

Raad voor Cultuur
Postbus 61243
2506 AE DEN HAAG

Den Haag
7 april 2008

Ons kenmerk
MLB/LB/2008/9.551

Onderwerp
Bibliotheekvernieuwing 2009-2012

Geachte raad,

In december 2007 heb ik de Tweede Kamer een brief gestuurd over de bibliotheekvernieuwing.¹ Eind april 2008 vindt er een algemeen overleg plaats met de Kamer over onder meer deze brief. De aandacht van de Kamer voor de openbare bibliotheek verheugt mij en doet mijns inziens recht aan het maatschappelijk belang van deze sector. De bibliotheek is een publieke voorziening met een grote sociaal-culturele betekenis en het kabinet hecht veel waarde aan een kwalitatief sterk stelsel van openbare bibliotheken. Het overleg met de Kamer komt op een goed moment: medio 2008 moet er immers besluitvorming plaatsvinden over het vervolg van de bibliotheekvernieuwing.

Zeer onlangs is de eerste fase van de bibliotheekvernieuwing 2002-2007 formeel beëindigd tijdens een grootschalige slotmanifestatie in de openbare bibliotheek van Amsterdam. Bij die gelegenheid ontving ik een eindrapportage van de Stuurgroep Bibliotheken. Een omvangrijk SCP-rapport over *De openbare bibliotheek tien jaar van nu* maakt deel uit van deze rapportage. Met name op basis van deze stukken leg ik uw raad een adviesaanvraag voor over het vervolg van de bibliotheekvernieuwing in de komende jaren. Uw advies vormt een belangrijke bouwsteen voor de aanstaande politieke besluitvorming.

Volgens velen is voor de bibliotheeksector een cruciale periode aangebroken. De bibliotheek is van oorsprong een instrument voor volksontwikkeling en -verheffing. De hamvraag is nu hoe de bibliotheek in een tijdperk waarin digitalisering blijvend van invloed is, zijn zinvolle rol op het terrein van lezen, leren en informeren kan blijven vervullen? De stuurgroep meent dat het voor het bestaansrecht van de bibliotheek van groot belang is dat de sector zich snel en in gezamenlijkheid opnieuw maatschappelijk positioneert. Omdat ik van mening dat de functie van de openbare bibliotheek nog vele jaren maatschappelijk zeer relevant zal blijven, wil ik op grond van mijn stelselverantwoordelijkheid actief bijdragen aan de vernieuwing van de sector.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 330, nr. 26.

Focus in functies

In het vernieuwingsproces is een richtlijn voor basisbibliotheken opgesteld waarin vijf kernfuncties zijn omschreven: warenhuis van kennis en informatie, centrum voor ontwikkeling en educatie, encyclopedie van kunst en cultuur, inspiratiebron van lezen en literatuur en podium voor ontmoeting en debat. Deze functies hebben, terugkijkend op het vernieuwingsproces, geleid tot een zeer gevarieerd en diffuus samenstel van activiteiten en diensten. Zowel het SCP als de stuurgroep signaleert dit probleem. In het eindrapport wordt daarover het volgende opgemerkt: 'Niets is zo bedreigend voor de bibliotheek als de ambitie zich steeds verder te verbreden [, wat] leidt tot een onherkenbaar inlooppcentrum.' Het SCP-rapport stelt dat het onontkoombaar is 'om scherpe keuzes te maken in de diensten die vanuit de expertise en opdracht van de bibliotheek belangrijk zijn en waarin de bibliotheek toegevoegde waarde kan leveren'. Het SCP stelt voor de fysieke vestigingen nader te diversifiëren wat betreft de dienstverlening en wijst daarbij op het supermarktmodel met verschillende soorten filialen.

De geconstateerde variëteit aan diensten en activiteiten dreigt afbreuk te doen aan een herkenbare missie van de openbare bibliotheek als publieke instelling. Naar mijn mening dient daarom een scherpere focus in de feitelijke invulling van de functies te worden aangebracht. Als minister van OCW hecht ik van de vijf genoemde kernfuncties vooral aan die op het terrein van informatie, educatie en lezen. De invulling van deze functies is van wezenlijk belang voor de toekomst van de sector, juist omdat de bedreigingen op dit vlak groot zijn. In de afgelopen jaren is het informatiedrag van burgers ingrijpend en snel veranderd. Dit maakt wat mij betreft het verder ontwikkelen van de digitale dienstverlening tot een absolute prioriteit, waarbij toegevoegde waarde passend bij de publieke missie, een vraaggestuurde aanpak, kwaliteit en onafhankelijkheid belangrijke criteria zijn.

Wat is de opvatting van de raad over de functies van het bibliotheekwerk en naar welke functies moet in de komende jaren de meeste aandacht (beleid & middelen) uitgaan? Is de raad met mij van mening dat de verdere ontwikkeling van de digitale dienstverlening hoge prioriteit verdient? Ook vraag ik de raad te reflecteren op de criteria die bij de digitale dienstverlening gehanteerd zouden moeten worden.

Meer centrale regie en meer tempo

In het eindrapport van de stuurgroep en het SCP-rapport wordt ingegaan op de waardevolle resultaten van het vernieuwingsproces in de bibliotheeksector. Tegelijkertijd constateert men dat het proces kenmerken heeft vertoond van 'de Nederlandse overlegcultuur'. Beide partijen adviseren voor het vervolg een strakkere, centrale regievoering en meer tempo. Ook uw raad heeft zich in het advies *Innoveren, participeren!* uitgesproken voor onderzoek naar meer centrale sturing. De geconstateerde haperingen klemmen - aldus de rapportages - te meer, omdat hierdoor niet alleen de kansen van de sector onvoldoende worden benut, maar ook een passend en overtuigend antwoord op de serieuze bedreigingen nagenoeg uitblijft of zeer gevarieerd wordt gegeven (waardoor de verbrokkeling in de bibliotheeksector alleen maar toeneemt).

Ik herken het geschetste beeld en ben met de stuurgroep van mening dat - wil de bibliotheekinnovatie kans van slagen hebben - er meer focus, effectiviteit en tempo moet komen. Thema's waarop die centrale regie zich wat mij betreft zou moeten richten zijn in elk geval de verdere ontwikkeling van de digitale bibliotheek, het landelijk collectiebeleid en marketing. Hierbij merk ik nadrukkelijk op dat de bestaande bestuurlijke decentralisatie van het bibliotheekwerk voor mij als kaderstellend uitgangspunt blijft gelden. Voor alle drie de overheidslagen zie ik dan ook in de komende jaren een substantiële rol weggelegd.

Onderschrijft de raad dat de bibliotheekvernieuwing gebaat is bij meer centrale regie? Zo ja, welke thema's, naast de drie door mij voorgestelde thema's, lenen zich in de ogen van de raad voor meer centrale regie?

Innovatiestimulering en branche- en besteltaken

De stuurgroep beveelt een nieuwe bestuurlijke afspraak aan over het vervolg van de bibliotheekvernieuwing. Hij introduceert daarbij het begrip *Bibliotheekcharter*. Ik vind het vanzelfsprekend dat er een nieuwe afspraak over de bibliotheekvernieuwing wordt gemaakt. Van primair belang lijkt mij daarbij de inhoud van de afspraak en minder het etiket dat we er uiteindelijk opplakken. Wat mij betreft behelst het bestuurlijk akkoord aan de ene kant een vastlegging van rollen en (financiële) verantwoordelijkheden en aan de andere kant een set van concrete afspraken over inhoudelijke prioriteiten, met als uitgangspunt de dienstverlening aan het publiek.

De stuurgroep doet nog twee voorstellen ter verbetering van de regie en slagkracht. Ten eerste bepleit hij bij het stimuleren van innovatie in de komende jaren een drietal uitgangspunten te hanteren. De stimulering zou onafhankelijk van het veld tot stand moeten komen, aangestuurd moeten worden vanuit een brede, sectoroverstijgende scope en zich bij uitstek moeten richten op de koplopers. Deze uitgangspunten spreken mij aan.

De stuurgroep bepleit, uitgaande van deze criteria, de oprichting van een tijdelijk platform voor bibliotheekvernieuwing. Het platform moet gezaghebbend en onafhankelijk zijn. Tegelijkertijd moet dit platform verbonden zijn met het bibliotheekveld, verbindingen kunnen leggen met verwante sectoren en zich richten op koplopers. Als allereerste taak krijgt het platform het opstellen van een plan voor bibliotheekvernieuwing en de uitwerking ervan in beleidsprogramma's, binnen de kaders van het bestuurlijk akkoord. De verdeling van de vernieuwingsgelden is belegd bij dit platform. De stuurgroep stelt tevens voor een beperkt aantal compartimenten binnen de werkzaamheden van het platform te onderscheiden: I) innovatie, II) verbreding en implementatie en III) faciliteren van processen.

Ondersteunt de raad de uitgangspunten voor de innovatiestimulering (onafhankelijk, sectoroverstijgend, speciale aandacht voor koplopers)? Welke organisatievorm acht de raad het meest geëigend; ziet de raad eventueel alternatieven voor een platform? Hoe oordeelt de raad over de voorgestelde compartimenten?

Ten tweede bepleit de stuurgroep de branche- en besteltaken, die beide thans door de VOB worden uitgevoerd, beter te onderscheiden en de besteltaken afzonderlijk binnen de VOB te beleggen. De stuurgroep merkt verder op: ‘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.’ Ook uw raad wees in *Innoveren, participeren!* op het hybride karakter van de VOB dat ‘belemmerend op haar besturende kracht’ werkt.

Terugkijkend op de eerste fase van de bibliotheekvernieuwing en gelet op de discussies in de branche zelf, kan ik me goed voorstellen dat de scheiding van branche- en besteltaken weer als thema wordt geagendeerd. Bij een splitsing van branche- en besteltaken doen zich afbakeningsvragen voor: hoe verhouden de reguliere besteltaken zich tot de branche-activiteiten? En hoe verhouden beide taken zich weer tot een eventuele onafhankelijke innovatiestimulering door een platform? Ook verdient bij een gehele of gedeeltelijke splitsing van branche- en besteltaken de verbintenis met het bibliotheekveld expliciete aandacht.

Meent de raad, net als de stuurgroep, dat de branche- en besteltaken beter onderscheiden dienen te worden? Zo ja, is dat, zoals de stuurgroep aangeeft, mogelijk binnen de VOB? Hoe ziet de raad de bovengenoemde afbakeningsproblematiek en welke aanbevelingen doet hij op dit terrein?

De bestuurlijke rollen

De stuurgroep adviseert de drie overheden in het nieuwe bestuurlijk akkoord de specifieke rollen en verantwoordelijkheden te definiëren. In zijn eindrapportage neemt de stuurgroep alvast een voorschot hierop. Ik vind dit een belangrijk thema. In de oude convenantsafspraken zijn overigens de taken en verantwoordelijkheden van de drie overheidslagen en de VOB uitvoerig beschreven, zij het vanuit de toenmalige, procesmatige aanpak. In het nieuwe akkoord zou het accent naar mijn opvatting overwegend op de inhoudelijke vernieuwing moeten liggen. Daarbij past een programmatische benadering.

Uitgaande van de ervaringen met het proces tot dusver zullen alle partijen zich serieus moeten bezinnen op de meest geëigende invulling van hun rol. Op basis van het voorliggende eindrapport zie ik daarbij verschillende, urgente aandachtspunten: de roep om meer centrale regie vanuit het Rijk, de versteviging van het gemeentelijk opdrachtgeverschap, de gemeentelijke plicht tot adequate financiering van de lokale bibliotheek, de rol van provincies in de bovenlokale bibliotheekvernieuwing en de verdere bestuurlijke verankering van het stelsel.

De Stuurgroep Bibliotheken acht het wenselijk dat de rijksoverheid haar stelselverantwoordelijkheid voor het bibliotheekwerk herneemt. Ik vind het begrijpelijk dat de stuurgroep aandacht vraagt voor de invulling van mijn stelselverantwoordelijkheid in de komende jaren en ik zal mij daar ook ter dege op beraden. Elke fase vraagt overigens om een eigen invulling. Zo heeft op grond van de stelselverantwoordelijkheid mijn ambtsvoorganger Van der Ploeg destijds het initiatief genomen tot de bibliotheekvernieuwing. Ook is toen het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing door het Rijk opgezet

en vervolgens zes jaar lang bekostigd. Verder zijn er vanuit de rijksoverheid substantiële extra middelen voor de bibliotheekvernieuwing ter beschikking gesteld (een intensivering die sectorbreed gezien niet gematcht is door de andere overheidslagen).

Welke bestuurlijke consequenties moeten volgens de raad worden verbonden aan de roep om meer centrale regie vanuit het Rijk in de bibliotheeksector? Wat betekent dit voor de rollen van gemeenten en provincies?

Wetgeving

In de afgelopen jaren is in de bibliotheeksector veel gesproken over de wenselijkheid van nieuwe wetgeving. De argumenten daarvoor verschillen. Aan de ene kant vindt men een meer principiële, wettelijke verankering van de primaire waarde en functie van de openbare bibliotheek als publieke voorziening wenselijk. Aan de andere kant wil men de bestuurlijke en vooral financiële zorgplicht van de overheden wettelijk verankeren. De Stuurgroep Bibliotheken is van mening dat voor de komende jaren met kaderstellende afspraken kan worden volstaan en acht wetgeving nu niet aan de orde. Ik sluit me hierbij aan. Ik denk dat wetgeving, waar - zoals bekend - veel tijd mee gemoeid is, geen oplossing biedt voor de actuele problemen waarmee de sector wordt geconfronteerd. Bovendien zijn de sector en rolverdeling van bestuurlagen nog volop in beweging.

Deelt de raad de visie dat wetgeving niet het geëigende instrument is voor de doelen die in de komende tijd bereikt moeten worden?

Financiën

De Stuurgroep Bibliotheken stelt vast dat zijn voorstellen alleen uitgevoerd kunnen worden als de thans beschikbare gelden gecontinueerd worden. Voorgesteld wordt de verdeling van de vernieuwingsgelden (€20 mln.) geheel te beleggen bij het eerder genoemde platform. Daarnaast wordt een verhoging van de budgetten voor de bibliotheekvernieuwing bepleit. Dat geldt voor de middelen van het Rijk, maar ook voor die van gemeenten en provincies.

Ik ben van plan mijn intensivering van € 20 mln. in de komende jaren opnieuw beschikbaar te stellen voor de bibliotheekvernieuwing. Met de Stuurgroep ben ik van mening dat de bereidheid van een aantal provincies en gemeenten tot het inzetten van extra middelen een impuls heeft gegeven aan de bibliotheekinnovatie en navolging verdient.

Bij het komend bestuurlijk overleg zal ik de andere overheden aanspreken op hun financiële inspanningen. Daarbij wil ik ook de mogelijkheid bespreken om een gedeelte van de lokale middelen via een omslagstelsel in te zetten voor de inhoudelijke versterking van het bibliotheeknetwerk. Verder wil ik in het bestuurlijk overleg het manifest van IPO, VNG en VOB ter sprake brengen. In dit manifest wordt gesteld dat er € 111 mln. extra noodzakelijk is voor de bibliotheekvernieuwing. De stuurgroep merkt terecht op dat deze claim betrekking heeft op het optimaliseren van de lokale bibliotheekvoorziening. Aangezien het hier om een lokaal probleem gaat, lijkt mij dit een verantwoordelijkheid van gemeenten.

Hoe oordeelt de raad over de door de stuurgroep bepleite verhoging van de budgetten van alle overheidslagen? Wat vindt de raad van een omslagstelsel om meer middelen te verkrijgen voor inhoudelijke vernieuwing? Dient de verdeling van de vernieuwingsmiddelen te worden belegd bij het eventuele platform of elders?

Met uw raad heb ik afgesproken dat uw advies uiterlijk medio mei beschikbaar is. Ik realiseer me terdege dat dit een korte termijn is en ik ben daarom de raad erkentelijk voor de toegezegde adviesdatum.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

R.H.A. Plasterk