



RAPPORT

De robuuste bibliotheek

Gids richting een toekomstgerichte
bibliotheek in elke gemeente

7 juni 2023

Afbeelding voorzijde: openbare bibliotheek te Hoogezand, in 2022 uitgeroepen tot 'beste bibliotheek van Nederland'. Foto: Karin Weijs.

RAPPORT

De robuuste bibliotheek

Gids richting een toekomstgerichte bibliotheek in elke gemeente

Cor Wijn, Bastiaan Vinkenburg

7 juni 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4	5. Organisatiekracht	36
1.1 Gids met een visie	4	5.1 Aspecten van organisatiekracht	36
1.2 Bibliotheekconvenant.....	4	5.2 Organisatiekracht is mede afhankelijk van externe factoren.....	37
1.3 Versterking van het fysieke bibliotheeknetwerk	5	5.3 Bevolkingsdichtheid is (mede) bepalend voor de opgave	37
1.4 Het concept van de robuuste bibliotheek.....	5	5.4 Organisatorische context beïnvloedt het bedrijfsmodel.....	38
1.5 Woord van dank.....	6	5.5 Een typologie van bedrijfsmodellen.....	39
2. Transparantie	7	5.6 Succesfactoren bij gedeelde huisvesting.....	41
2.1 Basis voor afspraken	7	Bijlagen	42
2.2 Beleidsgestuurde relatie tussen gemeente en bibliotheek	7	B1 Het subsidieproces in zes stappen	43
2.3 Rolverdeling tussen gemeente en bibliotheek	9	B2 De mate van stedelijkheid van Nederlandse gemeenten	45
2.4 Hoogte van de subsidie	10	B3 Typologie van bedrijfsmodellen	49
2.5 Toerekenen van kosten en baten	10	B4 Programma van eisen voor het administratief systeem.....	50
2.6 Het Iglo-model.....	12	B5 Bibliotheken als merit goods	52
2.7 Bibliotheekspecifiek Iglo-model	13		
2.8 Naar een gestandaardiseerd dienstenoverzicht.....	14		
2.9 Methode van toerekening	17		
3. Kwaliteit	20		
3.1 Basis via certificering	20		
3.2 Normen.....	20		
3.3 De kwaliteit van de dienstverlening.....	22		
3.4 Een strategie gericht op samenwerking.....	22		
3.5 Samenwerking over organisatiegrenzen heen.....	24		
3.6 Organisatienetwerken en maatschappelijke meerwaarde.....	24		
3.7 Succesfactoren voor organisatienetwerken.....	25		
4. Van effect naar impact	26		
4.1 De impact van de bibliotheek	26		
4.2 Dienstverlening in verandering.....	26		
4.3 Sturen op activiteiten	27		
4.4 Zicht op effecten.....	29		
4.5 Onderzoeken naar de effecten van lezen.....	32		
4.6 Onderzoek welke doelgroepen je wel en niet bereikt	33		
4.7 Randvoorwaarde voor impact: nabije voorziening.....	34		

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Gids met een visie

Dit document is een gids, gericht op het tot stand brengen van een toekomstgerichte bibliotheek in iedere gemeente. Het doel van de gids is om inzichtelijk te maken wat ervoor nodig is om openbare bibliotheken 'robuust' te maken. De gids gaat over de condities waaronder er gesproken kan worden van een 'robuuste bibliotheek'. Er is geen standaardoplossing. Die condities zijn in belangrijke mate contextafhankelijk: de mate van robuustheid wordt beïnvloed door de situatie waarin een bibliotheek zich bevindt.

In dit eerste hoofdstuk schetsen wij de aanleidingen en de noodzaak om de bibliotheekvoorzieningen in het gehele land te verstevigen. Staatssecretaris Gunay Uslu van Cultuur & Media heeft dit tot een speerpunt van haar beleid gemaakt. Zij bouwt daarmee niet alleen voort op afspraken die met de sector waren gemaakt, zij stelt daarvoor ook een forse hoeveelheid middelen ter beschikking aan gemeenten.

De gids komt tot stand onder een gunstig gesternte waarbij veel ontwikkelingen tegelijk plaatsvinden. Gemeenten en bibliotheken kunnen in de komende periode inzetten op het versterken van de vier onderdelen van de robuuste bibliotheek: het vergroten van (1) de financiële transparantie, (2) de kwaliteit, (3) het maatschappelijk effect en (4) de organisatiekracht. Deze gids kan behulpzaam zijn bij het zetten van de juiste stappen.

1.2 Bibliotheekconvenant

In het Bibliotheekconvenant 2020-2023 hebben de drie overheden alsmede de KB, de VOB en SPN afspraken gemaakt over de bijdrage van het bibliotheekwerk aan drie grote maatschappelijke opgaven:

- Een geletterde samenleving
- Participatie in de informatiesamenleving
- Een leven lang ontwikkelen

In het convenant is afgesproken dat de bibliotheek hiertoe een robuuste organisatie moet zijn die goed bereikbaar en toegankelijk is. Partijen spraken met elkaar de ambitie uit om de robuustheid van bibliotheekorganisaties te behouden en te vergroten. De VOB zegde toe lokale bibliotheken te zullen ondersteunen met het ontwikkelen van en experimenteren met verschillende modellen inclusief bijbehorende financieringsmogelijkheden. Hierover staat in het convenant:

“Om tot een goed overleg met de gemeenten (...) te kunnen komen, is het nodig dat het inhoudelijke aanbod van de bibliotheek en de kosten die gepaard gaan met het realiseren van dit aanbod duidelijk kunnen worden geschetst (en transparant worden gemaakt). Daarom spreken partijen af een gedragen model te ontwikkelen waarmee bouwstenen voor een kwalitatief goede dienstverlening worden vastgesteld en wordt uitgewerkt wat financieel nodig is om de dienstverlening te kunnen bieden. Het model helpt bibliotheken en gemeenten om met elkaar vast te stellen: wat willen gemeenten bereiken voor hun burgers? Wat voor aanbod kan de bibliotheek op dat punt bieden? Wat zijn de opbrengsten van dat aanbod (voor de gemeente en hun burgers)? Wat gaat dat kosten? Het model gaat over alle terreinen van het bibliotheekwerk en maakt gebruik van goede voorbeelden. De grootte van de bibliotheek is een variabele, zodat het model toepasbaar is voor bibliotheken in steden én voor bibliotheekwerk op het platteland.”

1.3 Versterking van het fysieke bibliotheeknetwerk

In haar Kamerbrief van 4 november 2022¹ geeft staatssecretaris Gunay Uslu een impuls aan het versterken van het stelstel van openbare bibliotheken. Zij houdt een warm pleidooi voor de betekenis van openbare bibliotheken. Zij stelt dat openbare bibliotheken sinds circa 2010 hun maatschappelijke functies succesvol hebben verbreed en hun impact hebben vergroot. Zij constateert echter dat in dezelfde periode het fysieke bibliotheeknetwerk is verschaald. Er zijn gemeenten en wijken zonder openbare bibliotheek en er zijn te veel situaties waar wel een bibliotheek aanwezig is, maar deze onvoldoende is toegerust (gebouw, personeel, collectie, openingstijden, activiteiten) om de maatschappelijke functies te kunnen vervullen. Uslu stelt dat het uitgangspunt van de Wsob, dat alle inwoners van Nederland binnen een redelijke afstand toegang hebben tot een volwaardige openbare bibliotheek, niet overal is waargemaakt.

Het is kabinetsbeleid om te streven naar een toekomstgerichte bibliotheek(voorziening) in elke gemeente. Het coalitieakkoord van het huidige kabinet spreekt over een 'toekomstgerichte bibliotheekvoorziening in elke gemeente'. Het begrip 'toekomstgerichte bibliotheekvoorziening' omvat verschillende aspecten. Uslu verstaat hieronder: een goed bereikbare openbare bibliotheek die de hele breedte aan maatschappelijke bibliotheekfuncties aanbiedt en daarmee van belang is voor de lokale gemeenschap. Het is een fysieke plek met een relevante digitale aanwezigheid en een robuuste bestuurlijke en financiële verankering.

De nadruk van de maatregelen van het kabinet voor de korte termijn ligt op gemeenten zonder fysieke bibliotheek en op de terugkomst en verbetering van de bibliotheek in wijken met een grote maatschappelijke opgave en in niet-stedelijke regio's waar de afstand tot de bibliotheek te groot is geworden. Het kan de voorkeur hebben als buurgemeenten in plaats van beperkte eigen fysieke locaties samen één volwaardige bibliotheekvoorziening realiseren. In 2023 en 2024 worden de totstandkoming en verbetering van vestigingen gericht gestimuleerd via een specifieke uitkering (Spuk) aan gemeenten.

Na afloop van de periode van reparatie van het netwerk worden de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de bibliotheek in gemeenten vanaf 2025 structureel geborgd via een wijziging van de Wsob. Uslu neemt zich voor de huidige 'bevorderingstaak' in de Wsob om te zetten in een zorgplicht voor gemeenten en provincies. Zij geeft daarmee uitvoering aan de motie Mohandis c.s. van 7 juli 2022, waarin de regering wordt verzocht 'te komen tot een wetswijziging die de toegang tot een volwaardige bibliotheek voor elke inwoner van Nederland garandeert.' De zorgplicht heeft als doel dat het netwerk kwantitatief en kwalitatief in stand blijft en kan bijdragen aan lokale maatschappelijke opgaven. Bij de invoering van de wetswijziging worden structurele middelen toegevoegd aan het gemeentefonds volgens een nader te bepalen verdeelmodel. Deze gids biedt een handreiking om te komen tot zo'n verdeelmodel. We introduceren hiertoe een bibliotheekspecifiek model met zes bouwstenen, waarvan er drie noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de wettelijke taken en dus in de toekomst aan de zorgplicht.

1.4 Het concept van de robuuste bibliotheek

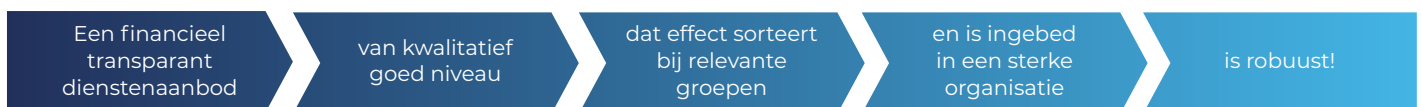
Het is aan bibliotheken om te werken aan maatschappelijke vraagstukken en hiervoor passende vormen van dienstverlening te ontwikkelen die inspelen op telkens veranderende omstandigheden. De vraag is hoe de bibliotheekorganisaties daarbij 'robuust' kunnen zijn. Een omschrijving van de robuuste bibliotheek die aansluit op het kabinetsbeleid is een toekomstbestendige bibliotheek die maatschappelijk relevant is. Het is een organisatie die voldoende *wendbaar* kan reageren op de behoeften van het publiek, de wensen van subsidiegevers en ontwikkelingen op technologisch gebied. Bovendien is een robuuste de bibliotheek voldoende *weerbaar* om onder wisselende omstandigheden wel continuïteit te kunnen bieden.

¹ [Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen \(Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Een bibliotheek kan naar onze mening worden aangemerkt als robuust als wordt voldaan aan vier criteria:

Graadmeters voor robuustheid	Trefwoorden
1. De organisatie weet naar stakeholders (waaronder de gemeente) inzichtelijk te maken welke diensten worden geleverd voor welke groepen, tegen welke prijs en met welk maatschappelijk effect. Alleen als dit inzicht op een heldere manier wordt geboden is het duidelijk te maken welk niveau van structurele financiering nodig is.	Transparantie (financieel)
2. De voorziening is professioneel georganiseerd, zodat zij – in samenwerking met andere organisaties - kan leveren wat wordt gevraagd. In het bijzonder zijn dat diensten die een bijdrage leveren aan de drie maatschappelijke opgaven. Van belang is het concept van netwerksamenwerking om de dienstverlening te realiseren.	Kwaliteit (professionaliteit)
3. De organisatie slaagt er aantoonbaar en duurzaam in de doelgroepen te bereiken voor wie de diensten zijn ontwikkeld. Dit betekent doorgaans dat er geen grote financiële of fysieke belemmeringen zijn om van de diensten gebruik te maken.	Direct en indirect effect (doelgroepen)
4. De organisatie is voldoende stevig. Bij een bibliotheek staat de kracht van de organisatie in relatie tot de complexiteiten waarmee zij heeft te maken. Het gaat dan vooral om (a) de maatschappelijke opgave(n) waaraan moet worden gewerkt en (b) de organisatorische context waarbinnen wordt gewerkt.	Organisatiekracht

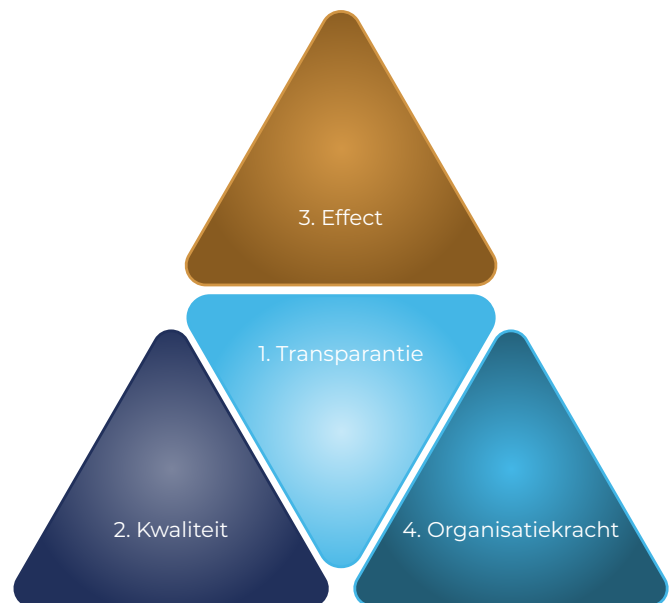
De logica van de robuuste bibliotheek luidt als volgt:



Figuur 1.

Het concept van de robuuste bibliotheek kan worden verbeeld als piramide, met financiële transparantie als centraal onderdeel. In deze gids werken wij het concept van de robuuste bibliotheek nader uit aan de hand van deze vier onderdelen, waarbij we in het slothoofdstuk een aantal verschillende bedrijfsmodellen de revue laten passeren. De gids is bedoeld om bibliotheken en gemeenten te helpen om het goede gesprek te voeren over:

- wat gemeenten willen bereiken voor hun burgers;
- welk aanbod de bibliotheek – soms in samenwerking met anderen - op dat punt kan bieden;
- wat de opbrengsten van dat aanbod (voor de gemeente en hun burgers) zijn;
- wat dat gaat kosten.



Figuur 2.

1.5 Woord van dank

Deze gids is tot stand gekomen door de samenwerking met een groot aantal betrokkenen, waaronder een stuurgroep met daarin Annelies Bakelaar, Perry Moree, Gerard Meijer, Sabine Margés-van Tongeren, Eric van der Wal en Klaas Gravesteijn en een werkgroep, bestaande uit Peter Voortman, Marc Jacobs, Bert Kok, Joost Zijdeveld en Eric van der Wal. Het doel was in goede samenspraak te komen tot een document dat bouwstenen biedt waarmee een solide fundament kan worden gelegd voor een kwalitatief goede bibliothecaire dienstverlening ('de robuuste bibliotheek'). Zonder de betrokkenheid en inzet van de stuurgroep en de werkgroep was deze gids niet tot stand gekomen.

Een speciaal woord van dank is op zijn plaats voor Marc Jacobs, Ilona Ebels, Rachel van den Hoogen en Mariet Wolterbeek. Zij deelden ruimhartig hun kennis met ons wat betreft de ordening van het dienstenaanbod van de bibliotheken en de wijze van toerekening van kosten en baten, die aan de orde komen in hoofdstuk 3. Dit aspect kan worden gezien als de kern van deze gids.

HOOFDSTUK 2

Transparantie

2.1 Basis voor afspraken

Een cruciaal aspect van de robuustheid van een openbare bibliotheekvoorziening is de vraag of er naar de stakeholders (waaronder de gemeente) voldoende inzichtelijk gemaakt kan worden welke diensten worden geleverd voor welke groepen, tegen welke prijs en met welk maatschappelijk effect. Ook is belangrijk dat helder wordt gemaakt met welke organisaties wordt samengewerkt. Alleen als over deze zaken op een heldere manier inzicht wordt geboden is het duidelijk te maken welk niveau van structurele financiering nodig is.

Het is belangrijk dat de bibliotheek met de gemeente(n) als haar voornaamste financier het gesprek voert en vervolgens ook afspraken maakt over wat voor bibliotheek de organisatie wil zijn en wat de complexiteiten zijn van de context waarin wordt geopereerd. Daarover gaat dit hoofdstuk.

Bibliotheken hebben soms de zorg dat een dienstenboek leidt tot 'cherry picking' door een gemeente. Maar de ervaring wijst het tegendeel uit: het leidt juist tot een zakelijk en goed gesprek over wat een dienst bijdraagt. In plaats van te 'shoppen' in de diensten blijken gemeenten, omdat ze weten wat ze krijgen, vaak bereid om meer diensten af te nemen en hiervoor beter te betalen. De autonomie van bibliotheken blijkt door een transparant dienstenoverzicht niet in het geding te komen.

2.2 Beleidsgestuurde relatie tussen gemeente en bibliotheek

De kern van gemeentelijke beleid wordt bepaald door de politieke agenda: het coalitieakkoord, de (bestuurlijke) visie, de maatschappelijke effecten die worden nagestreefd. Het subsidiëren van een bibliotheekvoorziening (of een andere culturele of educatieve organisatie) is in dit licht altijd instrumenteel van aard. In wezen gaat het om de activiteiten en de prestaties die worden verricht om bij te dragen aan de (politieke) agenda en niet om de organisatie die deze verricht.

De legitimiteit van de openbare bibliotheek wordt gevormd door de maatschappelijke waarde die aan de diensten (en daarvan afgeleid soms ook producten) van de openbare bibliotheek wordt gehecht, de maatschappelijke vraag naar deze diensten én de verantwoordelijkheid die gemeenten zich hierbij aanmeten. Gemeenten doen dat met beleid dat onder verschillende noemers in programma's wordt ingericht. In deze programma's benoemt de gemeente haar beleidsdoelstellingen en beleidsresultaten die zij verwacht te behalen in een bepaalde periode met behulp van bepaalde instrumenten. De maatschappelijke waarde die zich vertaalt in de rol van bibliotheken is ook benadrukt in de Memorie van Toelichting bij de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob, 2015):

“Met hun brede publieksbereik en algemene toegankelijkheid spelen de openbare bibliotheken een belangrijke rol bij de verspreiding van informatie, kennis en cultuur. De overheidsbemoediging bij het openbare bibliotheekwerk heeft zijn basis in algemene zin in artikel 7 van de Grondwet, in samenhang met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Deze artikelen waarborgen de vrijheid van meningsuiting en impliceren daarbij de mogelijkheid voor iedere burger kennis te kunnen nemen van informatie. In het Manifest over de openbare bibliotheek heeft de Unesco deze algemene principes vertaald naar opdrachten aan de overheden en aan de bibliotheeksector.

Deze algemene beginselen hebben hun neerslag gekregen in de bestaande bibliotheekbepalingen. In de wetsgeschiedenis van deze bepalingen wordt de openbare bibliotheek gepositioneerd als publieke toegangspoort tot informatie, educatie en cultuur. De openbare bibliotheek onderscheidt zich daarbij fundamenteel van andere aanbieders van informatie door te functioneren vanuit een aantal publieke waarden: betrouwbaarheid, onafhankelijkheid, authenticiteit, pluriformiteit en toegankelijkheid. Deze publieke waarden zijn zowel op het fysieke als op het digitale domein van toepassing.”

In de Rijnbrink en VOB-publicatie Koersvast gefinancierd! (2015) zijn zes waarden benoemd, zes ‘domeinen van impact’:

1. *Educatief/cognitief*: de bibliotheek draagt bij aan de ontwikkeling van de capaciteiten van mensen door kennisontwikkeling, opinievorming, mediawijsheid en taalontwikkeling
2. *Economisch*: de bibliotheek draagt bij aan het economisch klimaat van een stad of wijk: zij biedt werkgelegenheid, legt ondernemerschap aan de dag, organiseert evenementen en bevordert de employability van mensen.
3. *Sociaal*: de bibliotheek draagt bij aan democratie en burgerschap, sociale cohesie, participatie en onderling begrip.
4. *Cultureel*: de bibliotheek draagt bij aan persoonlijke verrijking en het versterken van de diversiteit. Creativiteit en verbeelding worden door de bibliotheek gestimuleerd. Door lezen en literatuur worden perspectieven verbreed en groeit het begrip voor (lokale) identiteit en voor de eigenheden van een gemeenschap.
5. *Affectief*: de bibliotheek draagt bij aan welzijn, tevredenheid, plezier in het leven, geluk en succes.
6. *Ruimtelijk*: de bibliotheek draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving, een levendig straatbeeld en aan de aantrekkelijkheid van dorpskernen en stadscentra.

Wie deze waarden overziet, kan vaststellen dat de bibliotheek een publieke voorziening is: haar functies hebben nut voor de gehele gemeenschap. Het is uitdagend om de waarden te concretiseren in afspraken. In de Wsob staat dat de gemeenten verantwoordelijk is voor het lokale bibliotheekwerk. De lokale verantwoordelijkheid heeft betrekking op de beschikbaarheid, de omvang en de kwaliteit van de voorziening. In de wet wordt voorts geformuleerd welke vijf functies een openbare bibliotheekorganisatie behoort te vervullen. Zoals al is opgemerkt in de Inleiding streeft het kabinet naar het toevoegen van een zorgplicht voor gemeenten aan de Wsob waar het gaat om zaken als een uitleenfunctie, een taalhuis, een Informatiepunt Digitale Overheid et cetera.

De wettelijke basis wordt veel steviger met een dergelijke zorgplicht. In de relatie tussen gemeenten en openbare bibliotheken wordt nu de inhoudelijke verbinding tussen gewenste beleidsresultaten en de prestaties van de bibliotheek gelegd via wat heet ‘de beleidsgestuurde subsidierelatie’. Het is zaak deze relatie helder op een rij te krijgen en vast te leggen in prestatieafspraken en subsidieovereenkomsten.

Omschrijving van begrippen

Prestaties: bij een ‘prestatie’ gaat het om de handeling die wordt verricht door de bibliotheek. Deze handeling leidt tot een bepaald vooraf gedefinieerd resultaat dat tegemoetkomt aan de verwachtingen die de gemeente hierover in zijn beleid heeft opgenomen. Zo gaan we er bijvoorbeeld vanuit dat vanuit dat het openstellen van een of meerdere informatiepunten door de bibliotheek ertoe leidt dat bewoners zich gemakkelijker informatie of kennis eigen kunnen maken en dat een cursus ertoe leidt dat kennis of vaardigheden daadwerkelijk worden opgedaan. Een prestatie is altijd een handeling. Het begrip prestatie wordt vaak in synoniem gebruikt met ‘activiteit’ en ‘output.’ In de Model Algemene subsidieverordening van de VNG (2019) wordt gesproken van activiteiten.

Resultaat: we spreken over een resultaat als de prestatie (handeling) daadwerkelijk ergens toe leidt. Bij een informatiepunt zou dat dan gaan om het werkelijke aantal bezoeken of, als dat vast te stellen is, het beter geïnformeerd zijn van bewoners over een bepaald onderwerp. Bij een cursus kan het resultaat worden uitgedrukt in het aantal deelnemers dat hem afrondt of een diploma haalt. Het begrip resultaat wordt vaak in verband gebracht met ‘outcome.’ Als het gaat om een resultaat met brede en/of blijvende impact, bijvoorbeeld toename van sociale cohesie of afname van alfabetisme, spreken we over een ‘maatschappelijk effect’.

2.3 Rolverdeling tussen gemeente en bibliotheek

In de presentatie *Diensten- en Productenboek als sturingsinstrument* door Marc Jacobs (2022) staat een figuur waarmee de relatie tussen bibliotheek en gemeente helder wordt getypeerd:

Rolverdeling	
Opdrachtnemer (bibliotheek)	Opdrachtgever (gemeente)
<ul style="list-style-type: none"> ■ doet voorstel dienstenpakket ■ bepaalt wijze van uitvoering ■ voert uit, monitort en rapporteert 	<ul style="list-style-type: none"> ■ bepaalt beleid en budget ■ maakt keuze in aanbod ■ evalueert en stelt bij

Figuur 3.

In een subsidieovereenkomst (met bij voorkeur een meerjarige werkingskracht) kunnen gemeenten en openbare bibliotheken afspraken maken over streefdoelstellingen ten aanzien van gebruik, uitleningen, raadplegingen en/of diensten. In hun beschikking tot subsidieverlening aan openbare bibliotheken leggen gemeenten onder meer vast:

- Welk subsidiebedrag ter beschikking wordt gesteld
- Welke prestaties de openbare bibliotheek zal leveren
- Welk deel van de huisvestingslasten (incl. energie) van de bibliotheekvoorziening wordt gesubsidieerd
- Welke (jeugd-)tarieven de openbare bibliotheek zal hanteren
- Welke wettelijke bepalingen en/of verordeningen van toepassing zijn op de subsidiëring

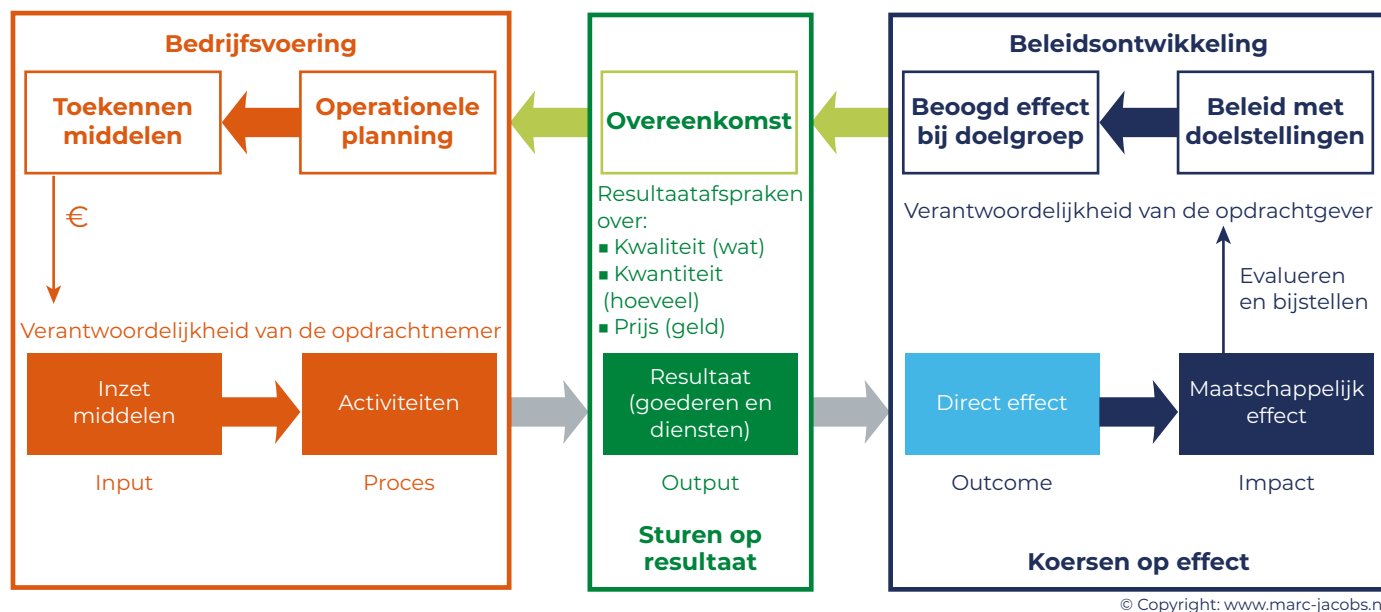
De gemeenten hebben de zorg voor het opdrachtgeverschap aan de openbare bibliotheken. Het is de gemeente die de maatschappelijke opgave stelt en die van daaruit vragen en opdrachten uitzet naar maatschappelijke instellingen of private ondernemers. Het gemeentelijke domein is dat van de wat-vraag: wat heeft de burger in onze gemeente nodig op gebieden als wonen, werken, weten en welzijn en wat kunnen of moeten we daar als lokale overheid voor inzetten? Als het gaat om maatschappelijke vraagstukken dan kiezen de meeste gemeenten voor een subsidieregeling die maatschappelijke organisaties 'uitnodigt' om activiteiten of initiatieven te ontwikkelen die kunnen beantwoorden aan deze vraagstukken. In een aantal gevallen kiezen gemeenten bewust voor een inkooprelatie. Dat gebeurt veelal als het de gemeente zelf op voorhand duidelijk is hoe een vraagstuk moet worden opgelost maar daar geen eigen personeel voor kan of wil inzetten.

De maatschappelijke instellingen zoals openbare bibliotheken hebben vanuit hun eigen verantwoordelijkheid als organisatie maar ook als opdrachtnemer dan wel uitvoerder te maken met de hoe-vraag: hoe gaan we om met de gesignaleerde maatschappelijke vraag, hoe krijgt onze dienstverlening vorm en hoe richten we onze bedrijfsvoering daarop in?

In het subsidieproces spelen gemeente en openbare bibliotheek diverse rollen gebaseerd op de verschillende vraagdomeinen. Ze hebben als 'partners' een rol in de signalering van de maatschappelijke vraag, in het maken van afspraken over te verrichten prestaties en in de evaluatie van het gevoerde beleid. Tegelijk is er sprake van ongelijkwaardige rollen waarbij de openbare bibliotheek subsidievragers is en de gemeente beleidsbepaler is en eenzijdig beschikt als subsidiegever. Beide zijn vanuit hun rol verantwoordelijk voor het zichtbaar bereiken van resultaten in de beantwoording van de maatschappelijke vraag. In bijlage 1 van deze publicatie geven we de zes stappen weer die het beleidsgestuurde subsidieproces idealiter doorloopt.

Marc Jacobs, die voor VNGconnect een masterclass over bibliotheekbeleid verzorgt voor gemeenteambtenaren, zet de planningscyclus centraal: plannen, doen, evalueren en bijstellen. Aan de hand van deze cyclus laat hij zien wat de rolverdeling ten aanzien van het ontwikkelen en realiseren van beleid en effecten tussen gemeente (opdrachtgever) en bibliotheek (opdrachtnemer).

De planningscyclus (op de volgende pagina) maakt inzichtelijk dat het plannen loopt van beleid met doelstellingen naar het toekennen van middelen (in onderstaand schema van rechtsboven naar linksboven). Daarna volgt het 'doen' dat begint bij het inzetten van middelen en het uitvoeren van activiteiten die leiden tot resultaten (goederen en diensten). Die resultaten hebben vervolgens effecten in de samenleving. In het schema van linksonder naar rechtsonder. Na afloop van het doen en het optreden van effecten volgt de evaluatie en het bijstellen van het beleid. Dat is de blauwe pijl rechts.



Figuur 4.

2.4 Hoogte van de subsidie

Het is belangrijk dat bibliotheken en de activiteiten, diensten dan wel merit goods die een bibliotheek levert op een adequaat niveau worden gefinancierd. Wat dat niveau is, is contextueel bepaald. Deze gids dient mede om het gesprek tussen gemeente en bibliotheek over de benodigde subsidie te faciliteren. In bijlage 5 staat een pleidooi over het subsidiëren van merit goods als tegenhanger voor marktwerking.

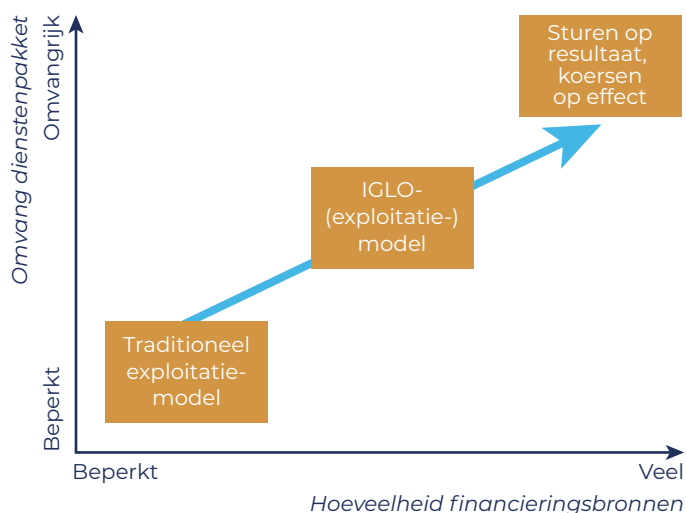
In 2003 werd een voor die tijd geldende minimumhoogte van de subsidie van de gemeente aan de openbare bibliotheek vastgesteld: dat werd het 'instapniveau' genoemd. Het instapniveau omvatte een naar gemeentegrootte gedifferentieerd subsidiebedrag per inwoner per jaar: € 11,- in gemeenten met 30.000 of minder inwoners; € 12,- in gemeenten tussen 30.000 en 90.000 inwoners en € 15,- in gemeenten met 90.000 of meer inwoners (prijspeil 2003). Deze normbedragen waren exclusief de huisvestingslasten.

Mark Deckers en Thomas van Dalen rekenden in juni 2022 uit, dat als de instapnormen uit 2003 zou zijn geïndexeerd naar 2020 (het laatste jaar dat we volledige Wsob-gegevens hebben) deze afgerond zouden uitkomen op € 15, € 16 en € 20 per inwoner. Als deze geïndexeerde norm wordt afgezet tegen de feitelijke subsidies in 2020, dan blijkt volgens Deckers dat anno 2020 slechts 33% van de bibliotheken de financieringsnorm haalt, terwijl dat in 2003 nog 80% was. Daarbij tekent hij wel aan dat inhoudelijk het bibliotheekwerk van 2022 niet meer goed vergelijkbaar is met het bibliotheekwerk in 2003. Ook de bibliotheekorganisaties zijn vaak sterk veranderd, en in lijn daarmee ook de bedrijfsvoering ervan.

2.5 Toerekenen van kosten en baten

Belangrijk voor de robuustheid van de openbare bibliotheekvoorziening is de mate waarin de organisatie naar de subsidiënt inzichtelijk weet te maken welke diensten worden geleverd voor welke groepen, tegen welke prijs en met welk maatschappelijk effect. Het is belangrijk dat de bibliotheek met de gemeente hierover het gesprek voert. De ervaring leert dat gemeenten dit type gesprek op prijs stellen. In plaats van een 'black box' wordt de bibliotheek dan voor hen transparant: het is duidelijk voor welke diensten de subsidie wordt aangewend.

Er zijn verschillende 'scholen' waar het gaat om methoden van kosten (en baten) toerekenen. Er zijn voorstanders van de methodiek van integrale kostprijs waarbij alle kosten en baten worden toegerekend aan activiteiten. Nadeel hiervan is dat de kostprijs daarmee net zo snel varieert als de mix van activiteiten. Andere vormen zijn minder vergaand en rekenen alleen de directe kosten en baten toe aan de activiteiten en laten de huisvestingslasten (of de huisvesting én de beheersorganisatie) bij het toerekenen achterwege. Gesteld kan worden dat naarmate de dienstverlening omvangrijker wordt en het aantal financieringsbronnen toeneemt, de behoefte aan een vorm van toerekening groter wordt. Bij bibliotheken zien we dan ook een ontwikkeling van eenvoudige exploitatiemodellen naar steeds exactere manieren om de kosten en de baten van een exploitatie inzichtelijk te maken. Gemeenten stellen over het algemeen veel prijs op zoveel mogelijk inzicht in kosten en baten, in relatie tot activiteiten en effecten.



Figuur 5.

Een lastig punt hierbij doet zich altijd voor als blijkt dat de gemeente de kostprijs van een bepaalde dienst niet helemaal (of helemaal niet) wil dekken. Om op langere termijn robuust te blijven en geen speelbal te worden van gemeentelijke en politieke kortetermijnkeuzes adviseren wij bibliotheken om hierin principieel te zijn en de dienst niet aan te bieden als deze niet volledig wordt gesubsidieerd. Wij doen dit in het besef dat bibliotheekdirecties en -medewerkers dit vaak moeilijk vinden, gedreven als zij doorgaans zijn om een zo breed mogelijk palet aan diensten aan te bieden. Op de langere termijn doet het schipperen met de kostprijs van diensten echter onvermijdelijk afbreuk aan de robuustheid van de voorziening. Toekomstbestendigheid vergt flexibiliteit en dat kan betekenen dat een bibliotheek sommige diensten moet loslaten. Het helpt dan des te meer om transparant te kunnen zijn over de toegevoegde waarde én de meerkosten die samenhangen met het palet van producten en activiteiten. Er zijn goede ervaringen met het opstellen van een compleet productenboek.

Een randvoorwaarde is uiteraard dat de financiële administratie helemaal op de manier van werken is ingericht. Alle kosten en baten worden op strikte én transparante wijze aan de producten toegerekend.

Goed voorbeeld van een Productenboek

De Bibliotheek Z-O-U-T (Zuid Oost Utrecht) is een samenwerkingsverband van bibliotheken van de gemeenten Utrechtse Heuvelrug, Renswoude, Rhenen en Wijk bij Duurstede. De organisatie heeft 13 vestigingen. Bij het samengaan in 2006 vond directeur Mariet Wolterbeek het belangrijk om goed naar de afzonderlijke gemeenten te kunnen verantwoorden waarvoor de subsidie werd gebruikt. Daartoe introduceerde zij een Productenboek. Hierin staat weergegeven welke activiteiten Z-O-U-T verricht en welk prijskaartje daaraan hangt. Vanaf 2011 is aan de producten ook een methode van effectmeting gekoppeld die in 2015 en 2018 is herhaald.

Het uitrekenen van de prijs werd mogelijk doordat Z-O-U-T alle kosten en baten aan de producten is gaan toerekenen. De basis voor het toerekenen is een gestandaardiseerde set kengetallen als gevolg van beleidsafspraken over collectie, personeel, afschrijfpercentages e.d. Aan de hand van het productenboek kan iedere gemeente zelf bepalen welke producten zij van Z-O-U-T afneemt. Er is een basispakket dat kan worden opgevat als het minimumpakket. Daar bovenop zijn allerlei uitbreidingen mogelijk. Welke dat zijn en wat ze kosten, wordt in het Productenboek beschreven.

Het Productenboek wordt zeer gewaardeerd; door de gemeente én door de medewerkers. De gemeente stelt prijs op de transparantie en is geïnteresseerd in de effectmetingen die worden uitgevoerd. Een gevolg is dat meer afdelingen van de gemeente en ook andere partijen (onderwijs, maatschappelijke ondersteuning) producten van de bibliotheek zijn gaan afnemen.

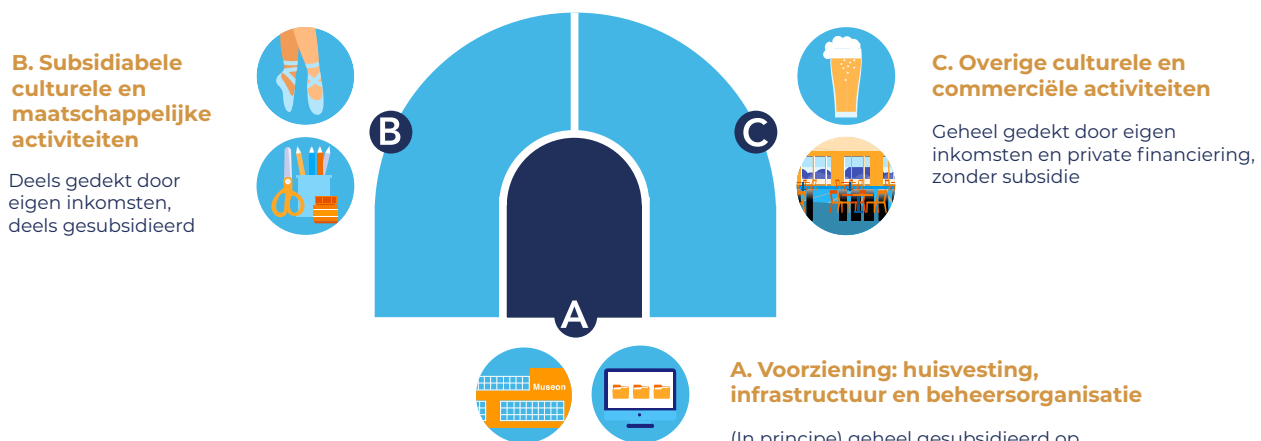
Bij de medewerkers is de aanvankelijk huiver omgeslagen in enthousiasme. Zij waarderen de duidelijkheid en de zakelijke manier van werken. Inmiddels is de systematiek verder geëvolueerd en koppelt Z-O-U-T de medewerkers ook rechtstreeks aan de producten. De medewerkers maken een werkplan dat overeenkomt met de productomschrijving in het Productenboek en zijn budgetverantwoordelijk voor het product, wat als extra motiverend wordt ervaren. Het gevolg is een volwassen taakopvatting met verantwoordelijkheden laag in de organisatie en een management dat voorwaardenscheppend is.

De conclusie van Mariet Wolterbeek na ruim 15 jaar werken met het Productenboek en de effectmetingen is dat transparantie leidt tot coöperatie, zowel extern als intern. Het heeft geleid tot gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten en een grote betrokkenheid van de medewerkers op elkaar.

2.6 Het Iglo-model

Berenschot heeft het Iglo-model ontwikkeld om meer inzicht te genereren in de bedrijfsvoering van gesubsidieerde (culturele) organisaties. Het Iglo-model is door de VNG aangemerkt als 'best practice' omdat het een goede basis legt voor het gesprek tussen de gemeente en gesubsidieerde organisaties. Het Iglo-model wordt in diverse gemeenten gebruikt om de subsidies aan de culturele infrastructuur te identificeren en bij te stellen.

Voor onder meer bibliotheken maar ook schouwburgen en poppodia heeft het Iglo-model bijgedragen aan besluitvorming over meer adequate subsidiebijdragen. We lichten in deze paragraaf het algemene gedachtegoed van het Iglo-model toe. Op basis van dat gedachtegoed werken we in de paragraaf daarna toe naar een specifieke versie van het Iglo-model voor de praktijk van dienstverlening en bedrijfsvoering voor bibliotheken.



Figuur 6.

- In dit model wordt de bedrijfsvoering en de publieke financiering van culturele instellingen verbonden met drie vormen van bestedingen. Het Iglo-model draait om het maken van onderscheid van baten (zowel subsidies als eigen inkomsten) en lasten (zowel materieel als personeel) binnen de begroting naar:
- Voorziening: huisvesting, infrastructuur en staf:** (in principe) geheel te subsidiëren op basis van meerjarige vaste lasten. In het bedrijfsleven worden dit wel de PIOFACH-taken genoemd en omvat alle relevante bedrijfsvoeringselementen die voor de voorziening als geheel van belang zijn. PIOFACH staat voor: Personeelszaken, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting (incl. energie). We kunnen dit ook aanduiden met 'de backoffice'.
 - Subsidiabele culturele en maatschappelijke activiteiten** (de 'prestaties'): deels te dekken door eigen inkomsten, deels gesubsidieerd.
 - Overige culturele en commerciële activiteiten.** Geheel te dekken uit eigen inkomsten en private financiering, zonder subsidie.

In het Iglo-model worden de personele en materiële kosten afzonderlijk in beeld gebracht. De methodiek is verwant aan het systeem van 'direct costing'. Bij de directekostenmethode wordt onderscheid gemaakt tussen de variabele kosten die direct zijn toe te rekenen aan een product en de algemene kosten (overhead) die ten laste worden gebracht aan het geheel.

A. Voorziening: huisvesting, infrastructuur en beheersorganisatie

(In principe) geheel gesubsidieerd op basis van meerjarige vaste lasten

Van de subsidie die culturele organisaties waaronder bibliotheken ontvangen gaat het grootste deel doorgaans naar onderdeel A, vooral naar huur, die meestal terugvloeit naar de gemeente. Culturele organisaties met exploitatieproblemen kunnen met de subsidie vaak de kosten voor onderdeel A al niet gedekt krijgen. De gesprekken tussen gemeenten en culturele organisaties gaan doorgaans over de prestaties die worden geleverd: onderdeel B. Hier zit het bestaansrecht van de culturele organisaties. De mate waarin onderdeel C rendoert wisselt per situatie: de opbrengst uit bijvoorbeeld horeca en verhuur is sterk afhankelijk van de gebruiksfuncties van het gebouw en de ligging ervan in de gemeente. In de praktijk van bibliotheken blijkt onderdeel C vaak beperkt tot een kleine horecafunctie, maar er zijn bibliotheken en zeker multifunctionele organisaties die veel ruimte bieden aan cultureel ondernemerschap. Ook in die gevallen blijft subsidie de onmisbare basis leggen onder delen A (voorziening) en B (subsidiabele activiteiten en prestaties).

Vanuit het gedachtegoed van het Iglo-model kunnen we wat betreft de bibliotheek onderscheid maken tussen enerzijds de exploitatie van de voorziening (gebouw, infrastructuur en staf), dat wil zeggen dat wat in randvoorwaardelijke zin nodig is om diensten aan de burger te kunnen aanbieden en anderzijds de kosten en baten van die diensten zelf. Dit maakt naar de subsidiegever transparant wat de kosten en baten van bepaalde diensten zijn en maakt het voor het management makkelijker om op die activiteiten te sturen.

Het structureren van de bedrijfsvoering conform dit model levert een goede basis voor gesprekken over de subsidie en afspraken over activiteiten tussen gemeente en bibliotheek.

De begrippen producten/diensten/activiteiten

Bibliotheek Z-O-U-T spreekt van producten en werkt met een productenboek. Biblionet Groningen werkt met een diensten- en productencatalogus. De gemeenten hebben het vaak over activiteiten die worden gesubsidieerd. Wat is wijsheid? Welke terminologie verdient de voorkeur?

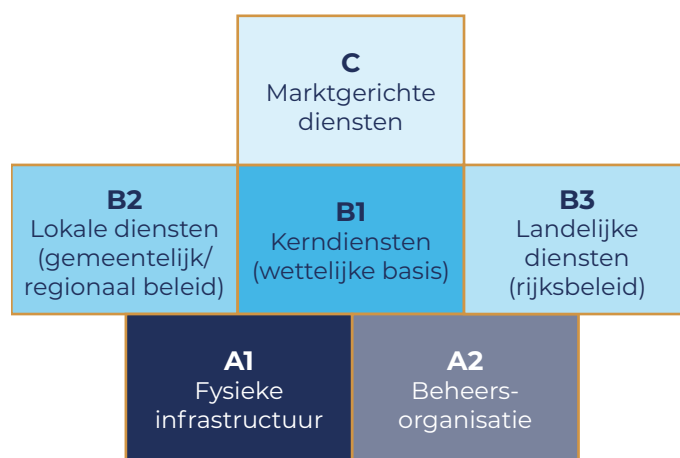
Op de basisschool leer je: als je verkoopt wat je goed kunt, dan verkoop je een dienst. En van een product moet je een voorraadje hebben. Anders gezegd: een dienst is niet-tastbaar en een product (een goed) wel. Maar is het wel zo simpel? Is bijvoorbeeld het ontwerpen van een logo (of een website) een product, of een dienst? En consumenten, zo blijkt, geven steeds meer de voorkeur aan het probleemloos gebruiken van het product boven het kopen en bezitten ervan. Men koopt geen cd's of dvd's, maar luistert naar Spotify en kijkt naar Netflix. Met andere woorden: het afnemen van producten verandert geleidelijk naar het afnemen van diensten.

Verwarrend is verder dat in de marketing alles wat op de markt wordt aangeboden om aan de vraag te voldoen een product wordt genoemd. Het gaat dan zowel om goederen als diensten als voortbrengselen van de geest zoals kunst, kennis, ideeën en systemen. Dat maakt het er niet overzichtelijker op. Daar komt nog eens bij dat de Belastingdienst signaleert dat er ook combinaties kunnen zijn van goederen en diensten. Denk aan een reisbureau dat een reisverzekering verkoopt gecombineerd met een reis. De conclusie kan zijn dat het verschil tussen producten en diensten erg complex is geworden.

Wij vinden dat de activiteiten die bibliotheken ontplooiën voor hun leden en bezoekers het meeste lijken op een dienst. We geven daarom aan dat woord de voorkeur. Vanuit het perspectief van de gemeente spreken we graag over activiteiten. Vooral omdat de gemeente geen scherp omlijnde (btw belaste) diensten wil afnemen, maar bij wil dragen aan het tot stand brengen van activiteiten. De gemeente is overigens ook maar beperkt zelf afnemer, veel eerder opdracht- c.q. subsidiegever.

2.7 Bibliotheekspecifiek Iglo-model

In het onderzoek ten behoeve van deze gids is de behoefte gebleken aan een bibliotheekspecifieke versie van het Iglo-model. Die variant moet generiek van toepassing zijn op bestaande bibliotheekvoorzieningen én specifiek toegespitst kunnen worden op lokale omstandigheden. Vandaar dat het Iglo-model voor de (fysieke) bibliotheekvoorzieningen bestaat uit drie noodzakelijke en vier aanvullende bouwstenen.



Figuur 7.

A1 – Fysieke infrastructuur (noodzakelijk): gebouw, zalen, boekenkasten, techniek, klimaatbeheersing, kantooruimte etc. Belangrijk hierbij is op te merken dat een bibliotheek niet per se over stand-alone infrastructuur hoeft te beschikken. In veel gevallen is gedeelde huisvesting effectiever en efficiënter. Zie ook paragraaf 5.6 over samenwerking in multifunctionele accommodaties en organisaties.

A2 – Beheersorganisatie (noodzakelijk): personele bezetting (management, administratie, boekhouding) en materiële beheersaspecten zoals automatisering.

Zonder invulling van A1 en A2 bestaat er geen bibliotheekvoorziening. Hoe steviger en stabielere deze basis wordt ingevuld, des te meer diensten kan deze basis dragen. Bij een te smalle basis valt het gehele bouwwerk om. Hier staan geen eigen inkomsten tegenover, deze basis vereist publieke financiering.

B1 – Kerndiensten (noodzakelijk): informatiemiddelen, collectie, collectiebeheerders etc. om de wettelijke bibliotheekfuncties te kunnen vervullen en bereikbaar en toegankelijk te zijn voor burgers. Deze kerndiensten omvatten vier gebieden die door veel bibliotheken als basisfuncties worden benoemd: Fysieke & online bibliotheek, Jeugd & educatie, Basisvaardigheden en Leven Lang Ontwikkelen.

B1 is noodzakelijk omdat hiermee minimaal aan de Wsob wordt voldaan en in de toekomst ook aan de zorgplicht. Zonder deze basisdienstverlening heeft de bibliotheek geen maatschappelijke meerwaarde en dus geen bestaansrecht. Er zijn eigen inkomsten zoals contributie, maar publieke financiering is vereist, in de vorm van een structurele exploitatiesubsidie.

B2 – Lokale diensten (lokaal of regionaal beleid, optioneel): diensten die vanuit de lokale en/of regionale overheid (gemeenten, stedelijke regio's, provincies) via lokale bibliotheekvoorzieningen worden geleverd, zoals gemeentelijke beleidsprogramma's gericht op maatschappelijke opgaven zoals onderwijs en welzijn.

Dergelijke dienstverlening komt voort uit lokale en/of regionale behoeften en beleid. Er kan goed gebruik worden gemaakt van de fysieke bibliotheekvoorzieningen in dorpen en wijken. Financiering komt uit verschillende bronnen, met nadruk op programmatische gelden vanuit de lokale en regionale overheden.

B3 – Landelijke diensten (nationaal beleid, optioneel): diensten die vanuit de rijksoverheid via het netwerk van lokale bibliotheekvoorzieningen worden geleverd, zoals maatschappelijke programma's gericht op kansenongelijkheid en Informatiepunten Digitale Overheid.

Dergelijke dienstverlening is niet (overall) verplicht, maar vergroot de maatschappelijke betekenis van de fysieke bibliotheekvoorzieningen aanzienlijk. Financiering komt uit verschillende bronnen, met nadruk op programmatische gelden vanuit de rijksoverheid.

C – Marktgerichte dienstverlening (optioneel): het staat bibliotheken vrij om de beschikbare fysieke voorzieningen te benutten voor het leveren van diensten tegen betaling, waarmee eigen inkomsten kunnen worden gegenereerd. Dit zijn diensten zoals catering, zaalverhuur of detachering van personeel. Er wordt wel gebruikgemaakt van de (gesubsidieerde) voorzieningen maar er gaat geen subsidie naar toe.

Daarmee leidt het bibliotheekspecifieke Iglo-model tot een nadere duiding van de dienstverlening en bedrijfsvoering van een robuuste bibliotheek:

Een robuuste bibliotheek:

- beschikt over een volwaardige fysieke infrastructuur (A1) en een stevige beheersorganisatie (A2)
- is structureel in staat tot het leveren van kerndiensten (B1)
- ontvangt de hiervoor benodigde publieke financiering
- kan zodoende de wettelijke taken vervullen en op termijn aan de wettelijke zorgplicht voldoen
- en is in de gelegenheid om te voorzien in aanvullende lokale, landelijke en marktgerichte diensten (B2, B3, C).

2.8 Naar een gestandaardiseerd dienstenoverzicht

Voor dit rapport hebben wij een analyse gemaakt van de bestaande ordeningen die in omloop zijn van de producten en diensten die bibliotheken leveren, onder meer van Biblionet Groningen, Rijbrink en Z-O-U-T. Als we ordeningen relateren aan de bouwstenen van het bibliotheekspecifieke Iglo-model, dan ziet een gestandaardiseerd overzicht van onderdelen en diensten er als volgt uit. Wij zijn er voorstander van als dit voorbeeld de bibliotheeksector kan helpen om tot een meer eenduidige dienstencatalogus te komen.

Iglo-categorie	Onderdelen	Diensten en doelgroepen
A. Voorziening	A1. Fysieke infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Huur • Gas, water, licht • Servicekosten • Onderhoud • Afschrijvingen
	A2. Beheersorganisatie	<p>Vaste organisatiekosten die niet toerekenbaar zijn aan één van de programmalijnen. Indirecte kosten dus. Het gaat om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personeelszaken • Informatievoorziening • Organisatie (= algemeen management) • Financiën (boekhouding en control) • Automatisering (ICT) • Corporate communicatie
B1. Kerndiensten	Fysieke en online bibliotheek (Wsob-functies 1 en 3) Rijnbrink noemt dit: Leenservice Biblionet: fysieke basisvoorziening bibliotheek	<p>Het samenstellen, beheren en beschikbaar stellen van verschillende soorten media, zowel fysiek als online en zowel voor jeugdleden als voor volwassenen, met inbegrip van (a) het verschaffen van informatie (vraagbemiddeling), (b) middelen om de catalogus te raadplegen, (c) middelen die toegang bieden tot andere digitale bronnen (denk aan Aladin), (d) Bibliotheek aan huis en (e) Aangepast lezen. Te verdelen in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leenservice 0-18 jaar • Leenservice 18+ <p>NB: de bibliotheek-aan-huisservice valt hier ook onder.</p>
B1. Kerndiensten	Jeugd & Educatie (Wsob-functies 1, 3 en 5) Biblionet: Taal als basis	<p>Ondersteuning van voorschoolse voorzieningen, onderwijs en mediatheek voor po, vo en mbo. Waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voor- en vroegschoolse educatie (vve) 0-4 jaar zoals Voortouw en Boekenpret • De Bibliotheek-op-School, po 4-12 jaar • De Bibliotheek-op-School, vo 12-18 jaar • Voorleesexpress • Boekstart (leesbevordering voor peuters) • Stimuleringsprojecten gericht op de jeugd zoals de Kinderboekenweek, kinderjury, de Nationale Voorleesdagen, voorleeswedstrijden • Media-educatie in het po (o.a. Nationaal Media Paspoort, training cyberpesten)
B1. Kerndiensten	Basisvaardigheden (Wsob-functie 2) Biblionet heeft hiervoor twee programmalijnen: <ul style="list-style-type: none"> • werken aan geletterdheid • meedoen in de samenleving 	<p>Activiteiten, cursussen en trainingen rond de vijf basisvaardigheden: rekenen, taal, geld, digitaal en gezondheid. Concreet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taalhuis² • Projecten basisvaardigheden • Cursussen voor kwetsbare groepen zoals laaggeletterdheid, inburgering, • omgaan met de computer of de smartphone (zoals Digisterker), Walk & Talk e.d.
B1. Kerndiensten	Leven Lang Ontwikkelen (Wsob-functies 4 en 5) Biblionet: Een leven lang leren Z-O-U-T: Programma kunst & cultuur	<p>Cursussen, lezingen en activiteiten voor (meer) zelfredzame groepen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landelijke campagnes gericht op volwassenen zoals de Boekenweek, de Spannende Boekenweken, Nederland Leest, Zomerlezen, Poëzieweek en de Bibliotheek maakt je rijker • Literaire avonden, politieke debatten e.d.
B2. Lokale diensten	Specifieke dienstverlening aan scholen	<p>Bv. het organiseren van een onderwijsachterstandenprogramma voor scholen. En: het actief aandacht besteden aan het werk van lokale/regionale auteurs. En: trainingen op maat over mediawijsheid voor leerkrachten primair onderwijs, docenten voortgezet onderwijs en pedagogisch medewerkers kinderopvang. En: informatieavonden voor groepen ouders of docenten over het gebruik van social media door kinderen.</p>
B2. Lokale diensten	Specifieke dienstverlening aan burgers	<p>Bv. het onderhouden van een digitale Uit-agenda of andere digitale fora. En: het vervullen van een VVV-functie. En: een wegwijzer/informatiepunt WMO. En: het verzorgen van een culturele programmering in een cultuurhuis. En: filmavonden verzorgen. En: het organiseren van laagdrempelige exposities. En: het mede organiseren van een (jaarlijkse) culturele manifestatie.</p>
B2. Lokale diensten	Specifieke dienstverlening aan culturele en maatschappelijke organisaties	<p>Bv. de collectie tonen van de lokale historische vereniging. En: het dienen als uitvalsbasis voor een cultuurcoach. En: informatie bijhouden en verspreiden voor amateurkunstverenigingen.</p>
B3. Landelijke diensten	Generieke dienstverlening geïnitieerd en gefinancierd vanuit de rijksoverheid of landelijke ZBO's	<p>Bv. Informatiepunt Digitale Overheid (IDO) En: loket van de Belastingdienst</p>
C. Marktgerichte diensten	Horeca/leescafé	Voor bezoekers en bijverhuringen
	Verhuur zaalruimte en andere faciliteiten	Bv voor lokale verenigingen om te vergaderen.
	Betaalde dienstverlening	<p>Bv verzorgen van trainingen en workshops En: ICT-ondersteuning aan derden En: detachering van personeel aan andere organisaties</p>

2 In het Taalhuis komen initiatieven samen die als gezamenlijk doel hebben de laaggeletterdheid terug te dringen bij de volgende doelgroepen: (1) Laaggeletterde NT1-ers: hieronder verstaan wij twee groepen. 1: inwoners, betrokken bij het arbeidsproces, maar onvoldoende geletterd en met onvoldoende basisvaardigheden. (dreigende kans op werkloosheid). 2: de groep laaggeletterden die op alle gebieden taal- en rekenvaardigheden ontberen. En (2) Laaggeletterde NT2-ers: hieronder verstaan we mensen die Nederlands als tweede taal hebben, met daarin de volgende groepen: 1: Oudkomers, >50 jaar, analfabeten. Deze groep kan het Nederlands niet goed spreken of verstaan. Zij komen niet of nauwelijks de deur uit. Ook kampen zij vaak met gezondheidsproblemen. 2: Oudkomers, <50 jaar, laaggeletterd, onvoldoende tot redelijk Nederlands sprekend. 3: Statushouders. Deze groep is inburgering plichtig, maar zij hebben naast het inburgeringstraject veelal extra ondersteuning nodig. In het Taalhuis wordt samengewerkt met welzijnsinstellingen, Stichting Lezen en Schrijven, lokale, formele en nonformele taalaanbieders en de gemeente.

In deze voorbeeldcatalogus is te zien dat we onder B1 voor elk van de vijf maatschappelijke kernfuncties van de openbare bibliotheek diverse kerndiensten hebben benoemd. Op basis hiervan kan worden gespecificeerd met welke inzet van (vooral) personeel dit gestalte zou kunnen krijgen.

In aanvulling op de kerndiensten kunnen gemeenten en openbare bibliotheken op lokaal niveau afspraken maken over lokale speerpunten (B2). Deze speerpunten kunnen worden geëxpliciteerd aanvullend op de kerndiensten en zullen hiervoor (extra) subsidie verlenen. Dat geldt ook voor de landelijke diensten (B3) die aanvullend kunnen worden gefinancierd vanuit rijksbredeprogramma's of door ZBO's.

In de provincie Utrecht werkt Marc Jacobs in opdracht van de provinciale ondersteuningsinstelling BiSC aan het ontwikkelen van een *handleiding dienstencatalogus voor bibliotheken, gebaseerd op zijn sturingsmodel Sturen op resultaat, koersen op effect*.

Het project zal uitmonden in een voorbeeld catalogus, rekenmethode, monitoring en evaluatie-systematiek en beoogt een koppeling te leggen tussen de Wsob en een voorbeeld 'basis dienstenpakket'.

Diverse bibliotheken kiezen ervoor om het overzicht van hun diensten aan te bieden in de vorm van een catalogus. Zo'n dienstencatalogus is dan de basis voor het gesprek met de gemeente over de subsidiering. Marc Jacobs brengt dit als volgt in beeld.³

Figuur 8.



³ *Diensten- en Productenboek als sturingsinstrument en basis voor de subsidiëring* (2022)

Goed voorbeeld dat 'cherry picking' niet optreedt

Biblionet Groningen werkt in negen gemeenten. Om de subsidienten meer zicht te geven op wat er met de subsidie wordt gedaan (en waarom) introduceerde Biblionet enkele jaren geleden een dienstencatalogus die voor alle gemeenten wat betreft inhoud en tarieven gelijk is. Hiermee wordt naar tevredenheid gewerkt. Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat de dienstverlening op peil is gebleven, bij het merendeel van de gemeenten is gegroeid. Er vindt jaarlijks een systematische indexering van de subsidies plaats vindt. Behalve de dienstencatalogus vormt de bijbehorende plan & control cyclus een belangrijk houvast.

- In het voorjaar vindt met de gemeentelijke beleidsadviseurs en de bestuurders een inventarisatie plaats van de wensen van de gemeenten en wordt vooruitgeblikt op de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen voor het aankomende jaren;
- Vervolgens rekent Biblionet in de zomer de wensen door en actualiseert de dienstencatalogus en stuurt deze voorzien van een advies per gemeente toe;
- Daarna vindt na de zomervakantie nogmaals een gespreksronde plaats met beleidsadviseurs en bestuurders over het voorstel van Biblionet. Bewaakt wordt dat het najaarsgesprek plaatsvindt vóór de gemeentelijke begrotingsbesprekingen.

De cyclus zorgt dat tijdig het goede gesprek wordt gevoerd. Daarbij is het contact met de gemeenten veel inhoudelijker geworden. Zij denken actief mee over de toekomst en visie op bibliotheekwerk in de gemeente, zoals de spreiding van vestigingen. Er is geen neiging tot 'cherry picking' en de gemeenten zijn geïnteresseerd in nieuwe vormen van dienstverlening.

Ter ondersteuning van de werkwijze heeft Biblionet zich verder verdiept in impactmanagement en het doelgroepensegmentatiemodel MOSAIC. Het vergaren van kennis over de indirecte en directe effecten van de dienstverlening is namelijk van belang. Dit vindt ook zijn vertaling in een jaarverantwoording die is geënt op de catalogus en die mede onderwerp van gesprek is in de P&C-cyclus.

De geschetste werkwijze sluit aan bij het streven van Biblionet om te komen tot een vorm van zelforganisatie. Dankzij de catalogus is het voor de medewerkers duidelijker welke diensten ze wel en welke ze niet meer behoren te leveren. Daarbij zijn (deel)budgetten laag in de organisatie belegd. Zo krijgt de professional maximale zeggenschap over de uitvoering van het werk: het 'wat' wordt in het contact met de gemeente bepaald; het 'hoe' kan hij/zij in hoge mate zelf met het team bepalen.

Tot besluit van deze paragraaf merken wij op dat het standaardiseren van het dienstenaanbod geen doel op zich is. Ook is het niet de bedoeling om hier een blauwdruk te geven voor het dienstenaanbod. Er is geen bezwaar tegen als bibliotheken verschillende dienstencatalogi hanteren. Bovendien moet worden onderkend dat de dienstverlening aan voortdurende verandering onderhevig is. Waar het in deze publicatie om gaat, is de manier van denken: creëer transparantie door onderscheid te maken tussen de baten en lasten van de voorziening als zodanig, van de culturele en maatschappelijke activiteiten (de diensten ofwel de 'prestaties') en de overige activiteiten. En reken vervolgens de baten en lasten op adequate wijze toe. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.9 Methode van toerekening

Voor de financiële doorvertaling van de 'robuuste bibliotheek' laten we de aanvullende lokale en landelijke diensten buiten beschouwing en richten we ons op het noodzakelijke deel van de bibliotheekvoorziening, dus de kerndiensten (B1) en op de voorziening (A1 en A2). Daarbij is ons ideaal dat we over een aantal jaren dankzij het gestandaardiseerde dienstenoverzicht kunnen komen tot een systeem van benchmarking waarbij we kunnen zien wat de belangrijkste diensten gemiddeld per inwoner kosten. Zover zijn we echter nog niet, want daarvoor zijn de producten- en dienstenboeken die onder bibliotheken gangbaar zijn nog niet voldoende uniform. Die uniformiteit moet echter wel worden nagestreefd.

Over enkele jaren moet het mogelijk zijn om binnen de kerndiensten en waar mogelijk ook de aanvullende lokale of landelijke diensten de belangrijkste subdiensten te selecteren en te trachten daarvoor uit te rekenen wat gemiddeld per inwoner de kostprijs is. Wij denken dan aan de leenservice 0-18, de leenservice 18+, de Bibliotheek-op-School, het Taalhuis, en op landelijk niveau het IDO. Aan deze diensten moeten dan kosten en baten kunnen worden toegerekend, zo mogelijk rekening houdend met de bedrijfsmodellen die in hoofdstuk 6 staan weergegeven.

Dit betekent dat we ernaar streven dat voor iedere dienst in kaart is gebracht wat deze gemiddeld per inwoner kost: daartoe bepalen we de meridiaan in de dataset die we kunnen samenstellen uit beschikbare financiële bibliotheekgegevens. Vervolgens kunnen we bezien of we een bandbreedte kunnen aangeven (een medium, large en extra large-variant), afhankelijk van het bedrijfsmodel. Daarnaast valt op termijn in beeld te brengen wat het bedrag per inwoner is dat nodig is om de voorzieningskosten te dekken, dat wil zeggen de backoffice te financieren en daarmee de basis te leggen voor het functioneren van de bibliotheek.

In de komende periode zullen Rijnbrink, Probiblio, BiSC en Biblionet Groningen de exploitatiecijfers van relevante bibliotheken verzamelen en analyseren conform bovenstaande systematiek. De uitkomsten zullen het mogelijk maken om al meer vergelijkenderwijs naar de verschillende diensten te kijken.

Teneinde een adequate toerekening van kosten en baten aan diensten mogelijk te maken is het belangrijk dat de administraties van openbare bibliotheken hierop worden ingericht. Het wel of niet toepassen van een goede toerekeningsmethode is een harde randvoorwaarde voor de introductie van het concept van de robuuste bibliotheek. Wij bevelen aan dat bibliotheekdirecties hierop stevig sturen. Een handvat kan worden aangetroffen in bijlage 4 van deze gids: hier is een financieel/technisch 'programma van eisen' opgenomen waaraan een dienstenboek en bijbehorende rekenmodule van een openbare bibliotheek moeten voldoen.

De wijze waarop de kostprijs van diensten wordt bepaald kan als volgt worden weergegeven⁴:



Figuur 9.

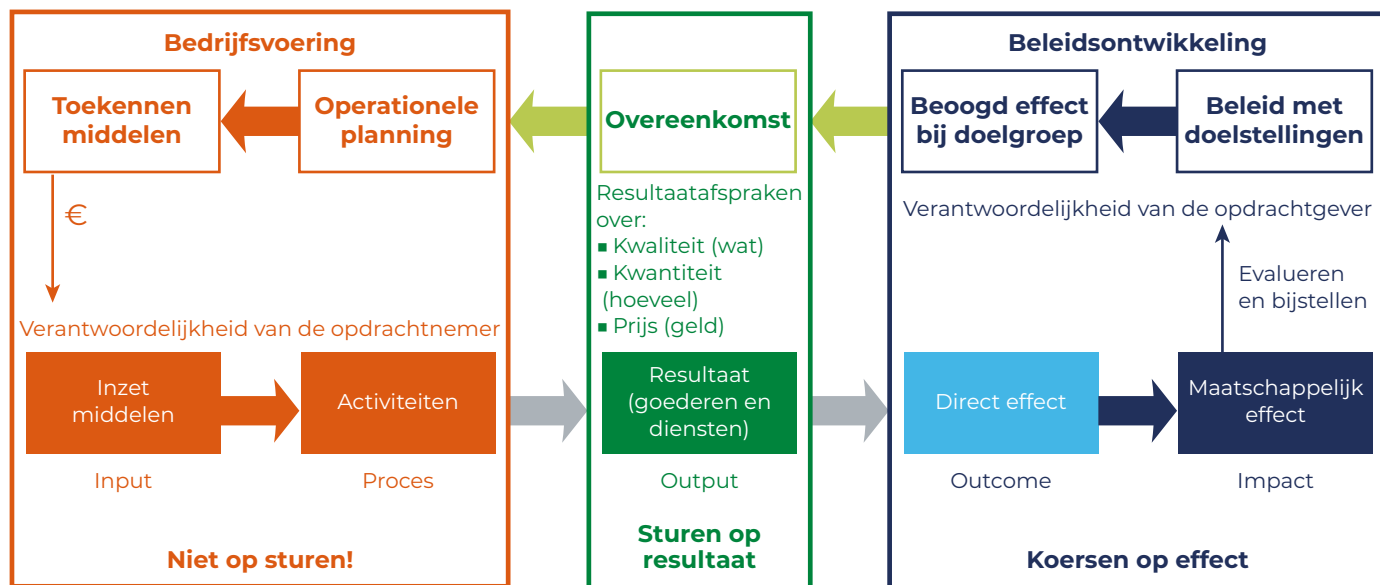
De wijze waarop de kosten worden verdeeld over de diensten wordt in de volgende figuur van Marc Jacobs weergegeven:



Figuur 10.

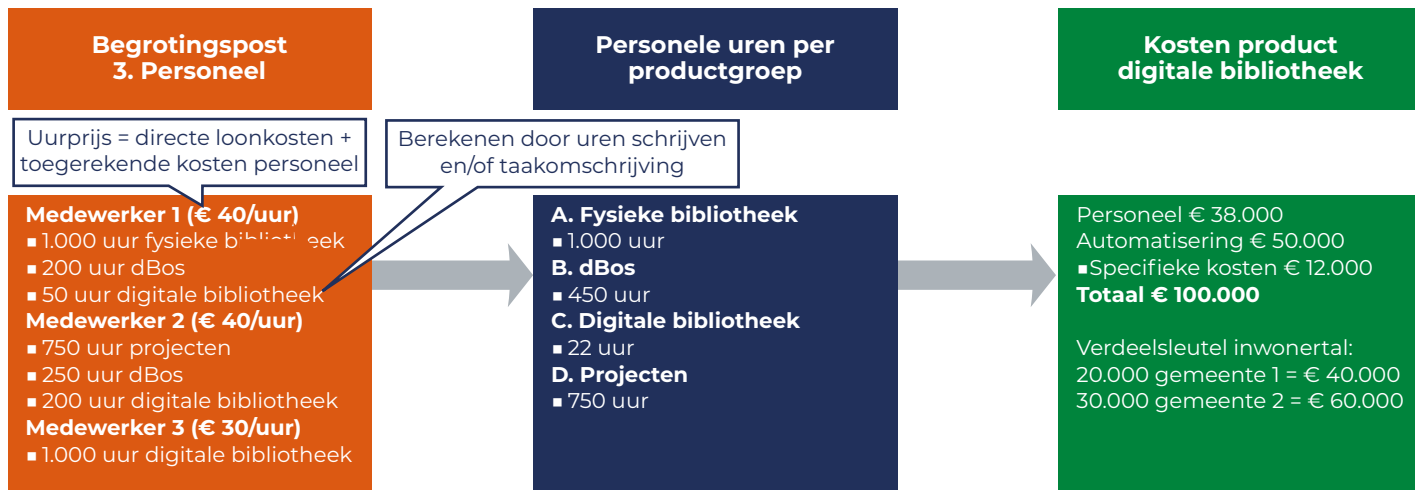
Als voorbeeld geven we het model van Marc Jacobs weer waaruit duidelijk wordt hoe dit kan worden toegepast op de kostencategorie die bij het maken van toerekeningen doorgaans het meest belangrijk is: de personele kosten.

⁴ Diensten- en Productenboek als sturingsinstrument en basis voor de subsidiëring, presentatie van Marc Jacobs, juli 2022.



© Copyright: www.marc-jacobs.nl

Figuur 11.



Figuur 12.

HOOFDSTUK 3

Kwaliteit

3.1 Basis via certificering

De tweede graadmeter voor de robuustheid van de openbare bibliotheek is de toets of deze professioneel is georganiseerd, zodat zij kan leveren wat wordt gevraagd, namelijk diensten die een bijdrage leveren aan de centrale maatschappelijke opgaven. We kunnen dit vatten onder het trefwoord *kwaliteit*. Een basis voor het analyseren van de kwaliteit van organisaties wordt gelegd in de vorm van certificering. De bibliotheeksector werkt al sinds 2006 aan het borgen en inzichtelijk maken van de kwaliteit van de organisaties. Toen werd door de Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de Stichting Certificering Openbare Bibliotheken (SCOB) opgericht die later is geëvolueerd tot de Certificeringsorganisatie Bibliotheekwerk, Cultuur en Taal (CBCT).

In 2016 begonnen VOB, SPN, Cultuurconnectie, SCOB, Stichting Lezen, Stichting Lezen & Schrijven en de VNG het gesprek over een nieuw, gezamenlijk certificeringskader voor bibliotheken en cultuurorganisaties en de door bibliotheken uitgevoerde programma's voor geletterdheid. Dit leidde in 2018 tot het certificeringskader *Kwaliteit in Beeld*. Op dat moment ook is de SCOB omgevormd tot de CBCT. Als onafhankelijke organisatie toetst de CBCT de kwaliteit en toekomstbestendigheid van bibliotheek- en cultuurorganisaties en van programma's en diensten voor geletterdheid. Dit gebeurt door het uitvoeren van audits. Een audit geeft de aanbieder van diensten inzicht in het functioneren van de eigen organisatie. Dit is belangrijk voor die aanbieder zelf, maar ook voor financiers zoals de gemeenten.

Tijdens de ontwikkeling van *Kwaliteit in Beeld* ontstond de vraag of en in hoeverre de Nederlandse taalhuizen (ook wel Digitaalhuizen of taalpunten genoemd) ook voor certificering in aanmerking zouden moeten komen. In het kader van de besluitvorming over *Kwaliteit in Beeld*, werd een pilot-traject uitgevoerd met zeven, naar regio, grootte en werkwijze uiteenlopende taalhuizen. Dat leidde uiteindelijk tot een voorstel voor een certificeringskader waarin ook de taalhuizen zijn opgenomen.

In 2022 gingen de betrokkenen aan de slag met het actualiseren van het certificeringskader, onder meer naar aanleiding van tussentijdse evaluaties en van wijzigingen in het INK. Daarbij zijn ook kwaliteitscriteria voor Informatiepunten Digitale Overheid (IDO's) en voor educatieve dienstverlening/leesbevordering op passende wijze toegevoegd. Aan de systematiek van het kader, dat na formele goedkeuring vanaf 2023 *Kwaliteit in Beeld II* zal heten, is niets veranderd.

3.2 Normen

Het certificeringskader bestaat uit certificeringsnormen, ook wel kwaliteitsnormen genoemd. Het CBCT hanteert zeven normen. In een aantal normen zien we de noties van de robuuste bibliotheek terug. Hieronder staat per norm wat in essentie aan de orde komt:

Norm 1. Missie en visie en Beleid en strategie

Op welke wijze zijn de algemeen geformuleerde ambities van de organisatie vastgelegd? Hoe zijn de ambities geconcretiseerd (concrete plannen/planningen, doelstellingen of prestatie-indicatoren etc.)? Op welke wijze legt de organisatie verantwoording af aan opdrachtgevers en hoe laat de organisatie tevens zien dat zij invulling geeft aan beoogde/gewenste maatschappelijke effecten?

Norm 2. Middelen

In hoeverre en op welke wijze worden materiële en financiële middelen, maar óók informatie en ICT ingezet om bij te dragen aan de geformuleerde ambities en resultaten?

Norm 3. Mensen

In hoeverre en op welke wijze worden medewerkers en vrijwilligers, (maar daarmee óók directeurs en managers, inclusief hun leiderschap) ingezet om bij te dragen aan de geformuleerde ambities en resultaten? In hoeverre heeft de organisatie competentie-eisen geformuleerd en wordt nagegaan of hieraan daadwerkelijk voldaan wordt?

Norm 4. Samenwerking

In hoeverre en op welke wijze worden de uiteenlopende samenwerkingsvormen met relevante partners binnen en buiten het verzorgingsgebied van de organisatie gericht ingezet om bij te dragen aan de geformuleerde ambities en resultaten van de auditee? Een verandering in *Kwaliteit in Beeld II* (ten opzichte van de eerste versie) is dat behalve samenwerkingspartners nu ook netwerkpartners worden bedoeld als potentiële partijen waarmee samengewerkt kan worden. Een indicator die bijvoorbeeld aan *Kwaliteit in Beeld II* is toegevoegd luidt: *Het IDO werkt samen met relevante (lokale) samenwerkingspartners (inclusief gemeenten vanuit hun regierol) dan wel vertegenwoordigers van Manifestgroep-partijen op basis van concrete afspraken over hun rol en bijdrage.*

Op het belangrijke aspect van samenwerking gaan we in de volgende paragrafen nader in.

Norm 5. Producten, diensten en projecten

In hoeverre en op welke wijze worden relevante producten en diensten (inclusief de primaire en ondersteunende processen die dit mogelijk maken) ingezet om bij te dragen aan de geformuleerde ambities en resultaten?

Norm 6. Resultaten en verantwoording

Heeft de organisatie actuele informatie met betrekking tot de maatschappelijke effecten van haar producten en diensten? Is er actuele informatie is m.b.t. de tevredenheid, betrokkenheid/bewustzijn, veranderingsbereidheid en behoeften van medewerkers en vrijwilligers? Blijkt uit het jaarverslag (inclusief jaarrekening) hoe het gesteld is met de financiële status en toekomst van de organisatie?

In *Kwaliteit in Beeld II* is het aspect maatschappelijk effect (zie hoofdstuk 5) verder geaccentueerd door te vragen naar output- en outcomeresultaten. De term ‘maatschappelijk effect’ is hierbij bewust achterwege gelaten vanwege enerzijds onduidelijkheid en verwarring rondom deze term en anderzijds de complexiteit die door bibliotheken en kunstencentra wordt ervaren bij het meten/monitoren ervan. Het gaat om duurzame waardecreatie, hetgeen de term is die in het vernieuwde INK Managementmodel wordt gebruikt.

Indicatoren die aan *Kwaliteit in Beeld II* zijn toegevoegd zijn onder meer:

- De keuzes over gewenste output- en outcomeresultaten zijn afgestemd op de ambities van de organisatie op korte en lange termijn.
- De organisatie beschikt (ook met betrekking tot educatieve dienstverlening/leesbevordering) over actuele en relevante outputresultaten.
- De organisatie beschikt (ook met betrekking tot educatieve dienstverlening/leesbevordering) over actuele en relevante outcomeresultaten.
- De organisatie beschikt over actuele en relevante informatie over de tevredenheid van bestaande klanten en de behoeften van potentiële klanten dan wel klantgroepen.
- De organisatie toont aan hoe zij richting opdrachtgever(s) verantwoording aflegt over gemaakte (prestatie)afspraken.

Norm 7. Compliance (overkoepelende norm als onderdeel van alle normelementen)

Heeft de organisatie compliance als zelfstandig vraagstuk op directieniveau opgepakt en actief ingeregeld (aanpak/processen)? Wordt daadwerkelijk voldaan aan de eisen die voortkomen uit relevante wet- en regelgeving waaraan organisaties dienen te voldoen? (Bijvoorbeeld aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Wet bescherming persoonsgegevens, de Arbowet, de Wet op de jaarrekening, maar ook de Interne Klachtenregeling, de Code Cultuursponsoring en de Code Culturele Diversiteit). Is de organisatie in control als het gaat om het voortdurend kunnen voldoen aan wet- en regelgeving?

3.3 De kwaliteit van de dienstverlening

Het certificeringskader is erop gericht een minimumniveau van dienstverlening te waarborgen. Een instelling die het certificaat behaalt, haalt een soort zwemdiploma: de omgeving heeft de redelijke zekerheid dat de zwemmer niet zal verdrinken. Hoe hard de zwemmer echter kan gaan en hoe ver hij komt om vaste grond te hervinden, hangt af van het niveau van de (zwem)prestaties. Zo is het ook met bibliotheken. Het doel is dat openbare bibliotheken een bepaald maatschappelijk effect weten te realiseren. Daarvoor is het belangrijk wat in het volgende hoofdstuk wordt gezegd over de manieren waarop het mogelijk is om zicht te krijgen op die effecten (§ 5.3). Gemeenten zullen in de regel meer geïnteresseerd zijn in dat aspect van 'kwaliteit' dan in de certificering van de bedrijfsprocessen, hoe nuttig dat ook is. De robuuste bibliotheek is een bibliotheek die zo precies mogelijk kan aangeven welk effect ze bij wie (lees: bij welke doelgroep) heeft gerealiseerd en tegen welke kosten.

Een belangrijk instrument om de stap te zetten van kwaliteitsborging naar het alsmaar verbeteren van de dienstverlening is de zogeheten PDCA-cyclus (plan-do-check-act). Het in samenspraak met de opdrachtgever toepassen van deze cyclus is een voorwaarde om de diensten te gaan leveren waaraan behoefte is (en dus maatschappelijk relevant te zijn). Onderstaande figuur van Marc Jacobs maakt duidelijk waar de zwaartepunten liggen voor opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer:



Figuur 13.

Ter toelichting geven we hier beknopt een omschrijving van de begrippen.

- Plannen/Plan
 - Van strategisch via tactisch naar operationele planning.
- Doen, uitvoeren/Do
 - Alles wat te maken heeft met het realiseren.
 - Denk hierbij ook aan het registreren van resultaten en effecten.
- Evalueren/Check
 - Is er gerealiseerd wat bedacht is?
 - Zijn er onverwachte en (on)gewenste neveneffecten opgetreden?
 - Gezamenlijke verantwoordelijkheid
- Bijstellen/Act/Adjust
 - Welke bijstellingen zijn er nodig in het beleid (plannen)?

Het volgende hoofdstuk bespreekt de betekenis van de PDCA-cyclus voor de sturing die wordt gegeven aan de activiteiten van de robuuste bibliotheek.

3.4 Een strategie gericht op samenwerking

De transformatie van de bibliotheken 'van collectie naar connectie' (rapport Cohen, 2014) is al geruime tijd gaande.⁵ We zien daarbij dat sommige bibliotheken sneller gaan de andere. Dit heeft te maken van plaatselijke omstandigheden (zie het volgende hoofdstuk), maar ook met de kracht waarmee op de gewenste transformaties wordt ingezet. Belangrijk voor de strategie van bibliotheken om echt te veranderen is het inzicht dat werkelijke verandering niet optreedt door beleidsplannen en goede voornemens, maar vooral onder invloed van nieuwe partnerschappen. Relevant is in dit verband de enige managementtheorie die op maat is gemaakt van culturele organisaties: die van de Amerikaan William Byrnes. Volgens Byrnes moet iedere culturele organisatie een besturingssysteem hebben gericht op onvoorziene gebeurtenissen.

⁵ Bibliotheek van de toekomst: knooppunt voor kennis, contact en cultuur, Den Haag, Sectorinstituut Openbare Bibliotheken, 2014.

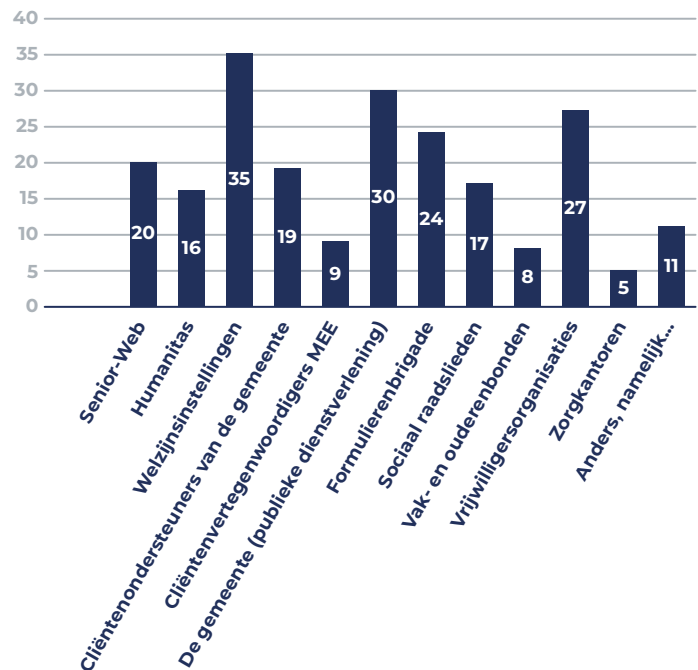
Het bestaat uit drie onderdelen:

1. Het goed organiseren van de interne bedrijfsprocessen, in het bijzonder de feiten en cijfers die samenhangen met het presteren van de organisatie. Om gezond te zijn moet de organisatie voortdurend weten hoe zij ervoor staat en of alles zo efficiënt mogelijk wordt aangepakt. Alleen een manager die over goede informatie beschikt kan weloverwogen beslissingen nemen. Zie hoofdstuk 2.
2. Het hogelijk waarderen van de menselijke relaties, tot uiting komend in een goed waarderingssysteem, veel persoonlijke aandacht en oog voor de rol en betekenis van ieder individu. Culturele organisaties draaien om mensen en hun talenten.
3. Het cultiveren van een open systeem, wat betekent dat de organisatie voortdurend weet wat er om haar heen speelt (alle antennes naar buiten gericht) en dat alle medewerkers in de organisatie steeds allemaal over zoveel mogelijk informatie beschikken. Hierdoor kan externe en interne informatie op ieder moment snel worden vertaald in actie. Alleen een open systeem kan volgens Byrnes snel genoeg reageren op de veranderende omstandigheden die zich in de maatschappij en de culturele sector voor doen.

Een besturingssysteem gericht op onvoorziene gebeurtenissen kan volgens Byrnes alleen werken als de genoemde onderdelen zijn geïntegreerd. Een ander noodzakelijk onderdeel van zo'n besturingssysteem is het hebben van een strategisch plan.⁶ Met instemming citeert hij managementgoeroe Peter Drucker: *"There is an old saying that good intentions don't move mountains; bulldozers do. In nonprofit management, the mission and the plan - if that's all there is - are the good intentions. Strategies are the bulldozers. They convert what you want to do into accomplishment."*

De strategie om te komen tot werkelijke verandering is voor bibliotheken het aangaan van nieuwe samenwerkingen, over organisatiegrenzen heen. Dat dit in het afgelopen decennium op grote schaal is gebeurd blijkt onder meer uit het recente onderzoek van Atlas Research naar multifunctionele organisaties (mfo's) in de cultuursector, uitgevoerd in opdracht van de Cultuurconnectie. Hieruit blijkt dat de mfo's getalsmatig stevig in opkomst zijn. In hoofdstuk 6 gaan we hierop uitgebreid in.

Voor dit hoofdstuk over kwaliteit is het belangrijk om vast te stellen dat samenwerking over organisatiegrenzen heen voor bibliotheken essentieel is om tot een effectieve dienstverlening te komen en de diensten ook actueel te houden. Een voorbeeld uit een recent nulmeting met betrekking tot Informatiepunten Digitale Overheid (IDO) is in dit opzicht illustratief. Hier is te zien met welke organisaties de IDO's allemaal samenwerken om voor de personen die om ondersteuning vragen het beste resultaat te bereiken.⁷



Respons enquête bibliotheken (meerdere antwoorden mogelijk)

Figuur 14. Met welke lokale partners werkt u samen in verband met het warm doorverwijzen van mensen?

Om een effectieve dienstverlening te realiseren moeten bibliotheken lokaal goed en nauw met andere organisaties samenwerken. Dat geldt voor de Informatiepunten Digitale Overheid, maar ook voor de Bibliotheek-op-School, het Taalhuis, het cursusaanbod, ja, in feite voor alle bibliotheekdiensten behalve voor de uitleenfunctie. En misschien is dit ook wel een reden waarom bibliotheken soms (te) lang vasthouden aan een centrale rol voor die uitleenfunctie. Want samenwerken over institutionele grenzen heen is helemaal niet makkelijk.

6 Wijn, C. De essentie van cultuurbeleid en -management, Nijmegen, Uitgeverij VOC, 2014.

7 Onderzoek van Berenschot in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022).

3.5 Samenwerking over organisatiegrenzen heen

Samenwerking tussen organisaties bestaat uiteraard al heel lang. Als dit een rationale samenwerking is gericht op efficiëntie dan krijgt het meestal vorm via afspraken, allianties, shared services en fusies. Veel van de gecombineerde instellingen die we in de culturele sector tegenkomen (zie ook hoofdstuk 6) hebben dit karakter.

Echter, soms hebben we te maken met problemen die geen enkele organisatie zelfstandig kan oplossen. We typeren dat als complexe (vaak maatschappelijke) problemen. Geen hulpverlener, overheid, organisatie of bedrijf kan zelfstandig de complexe problemen oplossen van mensen die arm zijn of die laaggeletterd zijn, van nieuwkomers met een taalachterstand, mensen met chronische aandoeningen, ouderen die geïsoleerd zijn geraakt et cetera. Alleen door uiteenlopende competenties van heel uiteenlopende aanbieders in te zetten kan dan het doel (een betere levenskwaliteit voor de client) worden bereikt. Als dit soort van complexe problemen aan de orde is dan:

- zoeken we naar een wezenlijk andere oplossing;
- botsen organisaties al snel op de grenzen van hun kunnen;
- is geen enkele organisatie in staat in zijn eentje een effectieve oplossing te realiseren;
- moeten er over de grenzen van bestaande sectoren heen gedacht worden;
- werkt het alleen als actoren zich sterk en gemeenschappelijk verbinden aan de doelstelling;
- komen er alleen zo oplossingen tot stand die voorheen niet mogelijk waren.

In de gezondheids- en welzijnszorg ontstaan steeds meer organisatienetwerken die zich richten op de complexe maatschappelijke problemen. Ook bibliotheken proberen steeds vaker zich te verbinden met andere organisaties om een bepaalde dienst aan te bieden die ze zelf niet kunnen leveren. De essentie van dit soort netwerken is dat niet de efficiëntie centraal staat, maar de effectiviteit, dat wil zeggen de meerwaarde die samen kan worden gecreëerd.

Samenwerkingsverbanden die zich richten op complexe problemen worden door Patrick Kenis en Bart Cambré organisatienetwerken genoemd.⁸ Kenis en Cambré typeren deze organisatienetwerken als entiteiten gericht op het verbinden en delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties welke door zelfstandige en unieke organisaties worden gevormd om samen effecten te bewerkstelligen die geen van de organisaties afzonderlijk tot stand kan brengen.

Een bijzonder kenmerk van organisatienetwerken is dat ze niet alleen de grenzen van organisaties overschrijden, maar ook het klassieke denken in sectoren. Dat is een positief punt, want we associëren bepaalde problemen nog (te) vaak met bepaalde sectoren: chronische ziekte is gezondheid, taalachterstand is onderwijs, eenzaamheid is welzijn, geen werk hebben is werk & inkomen. De enige aanpak die tot een oplossing van dit soort complexe problemen kan leiden is er echter eentje die is geënt op een gezamenlijke aanpak van heel verschillende actoren uit allerhande sectoren. Een organisatienetwerk slaat de noodzakelijke bruggen tussen actoren uit verschillende sectoren.

3.6 Organisatienetwerken en maatschappelijke meerwaarde

Een organisatienetwerk kan worden gezien als de uitkomst van een georkestreerde samenwerking van verschillende zelfstandige organisaties met elk hun eigen belangen. Er is in het netwerk geen organisatie die iets uitbesteedt aan een onderaannemer of die een opdracht geeft. De waarde komt in het organisatienetwerk tot stand door de onderlinge samenwerking. Dankzij de samenwerking in het netwerk is en sprake van een waardecreatie die geen van de betrokken organisaties alleen hand kunnen realiseren. Het resultaat is niet de optelsom van de resultaten van de afzonderlijke organisaties. De productie-eenheid is het organisatienetwerk. Het organisatienetwerk vormt een soort ecosysteem waarin de burger of de client centraal staat. Organisatienetwerken cultiveren tezamen een specifieke hulpvaardige attitude. Onderling vertrouwen en wederzijdse toegankelijkheid tussen de actoren is daarbij cruciaal.

⁸ Kenis, P., Cambré, B. Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst, Kalmthout 2019.

De onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren in een organisatienetwerk is in de regel erg groot. Ze hebben elkaar nodig om resultaat te boeken, zoals het voorbeeld van de IDO's illustreert. Daarbij moet worden onderkend dat de organisaties in deze vorm van samenwerking een stuk van hun zelfstandigheid verliezen. Ze zijn genoodzaakt in het primaire proces bepaalde dingen anders te gaan doen in het belang van het organisatienetwerk, zoals het ophalen en doorspelen van bepaalde informatie. Als bibliotheken en maatschappelijke organisaties effectief in netwerken samenwerken, dan kan dat belangrijke maatschappelijke meerwaarde opleveren:

- Integratie van diensten: er kan een geïntegreerd activiteiten aanbod (cursussen, trainingen, lezingen) worden gerealiseerd, in het bijzonder voor de domeinen sociaal en onderwijs.
- Innovatie van diensten: nieuwe activiteiten kunnen worden ontwikkeld en andere financierings-bronnen kunnen - in gezamenlijkheid - worden aangeboord. Samen kan - in cocreatie - een aanbod met een hogere kwaliteit en impact worden gerealiseerd, daarbij gebruik makend van een gezamenlijk netwerk.
- Effectieve benutting van ruimten. Inwoners en hun behoeften komen centraal te staan. Het gebruik van ruimten kan integraal worden gezien, afhankelijk van het benodigde gebruik.
- Signalering van meervoudige problematiek. Organisaties kunnen samen beter op de radar krijgen welke inwoners met voorrang extra ondersteuning nodig hebben. En waaruit die ondersteuning dan zou moeten bestaan. Het welbevinden van mensen en hun deelname aan de samenleving kan zo worden verbeterd. Het activiteiten- of dienstenaanbod kan hierop worden toegesneden, ook met nieuwe projecten.

De samenwerking tussen openbare bibliotheken en organisaties uit zorg, onderwijs, welzijn en cultuur zal bijna altijd draaien om de persoonlijke ontwikkeling van mensen en de verbetering van de maatschappelijke omstandigheden en kansen voor inwoners. Het vermogen om goed te kunnen samenwerken is de belangrijkste kwaliteit die een toekomstgerichte bibliotheek in de komende jaren moet hebben.

3.7 Succesfactoren voor organisatienetwerken

Een organisatienetwerk is geen simpele oplossing. Samenwerken over organisatiegrenzen heen is nooit gemakkelijk: vaak vergt het wel enkele jaren om de samenwerking effectief te maken. Kenis en Cambré benoemen in hun boek de belangrijkste succesfactoren:

- Er moet consensus zijn over missie en doelstellingen van het organisatienetwerk
- Er moet actief worden gewerkt aan het overbruggen van culturele verschillen (normen en waarden) en ingesleten institutionele patronen.
- De betrokkenen moeten het kunnen hanteren dat er verlies aan autonomie optreedt.
- De deelnemende personen en organisatie moeten uithoudings- en doorzettingsvermogen hebben (want samenwerken kost veel tijd en energie).
- Er dient sprake te zijn van een hoge mate van vertrouwen tussen de netwerkleden.
- Freerider-gedrag moet worden voorkomen.
- De complexiteit vergt adequaat management en een adequate governancestructuur.
- Betrokken moeten machtsverschillen in het netwerk kunnen accepteren.
- Er moet voldoende organisatorische competentie met betrekking tot samenwerking aanwezig zijn.

HOOFDSTUK 4

Van effect naar impact

4.1 De impact van de bibliotheek

De derde graadmeter voor de robuustheid van de openbare bibliotheekvoorziening is of de organisatie er aantoonbaar en duurzaam in slaagt om met een hoogwaardig dienstenaanbod maatschappelijke impact te bewerkstelligen. Dit hoofdstuk gaat over de directe en indirecte effecten die bibliotheken teweegbrengen en die aannemelijk het gevolg zijn van de resultaten die met de dienstverlening worden bereikt.

Een belangrijke maatschappelijke graadmeter hiervoor is de mate waarin bibliotheken erin slagen de doelgroepen te bereiken voor wie de diensten zijn ontwikkeld. Dit betekent in ieder geval dat er geen grote financiële of fysieke belemmeringen mogen zijn om van de diensten gebruik te maken. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan wij in op de randvoorwaarde van fysieke nabijheid om als bibliotheek maatschappelijke impact te kunnen hebben bij de doelgroepen die hier het meeste baat bij hebben.

4.2 Dienstverlening in verandering

De dienstverlening zelf is aan sterke verandering onderhevig. In de maatschappelijke bibliotheek draait het niet meer primair om (de distributie van) boeken, maar om (de ondersteuning van) burgers. Gesteld kan worden dat de omgeving waarin bibliotheekorganisaties moeten functioneren in de afgelopen decennia fors complexer is geworden. Deze complexere omgeving vraagt dat bibliotheken anders op hun bedrijfsvoering gaan sturen. Het sturingsmodel moet zijn gericht op het realiseren van impact, dat wil zeggen duurzame maatschappelijke effecten. Marc Jacobs typeert die verandering als volgt:

- De diensten krijgen een ander karakter:
 - Het dienstenpakket is diverser geworden
 - De diensten hebben vaak een kortere levensduur
 - De diensten zijn minder herkenbaar als typisch van de bibliotheek
- Er is een toename van het aantal en de soort relaties:
 - Bibliotheken hebben meerdere typen financiers en gebruikers
 - De financiers en gebruikers hebben soms tegengestelde wensen en belangen
- De concurrentie is verhevigd
 - Vooral op nieuwe dienstverlening
 - Maar ook op klassieke dienstverlening
- De gemeenten werken steeds zakelijker (zie ook hoofdstuk 3):
 - Financiering verschuift van 'instituut' naar 'inkoop'
 - Hybride sturing op bedrijfsvoering, resultaten en effecten
 - Verschuiving van 'cultuur' naar 'welzijn' en 'sociaal'
 - Van structurele subsidie naar projectsubsidie

4.3 Sturen op activiteiten

De eerdergenoemde Marc Jacobs bracht in 2021 de publicatie *Sturen op resultaat, koersen op effect* uit. Jacobs signaleert dat er zowel binnen de overheid als daarbuiten een toenemende behoefte is aan verantwoording over de bestede publieke middelen. Daarnaast zijn de uitvoerende taken complexer en dynamischer geworden. Voorts hebben gemeenten bijna alle uitvoerende taken uitbesteed waardoor ze gewend zijn geraakt aan een zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (zie hoofdstuk 3).

Zoals al eerder aangegeven spreken gemeenten vaak niet over producten of diensten, maar over activiteiten. De reden hiervoor is dat veel gemeenten werken met een Algemene Subsidie Verordening (ASV), die doorgaans is afgeleid van het voorbeeld dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft opgesteld. In de Model Algemene subsidieverordening van de VNG (laatstelijk geactualiseerd in 2019) staat namelijk in artikel 6 lid 2:

Bij de aanvraag legt de aanvrager in ieder geval de volgende gegevens over:

1. een beschrijving van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd;
2. de doelen en resultaten welke met deze activiteiten worden nagestreefd, en hoe de activiteiten daaraan bijdragen;
3. een begroting van en een dekkingsplan voor de kosten van deze activiteiten.

De term activiteiten is in de meeste ASV's niet verder uitgelegd en veelal niet eenduidig. Als er al een definitie of uitleg is, dan blijkt daaruit volgens Jacobs dat dat met activiteiten meestal de dienstverlening aan burgers wordt bedoeld. Hier ligt de link met het sturen op resultaat en het koersen op effect. De activiteiten waarvan in de verordening wordt gesproken zijn op te vatten als de uitvoering van diensten. Bij de 'traditionele' uitleenbibliotheek hebben we het dan over bijvoorbeeld het aantal uitleningen.

Bij de uitvoering van deze dienst kan een bibliotheek zich jegens de gemeente nooit direct binden aan het aantal uitleningen. Immers, een dergelijk resultaat is voor een te groot deel afhankelijk van factoren die de openbare bibliotheek niet zelf kan beïnvloeden, zoals de komst van digitale informatiebronnen, de vestiging van een boekhandel of de projecten die een nabijgelegen school organiseert. De gesubsidieerde openbare bibliotheek kan zich wél verbinden aan de openstellinguren, aan het beschikbaar stellen van doelgroepcollecties of aan specifieke activiteiten. Dit leidt tot 'prestaties' (zie hoofdstuk 3) als van tevoren (in samenspraak tussen subsidievragers en subsidiegever) wordt vastgesteld dat het aannemelijk is dat hiermee het bezoek of het aantal uitleningen wordt bevorderd en dat de openbare bibliotheek daarmee ook een inspanningsverplichting op zich neemt. Deze prestatie wordt vastgelegd in de beschikking en laat zich in beginsel 'afrekenen' in de subsidierelatie zelf. Immers, als de activiteit en daarmee de prestatie niet of onvoldoende is verricht, zijn ook de kosten ervoor niet of ongericht gemaakt en kan de subsidie worden teruggevorderd. Kort samengevat komt een en ander op het volgende neer:

ASV-activiteit = te leveren dienst = prestatie.
ASV doelen/resultaten = (beoogde) effecten

Een en ander kan ook worden gerelateerd aan verandertheorieën (theories of change) die opgeld doen, dat wil zeggen schematische weergaven van veronderstelde dan wel empirisch aangetoonde relaties tussen interventies en de gevolgen daarvan.

De Koninklijke Bibliotheek heeft een leergang Impactmanagement ontwikkeld. Deze is in het voorjaar van 2020 gestart en wordt samen met provinciale ondersteuningsinstellingen gecontinueerd. Deelnemers aan de leergang kunnen vervolgens lid worden van een netwerk, de Impact community, waarin met inzet van moderators gezamenlijk wordt gewerkt aan verdere professionalisering.

Onderdeel van het impactmanagementprogramma is de Impactmonitor die de Koninklijke Bibliotheek met bibliotheken en provinciale ondersteuningsinstellingen in uitvoering heeft en het bijbehorende digitale [Dossier Impact](#).

Helaas blijkt dat er zowel in de praktijk van culturele organisaties bibliotheekpraktijk als in de wetenschap geen eenduidigheid is wat betreft de begrippen waarmee wordt gesproken over effecten, waarde of impact. Welke termen men gebruikt, hangt onder meer af van het perspectief waarmee wordt gekeken (bijvoorbeeld vanuit de economische wetenschap, de bedrijfskunde, de bestuurskunde, de psychologie et cetera). Het hangt ook af van het niveau waarop de effecten, de impact et cetera worden beschouwd. Is dat het individuele niveau of dat van kleine groepen? Dan wel het niveau van de lokale gemeenschap of de samenleving als geheel?

Frank Huysmans heeft in zijn publicatie *De impact en de publieke waarde van de bibliotheek* (2022) een standaard geformuleerd voor de te hanteren begrippen en hun onderlinge relaties. In het genoemde 'dossier Impact' op de website Bibliotheekinzicht.nl geeft de Koninklijke Bibliotheek daarvan een overzicht (zie de 'jargonbuster' aldaar). Het streven is dat in de bibliotheeksector de begrippen zoveel mogelijk op dezelfde manier worden gebruikt.

Met outputs van de bibliotheek worden concrete, telbare resultaten aangeduid: uitleningen, bezoeken aan de bibliotheek (doorgaans met telpoortjes geregistreerd), cursussen, de deelnemers aan die cursussen en andere activiteiten. Het gaat dus niet om wat die uitleningen, bezoeken et cetera teweeg hebben gebracht: de outcomes (de effecten).

Outcomes (of: effecten) houden direct verband met activiteiten waarmee een specifieke en als positief gewaardeerde verandering bij de deelnemers wordt nagestreefd. Het directe effect van een dienst is wat er meteen gebeurt nadat de activiteit heeft plaatsgehad voor persoon of organisatie. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen effecten op korte, middellange en lange termijn. Kortetermijn- of directe effecten kunnen meteen na een activiteit worden gemeten of zijn met een voor- en een nameting vast te stellen. Een leerling heeft in een boek informatie gevonden voor zijn werkstuk, een nieuwkomer begrijpt de Nederlandse taal beter, een senior kan de website van zijn zorgverzekeraar raadplegen. Wanneer iemand door die resultaten vaardiger wordt en bijvoorbeeld meer zelfvertrouwen krijgt, hebben we het over een effect op middellange termijn. Over langetermijneffecten op het niveau van de gemeenschap of samenleving spreken we bijvoorbeeld als door de optelsom van individuele effecten er meer zelfredzame burgers zijn die hebben leren lezen en schrijven. Of als ouderen meer kwaliteit van leven ervaren doordat ze digitaal vaardig zijn.

Een andere term voor lange termijneffect is impact. Impact kan zowel individueel als collectief zijn, zowel positief als negatief, zowel bedoeld als onbedoeld. *"Impact [gaat] over de mate waarin een activiteit de levens en omgeving van deelnemers op bredere schaal heeft beïnvloed. Die invloeden reiken verder dan de concrete doelen van een programma en kunnen doorwerken in allerlei aspecten in het dagelijks leven en de omgeving"*.⁹ De impact van de bibliotheek wordt dus gevormd door de langetermijneffecten van alle programma's en diensten van de bibliotheek bij elkaar.

Directe en indirecte effecten kunnen gezien worden als een keten van oorzaak en gevolg. Effecten leiden dan weer tot andere effecten. Mensen die taalvaardig zijn hebben meer perspectief op de arbeidsmarkt, ouderen die zelfredzaam zijn worden minder snel afhankelijk van zorgverleners. Dit kan worden gevisualiseerd met de navolgende 'impactladder', die een weergave is van de 'Theory of Change'.

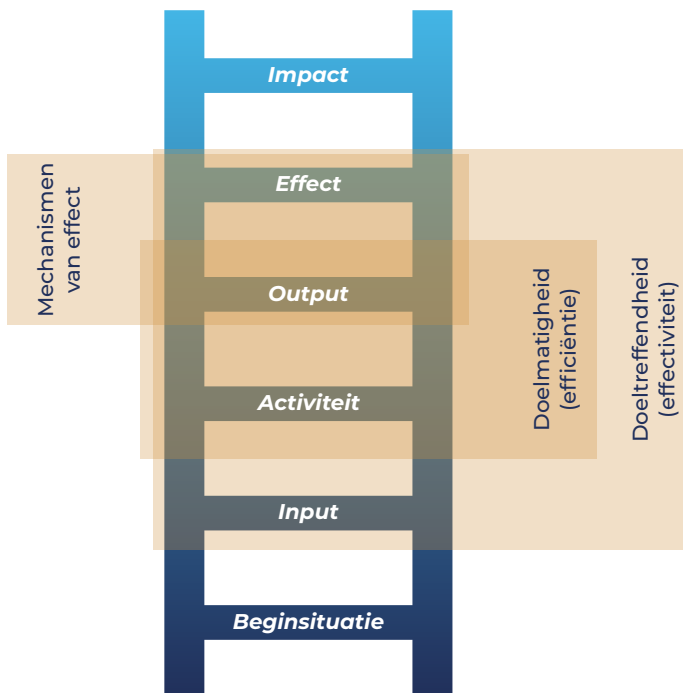


Figuur 15.

De impactladder laat zien hoe een interventie (of specifieke input) tot verandering (of beoogde resultaten) leidt. Het model toetst een aanname over hoe bepaalde interventies (input) leiden tot een bepaalde output en daarmee (mogelijk) tot een bepaald effect ('mechanismen van effect'). Naast het ontwikkelen van de juiste interventies, kan het model ook gebruikt worden voor gerichte monitoring en evaluatie.

9 Oomes, M. & Hermans, M. (2022). 'De impact van digivaardigheidscursussen in de bibliotheek'. Dossier Impact. Den Haag: KB.

Wat betreft dat laatste aspect maakt de ladder ook duidelijk waarover we het hebben als we de doelmatigheid of de doeltreffendheid van inspanningen willen analyseren:



Figuur 16.

Aan de impactladder is ook het inzicht verbonden dat het meten van impact (maatschappelijk effect) moeilijk is. Kijkend naar de impactladder is het duidelijk dat bibliotheken (en gemeenten, als subsidiegevers) niet kunnen sturen op effecten, maar wel op de output en de activiteiten die tot die effecten kunnen leiden. Dit kan door afspraken te maken over de te leveren prestaties. Het werkt voor beide partijen het prettigst als deze afspraken worden gemaakt voor meerdere jaren. Ze kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld een uitvoeringsovereenkomst (zoals bedoeld in artikel 4:36 Awb). Prestatieafspraken kunnen betrekking hebben op:

- Tarieven en bijdragen, bijvoorbeeld gespecificeerd naar doelgroepen
- Streefcijfers uitleningen of bezoeken
- Streefcijfers ledenaantal, bijvoorbeeld gespecificeerd naar wijken
- Streefcijfers digitale diensten
- Innovatie
- Inspanning en promotie algemeen
- Deelnemersaantallen bij activiteiten of manifestaties (minimale belangstelling)
- Bereik van doelgroepen
- Gegevens klanttevredenheidsonderzoek

Voor bibliotheken, zeker die in een complexe context werkzaam zijn, is het een aandachtspunt om bij het maken van prestatieafspraken de lastendruk in verband met registratie en administratie in het oog te houden. Zowel voor de bibliotheek als voor de gemeentelijke organisatie geldt het criterium dat alleen gegevens die (kunnen) leiden tot bijstelling van beleid of subsidie relevant zijn. Nota bene: het verzamelen van wetenswaardigheden is in beginsel iets wezenlijk anders dan subsidieverantwoording. We bevelen als principe aan: zoek naar wat je wilt weten, niet naar wat je kan meten. Op de website van [Bibliotheekinzicht](#) is een dossier aangemaakt over impactmeting. En Frank Huysmans verzorgde in 2022 in opdracht van het WISE Directeurenoverleg (WDO) de publicatie [De impact en publieke waarde van de openbare bibliotheek. Een leidraad voor het gesprek met de gemeente](#). Deze leidraad bevat waardevolle inzichten en bevat onder meer handvatten voor het voeren van het gesprek met de gemeente over geboekte resultaten en veronderstelde effecten.

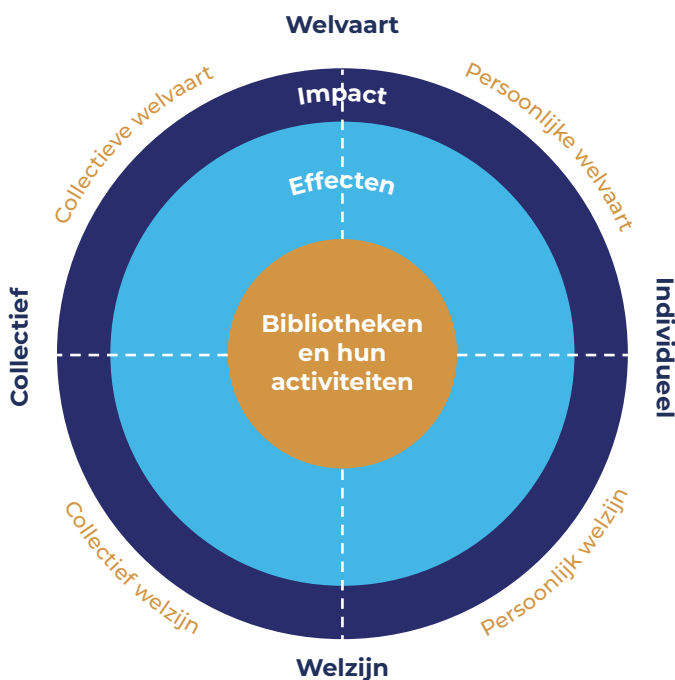
4.4 Zicht op effecten

Voor het inzichtelijk maken van de directe effecten en het aannemelijk maken van de indirecte (maatschappelijke) effecten is kwalitatieve en kwantitatieve informatie nodig. Wat het lastig maakt om zicht te krijgen op de maatschappelijke impact is dat er veel storende variabelen zijn: er is een veelheid van exogene factoren (factoren van buiten) die ook van invloed zijn op de langetermijneffecten. Daarbij geldt: hoe verder een effect in tijd of causaliteit afstaat van de geleverde output, hoe moeilijker het wordt een rechtstreeks oorzakelijk verband aan te tonen tussen het behaalde resultaat en het opgetreden effect. Effectmeting kan daarom soms duur zijn, vooral als er meerdere factoren moeten worden onderzocht die potentieel van invloed zijn op een effect. Echter, niet altijd is duur onderzoek nodig, soms is een snelle kwantitatieve analyse mogelijk en ook hoeft een bibliotheek niet altijd zelf onderzoek te (laten) doen, omdat er al veel inzichten langs wetenschappelijke weg zijn verkregen (zie ook de volgende paragraaf). In het impactdossier van de KB staat: *“Ga er niet altijd van uit dat je zelf meteen een volledig nieuw onderzoek moet doen. Vaak liggen er al veel onderzoeken op de plank waar je uit kunt putten, of zijn er standaard instrumenten beschikbaar die je kunt inzetten om je eigen meting mee te doen, zoals de landelijke Effectenmonitor. Wil je wel zelf onderzoek doen, dan kan dat op kwalitatieve wijze, middels interviews of groepsgesprekken, of via het verspreiden van een vragenlijst.”*

De Impactmonitor (voorheen: Effectenmonitor) biedt een set standaard vragenlijsten om op eenvoudige wijze effecten te meten. Het onderzoek uitzetten en rapporteren kan ook via de monitor, middels een persoonlijk bibliotheekportal.

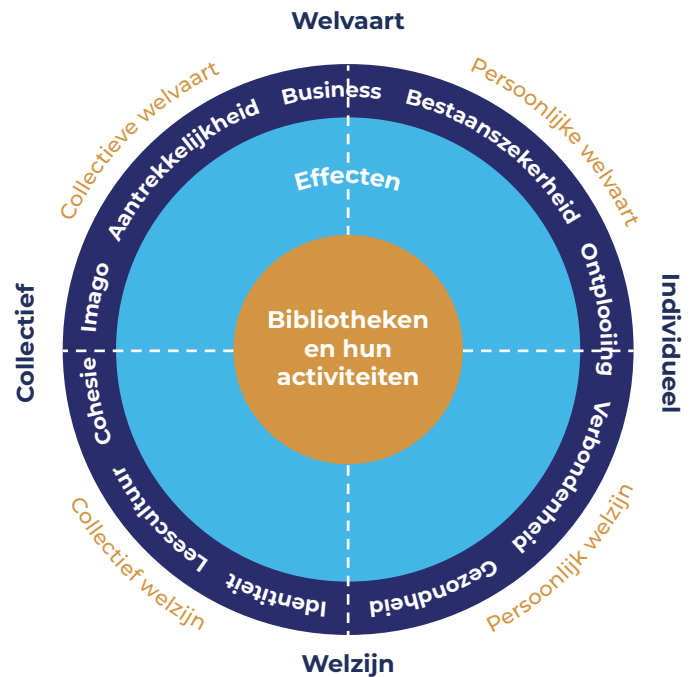
Voor monitoring en evaluaties van effecten wordt vooral gebruik gemaakt wordt van kwalitatief onderzoek. Tegen relatief lage kosten geeft kwalitatief onderzoek de relatie weer tussen de resultaten, directe effecten en maatschappelijke effecten. Kwalitatief onderzoek is vaak in de vorm van interviews of groepsgesprekken, soms wordt ook gebruik gemaakt van observaties.

Door adviesgroep Blueyard is in 2021 een impactmodel ontwikkeld (in samenwerking met Berenschot) dat de relatie tussen activiteiten, effecten en impact visualiseert:



Figuur 17.

Het model laat zien welke dimensies er aan impact te onderscheiden zijn. Eén stap verder uitgewerkt voor de bibliotheeksector laat het model ook zien welke impactdomeinen mogelijk zijn te onderkennen:



Figuur 18.

In 2015 startte bij het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB, in 2015 opgegaan in de Koninklijke Bibliotheek) een programma gestart de titel 'Meten van de Maatschappelijke Opbrengst van openbare bibliotheken'. Onder meer werden benaderingen in kaart gebracht om de impact, effecten, performance, profijt etc. van de openbare bibliotheken in kaart te brengen. De belangrijkste op dat moment was volgens Huysmans de return on investment-benadering (ROI).¹⁰ Hierin worden de opbrengsten in geld uitgedrukt, waarbij die opbrengst wordt geschat door te ramen wat het zou kosten als soortgelijke diensten op de markt zouden worden ingekocht.¹¹ Hoewel ROI-achtige benaderingen (de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse is een variant ervan) aantrekkelijk lijken omdat ze concrete cijfers opleveren, zijn er ook nadelen aan verbonden. De belangrijkste is dat de inschatting van de economische waarde van de diensten sterk leunt op de aannames die worden gedaan door de onderzoekers: wat je erin stopt komt eruit. Erg realistisch en betrouwbaar zijn dit soort onderzoeken daardoor meestal niet.

¹⁰ Huysmans, F. De impact en publieke waarde van de openbare bibliotheek. Een leidraad voor het gesprek met de gemeente. Den Haag 2022.

¹¹ Een variant hierop is de social return on investment-benadering (SROI). Hierin spreken de gemeente en de bibliotheek meetbare en te bereiken doelen af die binnen een bepaalde termijn moeten zijn bereikt.

De laatste jaren is het perspectief op impact verbreed: Huysmans en anderen bepleiten dat bibliotheken het werken aan het bereiken van effecten verankeren in de werkprocessen en de organisatie (impact-management). Dit houdt in: met herhaald onderzoek zicht houden op hoe de dienstverlening (en het effect daarvan) zich ontwikkelt, zie het voorbeeld in het kader van Z-O-U-T.

Zoals gezegd startte de KB in 2020 met een vijfdaagse Leergang Impactmanagement, waarbinnen inmiddels zo'n 50 impactmanagers in spe zijn getraind in het definiëren van een impact missie, het meten en maximaliseren van impact.

In 2022 is een landelijke impact community opgezet. Binnen deze community worden bibliotheken ondersteund bij het lokaal in praktijk brengen van een impactgerichte werkwijze. Bij de meeste initiatieven wordt er gewerkt met het gedachtegoed van de Theory of Change. In aanvulling op de community is er een begeleidingsgroep waarin medewerkers van de KB en drie POI's (ProBiblio, Cubiss, Rijnbrink) vertegenwoordigd zijn. In afstemming met de managers van de community bepaalt deze groep de planning en inhoud van te organiseren bijeenkomsten.

In 2022 is ook een landelijke Koersgroep met het onderwerp impact aan de slag gegaan.

Diverse bibliotheken hebben in de afgelopen jaren getracht meer greep te krijgen op wat de maatschappelijke effecten zijn die worden bewerkstelligd. Dit is nog weerbarstig terrein.

Bibliotheek **Angstel Vecht en Venen** was in 2013 een van de eerste bibliotheekorganisaties die onderzoek liet doen naar de maatschappelijke waarde van de bibliotheek. BiblioConsult deed wat werd genoemd een effectmeting met behulp van digitale vragenlijsten die werden verstuurd naar de leden van de bibliotheek. Ook bezoekers van de bibliotheek werden geënquêteerd. Daarnaast werden tientallen vertegenwoordigers van de gemeenten De Ronde Venen en Stichtse Vecht digitaal bevestigd. Hetzelfde gold voor lokale (samenwerkings-)partners, waaronder veel scholen. Uit het onderzoek kwam algemene informatie naar voren over de bekendheid van de bibliotheekdiensten bij de diverse groepen, de tevredenheid over de dienstverlening, de waardering voor de samenwerking en de impact op het persoonlijke leven van mensen. Over de gehele linie had het onderzoek ondanks de waardevolle informatie die werd verkregen toch meer het karakter van een klanttevredenheidsonderzoek dan van een impactmeting.

Bibliotheek **Z-O-U-T** verbindt zoals aangegeven aan zijn Productenboek ook een methode van effectmeting. Deze wordt uitgevoerd door Strategos (voor het laatst in 2018). Ook deze meting is gebaseerd op digitale vragenlijsten (voor leden, bezoekers, deelnemers en stakeholders), in dit aangevuld met persoonlijke interviews.

De interviews werden zowel op een individueel- als groepsniveau gehouden. Op basis van de enquête is een klantprofiel opgesteld (wie bezoeken de bibliotheek?) en worden conclusies getrokken over onder meer de bekendheid van de diensten, het gebruik, de communicatie (over de dienstverlening), de tevredenheid, etc. Personen en organisaties zijn voorts bevestigd over de impact die zij zelf ervaren.

De bibliotheken die zijn aangesloten bij de **Bredebieb** werken met een methode die is ontwikkeld door Alignment House. Deze kent vijf stappen:

- Het op continue basis verzamelen, interpreteren en analyseren van openbare informatie over de lokale samenleving en hiermee een dashboard bouwen (een dashboard met wat wel wordt genoemd 'public intelligence').
- Het bouwen van een maatschappelijk merk, dat wil zeggen een duidelijke positionering, door medewerkers onderschreven en voor klanten relevant.
- Het smeden van een vitale coalitie, ook wel een strategische alliantie genoemd.
- Het ontwikkelen van een activiteitenprogramma dat voor de desbetreffende gemeente relevant is.
- Het opstellen van een maatschappelijke businesscase.

Ook bij deze benadering worden de directe en indirecte effecten van de dienstverlening niet gemeten, maar afgeleid en/of verondersteld.

4.5 Onderzoeken naar de effecten van lezen

Belangrijk om hieraan toe te voegen is het inzicht dat er uit onderzoek soms al veel bekend is over de relatie tussen directe en indirecte effecten. De Vlaamse organisatie Iedereen Leest verzamelt systematisch wetenschappelijke informatie over lezen en leesbevordering. De organisatie geeft op haar site een mooi overzicht van wat er allemaal al bekend is. Zo weten we dat de vaardigheid van het lezen een basiscompetentie is om deel te nemen aan de maatschappij. Een goede leesvaardigheid verhoogt bijvoorbeeld de kansen op de arbeidsmarkt. Een studie gepubliceerd in Psychological Science (2013) wees uit dat vaardige lezers sneller werk vinden dan laaggeletterden en tot zestien procent meer verdienen. Ander onderzoek van Oxford University stelt dat zestienjarigen die frequent en graag lezen later dikwijls een baan met meer verantwoordelijkheden krijgen. Daarnaast hebben boeken in huis ook impact op de onderwijskansen van een kind. Kinderen die opgroeien in een huis waarin door de ouders veel wordt gelezen volgen gemiddeld drie jaar langer onderwijs en werken vaker een universitaire opleiding af dan zij die opgroeien in een boekarme omgeving, zo bleek uit een studie van University of Nevada.

Naast een goede leesvaardigheid helpt lezen ook om ons concentratievermogen te trainen. Neurologische studies van onder andere Stanford University concluderen dat lezen een cognitief proces is waarbij hersenen de gelezen tekst omzetten in betekenis en informatie, wat concentratie vereist. Hoe vaker je dus leest, hoe meer je dit proces herhaalt. Hierdoor kan je ook andere taken geconcentreerder uitvoeren. Dat effect op concentratievermogen is ook aanwezig bij baby's en peuters die worden voorgelezen.

Voorlezen is dé uitgelezen manier om taalontwikkeling te stimuleren bij baby's en peuters. De Nederlandse Stichting Lezen stelde vast dat kinderen die als baby worden voorgelezen, later hoger scoren op taal (Boekstart maakt baby's slimmer). Tijdens het voorlezen horen ze nieuwe woorden en structuren, wat hen op latere leeftijd stimuleert om actief met taal aan de slag te gaan. Ook voor kinderen die zelf al kunnen lezen, blijft voorlezen en lezen belangrijk voor hun taalontwikkeling, aldus Stichting Lezen in het onderzoek Meer lezen, beter in taal – VMBO Effecten van lezen op taalontwikkeling.

Via lezen slaan we kennis en informatie op. Educatieve boeken hebben voornamelijk dat doel voor ogen, maar ook fictieve verhalen brengen inzichten bij. Lezen helpt om de wereld en de ander te ontdekken. Lezen stelt vooroordelen ter discussie, zo stelt een artikel in het wetenschappelijke tijdschrift Science en een onderzoek van de Washington en Lee University.

Al lezend ontdekken we ook onszelf. In sommige personages herken je jezelf, bij andere neem je net afstand omwille van een botsend karakter. Onderzoek leert dat lezers vaak verbanden leggen tussen het gelezen boek en hun eigen identiteit. Verhalen kunnen op die manier helpen in de ontwikkeling van je persoonlijkheid en zelfbewustzijn. Ze functioneren niet enkel als vensters op de wereld, maar ook als spiegels die we onszelf voorhouden. 'Lezen verruimt ons denken,' zo omvat Stichting Lezen de opbrengsten van lezen in een literatuurstudie.

Lezen mag dan misschien een individuele bezigheid zijn, uit onderzoek blijkt toch ook dat frequente lezers niet meteen een kleinere vriendengroep hebben. De universiteit van Liverpool stelde zelfs vast dat lezers sneller bereid zijn om onbekenden aan te spreken. Ze voelen zich meer op hun gemak bij vreemden en knopen makkelijker een gesprek aan. Lezers zijn meer betrokken bij eigen vrienden en gemeenschap dan zij die weinig of niet lezen. Bovendien zouden lezers zich sneller sociaal engageren via vrijwilligerswerk of donaties, aldus een Canadees onderzoek.

Daarnaast bevestigen verschillende studies, zoals onderzoek van de Universiteit Amsterdam, hoe lezen ons empathisch vermogen vergroot: lezers begrijpen de gevoelens van anderen beter dan niet-lezers. Wie veel leest, ziet hoe personages zich gedragen in verschillende situaties of hoe ze met anderen omgaan. Verhalen beschrijven naast dat gedrag ook vaak wat een personage denkt of voelt. Een lezer observeert dat denkproces en sociale gedrag. Dat strookt misschien niet met wat hijzelf denkt of doet. Zo tonen lezers sneller begrip voor personen die ze in het echte leven ontmoeten.

Met anderen praten over verhalen en boeken kan ook een therapeutisch effect hebben, zo stelt The Reader Organisation. In Vlaanderen zijn verschillende samenleesgroepen waarbij deelnemers vertrekken van verhalen en vertellen over de emoties of herinneringen die bij hen opkomen. Er bestaan verschillende leesgroepen voor iedereen, sommige richten zich tot gedetineerden of mensen met dementie. Volgens onderzoek van Liverpool University uit 2017 zou samenlezen effect hebben op patiënten met een chronische aandoening.

Lezen kan tot slot ook helpen om het risico op dementie te verminderen. Verschillende mentale bezigheden zoals schaken of lezen zorgen ook voor een verminderd risico op dementie op latere leeftijd. [Israëliisch onderzoek](#) uit 2021 onderzocht bij meer dan 8.000 65-plussers of bepaalde aspecten uit hun kindertijd - zoals het bezit van boeken thuis - een effect hadden op hun gezondheid. Resultaat: hoe meer boeken zij als kind thuis hadden (ongeacht of deze werden gelezen), hoe beter ze scoorden op geheugentesten. De onderzoekers stellen dan ook dat een leesrijke omgeving dus een langdurig effect kan hebben op de cognitieve vaardigheden. Bioloog en filosoof Geerdt Magiels nam het onderzoek door en sprak hierover [in 'Nieuwe Feiten' op Radio 1](#).

De hiervoor genoemde onderzoeken gaan alleen nog maar over (de effecten van) lezen. Ook over de effecten van de andere bibliotheekfuncties (denk aan het beschikbaar stellen van kennis, ontmoeting organiseren, in aanraking brengen met kunst) is echter veel wetenschappelijke informatie voor handen.

4.6 Onderzoek welke doelgroepen je wel en niet bereikt

Als we het hebben over de robuustheid van bibliotheekvoorzieningen hebben we het niet alleen over instandhouding, maar zeker ook over vitaliteit en ontwikkeling. Een belangrijk aspect daarvan is dat de dienstverlening steeds wordt toegesneden op de behoeften van de (groepen van) mensen die je wilt bedienen.

In bovenstaand kader wordt een dashboard genoemd dat ten grondslag ligt aan de methode die de Bredebieb hanteert. Dit is een goed voorbeeld van een poging om informatie over de kenmerken van de bevolking en de groepen die daarin te onderscheiden zijn in kaart te brengen. In feite vereist iedere vorm van gerichte dienstverlening een systematisch onderzoek naar wat klanten nodig hebben.

Modellen die hiervoor worden gebruikt hebben bijna allemaal als kenmerk dat ze (potentiële) klanten segmenteren, dat wil zeggen opdelen van klanten in doelgroepen. Het bekendste model is waarschijnlijk het 'MOSAIC-model' dat werd ontwikkeld door Richard Webber. MOSAIC (tegenwoordig aangeduid als WHIZE) is een wereldberoemd geo-demografisch classificatiesysteem op basis van postcodes. WHIZE is vooral toonaangevend door de grote hoeveelheid registratiedata waarmee het model wordt toegepast.

Daarmee verklaart WHIZE wat consumenten daadwerkelijk doen, in plaats van wat ze zeggen dat ze doen.¹²

WHIZE is in de Nederlandse culturele sector geïntroduceerd door het bedrijf EMC Cultuuronderzoeken, samen met Rotterdam Festivals. De aanpak krijgt meer en meer navolging, ook buiten de (podium)kunsten. Whize is gedurende vele jaren verfijnd dankzij onderscheidende data uit verschillende bronnen en is beschikbaar op diverse, steeds fijnmazigere geografische niveaus. Whize is bedoeld om alle 7,9 miljoen huishoudens in Nederland te beschrijven en te classificeren. De huishoudens zijn anno 2022 gesegmenteerd in 59 subsegmenten, die zijn samengevoegd in 11 segmenten.

- Dromen en Rondkomen
- Jong en Hoopvol
- Volks en Uitgesproken
- Bescheiden Ouderen
- Stedelijke Dynamiek
- Gewoon Gemiddeld
- Gezellige Emptynesters
- Landelijke Vrijheid
- Plannen en Rennen
- Zorgeloos en Actief
- Luxe Leven

Het WHIZE-model geeft marketeers in de culturele sector inzicht in demografie (locatie, leeftijd, geslacht, gezins-samenstelling), socio-economische kenmerken (opleiding, inkomen), levensstijl (normen en waarden), cultuur en gedrag. Ook leert het beleidsmakers dat ieder mens zijn eigen drijfveren heeft. Ook voor bibliotheken die hun dienstverlening willen optimaliseren biedt dit goede handvatten.

Nota bene: het 'cultureel doelgroepenmodel' zoals dat door Rotterdam Festivals werd ontwikkeld is door het ministerie van OCW zo waardevol bevonden dat in 2021 een opschaling naar het landelijke niveau is gefaciliteerd door middel van de Taskforce Samenwerkingsverband Publieksdata (2021). Een belangrijke partner daarin is DEN, het kennisinstituut voor digitale transformatie in de cultuursector.

¹² Een bekende variant op Mosaic is het Mentality-model. Dit heeft als uitgangspunt dat werk, woonomgeving, mediagebruik en partnerkeuze niet toevallig tot stand komen. Op basis van aangeleerde waarden bepalen mensen hun opinies, levensstijlen gedrag. Mentality helpt om deze waarden per doelgroepsegment te (her)kennen om hierop als bedrijf of als culturele organisatie te kunnen reageren.

In aanvulling op het analyseren van informatie over de doelgroepen die wel en niet door de bibliotheek worden bereikt is het van belang om de eigen leden en deelnemers goed te kennen. Wat dit betreft is er bij bibliotheken een paradigma-switch nodig. Tot dusverre zijn bibliotheken sterk georiënteerd op het registreren van de materialen (vooral boeken) die worden uitgeleend. Hierop zijn alle bibliotheek-informatiesystemen van de vier leveranciers (BicatWise (OCLC), V-Smart, Concerto en Brocade) gericht.

Het wordt echter de hoogste tijd dat de openbare bibliotheken voor het uitvoeren van hun maatschappelijke opdracht niet meer de materialen tot uitgangspunt van hun informatiesysteem nemen, maar de klant (c.q. gebruiker of deelnemer). Rond deze klant moeten de bedrijfsprocessen (collectiebeheer, acquisitie, uitleenprocessen, financiën, marketing, kaartverkoop et cetera) ingericht worden. Essentieel voor de robuuste bibliotheek is dat de informatiesystemen de klanten gaan volgen en niet de materialen. Dus voor de robuuste bibliotheek geldt: op naar een klantregistratiesysteem (KRS)! Waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met de valkuilen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

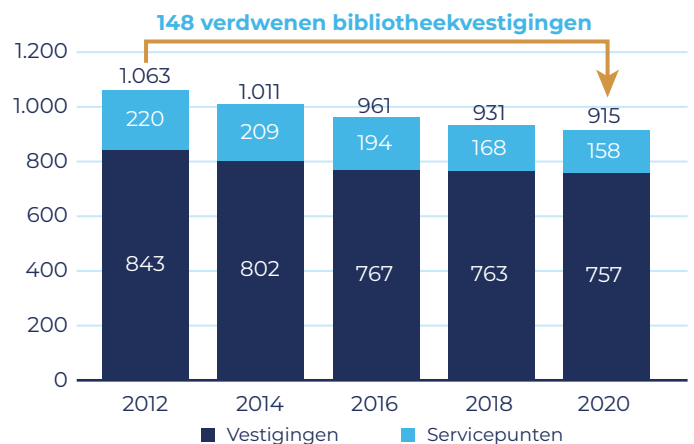
4.7 Randvoorwaarde voor impact: nabije voorziening

Om het gewenste maatschappelijke effecten te kunnen sorteren, is ruimtelijke nabijheid van de bibliotheekvoorzieningen een noodzakelijke randvoorwaarde. Ondersteuning van laaggeletterden, cursussen in het omgaan met je DigiD, ondersteuning bij de belastingaangifte, leesprogramma's bij consultatiebureaus: deze diensten floreren het meest als ze dicht bij de doelgroep worden aangeboden.

Hier doet zich een knelpunt voor. In de afgelopen tien jaar zijn er volgens berekening van Mark Deckers 148 bibliotheekvestigingen verdwenen¹³. In 2012 waren er nog 1.063 bibliotheekvestigingen en in 2020 nog slechts 915. Staatssecretaris Uslu ziet deze ontwikkeling als een belangrijke aanleiding voor de investering in de bibliotheekvoorzieningen. In de eerdergenoemde Kamerbrief verwijst zij hier meermaals naar: "Als toekomstperspectief zie ik dat iedere inwoner van Nederland binnen een redelijke afstand toegang heeft tot een volwaardige openbare bibliotheekvoorziening die alle vijf de functies kan vervullen en daarmee bijdraagt aan de drie genoemde maatschappelijke opgaven."

Voor de korte termijn is het noodzakelijk het netwerk van fysieke bibliotheken te repareren en te versterken. Kwantitatief en kwalitatief. Vervolgens is het nodig dat de bereikbaarheid van de fysieke bibliotheek voor de langere termijn verzekerd blijft."

Uslu legt in de maatregelen voor de korte termijn de nadruk op gerichte versterking en reparatie van het fysieke bibliotheeknetwerk: "De teruggang in het aantal vestigingen heeft ertoe geleid dat bibliotheken verdwenen zijn uit wijken en regio's met grote maatschappelijke opgaven. Het is van maatschappelijk belang dat de bibliotheken op die plekken kunnen terugkomen en kunnen worden verbeterd. Ook zijn er nog steeds gemeenten zonder bibliotheek. Ik wil het beschikbare budget inzetten waar dit het hardst nodig is en het meeste maatschappelijke effect kan hebben. De nadruk van de maatregelen voor de korte termijn ligt daarom op gemeenten zonder fysieke bibliotheek en op de terugkomst en verbetering van de bibliotheek in wijken met een grote maatschappelijke opgave en in niet-stedelijke regio's waar de afstand tot de bibliotheek te groot is geworden. In kleinere gemeenten kan het de voorkeur hebben als buurgemeenten samen een volwaardige bibliotheekvoorziening realiseren boven ieder afzonderlijk een beperkte eigen fysieke locatie."



Bron: Bibliotheekinzicht, Van de Burgt en Van de Hoek, 2021.
Bewerking: M. Deckers/Rijnbrink.

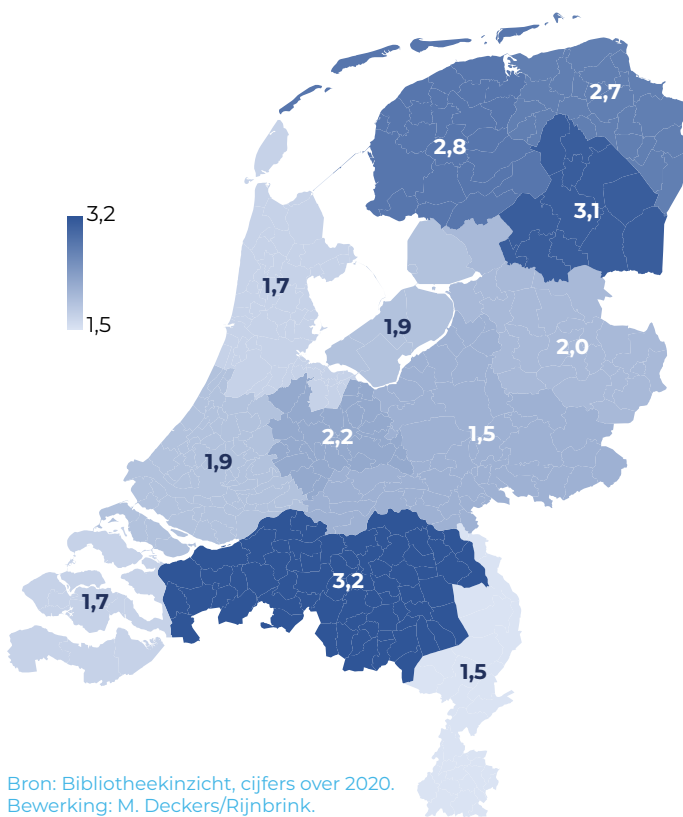
Figuur 19. Bibliotheekvestigingen en servicepunten 2012-2020.

Bovenstaand overzicht van Deckers laat zien dat er in de periode 2012-2020 elk jaar negentien bibliotheken sloten. Waarbij nog aangetekend moet worden dat hierbij de bibliobusposten buiten beschouwing zijn gelaten (ook bijna overal verdwenen) evenals de afhaalpunten, miniservicepunten en zelfservicevestigingen. Dat Deckers deze laatste onderdelen buiten beschouwing laat, heeft te maken met het feit dat de nieuwe soorten diensten vooral in vestigingen en servicepunten worden aangeboden.

¹³ Deckers, M. Over 95 miljoen euro en de 148 verdwenen bibliotheekvestigingen. Blog d.d. 8 mei 2022.

De daling van het aantal vestigingen en servicepunten heeft gevolgen gehad voor de gemiddelde afstand die burgers moeten afleggen naar de bibliotheek: die is navenant gestegen en liep volgens Deckers op van 1,7 naar 2,0 kilometer. Waarbij wel moet worden opgemerkt dat de zogeheten bibliotheken-op-school in dit overzicht niet zijn meegenomen, terwijl het inmiddels wel zo is dat bijna de helft van de basisscholen en een kwart van de vo-scholen over een dergelijke bibliotheek beschikt.

Uit onderstaande figuur blijkt dat de verschillen per provincie aanzienlijk zijn.



Bron: Bibliotheekinzicht, cijfers over 2020.
Bewerking: M. Deckers/Rijnbrink.

Figuur 20. Gemiddelde afstand tot de bibliotheek (in km).

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV uit 2022 is opgenomen dat er wordt gestreefd naar een toekomstgerichte bibliotheek(voorziening) in elke gemeente. Voor het realiseren van een robuuste bibliotheekvoorziening is het belangrijk dat deze overal in Nederland op een overbrugbare afstand voor handen is. Bibliotheken zijn voorzieningen waar ouders hun kinderen graag op jonge leeftijd zelfstandig naar toe laten gaan. En onder de groepen waarop de dienstverlening is gericht bevinden zich relatief veel ouderen. Voor deze doelgroepen is nabijheid van groot belang.

In 2017 werd in de Tweede Kamer de motie Asscher aangenomen. De ambitie van de motie was om een toegankelijke bibliotheek voor iedereen te realiseren. In deze motie werd de regering verzocht zich in te spannen voor het behoud van bibliotheken in kleine gemeenten. Ter uitvoering van de motie zijn tussen 2018 en 2021 gelden verstrekt aan twaalf gemeenten. Met dit geld konden de gemeenten bestaande bibliotheekvoorzieningen verbeteren of nieuwe bibliotheekvoorzieningen realiseren. In opdracht van het ministerie van OCW wordt de uitvoering van de motie momenteel geëvalueerd. Wij zijn benieuwd welke gevolgen er door het rijk aan de evaluatie verbonden zullen worden. Vanuit het oogpunt van de robuuste bibliotheek is het een gezamenlijke opgave van rijk, provincies en gemeenten om de bereikbaarheid van de dienstverlening aan kwetsbare groepen blijvend te waarborgen.

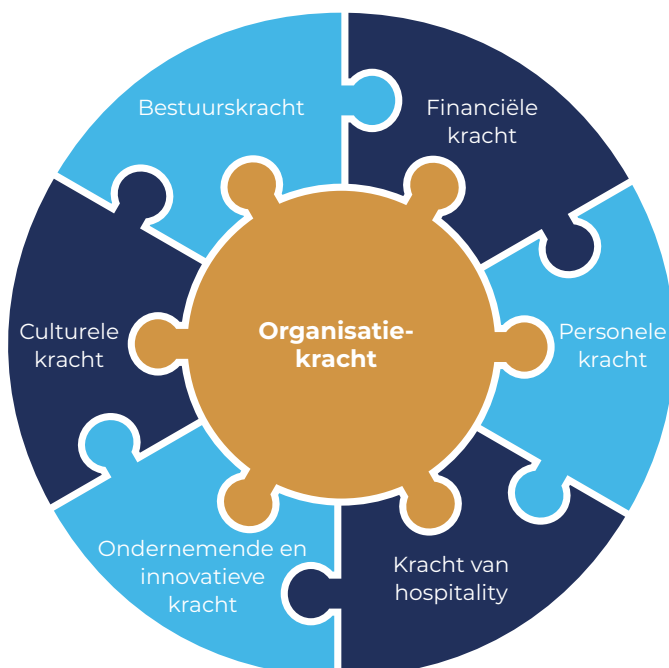
HOOFDSTUK 5

Organisatiekracht

5.1 Aspecten van organisatiekracht

De kracht van een bibliotheekorganisatie is van meer afhankelijk dan alleen de kwaliteit van werken. Iedere bibliotheekorganisatie is een diamant is met een aantal facetten die onderling aan elkaar verbonden zijn en waartussen een gezonde balans hoort te bestaan. Als we de balanced scorecard (een instrument ontwikkeld door Kaplan en Norton om de prestaties van een bedrijf te controleren ten opzichte van de strategische doelen) vertalen naar de wereld van de bibliotheken dat gaat het om zes facetten: bestuurskracht, culturele kracht, financiële kracht, ondernemende en innovatieve kracht, personele kracht en de hospitalitykracht. Door het licht te laten vallen op die facetten en zodoende zowel het cultureel-maatschappelijke als het zakelijke deel van een bibliotheek in een evenwichtige samenhang te bekijken, is het bijvoorbeeld mogelijk de sterke en zwakke punten te beoordelen en vervolgens de verbeterpunten in een onderling perspectief te zetten en uit te zetten in de tijd. In dit geval gaat het niet om de sterke en zwakke punten, maar om hoe het geheel voldoende 'robuust' is.

- Het facet **bestuurskracht** heeft betrekking op zaken als governance, missie, visie en strategie en interne besturing. Ook speelt hierbij de verbinding met de zeggenschap: de mate waarin de organisatie de relatie met opdrachtgevers en/of subsidieverleners en andere stakeholders vormgeeft en onderhoudt. Het gaat daarbij ook om de vraag hoe die relatie aan beide zijden wordt gevoeld.
- Het facet **maatschappelijke kracht** draait om de kracht van de dienstverlening en om de maatschappelijke effecten die worden gerealiseerd. Het deelnemen in organisatienetwerken is hierbij een belangrijke factor (zie hoofdstuk 4).
- Het facet **financiële kracht** heeft betrekking op het vermogen en de financiële gevolgen van het organisatorisch functioneren (de exploitatie). Bij het vermogen gaat het vooral om de ontwikkeling van de vermogenspositie, mede in relatie tot het risicoprofiel. Bij de exploitatie speelt de verhouding tussen baten en lasten, in statisch en dynamisch opzicht. Daarbij spelen ook aspecten als gebouwgebruik, horeca, verhuur, e.d. Voor permanent inzicht in de financiële situatie is de aanwezigheid van actuele basisinformatie van belang: het interne 'dashboard' op basis waarvan wordt gestuurd en gemonitord (zie hoofdstuk 2).
- Het facet **ondernemende en innoverende kracht** heeft betrekking op de houding en de acties op het gebied van innoveren (voortdurend verbeteren en vernieuwen) en ondernemen (kansen pakken, beheersen risico's). Het gaat daarbij om het ondernemen en innoveren ten aanzien van alle vijf andere facetten. Dit facet heeft vooral betrekking op de mate waarin een bibliotheek in staat is zich aan te passen aan ontwikkelingen in de omgeving en binnen de eigen organisatie.



Figuur 21.

- Het facet *personele kracht* heeft betrekking op de organisatie en het personeel. Bij de organisatie speelt met name de aansluiting op missie, visie & strategie en op de interne besturing. Bij het personeel gaat het om de kwantiteit en kwaliteit van het personeel (intern, extern en vrijwilligers) en de mate waarin dat gemotiveerd en toegerust is.
- Het facet *hospitality* gaat over de mate van tevredenheid van bezoekers, gebruikers, cursisten, leerlingen, scholen, de buurt, samenwerkingspartners en de financiers. Het gaat hierbij ook om de mate waarin en de wijze waarop die tevredenheid wordt gemeten en omgezet in acties.

5.2 Organisatiekracht is mede afhankelijk van externe factoren

Hoe groot de kracht van een organisatie is, heeft een organisatie niet helemaal zelf in de hand. Het staat altijd in relatie tot de externe factoren waarmee een organisatie heeft te maken. Bibliotheken hebben met externe factoren te maken waar het gaat om:

- De maatschappelijke opgave(n) waaraan moet worden gewerkt en
- De organisatorische context waarbinnen wordt gewerkt

Een bibliotheek die robuust wil zijn moet voor deze beide factoren nagaan welke complexiteiten zich voordoen. Daarbij is het te allen tijde zaak om met de financierende gemeente(n) het gesprek te voeren over de complexiteiten met betrekking tot deze factoren. De bibliotheekdirectie kan daarbij schetsen in welk krachtenveld de organisatie moet functioneren: hoe groot is de maatschappelijke opgave waarvoor gemeente (en bibliotheek) staan? En hoe complex is de organisatorische context waarbinnen de bibliotheek moet functioneren? Als hulpmiddel voor het gesprek met de subsidiënt schetsen wij hierna vier verschillende soorten bedrijfsmodellen die relevant zijn voor openbare bibliotheken. Deze modellen zijn gebaseerd op enerzijds verschillen in de aard van het werkgebied (dichtbevolkt dan wel dunbevolkt) en anderzijds verschillen in de organisatorische context.

5.3 Bevolkingsdichtheid is (mede) bepalend voor de opgave

Door verder in te zoomen op de relatie tussen gemeente(n), maatschappelijke opgave(n) en de organisatiekracht van bibliotheken kunnen we zien dat er verschillende soorten bedrijfsmodellen in de bibliotheeksector gangbaar zijn. Wie goed kijkt ziet dat er een relatie is tussen enerzijds het bedrijfsmodel dat ergens kan worden aangetroffen en anderzijds de kenmerken van een voedingsgebied (i.e. het gebied waar de bezoekers van een bibliotheek vandaan komen). Dit komt doordat een openbare bibliotheek zich per definitie richt op de gehele bevolking. Een bibliotheek moet zich daardoor zo optimaal mogelijk tot de kenmerken van een voedingsgebied verhouden.

Zeer indicatief voor de kenmerken van een voedingsgebied is de bevolkingsdichtheid ofwel de mate van verstedelijking. Dit is het geval omdat er een samenhang is tussen bevolkingsdichtheid (verstedelijkingsgraad) en de problemen waarmee mensen te maken hebben op het vlak van wonen, werken en leven. In meer verstedelijkte gebieden is de problematiek over het algemeen groter. Het gaat dan om zaken als (langdurige) werkloosheid en taalachterstanden, maar ook om problemen op het terrein van zorg, onderwijs en leefbaarheid. In beleidstaal: de mate van verstedelijking is (mede) bepalend voor de opgave.

Omdat bibliotheken in toenemende mate een maatschappelijke rol vervullen, wordt van hen verwacht dat zij zich meer en meer richten op de groepen die met achterstanden te maken hebben. Deze doelgroepen zijn in sterk stedelijke gebieden meer en geconcentreerder aanwezig dan in niet-stedelijke gebieden. Dit was overigens ook de achterliggende gedachte bij de differentiatie die in 2003 werd gemaakt naar verschillende instapniveaus, maar gebeurde toen grofmazig (aan de hand van gemeentegrootte).

Wij hebben een typologie van bedrijfsmodellen gemaakt, geënt op de kenmerken van voedingsgebieden. Daartoe hebben wij gebruik gemaakt van een maatstaf voor de concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, naar school gaan, winkelen, uitgaan etc.). Het CBS categoriseert gemeenten naar hun mate van stedelijkheid op basis van de gemiddelde omgevingsadressendichtheid (oad). NB: onder de oad wordt verstaan het aantal adressen binnen een cirkel met een straal van één kilometer rondom dat adres, gedeeld door de oppervlakte van de cirkel.

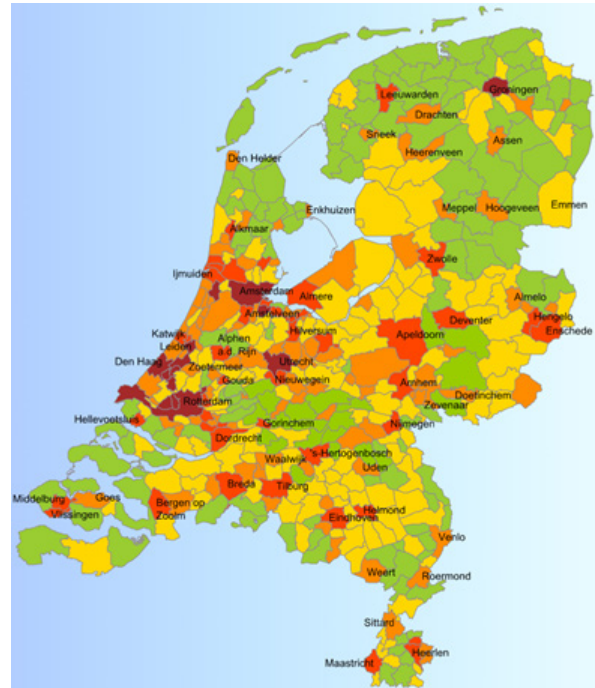
Het CBS gebruikt de omgevingsadressendichtheid om de mate van stedelijkheid van een bepaald gebied per raster-vierkant, buurt, wijk en gemeente. De klassengrenzen van de verschillende categorieën stedelijkheid worden toegepast sinds 1992 en zijn zo gekozen dat alle klassen ongeveer hetzelfde aantal inwoners bevatten. De gemiddelde omgevingsadressendichtheid van een gebied is het gemiddelde van de omgevingsadressendichtheden van alle adressen in dat gebied. De omgevingsadressendichtheid wordt uitgedrukt in adressen per km². De adressen en coördinaten van de rastervierkanten zijn afkomstig uit het Geografisch basisregister (GBR) dat jaarlijks wordt geactualiseerd.

Het CBS onderscheidt vijf categorieën van stedelijkheid:

Omgevingsadressendichtheid		
CBS-categorie	Stedelijkheid	Aantal adressen per km ²
5	Niet stedelijk	minder dan 500
4	Weinig stedelijk	500 – 1.000
3	Matig stedelijk	1.000 – 1.500
2	Sterk stedelijk	1.500 – 2.500
1	Zeer sterk stedelijk	meer dan 2.500

In de open data van het CBS is te zien in welke categorie een gemeente (en/of een bepaalde wijk) zich bevindt. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85039NED/table?dl=68B57>. Op de site allecijfers.nl wordt de categorie waarin een gemeente zich bevindt ook vermeld. Onder het kopje 'Over de gemeente De Bilt' staat bijvoorbeeld aangegeven wat voor de gemeente De Bilt de gemiddelde dichtheid van de adressen per vierkante kilometer is. In bijlage 1 wordt de mate van stedelijkheid van iedere Nederlandse gemeente weergegeven.

Op de site CBSinuwbuurt.nl is per postcode(gebied) te zien wat de omgevingsadressendichtheid per vierkante kilometer is en kan tot op buurtniveau worden bepaald tot welke categorie van stedelijkheid die buurt behoort.



Figuur 22.

5.4 Organisatorische context beïnvloedt het bedrijfsmodel

Niet alleen de bevolkingsdichtheid (mate van stedelijkheid) is van invloed op de complexiteit waarmee een bibliotheek heeft te maken, ook de organisatorische context en het bedrijfsmodel spelen een rol. De term 'bedrijfsmodel' stamt uit de jaren 50, maar wordt pas vanaf de jaren 90 veel gebruikt. Van het begrip bestaan in de vakliteratuur vele omschrijvingen. In zijn algemeenheid is een bedrijfsmodel een model dat wordt gebruikt om diverse bedrijfsaspecten in kaart te brengen en te beheren. Hierbij kan het gaan om operationele, organisatorische, infrastructurele en financiële aspecten, maar ook om ideële zaken en imago.

Toelichting op de begrippen

Een bedrijfsmodel is iets anders is dan een verdienmodel. Een verdienmodel is onderdeel van een bedrijfsmodel. Een verdienmodel is de strategie die wordt gehanteerd om geld te verdienen. Een verdienmodel geeft kort en eenvoudig aan waar de onderscheidende kracht van een onderneming zit.

Ook een businesscase is iets anders dan een bedrijfsmodel: het is een bedrijfsplan specifiek bedoeld voor het nemen van een go/no go-besluit.

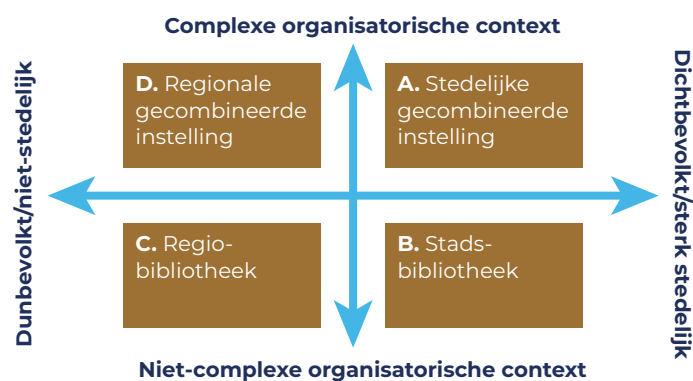
De openbare bibliotheken zijn van oudsher qua opzet en werkwijze best gelijksoortig. Veel zaken zijn in de loop der jaren in de branche gestandaardiseerd. Echter, er is voor het openbaar bibliotheekwerk wel duidelijk sprake van onderscheid waar het gaat om de complexiteit van operationele, organisatorische, infrastructurele en financiële zaken. De belangrijkste factor die van invloed is op de complexiteit van de zaken is de organisatorische context waarin de bibliotheek opereert. Daaronder verstaan we het verband waarmee en waarbinnen de dienstverlening wordt aangeboden. De organisatorische context wordt in hoofdzaak bepaald door twee factoren:

- Het aantal opdrachtgevers. Hoe meer ervan zijn, hoe complexer het voor een bibliotheek wordt. Achttien bibliotheekorganisaties kennen inmiddels een werkgebied van vijf of meer gemeenten (Van de Burgt & Van de Hoek; CBS, 2021)
- Het aantal samenwerkingspartners. Andere aanbieders van diensten waarmee – op vaste of flexibele basis – bij de dienstverlening wordt samengewerkt. Deze factor is gerelateerd aan de diversiteit aan (kern)diensten en het aantal locaties waar de diensten worden aangeboden. Als er veel diensten worden aangeboden is er vaak sprake van gedifferentieerde organisatiestructuur, gericht op verschillende soorten dienstverlening (naast bibliotheekwerk ook cultuureducatie, cursussen voor volwassenen, welzijnsactiviteiten, podiumkunst et cetera). Ongeveer één op de vijf bibliotheek-organisaties maakt momenteel deel uit van een multifunctionele organisatie (Van de Burgt & Van de Hoek; CBS, 2021).

In 2022 heeft Atlas Research in opdracht van Cultuurconnectie onderzoek gedaan naar multifunctionele organisaties in de cultuursector. Hieruit blijkt dat deze getalsmatig in opkomst zijn.

5.5 Een typologie van bedrijfsmodellen

Dit hoofdstuk startte met de stelling dat de organisatiekracht van bibliotheken een optelsom is van diverse aspecten en dat deze kracht altijd in relatie staat tot de externe factoren waarmee de organisatie heeft te maken. De bibliotheek moet met de gemeente inhoudelijk overeenstemming zien te krijgen over deze aspecten. De bibliotheekdirectie kan daarbij schetsen in welk krachtenveld de organisatie moet functioneren: hoe groot is de maatschappelijke opgave waarvoor gemeente (en bibliotheek) staan? En hoe complex is de context waarbinnen de bibliotheek moet functioneren? Als hulpmiddel voor het gesprek met de subsidiënt schetsen wij hierna vier verschillende soorten bedrijfsmodellen die relevant zijn voor openbare bibliotheken. Deze modellen zijn gebaseerd op enerzijds verschillen in de mate van stedelijkheid (de horizontale as) en anderzijds verschillen in de mate van complexiteit van de organisatorische context. Het is van groot belang dat gemeenten en openbare bibliotheken in goed overleg met elkaar komen tot consensus over een bedrijfsmodel dat aansluit bij de behoeften van de inwoners en de wensen van de lokale politiek. Bibliotheken en gemeenten moeten samen komen tot een toekomstbestendige invulling van het concept 'bedrijfsmodel.'



Figuur 23.

Deze typologie laat zich als volgt nader duiden (zie ook bijlage 3).

A. Stedelijke gecombineerde instelling

Beschrijving van de complexiteit	De organisatie valt te typeren als een gecombineerde instelling: zij biedt naast bibliotheekdiensten ook andere maatschappelijke en culturele diensten aan zoals cultuureducatie (op school en in de vrije tijd) en ondersteuning voor amateurverenigingen. Soms is ook andersoortig cultureel aanbod in de organisatie geïncorporeerd. Meestal is de organisatie werkzaam in een sterk stedelijke context waarbij uiteenlopende doelgroepen bediend moeten worden.
Kracht	De kracht van dit bedrijfsmodel ligt in de veelzijdigheid van de multifunctionele organisatie. De gemeenschappelijke backoffice staat ten dienste van een breed en divers sociaal-cultureel aanbod.
Uitdaging	De opgave waar deze organisaties voor staan is het realiseren van inhoudelijke synergie zowel als bedrijfsmatige efficiency. De opdrachtgevende gemeenten rekenen op inhoudelijke meerwaarde (door kruisbestuiving) en een efficiënt bedrijfsvoering door de toepassing van shared services. In de bedrijfsvoering is het de uitdaging om een groot aantal zaken van praktische aard te stroomlijnen, zoals het bijeenbrengen van verschillende culturen, cao-regelingen etc.
Voorbeelden	ABC-huis Alkmaar, BplusC Leiden, Cultura Ede, Groninger Forum, Nieuwe Veste Breda, SCHUNCK* in Heerlen
Opmerking	Een organisatie wordt alleen als een gecombineerde instelling aangeduid als er sprake is van één rechtspersoon waardoor de activiteiten worden uitgevoerd. Multifunctionele accommodaties (met daarbinnen afzonderlijk opererende rechtspersonen) behoren niet (automatisch) tot dit type.

B. Stadsbibliotheek

Beschrijving van de complexiteit	De organisatie biedt uitsluitend bibliotheekdiensten aan, meestal in een stedelijke context met maar één opdrachtgever. Dit type organisatie zien we vooral in stedelijke gebieden waar de bibliotheek 'stand alone' is en uiteenlopende (achterstands)groepen moet zien te bereiken.
Kracht	De kracht van dit bedrijfsmodel ligt in de duidelijke focus en de zelfstandigheid. Vaak kan de organisatie bogen op bedrijfsprocessen die gedurende vele jaren zijn ingesleten: dit geeft veel stevigheid.
Uitdaging	De opgave waar deze organisaties voor staan is het realiseren van voldoende innovatie. In de beeldvorming is deze organisatie soms nog een boekenhuis. De slag naar 'de maatschappelijke bibliotheek' moet worden gemaakt.
Voorbeelden	De bibliotheken in de vier grote steden alsmede de bibliotheken in steden zoals Gouda, Hilversum, Maastricht, Schiedam, Zoetermeer, et cetera.
Opmerking	Het is overzichtelijk dat deze bibliotheken maar met één opdrachtgever hebben te maken. De discussies met die opdrachtgever spitsen zich vaak toe op het aantal vestigingen van waaruit wordt geopereerd.

C. Regiobibliotheek

Beschrijving van de complexiteit	Deze organisatie levert een duidelijk pakket aan bibliotheekdiensten, maar heeft te maken met veel opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers hebben uiteenlopende eisen en wensen. Ter illustratie: een bibliotheek zoals AanZet is actief voor twaalf gemeenten. Naast dertien vestigingen heeft de bibliotheek in haar werkgebied veertien servicepunten en drie afhaalpunten.
Kracht	De kracht van dit bedrijfsmodel ligt in het gezamenlijk kunnen delen van veel backoffice-taken. Het model beweegt zich naar een structuur van een 'hoofdkantoor' voor de beheersorganisatie met daarnaast teams op locatie.
Uitdaging	De opgave waar deze bibliotheken voor staan is de bedrijfsprocessen goed te beheersen (in verband met rekening en verantwoording naar de opdrachtgevers) en alle locaties adequaat te beheren.
Voorbeelden	Bibliotheek AanZet, Biblionet Groningen, Bibliotheek Rivierenland, Bibliotheken Noord Fryslân, BiblioPlus, de Westfriese Bibliotheken, Theek 5.
Opmerking	De centrale taken worden doorgaans door professionals vervuld. Op de locaties wordt de bijdrage van vrijwilligers steeds belangrijker.

D. Regionaal werkende gecombineerde instelling

Beschrijving van de complexiteit	Dit type gecombineerde instelling is in opkomst in minder verstedelijkte gebieden waar afzonderlijke culturele organisaties soms (te) weinig soortelijk gewicht hebben. Een bundeling van krachten zorgt dan voor een breed en divers cultureel aanbod. Een voorbeeld hiervan is Kunstenhuis Idea. De organisatie werkt in meerdere gemeenten en heeft een brede portfolio: het is een cursuscentrum en openbare bibliotheek, heeft enkele podia, bedient het onderwijs en is actief in het sociaal domein.
Kracht	De kracht van dit model is dat het geheel meer is dan de som der delen door de interne wisselwerking tussen uiteenlopende disciplines. Daarbij kunnen zaken die in en voor de ene gemeente worden ontwikkeld worden toegepast in een andere gemeente.
Uitdaging	De opgave waar deze organisaties voor staan is het realiseren van inhoudelijke synergie en het bedienen van meerdere opdrachtgevers. De gemeente is vaak gefocust op een efficiënte bedrijfsvoering en ziet niet altijd welke meerwaarde er (soms in een gemeente buiten het eigen gezichtsveld) wordt gerealiseerd.
Voorbeelden	De Domijnen Sittard-Geleen en omstreken, Huis73 in Den Bosch, KunstenHuis IDEA De Bilt-Zeist, het Eemhuis in Amersfoort en omstreken, Bibliotheek & RIQQ Veluwezoom, Kunstwerk! (Bibliotheek Liemers)
Opmerking	De gemeentegrensoverschrijdende gecombineerde instelling komt nog minder vaak voor dan de andere modellen, maar lijkt in opmars te zijn.

Het is voorstelbaar dat er een relatie kan worden gelegd tussen enerzijds het soort bedrijfsmodel en anderzijds de kosten van de dienstverlening (en de subsidie die daarvoor beschikbaar wordt gesteld). Hoewel hierover (nog) geen onderzoeksgegevens voor handen zijn, mag worden aangenomen dat de samenhang tussen bedrijfsmodel en kostenniveau in de praktijk als volgt zal zijn:

- Bij regiobibliotheken (werkzaam in een niet-stedelijke en niet organisatorisch complexe context) kunnen de kosten van de dienstverlening relatief wat lager zijn.
- Bij stadsbibliotheken en bij een regionaal werkende gecombineerde instelling zullen de kosten gemiddeld zijn.
- Bij stedelijke gecombineerde instellingen zullen de kosten relatief wat hoger zijn.

Met deze drieslag in kostenniveaus moet wel voorzichtig en genuanceerd worden omgesprongen. Iedere typologie is namelijk generaliserend van aard. In de praktijk zullen weinig organisaties precies aan voldoen aan het ene of andere bedrijfsmodel. Dit komt doordat de mate van stedelijkheid en de mate van complexiteit van de context in iedere situatie anders zijn. Het is zoals gezegd vooral van belang dat een bibliotheek met haar opdrachtgever het gesprek voert over wat voor bibliotheek de organisatie wil zijn, dat wil zeggen welke diensten er in de gegeven context worden geleverd en welke (doel)groepen daarmee worden bereikt (zie hoofdstuk 4).

5.6 Succesfactoren bij gedeelde huisvesting

Op stedelijk niveau zijn gecombineerde instellingen vaak ondergebracht in gezamenlijke accommodaties. In de afgelopen vijftig jaar zijn er veel cultuurclusters gerealiseerd waarvan de bibliotheek een onderdeel uitmaakt. Er is daardoor veel ervaring opgedaan met (pogingen tot) samenleven en samenwerken. Geregeld blijkt dat samenwerking binnen cultuurclusters slecht uit de verf komt en weinig meerwaarde heeft. Als dat aan de orde is dan doet de huisvesting in feite afbreuk aan de organisatiekracht die wordt nagestreefd. Uit de goede voorbeelden (daar waar de gezamenlijke clustering heeft bijgedragen aan de kracht van de afzonderlijke organisaties) zijn duidelijke succesfactoren af te leiden voor het samenwerken in één gebouw.

De volgende punten vallen te noemen:

- Bij gemeenschappelijke huisvesting moet er, net zoals bij samenwerking over organisatiegrenzen heen (zie § 3.5) sprake zijn van een gezamenlijk doel en een gecoördineerde werkwijze, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijk jaarkalender van activiteiten (i.e. een programma).
- Het helpt als er schaalvoordelen worden gerealiseerd. Die zijn echter niet gemakkelijk te behalen, want culturele en maatschappelijke organisaties hebben amper 'vlees op de botten'. Bij schaalvoordelen kan worden gedacht aan gemeenschappelijke marketing, gezamenlijke en/of centraal georganiseerde kaart- of cursusverkoop, gezamenlijke inkoop, delen backofficefuncties/shared services (secretarieel, administratie, techniek etc.) en wederzijds gebruik van succesvolle formules (activiteiten/programming).
- Een andere succesfactor is het als organisaties of organisatiedelen daadwerkelijk kunnen profiteren van elkaars deskundigheid.
- Wat ook helpt, is als het lukt om met succes – en geïntegreerd in het totaal van de activiteiten – commerciële (neven)activiteiten te ontplooiën. Denk concreet aan horeca en sponsorwerving.
- Als een gebouw wordt gedeeld moet er tussen de huurders/gebruikers van het gebouw verwantschap zijn wat betreft programming en publieksgroepen. Hoe meer de kernactiviteiten op elkaar lijken hoe beter het gaat. Bijvoorbeeld: een museum en een archief gaan goed samen (collectiebeheer staat centraal). Een museum en een kunstencentrum kunnen wrijving geven. Belangrijk is dat alle organisatiedelen dezelfde missie hebben.
- Verder is het van belang dat als een accommodatie door meerdere gebruikers wordt gedeeld, er in de gebouw-exploitatie met alle mogelijke kostenposten rekening wordt gehouden, zodat al werkende de samenwerkende organisaties niet voor onverwachte uitgaven komen te staan.
- Een sleutel voor succes is het eveneens als een gemeenschappelijke accommodatie een duidelijke identiteit heeft richting de bezoekers. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar valt in de praktijk vaak erg tegen.
- Bij gemeenschappelijk gebruik van dezelfde ruimten in een gebouw dienen de regels met betrekking tot het gebouwbeheer (onderhoud, dagelijks beheer en gemeenschappelijk ruimtegebruik) en de daarvoor gereserveerde budgetten goed te zijn uitgekristalliseerd, anders is dit een voortdurende bron van conflict.
- Een essentiële voorwaarde is het dat er chemie bestaat tussen de personen die de organisatie(s) leiden.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Het subsidieproces in zes stappen

Het ideale beleidsgestuurde subsidieproces doorloopt zes stappen.

1. Identificeren van de maatschappelijke vraag en de maatschappelijk waarde(n)

Het proces van subsidiëring start vanuit de lokale maatschappelijke vraag naar een bibliotheek-voorziening en/of vanuit een opvatting bij de burger (en bij de hem representerende overheid) over de waarde (het maatschappelijk belang) van de openbare bibliotheek. Deze waarden worden vaak vertaald in termen van de vrijheid van informatievergaring van burgers, de toegang tot communicatiekanalen, de betekenis van (gelijke) educatieve ontwikkelingskansen en het bevorderen van sociale cohesie.

Maatschappelijke vraag én belang hebben zich in de loop van de tijd gemodificeerd in de richting van de vijf kernfuncties die zijn opgenomen in de Wsob. Binnen de genoemde kernfuncties levert de openbare bibliotheek kerndiensten, maar kunnen er lokale speerpunten uitgevoerd worden, aansluitend op door de gemeente vastgestelde vraagstukken of thema's. Die speerpunten kunnen door de openbare bibliotheek op verzoek (in opdracht) van de gemeente worden uitgevoerd. Ze krijgen waar mogelijk invulling door samenwerking met andere instellingen in provinciale en lokale netwerken.

2. Dialoog

Openbare bibliotheken en gemeenten overleggen geregeld en bij voorkeur op basis van gelijkwaardigheid met elkaar over gesignaleerde ontwikkelingen in de maatschappelijke vraag en over het beleid dat de gemeente op grond daarvan kan ontwikkelen. De openbare bibliotheek neemt in dit geval de rol van maatschappelijk ondernemer die vanuit signalen in de samenleving input geeft aan de gemeentelijke overheid. De gemeente neemt de rol van beleidsontwikkelaar die vraagt om dergelijke input.

Overleg is belangrijk omdat gemeenten op heel verschillende wijze sturing geven aan de openbare bibliotheek en bibliotheken hier heel uiteenlopend op reageren. Veel gemeentebesturen kiezen er bewust voor op hoofdlijnen te sturen en kaders te schetsen waarbinnen openbare bibliotheken hun taak kunnen invullen. Dit kan zijn plaats vinden in de bredere context van het lokale cultuurbeleid, het sociaal beleid, het informatiebeleid of jeugdbeleid. Soms vinden gemeenten het moeilijk een relatie te leggen tussen de beleidskaders en de concrete activiteiten van openbare bibliotheken. Er zijn ook gemeenten waar de kaders onduidelijk zijn, of niet zijn toegespitst op de openbare bibliotheek. Dat kan leiden tot vragen over ieders eigen rol en verantwoordelijkheid. Het gesprek hierover aangaan blijkt altijd van belang.

3. Bepalen van gemeentelijke beleidsdoelstellingen en resultaatverwachtingen

De lokale maatschappelijke vraag hebben gemeenten opgenomen in hun beleidsprogramma's en 'vertaald' naar beleidsdoelstellingen en zo concreet mogelijke resultaatverwachtingen. Deze gemeentelijke beleidsprogramma's gaan vaak uit van een visie op wonen (inclusief ruimte/sociale infrastructuur), werken (economie), weten (educatie) en welzijn (incl. cultuur) en benoemen de beoogde effecten op deze terreinen. En regelmatig worden daarbij ook aandachtsgroepen aangewezen. Bij de jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen programmabegroting worden aan onderdelen van deze programma's budgetten verbonden van waaruit subsidies kunnen worden verstrekt (subsidieplafonds).

4. Aanvragen van subsidie

Openbare bibliotheken dienen jaarlijks, meestal op basis van een meerjarenplan, een subsidieaanvraag in. Deze aanvraag gaat uit van de maatschappelijke vraag en richt zich op de resultaatverwachtingen die de gemeenten in hun programma's hebben benoemd en waarover de eerdere dialoog heeft plaatsgevonden.

De subsidieaanvraag bevat concrete producten en prestaties waarmee de openbare bibliotheek kan bijdragen aan het te realiseren beleid. Het gaat dan om prestaties die als 'kerndiensten' kunnen worden aangemerkt, maar ook om zaken die als 'lokale speerpunten' gelden.

In relatie tot dienstverlening wordt er in het kader van deze publicatie een suggestie gedaan wat betreft een te hanteren gestandaardiseerd dienstenoverzicht (zie § 3.7). Ook geven we aan welke eisen zouden moeten worden gesteld aan de bijbehorende rekenmodule (voor het toerekenen van kosten en baten): zie bijlage 4. Als de sector deze werkwijze op grote schaal doorvoert dan wordt het op termijn mogelijk om de diensten te benchmarken en kan er een landelijk beeld ontstaan van de benodigde subsidie voor de diverse kerndiensten (een bedrag per inwoner per dienst, wellicht verbijzonderd naar een bepaald type van gemeente).

Voor de huisvestinglasten (inclusief de energiekosten) van een bibliotheek bevelen wij aan om altijd een afzonderlijke subsidieaanvraag in te dienen. Het gaat om het maatschappelijke effect en dus om de dienstverlening; niet om de 'stenen.'

Bibliotheken moeten hun activiteiten opdelen in (groepen van) diensten, producten of activiteiten en voor die diensten een integrale kostprijs berekenen om de relatie tussen activiteit of product en de middelen helder te krijgen (zie § 3.6 over het Iglo-model).

5. Subsidieverstrekking

De gemeente toetst de subsidieaanvraag aan zijn beleidsdoelstellingen en resultaatverwachtingen en verleent binnen de grenzen van het vastgestelde subsidieplafond een subsidie ten behoeve van de bibliotheekvoorziening. De gemeente geeft hiertoe een beschikking af. In deze beschikking staat duidelijk aangegeven voor welke prestaties van de openbare bibliotheek welk subsidiebedrag wordt verleend. Ter uitvoering van de beschikking kunnen nadere afspraken over de te verrichten prestaties worden opgenomen in een door gemeente en openbare bibliotheek te ondertekenen (bij voorkeur meerjarige) subsidieovereenkomst.

Na afloop van de periode waarvoor de subsidie is verleend beoordeelt de gemeente of de prestaties zijn verricht overeenkomstig de voorwaarden en of ze voldoen aan de overeengekomen nadere afspraken. Dit gebeurt aan de hand van een door de openbare bibliotheek ingediend verzoek tot subsidievaststelling. Dit verzoek omvat een financieel verslag en een verslag over de werkelijk verrichte prestaties. Als een prestatie waarvoor subsidie is verleend niet of slechts gedeeltelijk heeft plaatsgevonden kan de gemeente de subsidie lager vaststellen. Het is wenselijk dat gemeenten bij een mindere prestatie een beperkte tolerantie marge (ofwel bandbreedte) te hanteren van bijvoorbeeld 10%. Als de prestatie is verricht conform de subsidieverlening en eventuele nadere afspraken daarover dan stelt de gemeente de subsidie vast op het verleende bedrag. De gemeente geeft uiteindelijk een beschikking tot subsidievaststelling af waarin dit is bepaald.

6. Beleidsevaluatie

De vraag of de gesubsidieerde prestaties door de openbare bibliotheek daadwerkelijk bijdragen aan de door de gemeente in programma's vastgelegde beleidsdoelstellingen en resultaatverwachtingen wordt periodiek gesteld in een beleidsevaluatie en zouden liefst periodiek (bijvoorbeeld elke vier jaar) moeten plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de gemeente.

BIJLAGE 2

De mate van stedelijkheid van Nederlandse gemeenten

Gemeente	Stedelijkheid
Aa en Hunze	5
Aalsmeer	4
Aalten	4
Achtkarspelen	5
Alblasserdam	2
Albrandswaard	3
Alkmaar	2
Almelo	2
Almere	2
Alphen aan den Rijn	2
Alphen-Chaam	5
Altena	4
Ameland	5
Amersfoort	2
Amstelveen	1
Amsterdam	1
Apeldoorn	2
Arnhem	2
Assen	2
Asten	3
Baarle-Nassau	5
Baarn	2
Barendrecht	2
Barneveld	4
Beek	4
Beekdaelen	4
Beesel	4
Berg en Dal	4
Bergeijk	4
Bergen (L.)	5
Bergen (NH.)	4

Gemeente	Stedelijkheid
Bergen op Zoom	2
Berkelland	4
Bernheze	4
Best	3
Beuningen	3
Beverwijk	1
De Bilt	3
Bladel	4
Blaricum	3
Bloemendaal	3
Bodegraven-Reeuwijk	3
Boekel	4
Borger-Odoorn	5
Borne	3
Borsele	5
Boxtel	3
Breda	2
Brielle	4
Bronckhorst	5
Brummen	4
Brunssum	2
Bunnik	4
Bunschoten	3
Buren	5
Capelle aan den IJssel	2
Castricum	3
Coevorden	4
Cranendonck	4
Culemborg	3
Dalfsen	4
Dantumadiel	5

Gemeente	Stedelijkheid
Delft	1
Deurne	4
Deventer	2
Diemen	1
Dijk en Waard	3
Dinkelland	5
Doesburg	4
Doetinchem	3
Dongen	3
Dordrecht	1
Drechterland	4
Drimmelen	4
Dronten	4
Druuten	4
Duiven	3
Echt-Susteren	4
Edam-Volendam	3
Ede	2
Eemnes	4
Eemsdelta	4
Eersel	4
Eijsden-Margraten	5
Eindhoven	1
Elburg	4
Emmen	4
Enkhuizen	3
Enschede	2
Epe	4
Ermelo	4
Etten-Leur	2
De Fryske Marren	4
Geertruidenberg	3
Geldrop-Mierlo	3
Gemert-Bakel	4
Gennep	4
Gilze en Rijen	3
Goeree-Overflakkee	4
Goes	3
Goirle	3
Gooise Meren	2
Gorinchem	2
Gouda	1
's-Gravenhage	1
Groningen	1
Gulpen-Witterm	5
Haaksbergen	3
Haarlem	1
Haarlemmermeer	2

Gemeente	Stedelijkheid
Halderberge	4
Hardenberg	4
Harderwijk	2
Hardinxveld-Giessendam	4
Harlingen	3
Hatterm	4
Heemskerk	2
Heemstede	2
Heerde	4
Heerenveen	3
Heerlen	2
Heeze-Leende	4
Heiloo	3
Den Helder	2
Hellendoorn	4
Hellevoetsluis	2
Helmond	2
Hendrik-Ido-Ambacht	2
Hengelo	2
's-Hertogenbosch	2
Heumen	4
Heusden	3
Hillegom	2
Hilvarenbeek	4
Hilversum	1
Hoeksche Waard	4
Hof van Twente	4
Het Hogeland	5
Hollands Kroon	5
Hoogeveen	3
Hoorn	2
Horst aan de Maas	4
Houten	2
Huizen	2
Hulst	4
IJsselstein	2
Kaag en Braassem	4
Kampen	3
Kapelle	4
Katwijk	2
Kerkrade	2
Koggenland	5
Krimpen aan den IJssel	2
Krimpenerwaard	4
Laarbeek	4
Land van Cuijk	4
Landgraaf	3
Landsmeer	3

Gemeente	Stedelijkheid
Lansingerland	3
Laren	3
Leeuwarden	2
Leiden	1
Leiderdorp	1
Leidschendam-Voorburg	1
Lelystad	3
Leudal	5
Leusden	3
Lingewaard	4
Lisse	2
Lochem	4
Loon op Zand	3
Lopik	5
Losser	4
Maasdriel	5
Maasgouw	5
Maashorst	3
Maassluis	2
Maastricht	1
Medemblik	4
Meerssen	4
Meerijstad	3
Meppel	3
Middelburg	2
Midden-Delfland	3
Midden-Drenthe	5
Midden-Groningen	4
Moerdijk	4
Molenlanden	5
Montferland	4
Montfoort	4
Mook en Middelaar	5
Neder-Betuwe	5
Nederweert	4
Nieuwegein	2
Nieuwkoop	4
Nijkerk	3
Nijmegen	2
Nissewaard	2
Noardeast-Fryslân	5
Noord-Beveland	5
Noordenveld	4
Noordoostpolder	4
Noordwijk	3
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	3
Nunspeet	4
Oegstgeest	2

Gemeente	Stedelijkheid
Oirschot	4
Oisterwijk	4
Oldambt	4
Oldebroek	4
Oldenzaal	3
Olst-Wijhe	5
Ommen	4
Oost Gelre	4
Oosterhout	2
Ooststellingwerf	5
Oostzaan	3
Opmeer	4
Opsterland	5
Oss	3
Oude IJsselstreek	4
Ouder-Amstel	3
Oudewater	4
Overbetuwe	4
Papendrecht	2
Peel en Maas	4
Pekela	4
Pijnacker-Nootdorp	2
Purmerend	2
Putten	4
Raalte	4
Reimerswaal	4
Renkum	4
Renswoude	4
Reusel-De Mierden	4
Rheden	3
Rhenen	4
Ridderkerk	2
Rijssen-Holten	3
Rijswijk	1
Roerdalen	5
Roermond	2
De Ronde Venen	4
Roosendaal	2
Rotterdam	1
Rozendaal	4
Rucphen	4
Schagen	4
Scherpenzeel	4
Schiedam	1
Schiermonnikoog	5
Schouwen-Duiveland	5
Simpelveld	4
Sint-Michielsgestel	4

Gemeente	Stedelijkheid
Sittard-Geleen	2
Sliedrecht	2
Sluis	5
Smallingerland	3
Soest	3
Someren	4
Son en Breugel	4
Stadskanaal	4
Staphorst	5
Stede Broec	3
Steenbergen	4
Steenwijkerland	4
Stein	4
Stichtse Vecht	3
Súdwest-Fryslân	4
Terneuzen	4
Terschelling	5
Texel	5
Teylingen	3
Tholen	5
Tiel	3
Tilburg	1
Tubbergen	5
Twenterand	4
Tynaarlo	4
Tytsjerksteradiel	5
Uitgeest	3
Uithoorn	3
Urk	3
Utrecht	1
Utrechtse Heuvelrug	4
Vaals	3
Valkenburg aan de Geul	4
Valkenswaard	3
Veendam	3
Veenendaal	2
Veere	5
Veldhoven	2
Velsen	2
Venlo	2
Venray	3
Vijfheerenlanden	4
Vlaardingen	1
Vlieland	5
Vlissingen	2
Voerendaal	4

Gemeente	Stedelijkheid
Voorschoten	2
Voorst	4
Vught	3
Waadhoeke	5
Waalre	4
Waalwijk	3
Waddinxveen	2
Wageningen	2
Wassenaar	3
Waterland	4
Weert	3
Weesp	2
West Betuwe	5
West Maas en Waal	5
Westerkwartier	5
Westerveld	5
Westervoort	3
Westerwolde	5
Westland	3
Weststellingwerf	4
Westvoorne	4
Wierden	4
Wijchen	3
Wijdmeren	4
Wijk bij Duurstede	3
Winterswijk	3
Woensdrecht	4
Woerden	3
De Wolden	5
Wormerland	3
Woudenberg	4
Zaanstad	2
Zaltbommel	4
Zandvoort	2
Zeewolde	4
Zeist	2
Zevenaar	3
Zoetermeer	1
Zoeterwoude	4
Zuidplas	3
Zundert	4
Zutphen	2
Zwartewaterland	4
Zwijndrecht	2
Zwolle	2

BIJLAGE 3

Typologie van bedrijfsmodellen

In onderstaande typologie is een aantal bekende bibliotheekorganisaties geplot om een indruk te geven van de differentiatie die aan de orde is. Het plotten is indicatief gebeurd: ieder model is altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid.



Figuur 24.

BIJLAGE 4

Programma van eisen voor het administratief systeem

Administratie

Uitgangspunt voor een adequate registratie is dat alle kosten (inclusief die van de voorziening) worden verdeeld over alle diensten. Daartoe moeten alle diensten (ook de diensten die formeel geen project zijn) in de administratie worden opgevat als zijnde een doorlopend project.

De administratie moet derhalve worden ingericht volgens de drieslag:

- Grootboekrekeningen
- Kostenplaatsen (bijvoorbeeld per gemeente en per vestiging)
- Kostensoorten, zijnde de diensten.

Ieder boekhoudpakket (het gros van de bibliotheken gebruikt Afas of Exact Online) is op deze drie niveaus ingericht. Rijnbrink zal een geschikte Afas-template ontwikkelen. Voor Exact Online zal er hopelijk snel een volgen.

Toerekensystematiek

Het is vervolgens zaak alle baten en lasten toe te rekenen aan projecten. Dit kan in praktische zin door het veld 'projectnummer' op te vatten als een veld dat verplicht moet worden ingevuld zodra op een grootboekrekening moet worden geboekt. Als vervolgens daadwerkelijk alle baten en lasten worden toegerekend dan is er altijd voor 100% aansluiting.

Deze werkwijze vereist dat er ook een projectnummer is voor 'organisatiekosten'. Via verdeelsleutels moeten alle organisatiekosten en -opbrengsten worden toegerekend aan de (project)nummers van de diensten.

Wat op deze manier ontstaat is een dienstencatalogus met daarin prijzen per dienst. Voor het bepalen van de prijzen per dienst kan een rekenmodel worden gehanteerd. Sommige bibliotheken en POI's beschikken daar al over. Zo'n rekenmodel gaat uit van de standaard-inrichting van de financiële administratie voor bibliotheken (het VOB-rekenschema) en is daarmee toepasbaar bij vrijwel elke openbare bibliotheek. Als op termijn alle bibliotheken werken met eenzelfde soort rekenmethode heeft dat als voordeel dat een vergelijking van prijzen mogelijk wordt, hetgeen (a) inzicht geeft in mogelijke oorzaken van prijsverschillen en (b) kan leiden tot verbetermogelijkheden in de dienstverlening. Op basis van een aantal pilots wordt op dit moment gewerkt aan een handleiding voor het ontwikkelen van een dienstencatalogus (met rekenmethode). Vanaf medio 2023 komt deze voor alle bibliotheekorganisatie beschikbaar.

NB: ook accountants, gemeenten en fondsen verlangen tegenwoordig steeds vaker dat baten en lasten op projectniveau worden verantwoord. Deze benadering sluit dus aan bij wat in de accountantswereld gangbaar wordt.

De inzet van medewerkers (bijvoorbeeld 75% voor dienst x, 20% voor dienst y, 5% voor dienst z) kan van meet af aan (bij indiensttreding of bij het maken van het personeelsplan) in de personeelsadministratie worden opgenomen en periodiek opnieuw worden getoetst, bijvoorbeeld in functioneringsgesprekken en bij wisselingen van functie. Via de loonjournaalpost kunnen de kosten op juiste wijze in de administratie worden verwerkt.

NB: als het gaat om een adequate toedeling van lasten zijn de personeelskosten de belangrijkste factor (want: samen met de huisvestingskosten veruit het grootste deel van de exploitatie).

Beginnen met een Excel-applicatie

Bij de start is het handig om - als overgangsfase - naast het boekhoudpakket een Excel-applicatie te hanteren waarin de baten en lasten via verdeelsleutels worden toegerekend. De POI kan je aan een passende Excel-applicatie helpen. Het is dan in eerste instantie niet nodig om de boekhouding aan te passen. NB: de Excel-applicatie komt ook van pas als begrotingsmodel.

Na een tijdje met beide systemen naast elkaar te hebben gewerkt is het zinvol de administratie aan te passen aan je Excel-applicatie. Er vindt dan een integratie plaats van beide manieren van werken.

Ondersteuning

De leden van het POI-controllersoverleg staan bibliotheken graag met raad en daad bij waar het gaat om:

- het goed inrichten van de administratie;
- hoe de gegevens uit de financiële administratie te verkrijgen;
- het toepassen van geschikte verdeelsleutels.

BIJLAGE 5

Bibliotheken als merit goods

De toekomstgerichte bibliotheek is een bibliotheek die in toenemende mate functioneert in lokale organisatienetwerken. De klassieke, op zich zelf staande organisaties zijn niet dynamisch genoeg wanneer zich complexe maatschappelijke problemen voordoen zoals laaggeletterdheid, taalachterstand, eenzaamheid, chronische ziekte of afstand tot de arbeidsmarkt. De enige aanpak die dit soort complexe problemen kan oplossen is eentje die is geënt op een gezamenlijke aanpak van heel verschillende actoren uit allerhande sectoren. We noemen dat (in navolging van Patrick Kenis) een organisatienetwerk (zie hoofdstuk 4). Zo'n netwerk laat zich niet bouwen via het instrument van de aanbesteding.

Onder invloed van het neoliberalisme zijn overheden in de afgelopen decennia overgegaan tot het aanbesteden van diensten voor het algemene publiek. De gedachte hierachter was dat marktwerking zou leiden tot meer efficiency in de dienstverlening. Treinen en spoorrails zijn in verschillende handen gekomen, net als elektriciteitsopwekking en netbeheer. De resultaten die met het aanbesteden zijn geboekt zijn wisselend en hangen af van het doel, de context (de 'markt') en de publieksgroepen waarop gericht wordt. In het geval van bibliotheken ligt marktwerking allerminst voor de hand.

De diensten die door openbare bibliotheken worden aangeboden zijn aan te merken als wat in de economische handboeken wordt aangeduid als 'merit goods': goederen en diensten waarvan de overheid het gebruik wil stimuleren, meestal door middel van subsidies (daarom ook wel 'bemoeigoederen' genoemd). Bij merit goods speelt ook een rol dat consumenten soms de neiging hebben onvoldoende in hun eigen belang te handelen en zonder overheidsingrijpen sommige goederen te weinig zullen consumeren. Dit vindt zijn oorzaak in de relatief hoge kosten en de minder goed te duiden baten van deze goederen. Voorbeelden van goederen waarvan de consumptie door de overheid wordt gestimuleerd zijn het verplicht sparen voor het pensioen, onderwijs en cultuur.

De econoom Jan Pen gaf ooit een treffend argument voor het aanbieden dan wel stimuleren van dit soort merit goods. Hij stelde dat sommige activiteiten alleen tot bloei komen door trage, liefdevolle leerprocessen. De interactie tussen producent en consument vergt tijd, zeker bij het soort diensten dat door bibliotheken wordt aangeboden. Die tijd moet overbrugd worden door middel van subsidie, een investering in 'menselijk kapitaal'. Typerend voor de merit-benadering is het beetje betuttelende aspect; het is een idealistische benadering, de economische wetenschap heeft er vrij weinig aan toe te voegen, ook al wordt soms beweerd (of getracht aan te tonen) dat de kosten van de subsidiëring op den duur door de economische baten overtroffen zullen worden.

Er zijn voor gemeenten goede redenen om de diensten van bibliotheken niet aan te besteden. De continuïteit van de dienstverlening is erg van belang en er is binnen de gemeente maar één organisatienetwerk met daarbinnen maar één aanbieder met toegesneden bibliotheekaccommodaties en een specialistische know how. Hierdoor zullen de transitiekosten richting een nieuwe situatie (met een nieuwe aanbieder) altijd hoog zijn. Gemeenten willen echter uiteraard wel dat de bibliotheekdiensten efficiënt worden geleverd. Voor dit doel is het behulpzaam als bibliotheken zo inzichtelijk mogelijk maken welke diensten worden geleverd voor welke groepen, tegen welke prijs en met welk maatschappelijk effect. Ook helpt het om transparant te zijn over met welke organisaties wordt samengewerkt om het beoogde effect te realiseren. Als dit inzicht op een heldere manier wordt gegeven, kan aanbesteding achterwege blijven en is het duidelijk welk niveau van structurele financiering effectief en efficiënt is.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al vijftientig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl