

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

R.J. Schimmelpennincklaan 3
postbus 61243
2506 AE Den Haag
telefoon +31(0)70 310 66 86
fax +31(0)70 361 47 27
e-mail cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum: 19 mei 2008
uw kenmerk: MLB/LB/2008/9.551
ons kenmerk: bib-2008.04884/1

onderwerp: Aanbieding advies Bibliotheekvernieuwing 2009 - 2012

Zeer geachte heer Plasterk,

Met veel genoegen bieden wij u het advies *Bibliotheekvernieuwing 2009-2012* aan. Hiermee beantwoordt de Raad voor Cultuur uw adviesaanvraag van 7 april jongstleden. Dit advies is mede gebaseerd op het recente onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar de toekomst van de openbare bibliotheek en het eindrapport van de Stuurgroep Bibliotheken over de jaren 2002-2007.

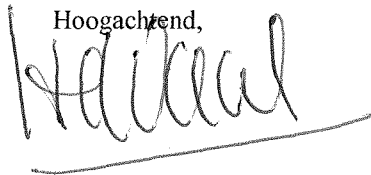
Tien jaar geleden bracht de Raad op verzoek van de toenmalige staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap advies uit over de herstructurering van het openbaar bibliotheekwerk. Er is in de tussenliggende jaren veel gebeurd, niet alleen binnen de openbare bibliotheeksector maar ook daarbuiten. Ontwikkelingen op het gebied van ICT en nieuwe media hebben zich in sneller tempo voltrokken dan gedacht en de gevolgen daarvan voor de openbare bibliotheken zijn ingrijpender dan bij de start van het vernieuwingsproces in 2002 voorzien kon worden.

De Raad onderschrijft de conclusie van de Stuurgroep Bibliotheken dat de resultaten van het vernieuwingsproces broos zijn. Er is een grote innovatieslag nodig om de bibliotheek daadwerkelijk toekomstbestendig te maken. De Raad meent dat de benodigde innovatiekracht alleen met meer centrale sturing vorm kan krijgen, resulterend in meer focus, effectiviteit en tempo. In het nu voorliggende advies zal hij nader ingaan op de wijze waarop dit inhoudelijk, bestuurlijk en financieel gestalte kan krijgen.

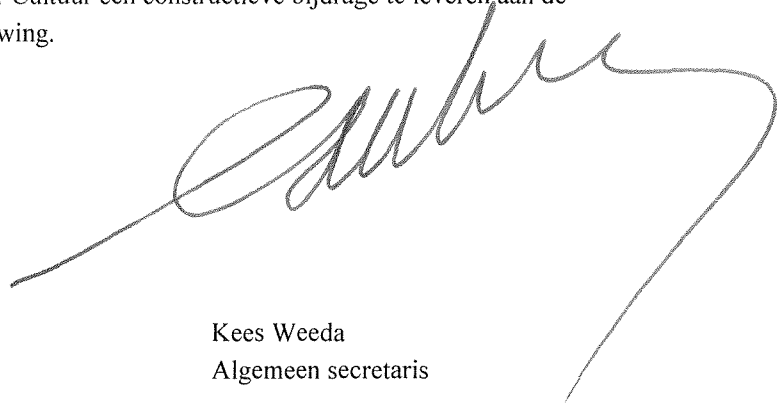
De vraag of de sector de nodige slagkracht kan ontwikkelen reikt deels ook over de grenzen van het vernieuwingsproces heen. Het hangt namelijk mede af van de kwaliteit van het stelsel in termen van samenhang en efficiency. De Raad beschouwt bezinning op de besturing van het stelsel als een noodzakelijke stap om de volgende fase van bibliotheekvernieuwing in te gaan. Duidelijk is dat een deel van de brancheauto-

nomie ingeleverd zal moeten worden, zeker in de relatie tussen het sectorinstituut met de provinciale netwerken, maar ook met het oog op digitale innovatie. De Raad acht het van groot belang dat u vanuit uw stelselverantwoordelijkheid met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg tot afspraken komt over de functies en taken die de diverse lagen in het bibliotheekwerk dienen uit te oefenen en hoe zij zich tot elkaar verhouden in netwerkenverband, gekoppeld aan afspraken over verantwoordelijkheden en financiën. Het resultaat hiervan moet een overeenkomst zijn waarin alle overheden een afgebakende en goed herkenbare rol hebben. Raad doet in zijn advies een aantal handreikingen en aanbevelingen hiertoe.

Met dit advies hoopt de Raad voor Cultuur een constructieve bijdrage te leveren aan de voortgang van bibliotheekvernieuwing.

Hoogachtend,


Els H. Swaab
Voorzitter



Kees Weeda
Algemeen secretaris

Advies Bibliotheekvernieuwing

2009-2012

mei 2008

Inhoud

Vooraf	1
Samenvatting	2
Advies Bibliotheekvernieuwing 2009 – 2012	5
1. <i>Focus in functies</i>	5
2. <i>Meer centrale regie en meer tempo</i>	11
3. <i>Innovatiestimulering en branche- en besteltaken</i>	12
4. <i>De bestuurlijke rollen</i>	16
5. <i>Wetgeving</i>	21
6. <i>Financiën</i>	21

Bijlage:
Adviesaanvraag

Vooraf

Democratisch en cultureel burgerschap staat of valt met goedgeïnformeerde, zich ontwikkelende en participerende burgers. Het openbaar bibliotheekwerk vervult daarin een essentiële rol door onbelemmerd toegang te bieden tot een pluriform en betrouwbaar aanbod van kennis en cultuur. De maatschappelijke positie van de openbare bibliotheken staat echter onder druk. Veranderingen in demografie en in de omloopsnelheid van informatie en in mediagebruik - veroorzaakt door de opkomst van nieuwe media en communicatietechnieken - hebben grote gevolgen voor functioneren en bereik van de openbare bibliotheken.

Al in de jaren negentig werd geconstateerd dat het stelsel van openbare bibliotheken te weinig organisatorische slagkracht bezat om de snel voltrekkende ontwikkelingen bij te kunnen houden. Tien jaar geleden vroeg de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hierover advies aan de Raad voor Cultuur.¹ Gebaseerd op de analyse van de Raad bracht vervolgens de commissie Meijer in samenspraak met de betrokken overheden het rapport *Open poort tot kennis uit*, dat in 2001 de basis vormde van de vernieuwingsoperatie. Aan dit proces van bibliotheekvernieuwing hebben alle betrokken overheden - rijk, provincies en gemeenten - zich gecommitteerd.

Het proces van bibliotheekvernieuwing is begin 2008 formeel afgerond met een omvangrijk onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar de toekomst van de openbare bibliotheek en een eindrapport van de Stuurgroep Bibliotheken over de jaren 2002-2007.² Op basis van deze twee rapporten is de Raad voor Cultuur op 7 april jongstleden advies gevraagd over de wijze waarop innovatie- en innovatiestimulering in de toekomst dienen te worden georganiseerd en gefinancierd. Ook is de vraag voorgelegd welke bestuurlijke consequenties moeten worden verbonden aan de roep om meer centrale regie vanuit het Rijk.

De opbouw van het nu voorliggende advies is gebaseerd op het betoog en de volgorde van de vragen uit de adviesaanvraag. Het advies gaat achtereenvolgens in op 1) focus in functies voor bibliotheken; 2) meer centrale regie en meer tempo; 3) innovatiestimulering en branche- en besteltaken; 4) bestuurlijke rollen; 5) wetgeving en 6) financiën. Aan het advies gaat een samenvatting vooraf.

¹ *De bestuurlijke organisatie van het openbare bibliotheekwerk*, Raad voor Cultuur, 12 november 1998.

² *De openbare bibliotheek tien jaar van nu*, Sociaal en Cultureel Planbureau (2008), *Eindrapport Stuurgroep Bibliotheken 2002-2007* (2008).

Samenvatting

De drie kernfuncties op het gebied van *informatie, educatie en lezen* geven bij uitstek vorm aan het culturele en sociale belang van het openbaar bibliotheekwerk. Het zijn echter tevens de functies die momenteel door demografische, sociaaleconomische en ICT-ontwikkelingen het meest onder druk staan en daarom aandacht behoeven in de vorm van centrale sturing op vernieuwing door het Rijk. Een van de gevolgen van digitalisering is dat bibliotheken steeds meer taken niet langer individueel kunnen uitvoeren, omdat die een bovenlokale, landelijke of zelfs bovensectorale aanpak vereisen. Deze tendens staat op gespannen voet met de decentrale inrichting van het stelsel, waarin het ontbreekt aan een instantie die zich als bestuurlijk 'eigenaar' of regisseur manifesteert en als zodanig wordt erkend. Dit heeft te grote vrijblijvendheid als gevolg en te weinig gemeenschappelijke richting ten aanzien van inhoudelijke vernieuwing. De Raad doet in dit kader de volgende aanbevelingen:

- De prioriteit van innovatiestimulering ligt bij digitale dienstverlening. De bibliotheek zal bij uitstek op het digitale vlak een duidelijke meerwaarde moeten bieden. Daartoe zullen beredeneerde en scherpe keuzes gemaakt moeten worden. De Raad ziet voor de bibliotheken een gerichte gidsfunctie weggelegd, geconcentreerd op maatschappelijk relevante informatie, mogelijk toegespitst op speciale doelgroepen.
- Thema's die zich lenen voor meer centrale regie zijn de digitale bibliotheek, marketing en landelijk collectiebeleid. Twee randvoorwaarden zijn daarbij van belang. Ten eerste de realisatie van een informatiearchitectuur, met inbegrip van één gezamenlijke digitale infrastructuur waardoor bibliotheken en verwante instellingen eenvoudig met elkaar kunnen communiceren en uitwisselen. Ten tweede is intensieve samenwerking met derden noodzakelijk. Er is een koppeling nodig van nationale, wetenschappelijke en openbare bibliotheken, waarmee een overkoepelende infrastructuur wordt gevormd. Om dit te realiseren moet het rijksoverheidsbeleid ten aanzien van bibliotheken - nu nog hoofdzakelijk ingebed in het cultuurbeleid - de komende jaren nadrukkelijker aansluiting vinden bij het beleid ten aanzien van (overheids-)informatievoorziening, media en kenniseconomie.
- Gezien het tempo en de omvang waarmee de uitdagingen zich aandienen op het gebied van inhoudelijke bibliotheekvernieuwing, is een slagvaardig en flexibel sectorinstituut, dat verbindend en richtinggevend opereert, van groot belang. Onafhankelijkheid en eenduidige zeggenschap zijn daarbij essentiële voorwaarden. De Raad acht daarom een helder onderscheid tussen branche- en besteltaken gewenst. Daarbij dienen zij naar de

overtuiging van de Raad ook organisatorisch gescheiden van elkaar te worden ondergebracht in/belegd bij een branchevereniging en een onafhankelijk sectorinstituut. De besteltaken – uit te voeren door het sectorinstituut - moeten vooraf opnieuw gedefinieerd en afgebakend worden en afgestemd op het publieke karakter van de bibliotheeksector. De Raad adviseert de minister de oprichting van een branchevereniging te faciliteren.

- Innovatiestimulering wordt op termijn bij het sectorinstituut belegd. Voor de komende vier jaar wordt daartoe een innovatieplatform ingesteld. Leidraad vormen de drie kernfuncties informatie, educatie en lezen - geconcretiseerd in een aantal beleidsprogramma's - en de noodzaak tot samenwerking met andere sectoren. Vanuit dit perspectief ligt het voor de hand de sectoren erfgoed, onderwijs, media, letteren en de diverse soorten en typen bibliotheken in het curatorium van het platform vertegenwoordigd te laten zijn, evenals betrokkenen bij het openbaar bibliotheekwerk. De Raad adviseert zo min mogelijk uitvoerende organisaties zitting te laten nemen in het curatorium en te kiezen voor organisaties die in genoemde sectoren een stevige vertegenwoordigende positie en een goede kennis- en expertisebasis bezitten. Kaderstellend zijn afspraken met de andere overheden over werkwijze en financiering, zoals vastgelegd in het Bibliotheekcharter.
- De Raad meent dat het van groot belang is de beschikbare financiële impuls de komende jaren meer gericht en geconcentreerd in te zetten. Hij onderschrijft derhalve het voorstel van de Stuurgroep Bibliotheken om de verdeling van vernieuwingsgelden geheel te beleggen bij het innovatieplatform. Deze investeringsmethode levert het meeste rendement op, wat een belangrijk aspect is gezien de kostbare investeringen die digitale innovatie vraagt.
- De ontwikkeling en uitvoering van vernieuwingsprojecten verloopt volgens een tenderprocedure, die voor alle partijen open staat. Vanuit de wens lokale, provinciale en landelijke gelden zoveel mogelijk geconcentreerd in te zetten, stelt de Raad voor om vernieuwingsgelden ter beschikking te stellen volgens het principe van *matching*.
- Voor de matchingsbijdrage, maar ook voor de uitrol van succesvolle vernieuwingsprojecten is mogelijk extra geld nodig. Hiervoor moet op provinciaal en gemeentelijk niveau ruimte worden gevonden. Dit kan door de beschikbaarstelling van extra middelen, maar een oplossing kan ook gelegen zijn in de invoering van een omslagstelsel, dan wel een andere vorm van gewijzigde prioriteitstelling.

De vraag of de sector de nodige innovatieve slagkracht kan ontwikkelen, hangt mede af van de kwaliteit van het stelsel, in termen van samenhang en efficiency. In theorie is er sprake van een netwerkenstructuur in de bibliotheeksector, maar de activiteiten binnen en ten behoeve van de netwerken zijn niet verplichtend. Gevolg is dat de huidige netwerkenstructuur eerder vertragend dan stimulerend werkt op het vernieuwend vermogen van de sector. Bezinning op de besturing van het stelsel is dan ook een noodzakelijke stap om de volgende fase van vernieuwing in te gaan. Duidelijk is dat een deel van de lokale en provinciale autonomie moet worden ingeleverd om centrale regie door het sectorinstituut mogelijk te maken. De Raad acht het van groot belang dat de minister vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid tot afspraken komt met VNG en IPO over de taken en functies die de diverse lagen in het bibliotheekwerk dienen uit te oefenen en hoe zij zich tot elkaar verhouden in netwerkenverband, gekoppeld aan verantwoordelijkheden en financiële afspraken. Het resultaat hiervan moet een overeenkomst zijn waarin alle overheden een afgebakende en goed herkenbare rol hebben. Deze afspraken kunnen voor de korte termijn worden vastgelegd in het Bibliotheekcharter. Dit kan vervolgens de opmaat zijn tot een minder vrijblijvende verankering van taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op langere termijn in wetgeving. De Raad geeft hierbij de volgende handreikingen en aanbevelingen:

- De rijksoverheid moet minimumeisen voor de bibliotheekvoorziening vaststellen, zowel voor de voorziening op lokaal als provinciaal niveau. Hiermee krijgt het Rijk een instrument in handen om zowel de kwaliteit van het stelsel te bewaken als enige sturing te geven. De minimumeisen kunnen in het af te sluiten Bibliotheekcharter worden vastgelegd.
- Om het minimumniveau van het bibliotheekwerk te bewaken, stelt het Rijk eenmalig certificeringsnormen vast. Deze normen betreffen allereerst het kwaliteitsniveau. Afspraken hierover met de andere overheden worden vastgelegd in het Bibliotheekcharter. Certificering blijft in deze constructie een zelfregulerend instrument en een brancheactiviteit, maar door het te koppelen aan minimumeisen heeft de rijksoverheid een instrument in handen om het certificeringsproces te monitoren.
- De Raad adviseert om minimumeisen en certificeringsnormen te koppelen aan differentiatie in service- en dienstverleningsniveaus. Daarmee zijn de consequenties van de verschillen in de financiering door de onderscheiden overheden inzichtelijk en bespreekbaar. De spreiding van de serviceniveaus over de regio, de provincie en het land dient te worden afgestemd, zodat een meer eenduidig en uniform netwerk ontstaat. De globale normen voor het spreidingsbeleid kunnen worden vastgelegd in het Bibliotheekcharter, het differentiatiemodel vormt tevens de basis voor de volgende cyclus van de certificeringsnormen.

Advies Bibliotheekvernieuwing 2009 – 2012

1. *Focus in functies*

In de adviesaanvraag benadrukt de minister het maatschappelijk belang van de functie van de openbare bibliotheek en stelt hij dat deze naar zijn mening nog vele jaren zeer relevant zal blijven. Ook de Raad heeft in zijn advies *Innoveren, participeren!*³ het belang onderstreept van het openbaar bibliotheekwerk.

Tegelijkertijd is het onmiskenbaar dat de sector in een onzekere fase verkeert. De sector ziet zich geconfronteerd met een snel veranderende en dynamische omgeving die weliswaar uitdaagt tot vernieuwing, maar ook een onzeker toekomstperspectief meebrengt. Het openbaar bibliotheekwerk verliest in snel tempo zijn vanzelfsprekendheid, in ieder geval onder jongeren, en de monopoliepositie als distributiekanaal staat onder druk. Dat is een zorgelijke tendens die raakt aan de bestaansgrond van het bibliotheekwerk. Het roept vragen op over de maatschappelijke positie die de bibliotheek inneemt en afgeleid daarvan, over de ondersteuning van het bibliotheekwerk door de overheid. Dit zijn lastige vragen, die echter niet uit te weg mogen worden gegaan. De visie van de rijksoverheid op de positie en publieke functie van de bibliotheek in de samenleving bepaalt immers voor een belangrijk deel de bestuurlijke betrokkenheid en vormt het uitgangspunt voor bestuurlijke inrichting en financiering.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid als Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kiest de minister ervoor de aandacht binnen de vijf kernfuncties⁴ van het bibliotheekwerk te concentreren op de functies **informatie, educatie en lezen**. De Raad onderschrijft deze keuze. De lacunes die de bibliotheek opvult en de meerwaarde die zij heeft ten opzichte van marktpartijen - ook in het huidige tijdsbestek - bevinden zich binnen het werkkterrein van deze drie kernfuncties. In *Innoveren, participeren!* stelde de Raad dat de ontwikkeling van cultureel burgerschap een onbelemmerde toegang vergt tot kwalitatief goede en waardevrije bronnen van informatie, wetenschap en cultuur. De vrijheid van expressie en de mogelijkheid tot uitwisseling liggen ten grondslag aan onze creativiteit en aan het geheel van onze cultuuruitingen. Daarmee vormen zij een wezenlijke voorwaarde voor het functioneren van de democratische samenleving. Het is van belang dat burgers in staat worden gesteld zich te uiten, zich te ontplooien en zich goed te informeren; alleen dan kunnen zij hun democratische rechten uitoefenen. In het feit dat het openbaar bibliotheekwerk mensen hierin ongeacht afkomst en achtergrond ondersteunt, ligt in de ogen van de Raad zijn essentie en bestaansgrond.

³ *Innoveren, participeren!* Agenda cultuurbeleid en culturele basisinfrastructuur, 6 maart 2007.

⁴ Deze kernfuncties zijn door branche en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vastgelegd in de Richtlijn voor Basisbibliotheken. De vijf functies zijn: (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.

Democratisch en cultureel burgerschap staat of valt met goed geïnformeerde, zich ontwikkelende en participerende burgers, en in het verlengde daarvan met instellingen die onbelemmerd toegang bieden tot een pluriform en betrouwbaar aanbod van kennis en cultuur. Als de bibliotheek niet bestond, zou zij daarvoor uitgevonden (moeten) worden.

Daarnaast heeft de openbare bibliotheek een sterk verbindende eigenschap: zij mobiliseert kennis en creativiteit, al dan niet vanuit een lokale context, en heeft een functie als schakel in het samenbrengen van mensen. Zij vormt een verlengstuk van de publieke ruimte waar mensen uit alle geledingen van de samenleving samenkomen. De bibliotheken kunnen goed inspelen op behoeften in een gemeenschap en spelen zodoende een belangrijke rol spelen in ‘lokale revitalisering’: het stimuleren van de leefbaarheid en het tegengaan van de verschraling van voorzieningen in kleine woonkernen, zowel op het platteland als in de stad. Daarbij geldt de bibliotheek ook als veilige plaats, met name voor allochtone doelgroepen, die relatief gezien veel gebruikmaken van de bibliotheek. Voor veel nieuwkomers is de bibliotheek een vrijplaats, waar ze onbelemmerd kunnen lezen, leren en zich informeren. Zonder al te veel beleidsbemoediging en – intenties vindt bijna ongemerkt een proces van integratie en emancipatie plaats in de bibliotheken.

De drie kernfuncties op het gebied van informatie, educatie en lezen geven bij uitstek vorm aan het culturele en sociale belang van het openbaar bibliotheekwerk. Het zijn echter tevens de functies die momenteel door demografische, sociaaleconomische en ICT-ontwikkelingen het meest onder druk staan en daarom aandacht in de vorm van centrale sturing op vernieuwing, hard nodig hebben. Dit sluit aan bij de analyse die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) eerder maakte in zijn advies *Focus op Functies*. Hierin stelt de WRR maatschappelijke functies en waarden als uitgangspunt voor het beleid ten aanzien van de media. Als fundamentele waarden in het geding zijn, is overheidsbeleid (in de vorm van borging en facilitering) gerechtvaardigd. Het gaat dan om waarden als pluriformiteit, onafhankelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid van media, sociale cohesie en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De analyse van de WRR betrof de media en het mediabeleid, maar gaat wat de Raad betreft ook op voor de bibliotheeksector.

De minister constateert in zijn adviesaanvraag, in navolging van de Stuurgroep Bibliotheken en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), een (te) grote variëteit van diensten en activiteiten in de bibliotheken. Hij citeert in dit verband de Stuurgroep Bibliotheken, die waarschuwt voor verbreding tot een “onherkenbaar inloopt centrum”. Met de aanvulling op het Koepelconvenant in 2004 is gestreefd naar een verbreding van functies, waarbij de bibliotheek werd gepositioneerd als instrument van gemeentelijk beleid. De vertroebeling die mogelijk hier en daar is ontstaan, vindt naar de mening van de Raad niet zozeer zijn oorsprong in de breedheid van de vijf kernfuncties, maar eerder in het opdrachtgeverschap van

gemeenten. Dat laat helaas soms nog te wensen over omdat gemeenten nog zoekende zijn naar een visie op het bibliotheekwerk die het instellingsgerichte perspectief overstijgt.

De overige twee kernfuncties ‘ontmoeting en debat’ en ‘kunst en cultuur’ zijn eveneens van groot belang voor de bibliotheken, vooral voor de lokale verankering, leefbaarheid en sociale cohesie. Deze functies laten zich het beste lokaal invullen en de Raad is het met de minister eens dat zij weinig sturing of stimulans door rijksbeleid nodig hebben. Wel kan ondersteuning met provinciale middelen hier een zinvolle bijdrage leveren.

Ten aanzien van de drie kernfuncties wil de Raad graag de volgende overwegingen meegeven.

Kernfunctie Lezen

In het geheel aan functies van bibliotheken wordt het uitlenen van boeken steeds minder dominant. Tegelijkertijd geeft het boek het bibliotheekwezen echter zijn eigen en unieke karakter. De Raad onderschrijft de handreiking die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in dit verband geeft aan de branche, namelijk ontlening en ontlening niet als onvermijdelijk gegeven te beschouwen en het boek niet af te schrijven. Elke generatie heeft zijn eigen mediagebruik en leesgedrag, maar het mogelijke proces van substitutie ten opzichte van andere media is moeilijk te voorspellen en verloopt in de regel traag. Momenteel is de mobiele generatie sterk in opkomst, maar het boek zal zeker nog enkele decennia meegaan. Daarnaast heeft ook het aanbod grote invloed op mediagebruik en leesgedrag. Mochten er *ebookreaders* op de markt verschijnen waarmee aangenaam van een scherm gelezen kan worden, dan kan dit een nieuwe impuls geven aan het lezen, ook aan het recreatieve en culturele lezen. Daarnaast spelen bibliotheken een rol in de beschikbaarheid van boeken; zij bieden een brede collectie waarin ook plaats is voor boeken die niet (meer) veelgevraagd zijn.⁵

Leesbevordering is al langere tijd een van de speerpunten in het cultuurbeleid van de rijksoverheid. Binnen het voornemen van de minister zijn aandacht te concentreren op de kernfunctie ‘lezen’ past naar de mening van de Raad ook een sterkere aansturing van het leesbevorderingsbeleid. In de adviesaanvraag ‘Fondsen & sectorinstituten’⁶ in het kader van de basisinfrastructuur 2009-2012 geeft de minister aan een eventuele fusie van de letterenfondsen te overwegen. In het denken daarover zouden ook het takenpakket en de activiteiten van andere instellingen die op hetzelfde terrein als de fondsen werken in beschouwing moeten worden genomen. Het gaat dan onder andere om de taken en activiteiten van Stichting Lezen

⁵ Dit vormt de essentie van de longtail-theorie. Het begrip ‘long tail’ wordt gebruikt om aanbod te beschrijven dat slechts een klein publiek of een niche dient, maar in zijn totaliteit een groot (markt)potentieel heeft.

⁶ Adviesaanvraag d.d. 25 maart 2008.

en de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB), die overeenkomsten vertonen op het terrein van coördinatie, afstemming en het functioneren als kenniscentrum.

Kernfunctie Informatie

Bibliotheken krijgen met name in het uitoefenen van de informatiefunctie steeds meer te maken met mondiale ontwikkelingen die boven hun eigen macht reiken en soms zelfs boven de macht van de nationale overheid. Met de groei van de informatie-economie en de mogelijkheden van digitalisering tot massaontsluiting en -distributie nemen commerciële belangen en concurrentie rond informatie toe. Klassieke bibliotheektaken als ontsluiting, selectie en beschikbaarstelling worden in snel tempo overgenomen door marktpartijen. Dit dwingt de bibliotheken om keuzes te maken.⁷ De Raad ziet voor bibliotheken vooral een rol weggelegd in het bieden van toegang tot een basisaanbod aan informatie en kennis dat van belang is voor mensen om zich maatschappelijk te kunnen redden en ontwikkelen. Hierbij valt te denken aan materiaal ten behoeve van educatie en ontwikkeling, studiemateriaal en overheidsinformatie.⁸ De bibliotheek kan daarin een pluriform en onafhankelijk aanbod verzorgen, eventueel toegespitst op speciale doelgroepen zoals ouderen, leesgehandicapten, nieuwkomers en laaggeletterden. Burgers, ook in hun hoedanigheid als consumenten, hebben in toenemende mate behoefte aan gidsen om hun weg te kunnen vinden in de wereldomvattende informatiestructuur.⁹ Bibliotheken kunnen voor hen een belangrijke, betrouwbare gidsfunctie vervullen.

Kernfunctie Educatie

De opkomst van internet en de toenemende medialisering hebben aan de educatiefunctie een belangrijke dimensie toegevoegd. Veel burgers vinden relatief gemakkelijk hun weg tot informatie en cultuur, maar daarnaast is er een groep voor wie dat minder vanzelfsprekend is. De bibliotheek kan als laagdrempelige publieke instelling een voorname rol spelen in het tegengaan van die tweedeling. Daarnaast worden aan burgers steeds meer vragen gesteld die het nodige vragen van de

⁷ Er bestaan goede voorbeelden uit het buitenland van bibliotheken die, nadat zij een duidelijke keuze voor een bepaald concept hadden gemaakt, hun gebruik weer zagen stijgen. Zo is de Idea Store in Londen succesvol door de studiefunctie plus een veelvoud aan activiteiten voor de lokale bevolking. In de bibliotheek van Winchester, het Winchester Discovery Centre, is gekozen voor een sterk vraaggestuurde aanpak en is men vooral gericht op de lokale behoefte en lokale geschiedenis.

⁸ Zie ook het bestaande 'Handboek van de Samenleving' waarin digitale en fysieke informatie wordt gebundeld op het gebied van onder meer gezondheid, WMO, inburgering, sport, cultuur.

⁹ 'Overheid overschat internetvaardigheden burgers': uit onderzoek van de Universiteit van Twente (april 2008) blijkt dat zoekers op overheidssites weinig informatie- en strategische vaardigheden hebben. Opvallend is dat de jongere internetgeneratie niet hoger scoort op zoekvaardigheden dan de oudere generaties. De stelling dat het probleem met digitale vaardigheden vanzelf verdwijnt met het uitsterven van de oudere generaties, blijkt onjuist, aldus de onderzoekers (bron: www.ictenoverheid.utwente.nl)

intellectuele competentie. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan het vermogen om vanuit een eigen referentiekader uit het overstelpend aanbod bewuste keuzes te maken. Wanneer de burger niet in staat is gerichte vragen te stellen, blijft het aanbod van informatie een 'gegevenswoestijn', die hij niet kritisch kan hanteren en waarin hij de weg kwijt raakt.¹⁰ Bibliotheken kunnen een belangrijke rol spelen in het aanleren van vaardigheden en de mentaliteit die mensen nodig hebben om hun weg te vinden in het informatieaanbod, om het gevondene te kunnen wegen en ook zelf producerend actief te zijn. De Raad heeft dit in zijn gelijknamig advies uit 2005 omschreven als mediawijsheid, waarbij de nadruk sterk ligt op mediawijsheid als voorwaarde voor maatschappelijk functioneren. Het belang van bibliotheken ten aanzien van mediawijsheid is onlangs door de minister bevestigd in een brief aan de Tweede Kamer waarin hij samen met de Minister voor Jeugd en Gezin de start aankondigt van het Mediawijsheid Expertisecentrum.¹¹ Dit centrum bevordert de samenhang tussen initiatieven op het terrein van mediawijsheid, brengt ze voor het voetlicht en wil ze beter laten aansluiten bij de maatschappelijke vraag. De lokale openbare bibliotheken zijn hierbij aangewezen als fysieke aanspreekpunten, in de vorm van loketten, waar de activiteiten bereikbaar worden gemaakt voor de doelgroep.

Prioriteit digitale dienstverlening en daarbij te hanteren criteria

Voor de functies informatie en educatie is de digitale invalshoek de meest relevante. Voor het lezen kan de digitale bibliotheek ondersteunend zijn. De ontwikkelingen op ICT-gebied hebben voor de bibliotheeksector zowel positieve als negatieve gevolgen. Enerzijds biedt digitalisering mogelijkheden tot een enorme verbreding van het aanbod (collectie) en een uitbreiding van gebruik en participatie. Daarmee groeit het potentiële publieksbereik van bibliotheken. Anderzijds leidt de met digitalisering gepaard gaande machtsconcentratie aan de aanbod- en beheerderszijde tot een beperking van het aanbod en toenemende concurrentie. De bibliotheek zal dus bij uitstek op het digitale vlak een duidelijke meerwaarde moeten bieden. Bibliotheken moeten zich afvragen welke informatie voor welk doel, in welke samenhang en voor welke doelgroep toegankelijk wordt gemaakt. Gebaseerd op het antwoord zullen beredeneerde en scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Digitalisering dwingt bibliotheken een visie te ontwikkelen op hun positionering en hun collectiebeleid, met sterke nadruk op samenwerkingsmogelijkheden. Zoals gezegd ziet de Raad voor de bibliotheken een gerichte gidsfunctie weggelegd, geconcentreerd op maatschappelijk relevante informatie, mogelijk toegespitst op speciale doelgroepen. De prioriteit in het aanbod zou daarbij moeten liggen op informatie waarvan de kosten voor individuele raadpleging verhoudingsgewijs hoog zijn, in relatie tot de frequentie van de raadpleging. Daarnaast moet in de digitale informatievoorziening door bibliotheken zelf gegenereerde informatie een

¹⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit* (2005)

¹¹ Brief mediawijsheid, 18 april 2008, kenmerk MLB/M/5242

vooraanstaande plek krijgen, bijvoorbeeld de G!ds, lokale informatie, en culturele en erfgoed informatie.

Criteria

De minister noemt als criteria voor digitale dienstverlening de toegevoegde waarde vanuit de publieke missie, een vraaggestuurde aanpak, kwaliteit en onafhankelijkheid. Wat de Raad betreft zijn de laatste twee criteria, kwaliteit en onafhankelijkheid, wezenlijke onderdelen van de toegevoegde waarde die de digitale bibliotheek vanuit zijn publieke missie bezit. Een meer vraaggestuurde aanpak is daarbij essentieel, vanuit de optiek dat het bibliotheekwerk niet in staat is ‘alles’ aan te bieden.

Voor alle functies die de bibliotheek vervult, geldt dat deze nadrukkelijk - in beleid en in uitvoering – gerelateerd moeten worden aan de diversiteit en convergentie die zich zowel bij (media)dragers en communicatiemiddelen als in het gebruik daarvan voordoen. Het boek is slechts één drager van ideeën en lezen is slechts één van de vele manieren om gedachtegoed en kennis uit te wisselen en op te nemen. Deze benadering, waarbij de hegemonie van de drager wordt losgelaten, vraagt bij uitstek een **vraaggestuurde aanpak**. Een aanbodgerichte benadering, gekenmerkt door eenrichtingsverkeer, wringt met het huidige gedrag en de behoeften van burgers, die actiever willen deelnemen aan betekenisgeving van informatie en deels zelf producenten zijn geworden. Duidelijk is dat een vraaggestuurde aanpak een meer flexibele publieksbenadering inhoudt, gericht op het actief faciliteren van expressie en uitwisseling, en op het leggen van verbindingen tussen mensen, ideeën en bronnen. Dit vergt van bibliotheken een andere inzet van middelen, een verandering in mentaliteit en investering in deskundigheid, onder andere op het gebied van ICT. Ten aanzien van **kwaliteit** en **onafhankelijkheid** doet de paradoxale situatie doet zich voor dat terwijl het belang van de bibliotheek als betrouwbare en toegankelijke poort tot kennis en cultuur toeneemt, de centrale, bemiddelende en onafhankelijke positie van bibliotheken onder druk komt te staan. Informatie is altijd al handelswaar geweest, waarbij rechtdoening aan de maker of afzender van informatie een groot goed is. Digitalisering – en de daarmee gepaard gaande mogelijkheden van reproductie en verspreiding – leidt er echter toe dat het gebruik van informatie in toenemende mate technisch beschermd wordt of dat informatie slechts voor beperkt gebruik beschikbaar wordt gesteld (licenties). Deze beschermingsmaatregelen maken dat datgene wat technisch mogelijk is, namelijk brede deling en betere toegankelijkheid van informatie, in de praktijk juist heel lastig en vaak ook kostbaar wordt. De Raad onderschrijft in dit verband de handreiking van het SCP om diversificatie aan te brengen in aanbod en prijs van digitale content. Aan het toegang bieden tot specialistische informatie zijn voor bibliotheken immers hogere kosten verbonden en daar kan eventueel een extra vergoeding voor worden gevraagd. Daarnaast kent het huidige auteursrecht voor bibliotheken een belemmering om de digitale bibliotheek ook thuis voor gebruikers beschikbaar te stellen, waardoor de dubbelzinnige situatie ontstaat dat digitale informatie gebonden is aan een specifieke

locatie.¹² Deze auteursrechtelijke implicaties, die ook voor andere sectoren relevant zijn, vallen buiten het bestek van deze aanvraag. De Raad zal er nader op ingaan in zijn verkenning van het publiek domein die later dit jaar zal verschijnen.

2. Meer centrale regie en meer tempo

Een van de gevolgen van digitalisering is dat bibliotheken steeds meer taken niet langer individueel kunnen uitvoeren, omdat die een bovenlokale, landelijke of zelfs bovensectorale aanpak vereisen. Deze tendens staat op gespannen voet met de decentrale inrichting van het stelsel waarin het ontbreekt aan een instantie die zich als bestuurlijk 'eigenaar' of regisseur manifesteert en als zodanig wordt erkend, met te grote vrijblijvendheid als gevolg en te weinig gemeenschappelijke richting ten aanzien van inhoudelijke vernieuwing. Het gevolg is dat bibliotheekorganisaties momenteel onvoldoende bij machte zijn om te komen tot nieuwe vormen van productontwikkeling en dienstverlening die recht doen aan de veranderende omgeving en behoeften van klanten.

De Raad is met de minister, de Stuurgroep en het SCP van mening dat de benodigde innovatiekracht alleen met meer centrale sturing vorm kan krijgen. Het is een misvatting dat daarmee vernieuwing op lokaal niveau afgeremd of zelfs uitgesloten zou worden. De Raad heeft vertrouwen in het piramidemodel waarin innovatie op overkoepelend niveau wordt aangestuurd, gecoördineerd en gefinancierd, met als doel de resultaten vervolgens voor bibliotheekorganisaties op alle niveaus beschikbaar te stellen. Juist ICT-ontwikkelingen maken deze werkwijze uitermate geschikt. Een goed voorbeeld hiervan is de manier waarop de Centrale Discotheek Rotterdam met Muziekweb, LeenDirect en Digileen de lokale bibliotheken ondersteunt in het muziekdomein. Gezien de inspanning die nodig is ten aanzien van digitale innovatie, ook op financieel gebied, is dit model het meest effectief en efficiënt.

Thema's

Als thema's die zich lenen voor meer centrale regie noemt de minister de digitale bibliotheek, marketing en landelijk collectiebeleid. De Raad onderschrijft deze thema's. Twee randvoorwaarden zijn daarbij van belang. Ten eerste moet de sector ten aanzien van ICT meer verplichtende afspraken maken, op basis van een gezamenlijk ICT-beleid. Het is van groot belang dat er één informatiearchitectuur wordt gerealiseerd, waarbinnen een gezamenlijke digitale infrastructuur bibliotheken en verwante instellingen in staat stelt om eenvoudig met elkaar te communiceren en uit te wisselen. Dit vormt de basis voor de landelijke digitale bibliotheek en gezamenlijke marketinginstrumenten, maar bewerkstelligt ook in hoge mate dat

¹² Artikel 15h van de Auteurswet regelt het 'ter raadpleging beschikbaarstellen' van werken binnen besloten netwerken door publiek toegankelijke bibliotheken, archieven en musea. Echter, het artikel stelt dat men geen inzage mag geven in de digitale collectie van een andere instelling (bijv. een andere bibliotheek). Bovendien geldt de vrijwaring alleen binnen de leeszaal, niet voor gebruikers die van buitenaf, op afstand willen raadplegen.

landelijk ontwikkelde centrale diensten en voorzieningen relatief eenvoudig lokaal geïmplementeerd kunnen worden. Naar analogie met mijnoverheid.nl, waarbij er één interface bestaat met daarachter ruimte voor gepersonaliseerde dienstverlening, ontstaat zo mijnbibliotheek.nl; een concept dat overigens op kleinere schaal al wordt toegepast door BiblioNet Groningen.

De tweede randvoorwaarde is intensivering van de samenwerking met derden. Digitalisering maakt een enorme verbreding van het aanbod mogelijk. Om dit te realiseren is de openbare bibliotheeksector sterk afhankelijk van zowel een sterk intern netwerk en digitale infrastructuur als van samenwerking met andere typen bibliotheken (wetenschappelijk, Koninklijke Bibliotheek), erfgoedsectoren (musea en archieven), media, omroepen, onderwijs en de letterensector. Momenteel werken diverse typen bibliotheken echter veelal gescheiden van elkaar, evenals instellingen uit de archief-, letteren- en museumsector. Koninklijke Bibliotheek, universiteitsbibliotheken en openbare bibliotheken worden uiteenlopend gefinancierd (wetenschaps/cultuurbudget) en werken dientengevolge vooral voor 'eigen' doelgroepen (studenten, wetenschappers/onderzoekers).¹³ Hierdoor blijft verkokering in stand en ontbreekt het aan synergie en onderlinge aansluiting. Er is een koppeling nodig van nationale, wetenschappelijke en openbare bibliotheken, waarmee een overkoepelende infrastructuur wordt gevormd. Om dit te realiseren zal het rijksoverheidsbeleid ten aanzien van bibliotheken - nu nog hoofdzakelijk ingebed in het cultuurbeleid - de komende jaren nadrukkelijker aansluiting moeten vinden bij het beleid ten aanzien van (overheids-)informatievoorziening, media en kenniseconomie.

3. Innovatiestimulering en branche- en besteltaken

De Stuurgroep noemt als uitgangspunten voor innovatiestimulering dat deze zich onafhankelijk van het veld voltrekt, gestuurd vanuit een brede, sectoroverstijgende blik en met speciale aandacht voor koplopers. De Raad onderschrijft deze uitgangspunten, maar wil er graag enkele kanttekeningen bij plaatsen, evenals bij de voorgestelde organisatievorm in een tijdelijk platform, onderverdeeld in een curatorium en werkorganisatie.

Voor de Raad staat vast dat snelle voortgang in innovatie nodig is en dat een aantal grote slagen gemaakt moet worden, zoals de realisatie van een gezamenlijke digitale infrastructuur en de opbouw van een nationale digitale bibliotheek. Zoals gezegd overstijgt dit streven de grenzen van de branche en zijn bibliotheken hierin sterk afhankelijk van samenwerking met externe partijen. Daarnaast vraagt innovatie om sterke centrale sturing onder duidelijke zeggenschap, in dit geval van de rijksoverheid. Vanuit het oogpunt van sturing en verbreding staat de Raad dan ook positief tegenover het voorstel van de Stuurgroep om innovatiestimulering onder te brengen in een apart, tijdelijk platform, dat een coördinerende rol heeft. Leidraad

¹³ Dit uit zich ook in verschillen in de regeling van leenrecht(afdracht). Deze afdracht is voor wetenschappelijke bibliotheken afgekocht door de rijksoverheid, voor openbare bibliotheken is dit niet het geval.

vormen de drie kernfuncties informatie, educatie en lezen - geconcretiseerd in een aantal beleidsprogramma's - en de noodzaak tot samenwerking met andere sectoren. Kaderstellend zijn de afspraken met de andere overheden over werkwijze en financiering, zoals vastgelegd in het Bibliotheekcharter. De taken van het platform moeten na vier jaar overgaan naar het sectorinstituut, waarmee vernieuwing verder wordt aangestuurd door uw ministerie.

Gezien de noodzaak tot verbreding ligt vertegenwoordiging in het curatorium van de sectoren erfgoed, onderwijs, media en de diverse soorten en typen bibliotheken voor de hand. Ook betrokkenen bij het openbaar bibliotheekwerk zouden in het curatorium vertegenwoordigd moeten zijn. Dit hoeft de onafhankelijkheid van het veld niet in de weg te staan. De samenstelling en inrichting van het platform mogen de benodigde snelheid en slagkracht niet dwarsbomen. De Raad adviseert daarom zo min mogelijk uitvoerende organisaties zitting te laten nemen in het curatorium en te kiezen voor organisaties die in genoemde sectoren zowel een stevige vertegenwoordigende positie als een goede kennis- en expertisebasis bezitten.

Aangezien de grootste innovatieslag zal moeten plaatshebben op het terrein van ICT, denkt de Raad bij de inrichting van het platform bijvoorbeeld aan stichting SURF, het samenwerkingsverband tussen universiteitsbibliotheken, hogescholen en onderzoeksinstellingen voor ICT-innovaties, en aan stichting DEN, het nationaal kenniscentrum voor ICT dat voor de erfgoedsectoren een vergelijkbare functie vervult. Ook beveelt de Raad aan om, uitgaand van lezen als kernfunctie, de letterensector bij het platform te betrekken, bijvoorbeeld de Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren. Zodoende kan de omvang van het curatorium worden beperkt tot een aantal partijen, die wel dicht bij de openbare bibliotheeksector staan, maar onafhankelijk kunnen opereren. Dankzij de ICT-expertise die genoemde organisaties bezitten kan het platform bovendien snel van start gaan. Ook kan de wederzijdse bevruchting ertoe leiden dat de openbare bibliotheeksector eveneens op langere termijn beter in beeld komt bij de betrokken partijen.

Het curatorium zal een kleine werkorganisatie ter beschikking moeten staan. De Raad beveelt aan hiervoor zo mogelijk aansluiting te zoeken bij een bestaande organisatie, bijvoorbeeld een van de partners in het platform. Zodoende hoeft niet een apart bureau te worden ingesteld voor een tijdelijk doel en wordt ook geen concurrentie opgebouwd met het oog op de toekomstige integratie van het platform in het sectorinstituut.

De Raad geeft voor de uitvoering en ontwikkeling van innovatieprojecten de voorkeur aan een tendermodel¹⁴, waarbij niet alleen de sector zelf maar ook andere publieke en private partijen kunnen inschrijven. Door ook de bibliotheekorganisaties bij de uitvoering te betrekken wordt zowel draagvlak gecreëerd als recht gedaan aan de waardevolle innovatieve ideeën en initiatieven die daar ontstaan en reeds bestaan. Daarbij kan intensief gebruik worden gemaakt van de expertise die al aanwezig is bij de Provinciale Serviceorganisaties (PSO's), de Nederlandse Bibliotheek Dienst

¹⁴ Dit tendermodel gaat niet uit van een aanbestedingsprocedure maar van programmalijnen waarop kan worden ingeschreven binnen een vooraf vastgesteld bedrag.

(NBD) en andere partijen. De suggestie om speciale aandacht te schenken aan koplopers past hierin. Het valt te verwachten dat vooral zij belangstelling zullen tonen voor de ontwikkeling en uitvoering van vernieuwingsprojecten. Zeker waar het gaat om digitale innovatie geldt, dat de resultaten vervolgens relatief eenvoudig over alle lagen uitgerold kunnen worden, op voorwaarde evenwel dat er een gezamenlijke digitale infrastructuur is gerealiseerd. Aandacht voor koplopers betekent in de ogen van de Raad derhalve *niet* dat de geldelijke innovatiestimulans bij een beperkte groep bibliotheken en PSO's terecht zal komen. De Raad is zich ervan bewust dat vernieuwing en ontwikkeling zich onder de bibliotheken in verschillende snelheden voltrekken. Dit hoeft echter geen probleem te zijn als differentiatie wordt aangebracht in de indeling van bibliotheken naar dienstverlenings- en serviceniveau en niet langer van alle bibliotheken wordt verwacht dat zij als gelijksoortige basisbibliotheken, alle op het hoogste niveau, deelnemen aan het innovatieproces. Alle bibliotheken kunnen mee in de vernieuwing, zij het binnen de context van hun eigen niveau. In de beantwoording van de vraag over bestuurlijke rollen gaat de Raad nader in op dit differentiatiemodel.

Compartimenten

Voor een doelgerichte inzet van middelen stelt de Stuurgroep Bibliotheken voor een beperkt aantal compartimenten te benoemen: 'Innovatie', 'Verbreding en implementatie' en 'Faciliteren van processen'. De Raad kan zich hierin vinden, al beschouwt hij 'Verbreding en implementatie' en 'Faciliteren van processen' onlosmakelijk verbonden met het eerste compartiment, 'Innovatie'. Overdraagbaarheid is een van voorwaarden waaraan alle innovatie-initiatieven moeten voldoen. Vervolgens is de zorg voor daadwerkelijke implementatie van een nieuw product of dienst in het netwerk een integraal en cruciaal onderdeel van een project. Daarbij verdient ook de praktische facilitering op lokaal niveau aandacht, zoals IT-ondersteuning. De coördinatie van implementatie vormt dan ook bij uitstek een van de toekomstige taken van het platform. Tevens kan het platform beoordelen of initiatieven goed bij elkaar passen en wellicht gekoppeld kunnen worden, ook aan reeds bestaande projecten, zowel binnen als buiten de bibliotheeksector. Naar aanleiding van de invulling die de Stuurgroep voorstelt voor het compartiment 'Faciliteren van processen' wil de Raad nog opmerken dat de geldelijke innovatiestimulans naar zijn mening niet is bestemd om bestuurlijke processen te ondersteunen.

Branche- en besteltaken

Gezien het tempo en de omvang waarmee de uitdagingen op het gebied van inhoudelijke bibliotheekvernieuwing zich aandienen, is een slagvaardig en flexibel sectorinstituut dat verbindend en richtinggevend opereert van groot belang. Op dit moment worden overkoepelende besteltaken uitgevoerd door de Vereniging van Openbare Bibliotheken, de branchevereniging waarvan alle openbare bibliotheken lid zijn en die hun belangen behartigt. Het ledenaspect geeft de VOB als organisatie

weliswaar draagkracht, maar daar staat bestuurlijke verlamming tegenover.¹⁵ De Raad acht het derhalve wenselijk dat een helder onderscheid wordt gemaakt tussen branche- en besteltaken. Daarbij dienen deze naar de overtuiging van de Raad ook organisatorisch gescheiden van elkaar te worden ondergebracht in een branchevereniging en een onafhankelijk sectorinstituut. Onafhankelijkheid en eenduidige zeggenschap zijn naar de mening van de Raad twee essentiële voorwaarden om met de nodige slagvaardigheid, snelheid en flexibiliteit te kunnen opereren.

In principe is – naar analogie met andere (erfgoed)sectoren – de ondersteuning van bibliotheken op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering aan te merken als een brancheaangelegenheid. De Raad is zich er echter van bewust dat de ondersteuning van de afzonderlijke bibliotheken nauw samenhangt met de kwaliteit van het stelsel, en andersom. De bestuurlijk-organisatorische en financiële gevolgen van een scheiding in bestel- en branchetaken zijn vanwege het decentrale stelsel en het publieke karakter van de sector complex. Een zeer zorgvuldige behandeling van dit vraagstuk is dus gewenst. In ieder geval zal het geheel aan ondersteunende bestel- en branchetaken voor de gehele sector opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. De besteltaken – uit te voeren door het sectorinstituut - moeten vooraf opnieuw worden gedefinieerd en afgebakend en afgestemd op het publieke karakter van de bibliotheeksector. De Raad adviseert hier nader onderzoek naar te laten uitvoeren. Ook moet bij de inrichting van een sectorinstituut goed rekenschap worden gegeven van wat er al aan ondersteuning plaatsvindt in de sector, onder andere door de PSO's. De Raad wil hierover graag nader adviseren, op basis van de uitkomsten van genoemd onderzoek.

Het ministerie van OCW zal een zware rol in de aansturing van het sectorinstituut moeten krijgen, gebaseerd op scherp geformuleerde besteltaken en duidelijk gescheiden geldstromen. Het sectorinstituut zal onderworpen worden aan visitatie; de Raad voor Cultuur kan op basis van de visitatie adviserend optreden.

Complicerende factor is dat het onderscheid tussen branche- en besteltaken ook een gescheiden financiering van taken impliceert, door respectievelijk de gemeenten (als opdrachtgevers van de bibliotheken) en de rijksoverheid. Er moet voor gewaakt worden dat het onderscheid noodzakelijke investeringen in de kwaliteit en samenhang van het hele stelsel in de weg staat. De Raad wijst in dit verband op de mogelijkheid om overstijgende brancheaangelegenheden als opdrachttaak onder tijdelijke verantwoordelijkheid van het ministerie en het sectorinstituut te laten vallen. Met andere woorden: het ministerie kan in eerste instantie een scheiding in taken aanbrengen, maar deze zal in de praktijk blijvend (af)gewogen moet worden. De branchevereniging heeft daarin een signalerende rol. Op het moment dat een bepaalde kwestie het belang van de individuele leden overstijgt en de kwaliteit van het gehele stelsel aantast (bijvoorbeeld in de vorm van een lacune of tekort) heeft de minister de mogelijkheid om vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid een

¹⁵ De Raad heeft dit eerder geconstateerd in de Cultuurnota-adviezen 2005-2008 over de VOB en het advies *Evaluatie Stelseltaken VOB* uit 2006.

opdrachtaak aan het sectorinstituut te verstrekken.

Formeel heeft het ministerie van OCW geen rol bij de oprichting en vormgeving van een branchevereniging. In de gegeven situatie verdient het naar het oordeel van de Raad echter de voorkeur dat hiervoor eenmalig van rijkswege professionele ondersteuning ter beschikking wordt gesteld.

4. De bestuurlijke rollen

De vraag of de sector de nodige innovatieve slagkracht kan ontwikkelen, hangt mede af van de kwaliteit van het stelsel in termen van samenhang en efficiency. De minister stelt terecht de huidige decentralisatie als kaderstellend uitgangspunt. Decentralisatie betekent immers lokale verscheidenheid van het bibliotheekwerk en dat moet beslist gewaarborgd blijven. De minister ziet daarbij voor de drie overheidslagen een substantiële rol weggelegd. Dit impliceert een duidelijke visie op de functies en taken die de diverse lagen in het bibliotheekwerk dienen uit te oefenen, hoe zij zich in netwerkenverband tot elkaar verhouden en welke bestuurlijke verantwoordelijkheden daarbij horen. Helaas echter, zo heeft de Raad eerder geconstateerd¹⁶, leidt de huidige decentrale inrichting van de sector tot diffuse bestuurlijke verhoudingen ten aanzien van het bibliotheekwerk en tot een onheldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. De Raad wijst in dit verband ook op de uitspraak van de Stuurgroep Bibliotheken dat binnen de bestuurslagen grote verschillen in benadering bestaan, waarbij eigenheid eerder wordt benadrukt dan samenhang.¹⁷ Hierdoor lukt het in onvoldoende mate om bibliotheken duidelijk te positioneren en een herkenbaar gezicht te geven. En belangrijker nog, het werkt belemmerend op de implementatie van producten en diensten die landelijk worden ontwikkeld. Dit is zorgelijk want de voortgang van de inhoudelijke vernieuwing valt of staat met een goede implementatie. In theorie is er sprake van een netwerkenstructuur in de bibliotheeksector, maar de activiteiten binnen en ten behoeve van de netwerken zijn niet verplichtend. Gevolg is dat de huidige netwerkenstructuur eerder vertragend dan stimulerend werkt op het vernieuwend vermogen van de sector. In dit licht onderschrijft de Raad de noodzaak tot meer centrale regie met als doel versnippering te voorkomen en daarmee de efficiency van het geheel te versterken.

In de ogen van de Raad ligt hier allereerst een zorg voor de rijksoverheid, die immers verantwoordelijkheid draagt voor de structuur en ontwikkeling van het stelsel. De minister geeft aan zich terdege te willen beraden op de invulling van zijn stelselverantwoordelijkheid in de komende jaren. Dit verheugt de Raad maar hij constateert tegelijkertijd dat de minister geen middelen heeft om deze verantwoordelijkheid vorm te geven, te meten dan wel af te dwingen, anders dan in vrijblijvende convenants- of charterafspraken met de andere bestuurslagen. De huidige Wet op het specifiek cultuurbeleid is dermate algemeen dat er nauwelijks

¹⁶ Advies *Evaluatie Stelseltaken VOB* (2006) en de Agenda Bibliotheken, onderdeel van *Innoveren, participeren!* (2007).

¹⁷ *Eindrapport Stuurgroep Bibliotheken 2002-2007*, pagina 14

kwalitatieve of kwantitatieve verantwoordelijkheden voor de overheden zijn vastgelegd en er geen afdwingbaarheid is ingebouwd.

De Raad beschouwt bezinning op de besturing van het stelsel als een noodzakelijke stap om de volgende fase van bibliotheekvernieuwing in te gaan. Duidelijk is dat, ook met het oog op digitale innovatie, een deel van de lokale en provinciale autonomie moet worden ingeleverd om centrale regie door het sectorinstituut mogelijk te maken. De verschillen in benadering waar de Stuurgroep aan refereert, moeten het hoofd worden geboden. De Raad acht het van groot belang dat de minister vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) tot afspraken komt over de functies en taken die de diverse lagen in het bibliotheekwerk dienen uit te oefenen en hoe zij zich tot elkaar verhouden in netwerkenverband, gekoppeld aan verantwoordelijkheden en financiële afspraken. Het resultaat hiervan moet een overeenkomst zijn waarin alle overheden een afgebakende en goed herkenbare rol hebben. Deze afspraken kunnen voor de korte termijn worden vastgelegd in het Bibliotheekcharter. Dit kan vervolgens de opmaat zijn tot een minder vrijblijvende verankering van taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op langere termijn in wetgeving. In dit licht wil de Raad graag een aantal concrete handreikingen geven.

Om de actieve bijdrage van bibliotheekorganisaties aan de ontwikkeling van het bibliotheek(net)werk aantoonbaar te maken, is vrij recent een stelsel van branchecertificering ingesteld. De normen waaraan voldaan moet worden zijn door de branche zelf vastgesteld, met instemming van de VNG. Certificering biedt enerzijds de minimumgarantie voor een constant niveau van producten en dienstverlening op lokaal niveau, anderzijds de voorwaarde om te kunnen (blijven) functioneren in het netwerk van openbare bibliotheken. De huidige certificeringsnorm en de daaraan verbonden eisen dragen bij aan de kwaliteitsverbetering van basisbibliotheken. De Raad is echter wel van mening dat de norm en eisen aangescherpt dienen te worden. Zo ontbreken in de huidige beoordeling onderdelen waarover op bestuurlijk niveau afspraken zijn gemaakt (zoals de instapniveaus) en onderdelen waarover de branche zelf afspraken heeft gemaakt (bijvoorbeeld bibliotheekautomatiseringspakketten). In een aantal gevallen zijn de eisen te vrijblijvend geformuleerd, zodat er geen kwaliteitsoordeel over het te beoordelen resultaat kan worden uitgesproken. Er staan bovendien geen sancties op het niet halen van certificering. Hoewel de Raad positief staat tegenover certificering als zelfregulerend instrument, concludeert hij dat het huidige systeem van branchecertificering op de langere termijn niet bijdraagt aan het door alle partijen gewenste resultaat van kwaliteitsverbetering. Debet hieraan is het ontbreken van essentiële afspraken met de lokale overheid in de certificeringeisen en van sancties voor zowel de bibliotheek als de lokale overheid.¹⁸

¹⁸ Door de relatief lange geldigheid van het behaalde certificaat (vier jaar) en de onmogelijkheid om na afwijzing opnieuw 'herexamen' aan te vragen, kunnen bibliotheken

De Raad is van mening dat de rijksoverheid de minimumeisen voor de bibliotheekvoorziening moet vaststellen, niet alleen voor de voorziening op lokaal niveau, maar ook op provinciaal niveau. De minimumeisen kunnen in het af te sluiten Bibliotheekcharter worden vastgelegd. Zo kan een vorm van stelselcertificering worden gerealiseerd waarmee u een instrument in handen heeft om zowel de kwaliteit van het stelsel te bewaken als enige sturing te geven. De Raad biedt aan deze minimumeisen verder uit te werken.

Het instellen van minimumeisen is tevens een noodzakelijke voorwaarde om te garanderen dat alle bibliotheken deel kunnen nemen aan het innovatieproces. Momenteel is nergens vastgelegd wat een basisbibliotheek minimaal inhoudt en bestaat er geen enkel oorzakelijk verband tussen de omvang van bibliotheekorganisaties en de subsidie die zij ontvangen. Het instapbedrag waar gemeenten zich toe verplichten is een weinig doeltreffend instrument als het niet wordt gespiegeld aan de omvang en complexiteit van bibliotheekorganisaties. De Raad pleit daarom voor het aanbrengen van differentiatie in de niveaus van dienstverlening.¹⁹ Dit sluit aan bij de handreiking van het SCP de fysieke vestigingen te diversifiëren: “Landelijke herkenbaarheid, maar lokale veelvormigheid”²⁰. De gedachte hierachter is dat er een algemene indeling wordt gemaakt in diverse soorten service- en dienstverleningsniveaus die bibliotheken kunnen bieden, gekoppeld aan kwaliteitsnoties over personeel, gebouw, omvang, samenstelling van de collectie en netwerkdeelname. De verantwoordelijkheid voor de concrete indeling op lokaal niveau ligt uiteraard bij de betreffende overheid, maar de spreiding van de serviceniveaus over de regio, de provincie en het land dient wel te worden afgestemd. Zodoende ontstaat een meer eenduidig en uniform netwerk, waarbinnen makkelijker afspraken gemaakt kunnen worden. De globale normen voor het spreidingsbeleid kunnen worden vastgelegd in het Bibliotheekcharter, het differentiatiemodel vormt tevens de basis voor de volgende cyclus van de certificeringsnormen.

Om het minimumniveau van het bibliotheekwerk te bewaken, stelt het Rijk eenmalig certificeringsnormen vast. Afspraken hierover met de andere overheden worden vastgelegd in het Bibliotheekcharter. De certificeringsnormen betreffen allereerst het kwalitatieve niveau van de bibliotheekvoorziening en dienstverlening als geheel. Het certificeringssysteem zou gekoppeld kunnen worden aan de drie kernfuncties (informatie, educatie, lezen), concreet uitgewerkt in een aantal landelijke beleidsprogramma's. Vervolgens kunnen hiervan afgeleide verplichtingen worden

acht jaar ongecertificeerd blijven, zonder sancties in het vooruitzicht bij een derde afwijzing van het bibliotheekcertificaat.

¹⁹ Er bestaan tal van indelingen, veel gemeenten gebruiken momenteel al een indeling om differentiatie aan te brengen binnen de eigen vestigingen. Richtinggevend kan de benadering zijn van de commissie Meijer, die in *Open poort tot kennis* (2000) onderscheid maakte tussen Adviesbibliotheken, Informatiebibliotheken, Servicebibliotheken en Servicepunten.

²⁰ *De openbare bibliotheek tien jaar van nu*, Sociaal en Cultureel Planbureau (2008), pagina 194.

vastgelegd in de certificeringsnormen, vanuit de gedachte dat de netwerkdeelname van een bibliotheek ook zekere verplichtingen meebrengt. Gecertificeerde bibliotheken moeten bijvoorbeeld deelnemen aan landelijke beleidsprogramma's, marketingactiviteiten en de digitale infrastructuur, aangesloten zijn bij Zoek&Boek en de landelijke bibliotheekkaart, en gebruikmaken van gecertificeerde automatiseringssystemen. Het is niet ondenkbaar dat eveneens een enkele meer kwantitatieve eis wordt opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien het aantal uren dat een bibliotheek minimaal geopend moet zijn.

Het uitvoeren en bewaken van de certificering van basisbibliotheken is momenteel in handen van de Stichting Certificering Openbare Bibliotheken. Het bestuur bestaat uit vijf leden, waarvan drie voorgedragen door de VOB en twee door de VNG. De Raad beveelt de minister aan om het bestuur uit te breiden met vertegenwoordigers namens, dan wel aangewezen door het Rijk, en te bevorderen dat er trend- en uitzonderingsrapportages worden verstrekt op basis waarvan gestuurd kan worden. Daarnaast kan overwogen worden de resultaten van certificering landelijk openbaar te maken. Voor dit soort gegevens, maar ook voor de gegevens uit het benchmarksysteem, geldt dat openbaarmaking niet alleen de onderlinge concurrentie tussen bibliotheken bevordert, maar ook voor bestuurders een stimulans kan betekenen.²¹ De Raad is gecharmeerd van de Engelse aanpak waarbij bibliotheken jaarlijks een rapport moeten uitbrengen over het voldoen aan de certificering- en kwaliteitseisen, wat bijdraagt aan verdere professionalisering van de organisatie en verbetering van de beleidscyclus met de lokale overheid. Speciaal van belang zijn de 'Core Standards' die gericht zijn op het nakomen van de verplichtingen aan het publiek.²² Ook de 'Public Library Service Standards' bieden bibliotheken en overheden handvatten en doelen met betrekking tot performance management: het bereiken van hoofddoelen, en het realiseren van een samenhangende en efficiënte dienstverlening. Het openbaar maken van de uitkomsten van deze survey draagt bij tot competitief gedrag tussen bibliotheken en overheden, en geeft de lokale overheid ook inzicht in 'value for money'.

Certificering blijft in deze constructie een zelfregulerend instrument en een brancheactiviteit, maar door het te koppelen aan minimumeisen - ook ten aanzien van het provinciale niveau - heeft de rijksoverheid een instrument in handen om het certificeringsproces te monitoren. Daarmee toetst de overheid feitelijk ook of het innovatiebeleid dat zij ten aanzien van de drie kernfuncties voorstaat, wordt gerealiseerd. Gecombineerd met het visitatiemodel voor het sectorinstituut, dat is gebaseerd op prestatieafspraken, kan de overheid zowel de kwaliteit van het stelsel

²¹ De politiek van de open coördinatie is een vorm van beleidsafstemming voor het bepalen en evalueren van gezamenlijke beleidsdoelstellingen. Dit is gebaseerd op peer pressure, niet op sanctioneren.

²² De aandachtspunten van de rapportage zijn: 'Leadership, advocacy and service positioning', 'Change management', 'Performance management', 'Workforce (skills and roles)' en 'Customer focus'.

bewaken als een zekere sturing geven, ook om te garanderen dat de noodzakelijke branchetaken daadwerkelijk worden uitgevoerd. De Raad adviseert om de huidige vorm van (zelf)certificering tot branchetaak te benoemen, met financiering door de deelnemende bibliotheken. De afspraken met betrekking tot (stelsel)certificering moeten een plaats krijgen in het Bibliotheekcharter. De nieuwe certificeringsnormen krijgen een plaats in de volgende certificeringscyclus. De Raad adviseert de huidige, eerste cyclus grondig te evalueren, om een goede doorstart naar de tweede cyclus te kunnen maken.

De Stuurgroep Bibliotheken stelt voor ook de Provinciale Serviceorganisaties aan een vorm van kwaliteitstoetsing te onderwerpen. Dat is naar het oordeel van de Raad (nog) een stap te ver. De Raad is het eens met de stelling van de Stuurgroep dat de rol van de provincies en van de PSO's niet gemist kan worden in de volgende fase van het vernieuwingsproces. De PSO's hebben een belangrijke rol in het coördineren binnen het netwerkverband, door de afstemming en samenwerking tussen basisbibliotheken te bevorderen. Daarnaast vormt de provinciale ondersteuning de verbindende factor tussen landelijk en lokaal niveau, dat van groot belang is voor de implementatie van diensten en producten. Veel PSO's hebben zich bovendien in de afgelopen jaren tot kennisinstituten gevormd.

Ondanks deze duidelijke rol zitten aan de invulling ervan de nodige haken en ogen, zowel binnen de eigen provincies als ten opzichte van elkaar en in relatie tot het landelijk bibliotheekwerk. Onderlinge aansluiting tussen PSO's is lastig omdat er veel ongelijkheid tussen provincies bestaat, met name in taakopvatting over wat een PSO ten opzichte van de basisbibliotheken doet of zou moeten doen. Vanwege dit gebrek aan eenvormigheid kunnen PSO's in dit stadium niet als organisaties worden onderworpen aan kwaliteitstoetsing, zoals de Stuurgroep suggereert. Wel kunnen in het Bibliotheekcharter minimumeisen worden vastgesteld met betrekking tot de ondersteuning die PSO's moeten bieden. Daartoe moet allereerst met de betrokken overheden helderheid worden geschapen welke ondersteuning PSO's kunnen aanbieden binnen hun publiekrechtelijke ruimte, zodat daarover tussen de provincies eenduidigheid bestaat.²³ Dit ook met het oog op de mogelijke deelname aan tenders. Voorwaarde voor het slagen van tenderprocedures is dat vaststaat waar provinciale subsidie voor mag worden ingezet en dat daarin uniformiteit bestaat binnen de Nederlandse provincies.²⁴ Vervolgens dienen afspraken te worden gemaakt over welke ondersteuning de PSO's *ten minste* moeten bieden, concreet geformuleerd in

²³ Duidelijk moet zijn welke ondersteuning PSO's kunnen aanbieden binnen hun publiekrechtelijke taak die (deels) gefinancierd wordt door de provincie of binnen het kader van privaatrechtelijke dienstverlening, waarvoor geen subsidie beschikbaar is en die door de PSO – in concurrentie met ander aanbieders – tegen minimaal de kostprijs wordt aangeboden.

²⁴ Op dit moment tekent zich een duidelijk beeld af dat PSO's zich voor hun publieke taken bewegen binnen de provinciegrenzen en voor de taken die door hun provincies zijn bestempeld (en die dus per provincie verschillen) als privaatrechtelijk, over de provinciegrenzen heengaan en de concurrentie met andere PSO's aangaan.

taken en processen. Ten slotte is duidelijkheid nodig over relatie van het provinciale netwerk (PDO en PSO) met het sectorinstituut en met het tijdelijke innovatieplatform. Helder is dat de provinciale netwerken zich dienen te conformeren aan de afspraken over inhoudelijke prioriteiten die in het Charter worden gemaakt en aan de beleidsprogramma's waar het platform zich de komende jaren op richt.

5. Wetgeving

Zoals eerder opgemerkt zijn het openbaar bibliotheekwerk en de bijbehorende bestuurlijke verantwoordelijkheden slechts summier omschreven en verankerd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Bovendien is dit wettelijke kader inmiddels verouderd en deels achterhaald. De Raad is echter met de minister en de Stuurgroep van mening dat verandering van wetgeving niet het juiste instrument is voor het actuele sturingsprobleem waaraan u refereert. Het pleidooi van de Raad in het voorafgaande voor het vaststellen door de rijksoverheid van minimumeisen, vereist dat op korte termijn nieuwe bestuurlijke afspraken worden gemaakt, welke worden vastgelegd in het Bibliotheekcharter. Voor de langere termijn geldt echter dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor een publieke voorziening als het openbare bibliotheekwerk in een minder vrijblijvend kader neergelegd moeten worden. Te denken valt aan een kaderwet waarin de primaire waarde en functie van de openbare bibliotheek als publieke voorziening zijn verankerd en die een duidelijk, samenhangend raamwerk schept voor de bestuurlijke verantwoordelijkheden, met voldoende ruimte voor invulling van het bibliotheekwerk op regionaal en lokaal niveau. De afspraken die zullen worden gemaakt in het Charter kunnen daarvoor richtinggevend zijn. Een goed moment om dit te overwegen is – zoals de Stuurgroep voorstelt – als in 2011 een evaluatie plaatsheeft van het functioneren van de afspraken uit het Charter. De Raad blijft van mening dat een zo cruciale publieke voorziening als de openbare bibliotheek, die raakt aan de democratische burgerrechten, goede wettelijk borging en verankering vereist en verdient. Daarbij kan tevens overwogen worden het bibliotheekwerk - vanuit het belang van vrije toegang tot informatie - in een breder wettelijk kader onder te brengen, gekoppeld aan informatiewetgeving.

6. Financiën

Budgetten alle overheidslagen

Het pleidooi van de Raad voor het instellen van een minimumniveau en -eisen voor het bibliotheekwerk komt mede voort uit de overtuiging dat een gezonde financiële positie van bibliotheken een voorwaarde is om deel te kunnen nemen aan het innovatieproces. Deze voorwaarde is ook van belang voor de samenhang van het stelsel als geheel, en daarmee voor het vermogen van de sector een substantiële vernieuwingsslag te kunnen maken.

De Raad constateert dat ondanks de schaalvergroting die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden er (te) veel bibliotheken zijn die te weinig slagkracht bezitten. Ook

staat de vermogenspositie van een aantal bibliotheken onder druk.²⁵ Het effect van de vermindering van het aantal zelfstandige bibliothekeenheden tot 180 grotere bibliotheekclusters wordt in de ogen van de Raad te rooskleurig afgeschilderd door de Stuurgroep Bibliotheken en het SCP. De huidige opschaling van basisbibliotheken heeft in veel gevallen wel geleid tot grotere clusters (in inwonertal), maar door het ontbreken van het bijbehorende budget niet altijd tot krachtige organisaties. Dit geldt vooral voor bibliotheken die voorheen bij een Provinciale Bibliotheekcentrale waren aangesloten en die zich onder het instapniveau bevonden. Zij hebben een deel van de geboden dienstverlening zien verdwijnen, zonder toereikende financiële compensatie. Zo ontbrak veelal een volwaardige backoffice en kan deze door beperkte middelen evenmin alsnog worden gevormd. Daarnaast geldt voor de basisbibliotheken die zijn ontstaan uit fusies van louter kleine bibliotheken dat zij gesubsidieerd worden op het minimale niveau (het instapbedrag), waardoor zelfs het volgen van innovatief beleid niet mogelijk is. Tevens constateert de Raad dat er bij een aantal fusiebibliotheken wel één organisatie is gevormd, maar dat het meervoudig gemeentelijk opdrachtgeverschap - van de deelnemende gemeenten - ertoe leidt dat de ontwikkelkracht van de bibliotheek weglekt naar beheer vanwege omvangrijke administratie van gescheiden subsidieaanvragen, begrotingen, en jaarrekeningen, in plaats van naar ontwikkeling. Er is zelfs sprake van financiële schotten tussen de ingebrachte vermogens van de afzonderlijke bibliotheken/gemeenten, hetgeen de innovatiekracht en het cultureel ondernemerschap ernstig hindert.

Door keuzes die worden gemaakt in gemeentelijk beleid ontstaan dus verschillen tussen de budgetten die de lokale overheden ter beschikking stellen aan basisbibliotheken. Deze verschillen werken door in het niveau waarop bibliotheken opereren en zich kunnen manifesteren, ook waar het gaat om innovatie. Het is echter niet realistisch te veronderstellen dat de middelen voor bibliotheekvernieuwing substantieel zullen toenemen²⁶. De Raad herhaalt in dit kader daarom zijn advies om uit te gaan van differentiatie in service- en dienstverleningsniveaus en deze deel uit te laten maken van de certificeringsnormen. Daarmee zijn de consequenties van de verschillen in de financiering door de onderscheiden overheden inzichtelijk en bespreekbaar.

²⁵ Zie onder andere het onderzoeksrapport 'De kost gaat voor de baat uit' van DSP-groep over de kosten van bibliotheekvernieuwing in Noord-Brabant (29 november 2007) en de recente brief van een aantal basisbibliotheken uit Zuid-Holland aan de Tweede Kamer (17 april 2008).

²⁶ De Raad neemt hierbij als leidraad de beraming van IOO in *Open poort tot kennis: de kosten* (2001) dat de kosten voor het gehele proces van bibliotheekvernieuwing fl 446 miljoen zouden bedragen. Daarnaast raamde IOO dat jaarlijks structureel fl 172 miljoen extra nodig zou zijn om het bibliotheekwerk uit te rusten voor vernieuwing.

Verdeling vernieuwingsgelden - omslagstelsel

De Raad is zeer verheugd over de toezegging van de minister ook de komende jaren bibliotheekvernieuwing financieel met een extra impuls te willen stimuleren en ondersteunen. Bij de vraag hoe de vernieuwingsgelden het beste kunnen worden ingezet, staat voor de Raad een bestendig rendement uit deze gelden en een zo efficiënt mogelijke inzet voorop. Een inventarisatie van de wijze waarop de vernieuwingsimpuls de afgelopen jaren is verdeeld levert een zeer geschakeerd beeld op en roept vragen op over het verhogen van efficiency en effectiviteit. De Raad meent dat het van groot belang is de beschikbare impuls voor de komende jaren meer gericht en geconcentreerd in te zetten. Hij onderschrijft derhalve het voorstel van de Stuurgroep de verdeling van vernieuwingsgelden geheel te beleggen bij het platform. Deze investeringsmethode levert het meeste rendement op, wat een belangrijk aspect is, gezien de kostbare investeringen die digitale innovatie vraagt. De beschikbare gelden voor bibliotheekvernieuwing zijn, hoe noodzakelijk en welkom ook, relatief bescheiden als zij worden afgemeten tegen de investeringen die nodig zijn om digitaal te innoveren. De bibliotheeksector zal dan ook veel meer dan ze tot nu toe heeft gedaan, allianties moeten aangaan met andere partijen, waaronder commerciële organisaties als KPN, Bol.com, Ilse en Google.

Vanuit de wens lokale, provinciale en landelijke gelden zoveel mogelijk geconcentreerd in te zetten, stelt de Raad voor om vernieuwingsgelden ter beschikking te stellen volgens het principe van *matching*. Organisaties die de vernieuwingsprojecten uitvoeren, dragen bij uit eigen budget. Deze methode wordt vaak toegepast – momenteel ook al door een aantal provincies in het kader van bibliotheekvernieuwing – en genereert verhoogde betrokkenheid, met als bijkomend effect dat het totale budget voor vernieuwing stijgt. Voorwaarde hiertoe is wel dat in het Bibliotheekcharter wordt opgenomen dat bibliotheken en PSO's door de financierende overheden wordt toegestaan een deel van hun reguliere budget in te zetten voor het ontwikkelen van innovatieprojecten. De Raad herhaalt in dit verband zijn advies helderheid te scheppen over datgene wat alle PSO's binnen hun publiekrechtelijke ruimte kunnen ondernemen, zodat daar tussen de provincies eenduidigheid in bestaat.

Voor de matchingsbijdrage, maar ook voor de uitrol van succesvolle vernieuwingsprojecten is mogelijk extra geld nodig. Hiervoor moet op provinciaal en gemeentelijk niveau ruimte worden gevonden. Dit kan door de beschikbaarstelling van extra middelen, maar een oplossing kan ook gelegen zijn in de invoering van een omslagstelsel, dan wel een andere vorm van gewijzigde prioriteitstelling.

Dit raadsadvies is voorbereid door de commissie Bibliotheken van de Raad voor Cultuur, bestaande uit Bas Savenije (voorzitter), Tineke van Ham, Anne Rube, Huub Leenen en Cile Schulz (secretaris).

Bijlage

Adviesaanvraag

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 inloopcentrum.' 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 informatiegedrag 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.

Hoogachtend,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Ronald H.A. Plasterk