebieden van het profijtbeginsel, de openbare bibliotheken in vergelijking met een groot aantal andere goederen geen hoge prioriteit zouden behoeven te krijgen. Wil een dergelijke afweging echter gemaakt kunnen worden, dan zal het noodzakelijk zijn dat een samenhangend, interdepartementaal, subsidiebeleid gevoerd wordt. Dit laatste zal overigens zonder meer de voorkeur verdienen boven het tot nu toe veelal fragmentarisch gevoerde beleid.

Paul de Roij

10) Voor een meer volledige beschrijving van de sociale klassen zie het in voetnoot 5 genoemde onderzoeksrapport.

11) Zie ook Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse (COBA), Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek, *Beleidsanalyse*, januari 1976.

12) Tweede Kamer der Staten-Generaal, Heroverweging collectieve uitgaven, deelrapport 3: Heroverweging profijtgedachte en privatisering, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 8.