



Eindrapport

Stuurgroep Bibliotheken
2002-2007



Stuurgroep Bibliotheken



Inhoudsopgave

I	Inleiding	1
II	Wat is er bereikt, wat moet nog gebeuren?	5
III	Vervolg van het vernieuwingsproces	15
IV	Bestuurlijke afspraken over sturing van het project bibliotheekvernieuwing	17
V	Platform voor bibliotheekvernieuwing	21
VI	Versterking van de bibliotheeksector	25
VII	Geld en middelen	27
VIII	De toekomst van de bibliotheesector: urgentie en maatschappelijke rol	29

*“Het duurt altijd langer dan je denkt,
ook als je denkt
het zal wel langer duren dan ik denk
dan duurt het toch nog langer
dan je denkt.”*

*Uit ‘Liedje’ van Judith Herzberg uit de bundel Zoals,
Uitgeverij De Harmonie, Amsterdam 1992.*

Hoofdstuk I

Inleiding

Vooraf

“Vrijheid, welvaart en ontplooiing van samenleving en van individuen zijn fundamentele menselijke waarden. Deze kunnen alleen worden gerealiseerd door goed geïnformeerde burgers, die in staat zijn hun democratische rechten uit te oefenen en een actieve rol te spelen in de samenleving. [...] De openbare bibliotheek, de plaatselijke toegangspoort tot kennis, schept een essentiële voorwaarde voor levenslang leren, onafhankelijke besluitvorming en de culturele ontwikkeling van individuen en maatschappelijke groeperingen.”
Aldus het Unesco Manifest over de openbare bibliotheek uit 1994. Het Manifest roept overheden op zich actief voor deze functies van de openbare bibliotheek in te zetten.

De omstandigheden waaronder openbare bibliotheken hun werk doen, zijn ingrijpend aan het veranderen. Op verzoek van de landelijke Stuurgroep Bibliotheken heeft het SCP de factoren die het opereren van openbare bibliotheken de komende jaren zullen bepalen, in beeld gebracht. De conclusies zijn helder en dwingend. De uitdagingen van de - nabije - toekomst maken een verdergaande vernieuwing van het functioneren van openbare bibliotheken noodzakelijk, willen deze ook op langere termijn haar taak kunnen vervullen.

In het vernieuwingsproces van openbare bibliotheken dat de afgelopen jaren heeft gespeeld, is al veel in gang gezet en ook veel bereikt. Maar de uitkomsten zijn nog fragiel. Verankering in de dagelijkse praktijk spreekt nog

niet overal vanzelf; een duidelijke en consistente richting is nog onvoldoende gemeenschappelijk mentaal bezit. De Stuurgroep Bibliotheken bepleit daarom de huidige procesmatige aanpak te vervangen door sturing die meer gericht is op de inhoud.

In dit eindrapport beschrijft de stuurgroep hoe overheden en openbare bibliotheken hieraan de komende jaren samen vorm kunnen geven. Voorwaarden daarbij zijn:

- een heldere benoeming van de verantwoordelijkheden van alle partijen;
- in goed overleg vaststellen van de doelen;
- precieze resultaatafspraken;
- slagvaardigheid bij de uitvoering.

De publicaties die dit eindrapport vergezellen en eerdere uitgaven van de stuurgroep en van de bibliotheeksector bieden voor het bepalen van de inhoudelijke koers meer dan voldoende aanknopingspunten. De stuurgroep zal daarom vooral aandacht schenken aan de -bestuurlijke- voorwaarden en de organisatie van de uitvoering.

Bij alle onderwerpen en voorstellen die in dit rapport aan de orde komen, is het adagium 'de gebruiker centraal' steeds de achterliggende gedachte, ook als het gaat over bestuurlijk overleg, over structuren of over procedures.

Het vernieuwingsproces

Met de start in 2002 van de Stuurgroep Bibliotheken en het ondersteunende Procesbureau Bibliotheekvernieuwing kwam een omvangrijk en complexe vernieuwingsbeweging van de openbare bibliotheken op gang, die in 2007 een voorlopige afronding bereikte. In dit eindrapport maakt de stuurgroep de balans op en geeft zij haar visie op het vervolg.

De stuurgroep betreft hierbij de adviezen van de Raad voor Cultuur en discussies over bestuurlijke verhoudingen. Ook is rekening gehouden met de dynamiek van beleidsontwikkeling in een onvoorspelbare toekomst en de wenselijkheid om beleid en uitvoering met elkaar te verbinden.

In de afgelopen periode heeft de stuurgroep opdracht gegeven tot het opstellen van tal van verslagen, rapporten en onderzoeken.

De belangrijkste zijn:

1. Het Proces.

De ontwikkelingsgang van het vernieuwingsproces tot eind 2007 is na te lezen in de publicatie Het Proces. De auteurs doen op grond van die praktijkervaringen belangrijke en nuttige aanbevelingen.

2. Monitor 2007.

De Monitor Bibliotheekvernieuwing 2007 brengt de bevindingen uit de eerdere monitoren samen en stelt de vraag of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk zijn bereikt. Met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de monitor is rekening gehouden in de aanbevelingen van de stuurgroep.

3. De openbare bibliotheek tien jaar van nu.

Onderzoeksrapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Begin 2007 vroeg de stuurgroep het SCP een toekomstbeeld van de openbare bibliotheek te geven. Dit onderzoeksverslag van het SCP "De openbare bibliotheek tien jaar van nu" is één van de belangrijkste dragers onder het eindrapport van de stuurgroep.

Gevoegd bij de proceservaringen van 2002 tot en met 2007 vormen deze bronnen de

belangrijkste bouwstenen voor dit eindrapport. De stuurgroep beveelt ze aan ter lezing, maar beschouwt deze publicaties in het navolgende als bekend en refereert niet steeds expliciet aan deze documenten.

Wat is er bereikt, wat moet nog gebeuren?

Resultaten van 6 jaar vernieuwingsproces.

De afgelopen jaren is de bibliotheeksector sterk in beweging gekomen. Maar ook de overheden, gezamenlijk en ieder afzonderlijk, hebben onderkend dat grote inspanningen vereist zijn om burgers blijvend te voorzien van de mogelijkheid in vrijheid, naar eigen behoeften en vermogens, in eigen tempo en tijd, deel te hebben aan cultuuruitingen en informatie en kennis te verwerven. Kortom, zich onderscheidend vermogen eigen te maken. De openbare bibliotheek vormt samen met het onderwijs, met culturele en erfgoedinstellingen en met de media het weefsel van voorzieningen dat daarin voorziet.

De ontwikkeling die in de bibliotheeksector te zien is en de sterk toegenomen betrokkenheid van de overheden, ziet de stuurgroep als de grote successen van het vernieuwingsproces.

Wat is er nu concreet bereikt?

De volgende ontwikkelingen verdienen vermelding:

- de vorming van basisbibliotheken heeft op veel plaatsen tot organisaties met meer stevigheid geleid;
- de digitale dienstverlening van de openbare bibliotheek krijgt steeds meer gestalte in Bibliotheek.nl, waarin diensten als Zoek&Boek en Schoolbieb.nl zijn opgenomen;
- er zijn specifieke (vaak digitale) informatie-producten ontstaan als AINP (Anderstaligen Informatiepunt), Literatuurplein, Werkzat, Makkelijk Lezen Plein en Al@din;
- de integratie van het blindenbibliotheekwerk in de openbare bibliotheek;
- de ontwikkeling van de G!ds, een digitale sociaal-culturele kaart met gegevens over organisaties op sociaal, cultureel en educatief gebied; lokaal, regionaal en landelijk;
- toepassing van geavanceerde marketing-technieken, segmentatie van gebruikers-groepen, collectieprofielen, verbetering van relatiebeheer;
- invoering van certificering van openbare bibliotheken als instrument voor kwaliteitsborging;
- verbeterde gegevensverzameling over prestaties (branche-informatiesysteem BIS) en benchmarking als methode voor organisatie-ontwikkeling;
- belangrijke stappen zijn gezet op weg naar een volledige en voor iedereen overal beschikbare Collectie Nederland;

- allianties met andere dan de traditionele partners in de bibliotheeksector, zoals Kennisnet, Teleac/NOT, kiesBeter.nl, GGD, de omroep- en filmwereld, Stichting Lezen en CPNB hebben geleid tot tal van nieuwe activiteiten, zoals Nederland Leest en deelname aan 'Beelden voor de toekomst'.

In algemene zin is er een duidelijke omslag zichtbaar in de richting van een vraaggeoriënteerde werkwijze, waarbij bestaande producten en diensten in geactualiseerde vorm worden aangeboden en nieuwe producten en diensten worden ontwikkeld die aansluiten bij de behoeften van burgers in een veranderende samenleving. Ook is in de bibliotheeksector, op initiatief van de VOB, een stevig debat op gang gekomen. Duidelijk valt daar in te beluisteren dat de sector zich wil hervormen, zowel organisatorisch-bestuurlijk als inhoudelijk. Er is een duidelijke roep om meer centrale sturing, binding aan gemaakte afspraken, gemeenschappelijke prioriteiten en een daaraan aangepast besturingsmodel. De stuurgroep is verheugd over die ontwikkeling, want gelijkgezindheid van de sector vormt één van de belangrijkste voorwaarden voor succesvolle voortzetting van het vernieuwingsproces.

Ook op het gebied van beleidsvoering is het nodige in beweging gekomen. Een van de belangrijkste ontwikkelingen is de bestuurlijke samenwerking van gemeenten, provincies en

rijksoverheid. Deze samenwerking is eveneens cruciaal voor het hele proces.

Op gemeentelijk niveau is de bibliotheek veel meer dan voorheen een onderwerp van politieke en beleidsmatige afweging geworden. De bibliotheek komt daarmee steeds vaker in beeld als instrument om prioriteiten in gemeentelijk beleid te realiseren.

Provincies hebben in de afgelopen jaren een duidelijke regie gevoerd om de versterking van de bibliotheeksector mogelijk te maken. In vrijwel alle provincies is fors geïnvesteerd, niet alleen in personele capaciteit, maar ook in extra financiële middelen om het vernieuwingsproces te ondersteunen.

De rijksoverheid heeft op landelijk niveau, tegen algemene bezuinigingmaatregelen in, een stevige impuls gegeven aan de vernieuwing door een bedrag dat inmiddels tot € 20 miljoen is opgelopen, voor de vernieuwing beschikbaar te stellen.

Deze opsomming van enkele van de meest markante resultaten laat zien dat het vernieuwingsproces van de afgelopen zes jaar substantiële resultaten heeft geboekt, dankzij de inspanningen van alle betrokkenen. Dat neemt niet weg dat de stuurgroep zich zorgen maakt over de mate waarin de inhoudelijke ontwikkelingen ook beklijven en opgenomen worden in de dienstverlening van de openbare bibliotheken.

Datzelfde geldt voor de continuïteit en de stevigheid van de bestuurlijke betrokkenheid. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze ontwikkelingen aan de hand van de drie hoofdlijnen van het vernieuwingsproces: structuurhervorming, inhoudelijke vernieuwing en bestuurlijke betrokkenheid.

Structuurhervorming:

1. Vorming van basisbibliotheken.

Veel energie is gestoken in het samenvoegen en versterken van te kleine bibliotheken. Er is een aanzienlijke reductie van het aantal bibliotheken gerealiseerd, van ruim 400 bij de aanvang van het proces, naar ca. 180 basisbibliotheken aan het eind van 2007. Basisbibliotheken van voldoende omvang hebben organisatiekracht, bieden hogere kwaliteit, kunnen differentiëren in diensten en producten en zijn in het algemeen innovatief en ondernemend. Een belangrijk vraagstuk is de wenselijke (minimum) omvang van een basisbibliotheek. In Open poort tot kennis noemde de stuurgroep Meijer een werkgebied van ca. 80.000 inwoners optimaal. Inmiddels is in de praktijk consensus ontstaan over een optimale grootte van tenminste 90.000 - 120.000 inwoners, afhankelijk van lokale omstandigheden. Bij grotere eenheden kan het potentieel zeker verder toenemen, maar niet steeds evenredig met de groei in omvang.

Tegelijkertijd echter is te zien dat een aantal van de 180 gevormde basisbibliotheken nog op te kleine schaal opereert. Of er is sprake van een optelsom van kleine werkgebieden, die samen wel veel inwoners tellen, maar toch onvoldoende organisatiekracht bezitten en een stevige back-office ontberen die de lokale front-offices op maat kan bedienen. Dit is risicovol voor de samenhang en de kracht van het stelsel. Er dreigen zwakke schakels te ontstaan die andere bibliotheken op den duur zullen belasten.

In de komende twee jaar dienen gemeenten en provincies zich daarom gezamenlijk in te spannen zwakke basisbibliotheken verder te versterken, zij het door verdere opschaling, zij het door verbinding met een basisbibliotheek met een sterke back-office functie, zij het door op provinciaal niveau hiervoor een voorziening te treffen.

De stuurgroep wijst er met nadruk op dat opschaling niet inhoudt dat het aantal vestigingen zou dienen te verminderen. In tegendeel. Sterke organisaties zijn beter in staat het aantal vestigingen op peil te houden. Door differentiatie in vormen van dienstverlening kunnen deze bibliotheken zelfs de spreiding en toegankelijkheid verder verbeteren.

2. Vorming provinciale netwerken.

In alle provincies zijn afspraken gemaakt over de inrichting van provinciale netwerken. Taken en werkwijze, posities en prioriteiten zijn vastgesteld. De provinciale bibliotheeknetwerken bestaan uit de basisbibliotheken en de functies van de provinciale serviceorganisatie (PSO) voor het netwerk. De vorming van provinciale netwerken is een noodzakelijke stap op weg naar een landelijk stelsel, dat ontstaat zodra lokale, provinciale en landelijke bibliotheekorganisaties met elkaar verbonden worden tot een samenhangend geheel.

Maar, de afspraken over provinciale netwerken zijn nog op te veel plaatsen 'papierene afspraken en intenties'. De bestuurlijke betrokkenheid bij de gemaakte afspraken is veelal nog gering, omdat het grote belang ervan niet door alle provincies wordt onderkend. En verder ontbreekt nog te vaak het perspectief van de verbinding van de provinciale netwerken tot een landelijk geheel.

Naar het oordeel van de stuurgroep kunnen niet snel genoeg de volgende stappen gezet worden om de stelselstructuur tot een afronding te brengen met als leidraad de notitie 'De Vrijblijvendheid Voorbij'. Provincies dienen in goede samenspraak met de betrokken gemeenten, binnen twee jaar zorg te dragen voor de implementatie van de netwerkafspraken en te bewaken dat alle partijen zich aan de gemaakte afspraken houden. Provincies als

Groningen, Overijssel, Zeeland hebben al langer ervaring met effectieve provinciale afspraken en kunnen dienen als voorbeeld.

Ook voor het verbinden van de provinciale netwerken tot een landelijk netwerk moeten provincies het initiatief nemen. Dan kunnen (delen van) provinciale netwerken belangrijke dragers worden voor landelijke projecten, zoals de brede toepassing van digitale dienstverlening, de vorming van een landelijk samenhangende Collectie Nederland, een sectorbreed personeelsbeleid, kennisontwikkeling en kwaliteitsverbetering.

3. Opschaling en positionering van de provinciale serviceorganisaties (PSO's)

De PSO's zijn dienstverlenend voor basisbibliotheken, leveren facilitaire voorzieningen, ondersteunende producten en diensten. Zij functioneren als kennis- en ontwikkelingsorganisatie voor basisbibliotheken. Thans zijn deze PSO's voor het merendeel nog op provinciale schaal georganiseerd. Op grond van schaalvoordelen en doelmatigheidsoverwegingen is opschaling tot bovenprovinciale, regionaal werkende voorzieningen vereist. Als bovenprovinciale facilitaire organisaties zullen de PSO's ondernemend en innoverend voor de hele bibliotheeksector moeten zijn en tegelijkertijd dicht bij de behoeften en vragen van de lokale basisbibliotheken moeten staan. Daarbij moeten zij zich oriënteren op de

landelijke thema's en prioriteiten en die voor een deel ook uitvoeren. De resultaten komen dan vervolgens beschikbaar in de dienstverlening van lokale basisbibliotheken.

Dat is in lijn met de koers die in Open poort tot kennis is uitgezet en maakt deel uit van de afspraken in het Koepelconvenant en de Aanvulling daarop.

Nu is het zo dat deze bovenprovinciale organisaties straks een belangrijke component vormen van het bibliotheekstelsel. Hun functioneren bepaalt mede de kwaliteit van de dienstverlening in basisbibliotheken. Dat roept de vraag op of er voor de opgeschaalde PSO's niet op vergelijkbare wijze als voor de basisbibliotheken een vorm van kwaliteitstoetsing moet komen. De toetsingscriteria zouden dan afgeleid moeten worden van de kwaliteitsnormen die voor basisbibliotheken gelden. In algemene zin overigens hoort de ontwikkeling van kwaliteitsborging deel uit te maken van de bestuurlijke afspraken over bibliotheekvernieuwing.

Tot op heden is één bovenprovinciale PSO werkzaam, in Noord- en Zuid-Holland, en is een holding gerealiseerd in Gelderland en Overijssel. In andere provincies zijn verkenningen gaande over verdergaande vormen van samenwerking. Bestuurlijke terughoudendheid en al dan niet vermeende verschillen in organisatiecultuur verhinderen snelle stappen. De voordelen van doelmatigheid en doeltreffendheid mogen het echter niet afleggen tegen vrees

voor verlies van eigenheid en herkenbaarheid. De stuurgroep dringt er op daarom op aan dat de provincies - in termen van concrete resultaten - de verantwoordelijkheid nemen om, in samenspraak met gemeenten en rijksoverheid, snelle stappen te zetten naar de opschaling van de PSO's tot bovenprovinciale eenheden, aansluitend bij de huidige verkenningen naar verdere samenwerking. De wijze waarop meerdere gemeenten een basisbibliotheek bekostigen voor overeengekomen prestaties, mogen als voorbeeld gelden.

Als dat is gerealiseerd, kunnen brancheorganisatie VOB en de opgeschaalde PSO's een sterke uitvoeringsorganisatie vormen ten dienste van het landelijk netwerk, waarin technische, organisatorische en inhoudelijke standaarden worden gehanteerd en bewaakt. De landelijke organisatie VOB draagt zorg voor coördinatie en afstemming, de vergrote PSO's, al dan niet samen met (groepen) basisbibliotheken, zijn ontwikkelaars en uitvoerders. Voor de hand liggende regio's zijn: regio noord (Groningen, Friesland, Drenthe); regio oost (Overijssel, Gelderland); regio west (Noord- en Zuid-Holland, deze functioneert al sinds de vorming van ProBiblio als serviceorganisatie voor die provincies); regio zuid (Zeeland, Noord-Brabant, Limburg). De centrale regio Flevoland - Utrecht is te klein. De delen daarvan dienen aan te sluiten bij de oostelijke regio of de westelijke regio.

De inhoudelijke vernieuwing:

In de loop van het proces is de nadruk steeds meer verschoven van structuurhervorming als voorwaarde naar inhoudelijke vernieuwing als beoogd resultaat.

Ook op dat gebied zijn goede resultaten geboekt.

1. De Richtlijn voor basisbibliotheken en de Certificeringsnormen

De stuurgroep beschouwt de 'Richtlijn voor basisbibliotheken' en de normen voor certificering van basisbibliotheken als de bovenste en onderste maatstaven op de peilschaal voor de kwaliteit van dienstverlening door openbare bibliotheken. De dynamische omgeving maakt dat deze beide instrumenten van tijd tot tijd herzien moeten worden in het kader van de afspraken die overheden onderling en met de bibliotheeksector maken over de taken en functies van bibliotheken.

De Richtlijn zal aan de hand van ontwikkelingen, zoals beschreven in het rapport van het SCP en consequenties die daaruit getrokken worden, met regelmaat moeten worden getoetst op actualiteitswaarde. Monitoring en onderzoek dienen daarbij een belangrijke rol te spelen. Certificering zal zich, meer dan nu het geval is, moeten richten op kwaliteitsverbetering, output en outcome en differentiatie in niveaus van dienstverlening. De stuurgroep heeft haar standpunt ter zake in de brief dd. 15 december 2005 aan VNG en VOB uiteengezet.

2. Prioriteiten voor bibliotheek-vernieuwing.

De sector slaagt er inmiddels in om invulling te geven aan enkele belangrijke inhoudelijke thema's. Deze zijn in 2007 benoemd in de zogenoemde Prioriteitenagenda. Zie: Monitor 2007. Deze inhoudelijke thema's zijn de voorlopers van de strategische discussie in de bibliotheeksector over de inhoudelijke prioriteiten en de gevolgen daarvan voor de interne organisatie.

Speciale aandacht is nodig voor de positie van vrijwilligers in openbare bibliotheken. Vrijwilligers zijn niet weg te denken uit deze sector, maar onder invloed van maatschappelijke veranderingen krijgt hun rol een andere invulling. De vrijwilliger is steeds vaker iemand die belangeloos en uit betrokkenheid - soms voor een beperkte periode - deskundigheid inzet voor het bereiken van eigen maatschappelijke doelen die ook de bibliotheek nastreeft. Die nieuwe benadering wordt nu door VNG en VOB gezamenlijk verkend. De stuurgroep meent dat deze verkenning kan leiden tot een nieuwe en vruchtbare visie op de 'nieuwe' vrijwilliger in de bibliotheek.

De stuurgroep onderstreept de noodzaak dat de sector nu slagkracht ontwikkelt en het vermogen om leden te binden aan afspraken. De werkwijze gedurende de afgelopen zes procesjaren om resultaten tot stand te brengen op basis van overreding, overtuigingskracht,

verwijzing naar collectief belang en vrijwilligheid, heeft haar grenzen bereikt. Zeker nu de stuurgroep als regievoerende instantie is weggevallen, is het noodzakelijk op een andere wijze slagkracht en binding te waarborgen. De stuurgroep formuleert hiervoor voorstellen in de navolgende paragrafen, waarbij zij aansluit op de evidente behoefte in de bibliotheeksector aan sterkere sturing en binding.

Bestuurlijke betrokkenheid

Cruciaal voor het welslagen van een vernieuwingsproces als het onderhavige, het is al meermaals gezegd, is een gezamenlijk bestuurlijk optreden van de drie overheden. De voorbije periode heeft op dit punt een wisselend beeld te zien gegeven. Wanneer ingezoomd wordt op de verschillende bestuurslagen, zien we het volgende:

Gemeenten.

De bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten bij hun openbare bibliotheek is onmiskenbaar toegenomen, maar niet overal en niet in dezelfde mate. De gebruikelijke verdeling bij veranderingsprocessen is ook hier zichtbaar. Een voorhoede onder de gemeenten voert een actief bibliotheekbeleid, gebaseerd op visie en beleidsdoelstellingen, die voor een deel ook zijn afgeleid uit gemeentelijke prioriteiten. De bibliotheken maken op grond hiervan met de

gemeenten resultaatafspraken in termen van output en outcome, resultaatmeting en verantwoording. Financiering ligt op adequaat niveau en er is ruimte voor experimenten en nieuwe ontwikkelingen.

Bij een grote middengroep is vooralsnog slechts beperkt sprake van visieontwikkeling. Resultaatafspraken worden gemaakt over enkele kwantitatieve meetpunten, zoals ledenaantallen, aantallen uitleningen en openings-tijden. Gemeentelijk beleid is voornamelijk instellingsgericht en financieel gestuurd. Beleid, gericht op de versterking van de functie van de bibliotheek en de bredere maatschappelijke inzet daarvan, is nog in ontwikkeling. Veel gemeenten uit deze middengroep hebben beperkte ambtelijke capaciteit en zijn daarom op zoek naar ondersteuning en handreikingen voor verdere beleidsontwikkeling. Een niet geringe minderheid van gemeenten vormt de achterhoede. Hier ontbreekt een beleidsvisie en die is bij ongewijzigde omstandigheden ook op termijn niet te verwachten. Vooral gebrek aan capaciteit en financiële problematiek zijn hier bepalende factoren.

De slotsom is dat het gemeentelijk opdrachtgeverschap wel in ontwikkeling is, maar nog niet overal stevig verankerd. Instrumenten als de Vernieuwingsagenda en de impuls voor de gemeentelijke beleidsontwikkeling die het afgelopen jaar via de provincies is gegeven, blijken zeer functioneel. De stuurgroep ziet de verdere versterking van de gemeentelijke

beleidsvoering binnen de kaders die de overheden met elkaar hebben vastgesteld, als een prioriteit voor de komende jaren. Intergemeentelijke samenwerking en voldoende schaalgrootte van de basisbibliotheek zijn daarbij essentieel. De VNG heeft hierbij een belangrijke ondersteunende taak

Provincies.

De provincies hebben in de voorbije periode een actieve rol vervuld. Aanvankelijk was het zoeken naar de juiste positie. Bij de start van het vernieuwingsproces was het uitgangspunt: maatwerk, geen blauwdrukken en geen centrale voorschriften. In een later stadium van het proces ontstond meer convergentie, maar kenmerkend bleef de grote variatie in benadering van vraagstukken in de verschillende provincies. De verschillen in opstelling variëren van directief en sturend tot ondersteunend en faciliterend op afstand.

De kennis van het dossier is op provinciaal niveau duidelijk toegenomen, evenals het vermogen complexe processen op dit terrein te regisseren. De provincie werd de verbindende factor voor gemeenten, basisbibliotheken en provinciale serviceorganisaties en na de Aanvulling op het Koepelconvenant ook verantwoordelijk voor het opstellen van de Marsrouteplannen.

In een volgende fase van het vernieuwingsproces kan in de optiek van de stuurgroep de rol van de provincie niet gemist worden als

het gaat om de verdere versterking van basisbibliotheken, de netwerkvorming en de opschaling van de PSO's. Maar dan moet er ook een gezamenlijke provinciale visie ontwikkeld worden op de rol van het middenbestuur in die fase, als verbindende schakel tussen lokaal en landelijk beleid. Bovendien zullen de provincies de invulling van deze rol bestuurlijk moeten bevestigen en vervolgens daarvoor adequate ambtelijke capaciteit en middelen moeten vrijmaken. De regierol van de provincies kon in de afgelopen periode alleen door een zwaar beroep op de persoonlijke inzet van de betrokken provincieambtenaren tot een goed einde worden gebracht.

Rijksoverheid.

In de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het gedecentraliseerde bibliotheekbeleid ligt bij de rijksoverheid de stelselverantwoordelijkheid: de structuur van het stelsel, de stevigheid ervan, en de richting waarin het zich naar functie ontwikkelt.

De praktische uitvoering van die verantwoordelijkheid heeft OCW in belangrijke mate belegd bij de VOB, als landelijke vertegenwoordiger van de bibliotheeksector. In die opdrachtverlening en ook anderszins heeft de centrale overheid zich gedurende de voorbije periode terughoudend opgesteld. De stelseltaken bij de VOB werden geformuleerd in beoogde effecten: samenhang, doelmatigheid, kwaliteit en pluriformiteit. De Commissie evaluatie stelstaken VOB (Commissie Calff)

komt al tot de conclusie dat het eerder over doelstellingen gaat, maar dat de VOB hieraan met instemming van OCW een eigen invulling heeft gegeven.

De stuurgroep acht het voor de komende fase van bibliotheekvernieuwing noodzakelijk dat de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid voor het opnieuw en helder definiëren van de stelseltaken en, daarmee samenhangend, van haar eigen rol, herneemt.

Met het (mee)besturen en financieren van het vernieuwingsproces heeft OCW nu een belangrijk en omvangrijk element aan deze algemene stelselverantwoordelijkheid toegevoegd, namelijk de verantwoordelijkheid voor de vernieuwing van de bibliotheeksector.

Voor de uitvoering van die verantwoordelijkheid is tot nu toe een weg gekozen die aansluit bij de decentrale inrichting van het bibliotheekstelsel, namelijk die van evenredige verdeling van middelen over belangen en partijen. Dat heeft, gegeven de omstandigheden waarin het vernieuwingsproces op gang moest komen, goed gefunctioneerd.

Voor het vervolg van het proces stelt de stuurgroep vragen bij de doelmatigheid en effectiviteit van deze inzet van middelen. Want hoe omvangrijk deze middelen op de rijksbegroting voor cultuur ook mogen lijken, ze zijn beperkt wanneer ze worden afgezet tegen de totale kosten van het stelsel van bibliotheken. Dat vraagt om een herbezinning op de manier waarop deze middelen ingezet kunnen worden voor de snelste en meest

effectieve vernieuwing en ontwikkeling.

De stuurgroep is de opvatting toegedaan dat in het vervolg van het proces de stelselbrede benadering nadrukkelijk gecomplementeerd dient te worden door expliciete aandacht en steun voor de trekkracht van koplopers.

Conclusies.

De stuurgroep komt op grond van bovenstaande analyse van de effecten van het vernieuwingsproces tot een aantal conclusies. Ze betreft daarbij nadrukkelijk de eerder genoemde bronnen en de conclusies en aanbevelingen daarin gedaan.

1. Het vernieuwingsproces heeft een aantal markante resultaten opgeleverd. Zonder enige terughoudendheid of voorbehoud is aan de uitvoerders op alle niveaus en in alle bestuurlijke en organisatorische constellaties daarvoor buitengewoon veel waardering verschuldigd.
2. De inhoudelijke resultaten zijn echter nog broos en fragiel en nauwelijks ingebed in de organisaties. Verankering en brede toepassing zijn beperkt. Dat geldt voor de inhoudelijke ontwikkelingen, maar ook voor onderwerpen als organisatiecultuur, personeelsbeleid en cultureel ondernemerschap. Het besef van urgentie is wel aanwezig, maar het vermogen daarnaar te handelen is bij te veel partijen te zwak.

Wat is er bereikt, wat moet nog gebeuren?

3. Het vernieuwingsproces vertoont kenmerken van de Nederlandse overlegcultuur. Het streven naar draagvlak, belangenafweging en behoud van eigenheid zijn voor een deel ten koste gegaan van doelmatigheid, effectiviteit en tempo.
4. De bibliotheeksector zal werk moeten maken van versterking van de interne samenhang en gemeenschappelijke missie. Het komt nog te vaak voor dat slagkracht, creativiteit, innovatief vermogen het afleggen tegen de inherente traagheid van besluitvorming in verenigingsverband en het gebrek aan binding aan genomen besluiten.
5. Binnen de bestuurslagen bestaan grote verschillen in benadering. Daarbij wordt eerder - vermeende - eigenheid benadrukt dan samenhang. Dit gaat ten koste van het (her)formuleren van de centrale functies en taken van de openbare bibliotheek en het vermogen tot sturing.

Hoofdstuk III

Vervolg van het vernieuwingsproces

Succesvolle bibliotheekvernieuwing vraagt om gezaghebbende en resultaatgerichte afspraken en sturing. Allereerst in bestuurlijke zin. Het stelselkarakter van de openbare bibliotheken dient daarbij het uitgangspunt te vormen. De openbare bibliotheek is meer en meer een landelijke voorziening die zich lokaal verbijzondert en manifesteert.

De lokale bibliotheek is ingebed in een provinciaal en landelijk netwerk, waarin afspraken zijn gemaakt over taken en functies, maar ook over systeemconvergentie en technische, organisatorische en inhoudelijke standaarden. Binnen de kernfuncties van de bibliotheek zijn differentiatie en accenten mogelijk, gebaseerd op lokale doelgroepen, politieke keuzes en specifieke omstandigheden. Dat is het niveau waarop de decentraal belegde bestuurlijke autonomie gestalte krijgt.

Bestuurlijke afspraken gaan derhalve over het vastleggen door de overheden van centrale doelstellingen, verantwoordelijkheden, prestaties, financiering en effectmeting. Sturing vindt plaats op hoofdlijnen, zodat partijen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. (Hoofdstuk IV)

Organisatie van stuwkracht betreft het vertalen van de overheidsdoelstellingen in een programma van prioriteiten en de uitvoering daarvan. De overgang van proces naar projectsturing vraagt om een orgaan dat innovatie, creativiteit en stuwkracht kan ontwikkelen. (Hoofdstuk V)

Uitvoering ligt bij een goed georganiseerde bibliotheeksector en gaat over wie wat doet, met welke middelen en in welke tijd. (Hoofdstuk VI)

Bestuurlijke afspraken over sturing van het project bibliotheekvernieuwing

Met het wegvallen van Koepelconvenant, Stuurgroep Bibliotheken en Procesbureau Bibliotheekvernieuwing per 1 januari 2008 bestaat er geen richtinggevend beleidskader meer. Zonder duidelijke bestuurlijke regie zullen de bereikte resultaten echter wegvloeien. Voor de sturing van het vervolg van een vernieuwingsproject moeten de rollen van bestuurlijke partijen daarom opnieuw worden gedefinieerd.

De stuurgroep beveelt een benadering aan die ruimte biedt aan de bestuurlijke partijen om eigen verantwoordelijkheid te nemen, maar wel binnen een stelsel van kaderstellende afspraken. Wetgeving acht de stuurgroep daarbij nu niet aan de orde.

De stuurgroep heeft kennis genomen van de lopende discussie over de herziening van de rollen en verantwoordelijkheden van gemeenten, provincie en rijksoverheid. Die discussie wordt nu onder meer bepaald door de voorstellen in het huidige Regeerakkoord dat (op nader te bepalen beleidsterreinen) maximaal twee bestuurlijke niveaus betrokken zijn en door de aanbevelingen uit rapporten als van de Commissie Oosting over toezicht, Van specifiek naar generiek¹, en van de Commissie Gemeentewet en Grondwet onder voorzitterschap van Jozias van Aartsen² over (de gemeente als) De eerste overheid.

Het is niet aan de stuurgroep zich hierover uit te spreken, maar het ligt voor de hand dat op termijn ook de besturing van het stelsel van openbare bibliotheken zal moeten passen bij de uitkomsten van die discussie.

Voor de periode echter die nu aanbreekt, bepleit de stuurgroep nadrukkelijk een verdere betrokkenheid van alle drie de overheden. Want zonder gezamenlijke regie en sturing, maar vooral ook betrokkenheid en commitment, is het risico levensgroot dat de resultaten die tot dusver zijn bereikt, zullen weglekken

De stuurgroep verwacht dat een periode van vier jaar voldoende zal zijn om de nu ingezette beweging verder richting te geven en de resultaten ervan te verankeren. Gezien de gebruikelijke planperiode van vier jaar voor de cultuursector ligt het volgens de stuurgroep voor de hand daarbij aan te sluiten,

¹ Van specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen onder voorzitterschap van mr.dr. M. Oosting, Den Haag, 21 september 2007.

² De eerste overheid, rapport van de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet onder voorzitterschap van Jozias van Aartsen, Den Haag, juni 2007

temeer daar gemeenten en provincies vergelijkbare beleidsperioden hanteren. Die periode is tegelijk voldoende om resultaten en effecten te kunnen vaststellen en daar gevolgtrekkingen aan te kunnen verbinden.

Aan het einde van de voorgestelde vierjarige periode zal aan de orde moeten komen hoe de bestuurlijke sturing daarna gestalte moet krijgen. Die besluitvorming zal plaats moeten vinden door de gezamenlijke overheden in het kader van Bestuurlijk Overleg, mede op basis van de uitkomsten van monitoring en evaluatie. Het is zeer goed denkbaar dat het SCP met het oog daarop opnieuw wordt gevraagd de ontwikkelingen in beeld te brengen. Daarvoor dient dan wel uitvoering te worden gegeven aan de door het SCP voorgestelde kennisagenda.

Bibliotheekcharter

De stuurgroep introduceert voor het samenstel van bestuurlijke afspraken voor de komende vierjarige periode het begrip **Bibliotheekcharter**. Het Bibliotheekcharter biedt een samenhangend kader voor bestuurlijk handelen. In het Bibliotheekcharter worden de hoofdlijnen van de bestuurlijke inzet voor de komende periode vastgelegd in termen van (verdeling van) verantwoordelijkheden, doelstellingen, prestaties, financiering en toezicht op nakoming. Een preambule verwoordt waarom de overheden hier een gezamenlijke verantwoordelijk zien.

In het Bibliotheekcharter worden de rollen en taken van de overheden benoemd.

Overheden leggen vast dat hun beleidsinzet op elkaar zal aansluiten. Afspraken over het tot stand brengen van interne samenhang in het bibliotheekstelsel horen daarbij.

Doelstellingen worden waar mogelijk geformuleerd in termen van diensten voor burgers.

De prestaties hebben betrekking op een beperkt aantal, maar noodzakelijke technische, organisatorische en inhoudelijke resultaten die voortvloeien uit de doelstellingen. De afspraken zijn kaderstellend en richtingbepalend voor alle partijen in het stelsel.

De overheden verbinden zich aan uitvoering ervan en benoemen wat de gevolgen zijn, wanneer afspraken niet worden nagekomen. Onlosmakelijk verbonden met deze benadering, waarin partijen zich binden, is ook de tegenkant daarvan: het benoemen van de gevolgen wanneer de gemaakte afspraken niet nagekomen worden. Ook dat dient deel uit te maken van het Bibliotheekcharter.

Onderdeel van het Bibliotheekcharter is ook de inzet van de vernieuwingsmiddelen en de wijze waarop over de besteding daarvan verantwoording plaatsvindt.

Het bibliotheekproject 2009 - 2012.

In het Bibliotheekcharter worden de specifieke rollen van de overheidspartijen gedefinieerd:

De gemeenten verbinden zich om:

- het opdrachtgeverschap verdere invulling te geven³ en zorg te dragen voor adequate financiering van de basisbibliotheek,
- in haar opdracht aan de bibliotheek de voorwaarden te stellen dat de bibliotheek deelneemt aan het provinciale, en daarmee het landelijke netwerk, aan de certificering en aan benchmarking,
- zorg te dragen voor voldoende schaalgrootte en organisatiekracht van de basisbibliotheek, in samenwerking met andere gemeenten en de provincie.

De provincies verbinden zich om:

- in samenspraak met de gemeenten bij te dragen aan de noodzakelijke opschaling van basisbibliotheken,
- de gemaakte netwerkafspraken tot uitvoering te brengen en te bewaken dat partijen hun afspraken nakomen⁴,
- de invulling van de provinciale verantwoordelijkheid te coördineren met andere provincies,
- de vorming van bovenprovinciale steunorganisaties ter hand nemen.

De rijksoverheid neemt een eerste verantwoordelijkheid voor het functioneren van het bibliotheekstelsel door:

- de verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van een Bibliotheekcharter op zich te nemen,
- het in goed overleg met gemeenten en provincies verlenen van opdracht voor de uitvoering van een beleidsprogramma voor bibliotheekvernieuwing⁵,
- zorg te dragen voor de financiering van stelsel- en vernieuwingstaken,
- het op elkaar afstemmen van stelseltaken en vernieuwingstaken in financiering, uitvoering en verantwoording,
- zorg te dragen voor en toe te zien op monitoring en evaluatie.

De stuurgroep beveelt aan dat in het derde jaar van de vierjarige planperiode, dus in 2011, een evaluatie van het functioneren van dit stelsel van afspraken plaatsvindt. Op grond van deze evaluatie kunnen de inhoudelijke lijnen en bestuurlijke verantwoordelijkheden opnieuw worden bepaald.

³ Wellicht is een handreiking voor meerjarige beleidsgestuurde financiering door de VNG over deze onderwerpen zinvol. Basismateriaal is hiervoor door het procesbureau in de afgelopen jaren ontwikkeld.

⁴ Van de netwerkafspraken maakt deel uit het uitvoeren van provinciale collectiebeleid en het verbinden daarvan tot een landelijk collectiebeleid, met inbegrip van zwaartepunten daarin en afspraken over de positionering van de WSF-taken.

⁵ Een dergelijk Beleidsprogramma beslaat o.m.: Collectie Nederland, Bibliotheek.nl (technische, organisatorische en inhoudelijke condities), kennisontwikkeling en –verspreiding, personeelsbeleid, organisatieontwikkeling (kwaliteitszorg, cultureel ondernemerschap, innovatief vermogen).

De beleidskaders voor de vernieuwing van de openbare bibliotheken worden door de overheden vastgesteld, maar die overheden verkeren niet in de positie om zelf de uitvoering ter hand te nemen.

Onafhankelijkheid en binding.

De stuurgroep heeft zich uitgebreid georiënteerd op ontwikkelingen in andere beleidssectoren en heeft daarbij vastgesteld dat belangenbehartiging als verenigingstaak en vernieuwing als onderdeel van de opdrachttaak voor het stelsel niet goed samengaan.

Ze is tot conclusie gekomen dat de vernieuwing van openbare bibliotheken het meest gediend is met de vorming van een onafhankelijk regieorgaan, dat binding heeft met de bibliotheeksector en ervoor werkt, maar er geen deel van uitmaakt. Een dergelijk orgaan is tijdelijk en functioneert in ieder geval gedurende de voorgestelde planperiode van vier jaar.

Een onafhankelijk orgaan kan de stuwkracht ontwikkelen die nodig is om de inhoudelijke vernieuwing van de openbare bibliotheken in het hoogst mogelijke tempo door te voeren, doelmatig en effectief, niet gebonden aan deelbelangen, maar handelend op grond van een hoog niveau van deskundigheid en strategisch inzicht.

Een dergelijk orgaan heeft een zelfstandige positie, maar oriënteert zich in zijn werkwijze

op de actoren in het bibliotheekstelsel. Het houdt rekening met activiteiten die in het stelsel op basis van onderlinge afspraken en gezamenlijke financiering tot stand komen.

Verbinding met de bibliotheeksector is van het grootste belang, maar nu de openbare bibliotheken steeds minder op een strikt afgebakend gebied opereren, moet ook de verbreding naar andere, verwante sectoren worden gezocht. De stuurgroep verwacht daarvan een veel sterkere dynamiek en effectiviteit, dan wanneer de werkzaamheid zich uitsluitend zou beperken tot de openbare bibliotheken. Door op het juiste moment boven de openbare-bibliotheeksector uit te stijgen en verbindingen te leggen met verwante sectoren - die eveneens te maken hebben met snelle maatschappelijke veranderingen die van invloed zijn op hun kernfuncties - kunnen coalities worden aangegaan en kan de openbare bibliotheek zich herpositioneren in breder verband.

Van evenredigheid naar koplopers.

Zeer belangrijk vindt de stuurgroep dat aandacht uitgaat naar de koplopers: innovatieve instellingen die in staat zijn nieuwe diensten te ontwikkelen, experimenten op te zetten en als trekkers voor vernieuwing te fungeren. Daarmee zijn zij zowel ontwikkelaars als bron van inspiratie voor de sector. Zo'n kopgroep is overigens niet iets exclusiefs. Kopgroepen kunnen wisselende samenstellingen hebben, naar gelang onderwerp of geografische situatie. De evenredige verdeling van middelen wordt ten behoeve van tempo en concentratie van ontwikkelkracht verlaten.

Samenstelling, inrichting en werkwijze van een Platform voor bibliotheekvernieuwing.

De term 'platform' geeft uitdrukking aan de bredere werking en de verbinding met andere sectoren. De stuurgroep wil dan ook spreken van een **Platform voor bibliotheekvernieuwing**. De stuurgroep denkt als deelnemers voor dat platform uiteraard aan de openbare-bibliotheeksector zelf, vertegenwoordigd door de VOB, maar vervolgens ook aan de Koninklijke Bibliotheek, de wetenschappelijke bibliotheken, de (publieke) omroep, het onderwijs en erfgoedinstellingen. Door deze verbreding kan het platform effectief werk maken van de vernieuwing van openbare bibliotheken, met nadruk op de inhoud, waarbij het steeds minder om het instituut gaat en steeds meer om de functies.

Het platform dient in ieder geval aan een aantal kenmerken te voldoen:

- *Onafhankelijk*
Het platform moet binnen de grenzen van haar mandaat eigen keuzes kunnen maken.
- *Hoog niveau van deskundigheid*
Het platform is gezaghebbend door de kwaliteit en effectiviteit van zijn werkzaamheden.
- *Ondernemend en inspirerend, creatief en brede blik*
Het platform bezit een ondernemende attitude, vormt coalities en samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen, zoekt eerder mogelijkheden dan bezwaren, heeft 'bindend vermogen'. Waar de mogelijkheid zich daartoe voordoet, kan het platform ook marktactiviteiten ontplooiën.
- *Slagkracht*
De organisatie van het platform moet voldoen aan de hoogste eisen van effectiviteit. Het platform besteedt vooral activiteiten uit, maar heeft ook een budget voor eigen projecten.

Het platform heeft als grondslag een statuut, waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven staan, afgeleid uit de bovenstaande kenmerken.

Het Platform voor bibliotheekvernieuwing krijgt allereerst als taak het opstellen van een plan voor bibliotheekvernieuwing en de uitwerking daarvan in beleidsprogramma's, binnen de kaders die in het Bibliotheekcharter gesteld

zijn. Het platform verstaat zich daarvoor met de bibliotheeksector en met andere partijen. De minister van OCW beoordeelt het plan in het licht van de afspraken in het Bibliotheekcharter en verleent na goedkeuring de opdracht en draagt zorg voor de financiering. Het platform kan daarnaast ook opdrachten aannemen van gemeenten en provincies of andere opdrachtgevers.

Het platform bewaakt de kwaliteit van uitbestede programmaonderdelen, beoordeelt de resultaten en zorgt voor verantwoording.

Organisatorisch bestaat het platform uit twee lagen. Allereerst is er een curatorium, waarin de genoemde sectoren op basis van representativiteit en deskundigheid vertegenwoordigd zijn. Een beperkt aantal onafhankelijke deskundigen krijgt eveneens zitting in het curatorium. De rol van het curatorium gaat verder dan toezicht houden; het draagt ook zorg voor de verbinding met de verwante sectoren.

Voor de uitvoering staat een kleine werkorganisatie ter beschikking, bestaande uit een directeur en enkele deskundige projectleiders.

Het platform zet opdrachten voor de uitvoering van (onderdelen van) de programma's uit bij de bibliotheeksector en coalities van bibliotheken en andere belangstellende partijen. Het platform kan partijen laten 'intekenen', maar gaat ook zelf op zoek naar ontwikkelaars en uitvoerders. Het brengt samenwerkingspartijen

bij elkaar en verwerft opdrachten. De werkwijze waarmee in de laatste InnovatieStimulans Bibliotheekvernieuwing (ISB) 2008 is geëxperimenteerd - de inzet van bibliotheekinnovatoren - kan daarbij als voorbeeld dienen. De doelstellingen van de ISB kunnen organisch opgenomen worden in de taak van het platform.

Compartimenten.

De inzet van de middelen zal doelgericht moeten zijn. De vorm die de stuurgroep daarbij voor ogen staat, is het benoemen van een beperkt aantal 'compartimenten' binnen de werkzaamheden van het platform, waaraan in de komende periode in ieder geval aandacht gegeven moet worden.

1. Innovatie.

Bijvoorbeeld het ontwikkelen van Web 2.0.-diensten, of het verbinden van mediale, digitale en fysieke uitingen tot een nieuwe kennisbron (hybride collectie).

2. Verbreding en implementatie.

Vernieuwing krijgt pas betekenis en draagkracht wanneer ze breder toegepast wordt. Voorbeeld is de G!ds, die kracht krijgt nu steeds meer bibliotheken zich hieraan verbinden en aan meewerken.

3. Faciliteren van processen.

Voor vernieuwing is een zekere vrijheid van bewegen noodzakelijk. Maar altijd komt het moment, waarop voor succesvolle vernieuwing ook de noodzakelijke organisatorische voorwaarden geschapen moeten worden.

Een voorbeeld is het opschalen van de provinciale steunorganisaties. In de optiek van de stuurgroep zouden provincies een beroep moeten kunnen doen op aanvullende platformmiddelen om die operatie uit te voeren.

Besluitvorming.

De besluitvorming over het platform dient op korte termijn plaats te vinden. In ieder geval vóór de afronding van de besluitvorming over de Cultuurnota 2009 - 2012, voor de zomer van 2008. Voor de inrichting van de organisatie moet vervolgens gerekend worden op een formatietijd van enkele maanden, zodat het platform met ingang van 2009 van start kan gaan.

Gezien de beperkte tijd bepleit de stuurgroep onmiddellijk na besluitvorming over de voorstellen van de stuurgroep in het Bestuurlijk Overleg een kwartiermaker aan de hand van een agenda opdracht te geven de vorming van het platform voor te bereiden.

De beoordeling van de rol en functie van het platform is onderdeel van de eerdergenoemde evaluatie in het kader van het Bibliotheekcharter, die in 2011 dient plaats te vinden.

Versterking van de bibliotheeksector

De bibliotheeksector heeft zich verenigd in de Vereniging van openbare bibliotheken (VOB). Die organisatievorm is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de sector zelf, maar ook van de minister van OCW als opdrachtgever voor de zogenoemde stelseltaken aan de VOB.

De stuurgroep heeft met grote waardering geconstateerd dat de sector zich nu steeds krachtiger uitspreekt voor sterke binding aan besluiten, voor beperking van vrijblijvendheid, voor stevige regie en focus. Handreikingen hiervoor zijn ook te vinden in de studie van het SCP, in de Monitor 2007 en de publicatie Het Proces. Wanneer de sector hieraan vorm weet te geven, kan de inzet op innovatie, kwaliteit en samenhang verder aan betekenis winnen.

Wel zullen de taken van de VOB op het terrein van belangenbehartiging en die op het terrein van het stelsel beter onderscheiden moeten worden. Vastgesteld moet worden wat de stelseltaken behelzen en welke resultaten daarvoor verwacht worden.

Dat is een zaak voor de minister van OCW. De minister moet daarbij rekening houden met de afstemming tussen stelseltaken en de taken voor de vernieuwingsimpuls, die bij het platform zijn neergelegd.

Binnen de VOB dienen de stelseltaken afzonderlijk belegd te worden, zodat de organisatie daadwerkelijk als opdrachtnemer daarvan kan

fungeren. Dit is een proces dat zorgvuldig moet worden uitgevoerd. Tegelijkertijd is voortvarendheid geboden. Naar de inschatting van de stuurgroep moet het mogelijk zijn dit proces voor het eind van 2009 af te ronden.

Na deze reorganisatie kan de VOB dan optreden als krachtige brancheorganisatie die de hoofdlijnen van beleid verbindend maakt voor alle leden.

De leden van de VOB, de basisbibliotheken, zullen zich daarover moeten verstaan met de lokale subsidiegevers, de gemeenten. Juist daarom is verbinding met de bestuurlijke afspraken in het Bibliotheekcharter van wezenlijk belang. Het fundament van het stelsel wordt immers gevormd door de basisbibliotheken en de kracht van het stelsel is recht evenredig met hun stevigheid.

Bestuurlijke verbinding is in dit verband nog om een tweede reden van belang. De stuurgroep doet voorstellen om de PSO's op te schalen tot bovenprovinciale organisaties. De provincies hebben hierbij het initiatief. Na afronding van deze beweging zijn vier of vijf

grote, competente en innovatieve uitvoeringsorganisaties ontstaan die (delen van) de vernieuwingsprogramma's en van de uitvoeringsaspecten van de stelseltaken voor hun rekening kunnen nemen.

De VOB is de vertegenwoordiger van de bibliotheeksector en treedt op als coördinator en projectorganisator, maar is in beginsel zelf geen uitvoerder. De VOB kan naar gelang de aard van de activiteit optreden als opdrachtgever namens de sector of als uitvoerder van de door OCW opgedragen stelseltaken. De VOB als coördinerende opdrachtgever en de bovenprovinciale PSO's als ontwikkelaars en uitvoerders vormen in die constructie gezamenlijk een krachtig geheel ten dienste van het bibliotheeknetwerk.

Over het geld en de middelen kan de stuurgroep kort zijn.

Zonder op zijn minst handhaving, en bij voorkeur uitbreiding, van de thans beschikbare middelen kunnen de voorstellen van de stuurgroep niet uitgevoerd worden.

Dat geldt voor de middelen van het Rijk, maar evenzeer voor de middelen van provincies en gemeenten. De bereidheid van een aantal provincies en gemeenten extra middelen in te zetten heeft de vernieuwing stevige impulsen gegeven en dient als navolgenswaardig voorbeeld.

Wel dient de effectiviteit ervan vergroot te worden. De financiële middelen moeten de komende vier jaar zeer nadrukkelijk gericht worden op de versterking van de innovatieve kracht van de sector. Dat vereist een grotere inzet op het versterken van de voorlopers. Maar wel steeds zodanig dat de resultaten die dat oplevert, direct geïmplementeerd kunnen worden in de hele sector.

De Stuurgroep bepleit de € 20 miljoen aan vernieuwingsmiddelen volledig voor het Platform voor bibliotheekvernieuwing te bestemmen⁶. Aanvullend daarop zou voor de komende vier jaar per jaar een extra bedrag voor de provincies beschikbaar moeten komen, in de orde van grootte van € 6 miljoen, voor matching met de eigen middelen die de pro-

vincies inzetten om hun regietaak uit te voeren. De stuurgroep wijst daarnaast nogmaals op de verantwoordelijkheid die de provincies dragen voor de financiering van de wetenschappelijke steunfunctie (WSF). De middelen hiervoor zijn destijds bij de decentralisatie van het bibliotheekwerk in het Provinciefonds gestort. De uitvoering van deze functie, die het gehele bibliotheekstelsel en dus alle gebruikers dient, ligt bij grote stedelijke bibliotheken. De provinciale verantwoordelijkheid hiervoor wordt echter zeer verschillend ingevuld, van volledige financiering tot het ontbreken daarvan. De stuurgroep pleit er niet voor de WSF-subsidie in de huidige vorm ongewijzigd te handhaven. Wel verwacht de stuurgroep dat, waar de provincies hun verantwoordelijkheid hebben genomen voor het tot stand brengen van afspraken over de provinciale collectieplannen, zij ook hun verantwoordelijkheid nemen voor het vervolg daarvan, de aaneensluiting tot een landelijke Collectie Nederland. De stuurgroep ziet die verantwoordelijkheid als een vanzelfsprekend uitvloeisel van de

⁶ Daarbij dient rekening gehouden te worden met de bekostiging van de certificering. De onafhankelijkheid van het certificeringssysteem dient organisatorisch en financieel gewaarborgd te zijn.

provinciale regietaak.

Dat betekent in de ogen van de stuurgroep het inbrengen van de middelen voor de WSF in de nieuwe zwaartepuntfunctie als onderdeel van de landelijke Collectie Nederland. En totdat de Collectie Nederland tot stand is gekomen, ook het handhaven, danwel her-nemen, van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de huidige WSF-functie.

Daarnaast wijst de stuurgroep op het Manifest dat de VNG, het IPO en de VOB op 4 september 2007 hebben uitgebracht aan de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer. Daarin wordt gepleit voor een extra investering door het rijk voor bibliotheekvernieuwing, bovenop de nu beschikbare € 20 miljoen. Het Manifest verwijst naar het bedrag van € 111 miljoen dat op lokaal niveau nodig is om de kwaliteit van alle bibliotheken in Nederland te optimaliseren. Dit bedrag komt naar voren uit een onderzoek dat in opdracht van de stuurgroep is uitgevoerd. Om de dienstverlening van openbare bibliotheken over de hele linie voor alle burgers op het kwaliteitsniveau van de Richtlijn te brengen, is een bedrag van deze orde van grootte noodzakelijk. De stuurgroep bepleit daarom gefaseerde uitbreiding van de financiële middelen voor bibliotheekvernieuwing door de rijksoverheid en tevens goed toezicht op de besteding daarvan. Dit laat overigens de wenselijkheid onverlet dat ook andere overheden hun inspanningen vergroten.

De toekomst van de bibliotheesector: urgentie en maatschappelijke rol

Tot zover de voorwaarden in termen van:

- rol en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden,
- structurering van het beleidsproces,
- interne organisatie van de sector,

waaraan in elk geval voldaan moet zijn, wil de openbare bibliotheek met enige kans van slagen het traject ingaan van voortgaande vernieuwing.

Maar welk concreet doel heeft de sector daarbij voor ogen? Waar moet de openbare bibliotheek over tien jaar staan ten opzichte van nu?

De moeilijkheid is dat daarbij factoren een rol spelen die noch de sector zelf noch de overheid in de hand hebben, en die in een vooruitblik zelfs voor een instelling als het SCP moeilijk zijn in te schatten.

Bij het nadenken over de toekomstige rol en positie van de openbare bibliotheek in onze samenleving, heeft voor de stuurgroep, zoals al eerder gezegd, niet de institutie voorop gestaan, maar de maatschappelijke functies die worden vervuld.

De stuurgroep sluit met deze gedachtegang aan bij de analyses van het SCP.

In deze analyses zijn huidige en voor de toekomst waarschijnlijke maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening afgezet

tegen de normatieve opdracht van de openbare bibliotheek om toegang te bieden tot informatie en cultuur voor iedereen⁷.

De vraag is dan of deze ontwikkelingen leiden tot effecten die de maatschappelijke waarden die de openbare bibliotheek nastreeft, geweld aan doen. Ongewenste effecten betreffen tekortkomingen in termen van onafhankelijkheid, pluriformiteit, objectiviteit, betrouwbaarheid en sociale cohesie.

De conclusie moet luiden dat de bibliotheek met haar huidige omvang, bereik en expertise op dit punt de eerst aangewezen voorziening is, maar dat het tegelijkertijd niet vanzelfsprekendheid of zelfs niet waarschijnlijk is dat de bibliotheek alle tekortkomingen kan opheffen.

Op dit moment strijden op het terrein van media- en informatiegebruik twee tendensen om voorrang. Enerzijds is er de tendens zo veel mogelijk informatie vrij toegankelijk te

⁷ Zie verder *De openbare bibliotheek tien jaar van nu*, SCP, Den Haag, 2008

maken, en anderzijds die van het zo veel mogelijk afschermen van informatie en gebruikers laten betalen voor toegang.

Waar de vrije toegankelijkheid wint, hebben mensen de bibliotheek in beginsel niet meer nodig, tenzij waarden als pluriformiteit, objectiviteit en betrouwbaarheid in het geding komen.

In het geval voor toegang betaald moet worden, zal de bibliotheek meer te bieden moeten hebben dan het Internet bij mensen thuis. Slechts indien openbare bibliotheken in die situatie tegen gunstige condities toegang weten te verwerven tot 'content' die gebruikers interessant vinden, is er voor de bibliotheken als sector een rol weggelegd.

Als sector, omdat uitsluitend de gezamenlijkheid bij onderhandelingen over rechten die daarbij in het geding zijn, gewicht in de schaal legt. En ook, omdat veranderingen in media-gebruik - bijvoorbeeld: gebruikers organiseren hun eigen informatie - een ingrijpende aanpassing in de werkwijze van bibliotheken vereist, die afzonderlijke instellingen niet aan kunnen.

Voor de overheid is het zaak deze ontwikkelingen vanuit een bredere optiek goed te volgen. Het afgrenzen van informatie, maar ook het omgekeerde, rigoureuze openstelling - denk bij wijze van voorbeeld aan het om niet openstellen van culturele voorzieningen en aan gratis kranten - heeft direct grote maatschappelijke

consequenties. In termen van insluiting en uitsluiting, maar ook in termen van burgerschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Ook op het terrein van lezen en literatuur is de positie van de bibliotheek aan verandering onderhevig. Mensen lezen minder, omdat zij liever andere dingen doen of inderdaad geen tijd hebben. Nu zijn er gelukkig ook groepen in de bevolking voor wie dit niet geldt; die nog wel de weg naar de bibliotheek vinden: kinderen, veellezende ouderen en, verheugend genoeg, allochtone jongeren. Lezen en literatuur zullen echter steeds meer concurrentie ondervinden van andere vormen van tijdbesteding. Er is echter geen reden om zich bij ontleding neer te leggen en het als een onontkoombaar fenomeen te beschouwen. Op het punt van het lezen van boeken moeten alle zeilen worden bij gezet. Bibliotheken zullen hun kwetsbaarheid wordende positie op dit gebied moeten versterken door allianties aan te gaan met andere maatschappelijke organisaties met vergelijkbare doelen.

Over de relatie van de openbare bibliotheek met het onderwijs kunnen wij hier kort zijn. Volgens het rapport van het SCP is deze relatie momenteel beter dan ooit. Wellicht past hier één, kleine waarschuwing. De problemen binnen het onderwijs zijn legio. Dat maakt scholen niet terughoudend in het zoeken naar partners met wie men deze problemen kunnen

delen. Bibliotheken moeten ervoor waken dat zij in hun relatie met scholen nadrukkelijk blijven opereren binnen hun eigen doelstellingen. Samenwerking mag geen doel op zichzelf worden, waarbij doel en middelen er niet meer toe doen.

Datzelfde geldt voor het verbreden van de bibliotheekfuncties buiten de eigen en herkenbare doelstellingen, zoals neergelegd in de Richtlijn. Niets is zo bedreigend voor de bibliotheek als de ambitie zich steeds verder te verbreden leidt tot een onherkenbaar inloopcentrum. De erosie die daarvan uitgaat op het profiel werkt nog door, ook als er al lang niemand meer komt.

Dit alles brengt ons terug bij de vraag waar de openbare bibliotheek over tien jaar in vergelijking met nu moet staan. Het SCP geeft een tiental handreikingen die de stuurgroep onderschrijft en die naar haar oordeel ook richtinggevend moeten zijn voor de komende periode. Zonder dat er overigens voor die toekomst garanties zijn te geven.

Meer dan om nu met vertoon van daadkracht doelen vast te leggen die over tien jaar gegarandeerd achterhaald zullen blijken te zijn, is het daarom van belang het traject op de juiste wijze in te gaan. Overheden en bibliotheeksector dienen beide voor ogen te houden dat als gevolg van de niet goed in te schatten technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, rond de

verschillende functies van de openbare bibliotheken nog een aantal jaren grote onzekerheden zullen blijven bestaan. Dat vereist dat vaker dan normaal de instrumenten worden geraadpleegd om telkens opnieuw de koers te bepalen. Zo'n beleidsintensief proces vormt naar het oordeel van de stuurgroep de belangrijkste voorwaarde om de openbare bibliotheken in het traject dat nu voor hen ligt, kansrijk te laten zijn.

De sector zal alle zeilen bij moeten zetten om zich met instellingen van de juiste schaalgrootte en gezamenlijk, maatschappelijk opnieuw te positioneren.

De overheden zullen beter gestructureerd en in een aantal opzichten ook nadrukkelijker dan thans de afzonderlijke instellingen en de sector daarbij moeten steunen en sturen.

Minstens een maal in de vier jaar moet, zoals nu door het SCP is gedaan, over de volle breedte van de openbare bibliotheek worden bekeken hoe die ervoor staat en wat dat betekent voor de verdere koers. Alleen zo ontstaat voor alle partijen de gelegenheid om tijdig bij te sturen waar dat nodig en mogelijk is en ook om onvermijdelijkheden onder ogen te zien.

Het laatste woord wil de stuurgroep wijden aan het opereren van de sector als geheel. Gezamenlijkheid is weliswaar geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor succes in de toekomst. Alle aandacht moet

gericht zijn op systeemconvergentie, op alle niveaus en met betrekking tot alle facetten van het functioneren van de openbare bibliotheek.

De stuurgroep heeft er vertrouwen in dat de sector van de openbare bibliotheken voldoende traditie heeft en inmiddels ook voldoende stevigheid om het debat en de confrontatie hierover met zichzelf, met de samenleving en met de verschillende overheden op een goede manier aan te gaan. De stuurgroep wenst de openbare bibliotheken op grond van hun grote maatschappelijke betekenis daarbij alle succes.

Maart 2008

Colofon

Uitgave: Stuurgroep Bibliotheken

Vormgeving: Mainstream Marketing Communicatie

Druk: Rhiendruk

Maart 2008



Stuurgroep Bibliotheken

