



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Subsidiebeleid openbare bibliotheken

EEN HANDREIKING VOOR GEMEENTEN



Subsidiebeleid openbare bibliotheken
Een handreiking voor gemeenten

Colofon

Samenstelling

Uitgebracht in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Telefoon (070) 3738993

www.vng.nl

Tekst

Cor Wijn (BMC)

Peter Luijters (BMC)

Eindredactie

drs. J. Jawad (VNG)

Vormgeving en opmaak

Chris Koning (VNG)

April 2011



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Deze handreiking	7
2 Subsiëriëring van openbare bibliotheken	9
2.1 De rol van de gemeente en van de openbare bibliotheek in het subsidieproces	9
2.2 Beleidsgestuurd subsidieproces	10
3 Basis voor de gemeentelijke subsidieverlening aan de openbare bibliotheken	15
3.1 BibliotheekCharter 2010-2012: de betekenis voor de subsidierelatie tussen gemeenten en hun openbare bibliotheken	15
Afspraken en voorwaarden bij subsidieverlening door gemeenten	15
3.2 Richtlijn en instapniveau	16
Richtlijn voor basisbibliotheken	16
Kerndiensten en lokale speerpunten	17
Het instapniveau	17
Indexering	18
Huisvesting	18
Eigen inkomsten	19
3.3 Samenwerkende gemeenten en bibliotheeknetwerken	19
3.4 Bibliotheek.nl	20
3.5 Certificering	21
3.6 Benchmarkgegevens	21

4	Bibliotheekorganisatie en transformatiestrategieën	23
4.1	De plaats van de openbare bibliotheek in de samenleving	23
4.2	Transformatiestrategieën	24
	Sturen op inhoud (collectie en activiteiten)	24
	Sturen op concentratie	24
	Sturen op deconcentratie	26
	Sturen op krachtenbundeling	27
4.3	Dialogoog over de toekomst	28
5	Product/prestatieafspraken met openbare bibliotheken	29
5.1	Resultaatverwachtingen, producten, prestaties en product/prestatieafspraken	29
5.2	Gemeentelijk beleid en product/prestaties van openbare bibliotheken	31
5.3	Vier soorten gemeentelijke programma's	32
5.4	Dashboard subsidiesturing	35
	Sociale cohesie, participatie, gemeenschapszin ("wonen")	36
	Economische groei, de kennissamenleving en een leven lang leren ("werken")	37
	Educatie en een goede start voor iedereen ("weten")	37
	Culturele rijkdom ("welzijn")	38
6	Tot slot: do's en don'ts	39
	Bijlagen	41
1	Bibliotheekvestigingen volgens de Richtlijn voor basisbibliotheken (APE-onderzoek 2007)	43
2	Modelbouwstenen beschikking tot subsidieverlening	45



Voorwoord

Voor u ligt een beknopte handreiking over subsidiebeleid met betrekking tot bibliotheken. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kern van het bibliotheekbestel: de lokale of regionale basisbibliotheken. De gemeenten bekostigen de basisbibliotheken en formuleren welk niveau van dienstverlening in de lokale situatie van de bibliotheken verwacht wordt. Doel van deze handreiking is de gemeentelijke aansturing van het bibliotheekbeleid te ondersteunen. Eind 2010 heeft de VNG met steun van het ministerie van OCW regiobijeenkomsten over bibliotheekbeleid georganiseerd voor bestuurders en beleidsambtenaren van gemeenten. Daarbij zijn de afspraken uit het BibliotheekCharter 2010-2012, dat de overheden met elkaar hebben gemaakt om de bibliotheek te innoveren, en de actuele bezuinigingen waar gemeenten voor staan in samenhang aan de orde gesteld. De behoefte bij de deelnemers aan een concrete handreiking bleek tegen achtergrond van deze opgaven groot.

In deze handreiking worden suggesties gegeven voor de wijze waarop gemeenten de bibliotheek strategisch kunnen herpositioneren en innoveren. Ingegaan wordt op de wijze waarop afspraken kunnen worden gemaakt en welke aandachtspunten daarbij van belang zijn. Daarbij worden de afspraken uit het BibliotheekCharter en de vigerende richtlijnen en (minimum) normen waarmee de gemeenten rekening moeten houden beschreven.

In zekere zin is er hier sprake van een momentopname, waarbij gewerkt zal moeten worden met de kaders zoals die er zijn. Het BibliotheekCharter loopt tot en met 2012. In deze periode (en ook daarna) zal de digitalisering van de samenleving en de transformatie van de bibliotheek die in hoofdzaak papieren boeken aanbiedt naar de digitale bibliotheek zich verder voltrekken. Hoe de transformatie richting de digitale bibliotheek zal uitpakken voor de fysieke bibliotheek valt nu nog moeilijk te voorspellen. Mogelijk zal een vervangingsmechanisme optreden; ook is voorstelbaar dat de huisvestingsbehoefte zal afnemen. Hierover bestaan momenteel nog uiteenlopende zienswijzen. Wat het resultaat van deze ontwikkelingen zal zijn, is nu nog niet bekend, maar zeker is dat er veel zal veranderen. Dat zal op termijn ongetwijfeld gevolgen hebben voor het basisconcept van de bibliotheek, de richtlijnen

en normen die van toepassing zijn, de financiering en de rol van de overheden.

In de Richtlijn voor basisbibliotheken die in 2005 door de Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB) is opgesteld is aangegeven hoe de openbare bibliotheek er (idealiter) uit zou moeten zien. Het kan zijn dat door de voortgaande ontwikkelingen het streefbeeld uit de Richtlijn bijstelling behoeft. De VNG heeft daarom de VOB gevraagd om te komen tot een nieuwe, toekomstbestendige schets van de bibliotheek, gerelateerd aan de alsmaar voortgaande innovaties in het digitale domein.¹ Een blauwdruk zal waarschijnlijk niet meer gegeven kan worden: er is een diversiteit van invullingen aan het ontstaan die allemaal op een of andere manier passend kunnen zijn voor de lokale samenleving.

De financieringsbehoefte van het bibliotheekbestel van de toekomst zal opnieuw moeten worden bepaald. Het resultaat van onderzoek dat thans in opdracht van OCW wordt uitgevoerd naar de financiële structuur van het openbare bibliotheekwerk zal voor beëindiging van de looptijd van het BibliotheekCharter bekend worden. Aansluitend zullen de financiële bijdragen van de overheden aan de openbare bibliotheken opnieuw worden bezien. Gekeken zal zeker worden naar het zogenoemde instapniveau, het minimumsubsidie bedrag voor de lokale openbare bibliotheek. De VNG heeft in een recente brief aan de staatssecretaris voor OCW aangeven te verwachten dat het instapniveau achterhaald zal worden door de transformatie die de bibliotheeksector momenteel ondergaat.²

In het BibliotheekCharter is vastgelegd dat er een aanpassing zal komen van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) wat betreft het onderdeel bibliotheekwerk (hoofdstuk IVa). Aanleiding is het feit dat de huidige wetgeving is gebaseerd op het gegeven van het van fysiek materiaal gemaakte boek. Met de digitale bibliotheek op e-boeken en elektronische data is nog geen rekening gehouden. Het ministerie van OCW treft momenteel voorbereidingen voor deze aanpassing. De VNG vindt dat het Rijk een taak moet hebben wat betreft:

- het beheer en de doorontwikkeling van de digitale bibliotheek;
- het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van het werk;
- het in stand houden en ontwikkelen van een landelijke ondersteuningsinfrastructuur

De VNG vindt dat via wetgeving aan gemeenten niet mag worden voorgeschreven dat een openbare bibliotheek in stand moet worden gehouden. Gemeenten hebben al ruimschoots bewezen dat zij groot belang stellen in de bibliotheekvoorziening. Ook vindt de VNG het belangrijk dat in functionele termen wordt gesproken over bibliotheekbeleid, en niet de vorm niet wordt vastgelegd. De wet moet immers ruimte laten voor de diversiteit aan nieuwe vormen die nu aan het ontstaan is.

Het is aan de gemeente om een passende invulling van de bibliotheek te vinden. Bij die zoektocht zult u in deze handreiking een nuttig kompas aantreffen.

¹ Brief BAOZW/U20100243 d.d. 18 november 2010 <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/02/222.html>

² Brief BAOZW/U201100356 d.d. 1 maart 2011 <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/04/421.html>



1. Deze handreiking

In veel gemeenten is de openbare bibliotheek de grootste culturele instelling, afgemeten aan budget en publieksbereik. Toch staat de legitimatie van de gemeentelijke uitgaven onder druk. De bibliotheek is door de maatschappelijke veranderingen en de digitalisering in een grote transformatie. Boeken uitlenen neemt af. De openbare bibliotheek verandert in de richting van een centrum dat op vijf gebieden actief is: kennis en informatie, ontwikkeling en educatie, kunst en cultuur, lezen en literatuur, ontmoeting en debat. Om deze verandering te bevorderen werken de gemeentelijke, provinciale en landelijke overheden sinds 2002 samen aan bibliotheekvernieuwing. In december 2009 hebben deze partijen het BibliotheekCharter 2010-2012 afgesloten: hierin is overeengekomen dat OCW de innovatie zal financieren. De gemeenten zullen de digitalisering en de certificering van de openbare bibliotheek met hun subsidiebeleid ondersteunen. Daarbij is ook de afspraak gemaakt dat het niveau van financiering om voor de openbare bibliotheken gehandhaafd zal worden om de transitie naar digitaal werken mogelijk te maken.

Wat is de status van het BibliotheekCharter 2010-2012?

Hoewel het BibliotheekCharter niet bindend is voor de VNG-leden is hiermee een gezamenlijke inspanningsverplichting aangegaan.

Terwijl de openbare bibliotheek op zoek is naar nieuwe manieren om de gebruikers aan te spreken en zodoende haar publieke missie te vervullen, vindt gelijktijdig in veel gemeentehuizen een herijking plaats. De economische recessie heeft een gat in de Rijksbegroting geslagen en treft ook de gemeenten en bijgevolg de openbare bibliotheken. In 2010 raakten de bezuinigingen ruim een derde van alle openbare bibliotheken. En ook in de komende jaren zullen zij – net als andere gesubsidieerde instellingen – onderwerp van heroverweging zijn.

Is de gemeente verplicht een bibliotheek te subsidiëren?

Vrijwel alle Nederlandse gemeenten subsidiëren vanouds een openbare bibliotheek. Het subsidiëren van openbare bibliotheken is gebaseerd op een eigen beleidskeuze: er bestaat hiertoe geen wettelijke verplichting.

Onder deze omstandigheden is het van groot belang dat gemeenten en openbare bibliotheken in gesprek gaan. Zij moeten in nauw overleg over de opzet van een openbare bibliotheek die aansluit bij de behoeften van gebruikers en over nieuwe en goedkopere vormen van informatievoorziening en dienstverlening. Voor openbare bibliotheken én gemeenten is het van belang om – zo mogelijk samen – te komen tot een toekomstbestendige invulling van het concept ‘openbare bibliotheek’.

In een *beleidsgestuurde subsidierelatie* tussen gemeenten en openbare bibliotheken vindt de verbinding plaats tussen door de gemeente gewenste en eventueel bijgestelde beleidsresultaten en de mogelijke prestaties waarmee de openbare bibliotheken daaraan bijdragen. Het is zaak deze helder op een rij te krijgen en vast te leggen in (gesubsidieerde) prestatieafspraken. In dit praktische document vindt u het gereedschap om de subsidierelatie met de openbare bibliotheken de komende jaren een solide basis te geven.

Deze handleiding vormt een aanvulling op twee eerdere publicaties:

- de *Encyclopedie Openbaar bibliotheekbeleid*, in 2009 als handreiking voor gemeenten uitgebracht. In 44 items krijgt de lezer in deze encyclopedie van A tot Z antwoord op uiteenlopende vragen. Welke verschillende vormen van dienstverlening zijn er? Waaraan moet een gecertificeerde bibliotheek voldoen? Welke kortingspassen zijn er? Hoe hoog zijn de tarieven? Daarnaast bevat de encyclopedie 14 voorbeelden van vooruitstrevende initiatieven uit heel Nederland. De VNG heeft de openbare bibliotheken en gemeenten een exemplaar toegestuurd. De encyclopedie is ook als pdf te downloaden vanaf www.vng.nl.
- de *Handleiding budgetsubsidiering basisbibliotheken* van de VNG uit 2009. Deze is eveneens te verkrijgen via www.vng.nl.

In dit laatstgenoemde document zijn voorbeelden van een subsidieverordening en subsidieovereenkomsten opgenomen. In een subsidieovereenkomst (met bij voorkeur een meerjaren 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 vast:

- Welk subsidiebedrag te beschikking wordt gesteld
- Welke producten/prestaties de openbare bibliotheek zal leveren
- Welk bedrag voor huisvesting van de bibliotheekvoorziening wordt gesubsidieerd.
- Desgewenst welke (jeugd-) tarieven de openbare bibliotheek zal hanteren
- Welke wettelijke bepalingen en/of verordeningen van toepassing zijn op de subsidiëring.

De bouwstenen voor een dergelijke beschikking vormen een bijlage bij deze handreiking³.

³ Bijlage 2: modelbouwstenen beschikking tot subsidieverlening



2 Subsidiëring van openbare bibliotheken

2.1 De rol van de gemeente en van de openbare bibliotheek in het subsidieproces

Openbare bibliotheken hebben als taak alle burgers vrije toegang tot informatie, kennis en cultuur te bieden zodat zij zich bewust, kritisch en actief kunnen bewegen in de maatschappij.

Bij de uitoefening van die maatschappelijke functie is het hun opgave als publieke voorziening om klanten te helpen bij het selecteren van betrouwbare en betekenisvolle informatie uit de overvloed aan informatie die mensen dagelijks overspoelt. Als toegangspoort tot kennis en informatie versterken openbare bibliotheken de economische groei. De openbare bibliotheek biedt ook een plek voor ontmoeting van eenieder in stad of wijk.

De bibliotheek is er voor iedereen. Maar er zijn groepen in de samenleving voor wie de bibliotheek er speciaal is. Dat is in de eerste plaats de jeugd. Op basis van artikel 11 Wsc hebben jeugdigen contributievrij toegang tot de bibliotheek. Als centra voor taal en lezen laten de openbare bibliotheken de jeugd kennis maken met het plezier dat lezen biedt. Bibliotheken besteden extra aandacht aan kinderen met leerachterstanden, dyslexie of leesproblemen met een andere oorzaak. Ook voor (zeer) ouderen en mensen met een visuele of een andere handicap bieden bibliotheken speciale programma's en andere voorzieningen. Evenals voor functionele analfabeten, nieuwkomers en etnische minderheden.

De gemeenten hebben de zorg voor het opdrachtgeverschap aan 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. Het domein van maatschappelijke instellingen als openbare bibliotheken heeft te maken met de "hoe" vraag: hoe gaan we om met de gesignaleerde maatschappelijke vraag en hoe zetten richtten 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 de praktijk worden de rollen van gemeente en openbare bibliotheek wel geduid als "opdrachtgever" en "opdrachtnemer". Ook in officiële documenten vinden we deze begrippen, die verwijzen naar een privaatrechtelijke rolverdeling, vaak terug. In het afgeleide hiervan worden dan "bestekken" gemaakt, "offertes" gedaan en "contracten" afgesloten.

Hoewel het in een subsidierelatie nooit kan gaan over "opdrachtgeverschap" van de gemeente is het belangrijk voor gemeenten om het wel als een opdracht te zien om duidelijke en meetbare resultaten te laten zien ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken. Deze opdracht vertalen gemeenten door naar openbare bibliotheken die duidelijk moeten kunnen laten zien dat de gesubsidieerde activiteiten tot resultaten leiden.

Hoewel ooit in een studie werd vastgesteld dat "budgetsubsiëring" aan openbare bibliotheken onder voorwaarden geen aanleiding geeft tot BTW - heffing, moet toch worden gewaarschuwd tegen de mogelijke schijn of blijk van een prijssubsidie, een privaatrechtelijke opdracht of het opofferen dan wel het beperken van rechten door de openbare bibliotheek. Begrippen die in subsidiebeschikkingen of overeenkomsten met openbare bibliotheken worden gebruikt moeten zorgvuldig worden afgewogen: zo kan bijvoorbeeld het nadrukkelijk vastleggen van "opdrachten" aan de openbare bibliotheek al gauw leiden tot de constatering dat feitelijk sprake is van een inkooprelatie. Teneinde financiële tegenvallers te voorkomen is het raadzaam om per regio aan de belastinginspecteur voor te leggen of de gebruikte formulering in de beschikkingen en eventuele overeenkomsten voldoen om te bepalen dat sprake is van een subsidierelatie.

Afspraken over rollen en verantwoordelijkheden kunnen worden vastgelegd in een samenwerkingsconvenant tussen de gemeenten of de (meerjaren)overeenkomst tussen de gemeenten en de basisbibliotheek.

2.2 Beleidsgestuurd subsidieproces

Subsiëring is één van de instrumenten waarmee gemeenten willen komen tot uitvoering van beleid. In vrijwel alle (samenwerkende) gemeenten waar openbare bibliotheken zijn gevestigd wordt dit instrument daarvoor ingezet. Steeds meer gemeenten vatten dit instrument onder de noemer van "beleidsgestuurde" subsiëring of contractfinanciering (BCF). Idealiter ziet het subsidieproces er als volgt uit:

a Maatschappelijke vraag en maatschappelijk belang

Het proces van subsiëring start vanuit de lokale maatschappelijke vraag naar een bibliotheekvoorziening en/of vanuit een opvatting bij de burger (en bij de hem representerende overheid) over het maatschappelijk belang van de openbare bibliotheek.

Dit belang wordt vaak gedefinieerd 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 op basis waarvan openbare bibliotheken in 2005 een vernieuwingsconcept ontwikkelden dat uitging van een basisbibliotheek met vijf kernfuncties. Dit vernieuwingsconcept werd neergelegd in de zogeheten *Richtlijn voor basisbibliotheek*. Binnen de genoemde kernfuncties levert de openbare bibliotheek kerndiensten, maar kunnen er ook één of meerdere 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.

b Dialoog

Openbare bibliotheken en gemeenten overleggen geregeld 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, mediale beleid, 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. Soms leidt dit ertoe dat de gemeente zich gaat bezighouden met de dagelijkse werkzaamheden van de openbare bibliotheek.

Een voorbeeld hiervan is hoe recent werd omgegaan met de vraag op welke wijze openbare bibliotheken omgaan met de toegang tot internet. Met het oog op het realiseren van een veilige plek voor kinderen overwoog een gemeente om de openbare bibliotheek te verplichten internetfilters te gebruiken om zeker te stellen dat kinderen niet worden blootgesteld aan websites met porno, geweld of extremistische ideologieën.⁴ Dit voorbeeld geeft aan dat de relatie tussen gemeente en openbare bibliotheek niet altijd eenduidig is. Inhoudelijke kwesties maar ook bestuurlijke en financiële vraagstukken kunnen leiden tot vragen over ieders eigen rol en verantwoordelijkheid. Het gesprek hierover aangaan blijkt altijd van belang.

c 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 (incl. 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

⁴ NB: uit juridisch advies dat Prof. mr. Barkhuysen opstelde op verzoek van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken, dat is onderschreven door de VNG, bleek dat gemeenten bibliotheken niet mogen verplichten om internetfilters toe te passen. In de eerste plaats is zo'n verplichting in strijd met de vrijheid van meningsuiting en de informatievrijheid. Ten tweede is de maatregel disproportioneel omdat bibliotheken ook andere maatregelen kunnen nemen om bescherming te bieden tegen ongewenste internetsites. Bovendien zijn gemeenten niet bevoegd om op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet een verplichting op te leggen aan bibliotheken.

budgetten verbonden van waaruit subsidies kunnen worden verstrekt (subsidieplafonds). Soms gaan gemeenten ertoe over een beleidsnota te maken over de maatschappelijk vraag naar informatie en de rol die de openbare bibliotheek – en andere organisaties zoals de lokale omroep, het gemeentelijk informatiepunt, de VVV, het zorgloket etc. – daarin kunnen spelen. Een nota over gemeentelijk informatiebeleid biedt een goed handvat om de missie, visie en beleidsdoelstellingen van de gemeente te formuleren op het terrein van informatie.

Ook in andere, meer integrale beleidskaders kan de bibliotheek goed een plaats krijgen, zoals in beleid op het terrein van jeugd, onderwijs, cultuur of welzijn. In die beleidskaders kan dan worden geformuleerd - bijvoorbeeld aan de hand van de vijf kernfuncties uit de Richtlijn - welke rol de openbare bibliotheek zou kunnen vervullen. Een beleidsnota is een goed middel om binnen de gemeente de communicatie over de rol van de openbare bibliotheek op gang te brengen: tussen ambtelijke afdelingen en diensten, in het college van B. en W. en met de gemeenteraad.

d Subsidieaanvraag

Openbare bibliotheken dienen jaarlijks, 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 de kerndiensten zijn er op landelijk niveau afspraken⁵ gemaakt over het "instapniveau", de minimumnorm subsidie gebaseerd op een bedrag per inwoner van betreffende gemeente. Voor de huisvesting van de basisbibliotheek wordt volgens diezelfde afspraken een afzonderlijke subsidieaanvraag ingediend.

Bibliotheken zullen hun activiteiten moeten opdelen in (groepen van) diensten, producten of activiteiten en voor die diensten een integrale kostprijs moeten vaststellen om de relatie tussen activiteit of product en de middelen helder te krijgen.

e 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. De beschikking tot subsidieverlening bevat geen andere voorwaarden dan die welke op grond van de gemeentelijke subsidieverordening kunnen worden opgelegd.

Gemeenten zijn bij de subsidiëring van de openbare bibliotheek gehouden aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Awb zijn de rechten en plichten in het kader van de subsidierelatie tussen gemeenten en openbare bibliotheken vastgelegd.

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.⁶

⁵ Gebaseerd op de Koepelovereenkomst herstructurering openbaar bibliotheekwerk, 2001

⁶ Artikel 4:36 van de Awb.

Het benoemen van prestaties luistert heel nauw, mede in verband met het BTW-vraagstuk dat zich kan aandienen. Daarom is in deze handreiking een aparte paragraaf opgenomen over te maken prestatieafspraken.

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 raadzaam om bij mindere prestatie een beperkte tolerantie (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.

f **Beleidsvaluatie**

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 beleidsvaluatie en vindt tenminste elke vier jaar plaats (= bestuursperiode). De beleidsvaluatie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze houdt een monitor bij op de indicatoren die hiervoor in de betreffende programma's zijn opgenomen. In de dialoog met de openbare bibliotheek worden deze gegevens nader geanalyseerd waarna dit input vormt voor eventuele bijstelling van beleid.



3 Basis voor de gemeentelijke subsidieverlening aan de openbare bibliotheken

3.1 BibliotheekCharter 2010-2012: de betekenis voor de subsidierelatie tussen gemeenten en hun openbare bibliotheken

Gemeenten, provincies en het Rijk hebben eind 2009 in het zogeheten BibliotheekCharter 2010-2012 nieuwe afspraken gemaakt over hun rolverdeling en over de doelen van de bibliotheekinnovatie voor de periode 2010 tot en met 2012. In het Charter is vastgelegd dat de minister van OCW, de provincies en de gemeenten samen werken aan het vernieuwen van de openbare bibliotheek, met als doel de dienstverlening van de openbare bibliotheken beter te laten aansluiten bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en bij de behoefte van de burger.

In het Charter is concreet afgesproken dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor:

- het uitvoerend werk van de fysieke bibliotheek;
- de lokale component van de landelijke digitale bibliotheek;
- lokale netwerken;
- de aansluiting van de lokale infrastructuur op provinciale en landelijke netwerken;
- de implementatie van landelijk overeengekomen innovaties.

Afspraken en voorwaarden bij subsidieverlening door gemeenten

Voor de gemeenten houdt dit convenant ondermeer in dat bij de subsidieverlening aan de openbare bibliotheek een aantal afspraken en voorwaarden worden vastgelegd. Deze zijn:

- Het bestaande instapniveau blijft tenminste gehandhaafd in deze periode. Handhaving van de financiering voor de periode van het BibliotheekCharter 2010-2012 is mede van belang voor de openbare bibliotheken om de transitie te maken naar digitaal werken.
- Openbare bibliotheken dienen deel te nemen aan provinciale en landelijke netwerken. Deze bepa-

ling, die voortkomt uit de Wet op het specifiek cultuurbeleid, is eigenlijk alleen gericht op de fysieke bibliotheekvoorziening. Hij wordt ingevuld met:

- het streven naar een situatie dat basisbibliotheken, provinciale serviceorganisaties en landelijke branchevereniging functioneren als één branche en zich als zodanig presenteren;
- de leidende gedachte dat de gezamenlijke collectie van Nederlandse openbare bibliotheken, provinciale serviceorganisaties en zwaartepuntbibliotheken kan worden beschouwd als één collectie Nederland.
- Openbare bibliotheken werken mee aan de implementatie van de door gemeenten, provincies en Rijk overeengekomen innovaties⁷. Deze hebben in hoofdzaak te maken met het tot stand komen van één samenhangend stelsel met twee peilers: de plaatsafhankelijke digitale bibliotheek en de fysieke bibliotheken verspreid over het land.
- Openbare bibliotheken worden – conform de landelijke certificeringnormen – in de gelegenheid gesteld tenminste 5% van hun middelen in te zetten voor innovatie;
- Openbare bibliotheken krijgen van subsidiërende gemeenten de mogelijkheid om binnen bepaalde marges te verschuiven van fysieke collectie naar digitale dienstverlening.
- Openbare bibliotheken moeten zijn *gecertificeerd* volgens de certificeringnorm openbare bibliotheken⁸. Deze norm is het basisniveau waarop de openbare bibliotheken moeten functioneren.
- Openbare bibliotheken verstrekken de subsidiegever benchmarkgegevens vanuit het branche-informatiesysteem (BIS). In dit systeem worden landelijke gegevens verzameld over onder meer leden- en bezoekersaantallen, uitleningen en collecties.

In het navolgende wordt op deze punten uitgebreid ingegaan.

3.2 Richtlijn en instapniveau

Richtlijn voor basisbibliotheken

In de *Richtlijn voor basisbibliotheken*, die is opgesteld door de VOB in 2005 in opdracht en met goedkeuring van de bestuurlijke partners is aangegeven hoe de openbare bibliotheek er in de toekomst uit zou moeten zien. Het draait hierbij om een denken in termen van kernfuncties: kennis en informatie, ontwikkeling en educatie, kunst en cultuur, lezen en literatuur, ontmoeting en debat

De *Richtlijn voor basisbibliotheken* definieert hoe een openbare bibliotheek eruit ziet die aan alle onderdelen van haar maatschappelijke taak een volledige invulling geeft. De Richtlijn is derhalve een streefbeeld, het is de ideale bibliotheek als aan alle (financiële) voorwaarden voldaan zou kunnen worden; dit is nu niet het geval. De Richtlijn geeft een aspiratie weer, het is geen norm. De Richtlijn heeft tot doel gemeenten te prikkelen tot een duidelijke positiebepaling. De gemeente moet bezien in hoeverre zij invulling aan dit bibliotheekconcept kan en wil geven. De gemeente moet zich de vraag stellen: wat verwacht ik van de openbare bibliotheek aan dienstverlening en hoeveel heb ik als gemeente daarvoor over.

Actueel is wel de vraag of dit ideaalbeeld nog up to date is en of per se alle genoemde kernfuncties door de openbare bibliotheek vervuld moeten worden. De Richtlijn en ook de certificeringnormen van de branche gaan uit van wel, maar gemeenten zijn hier de laatste jaren soms anders over gaan denken. De VNG heeft recent aan de openbare bibliotheken gevraagd of gelet op deze digitalisering een actualisering van de kernfuncties noodzakelijk wordt. Vooral nog is ze echter nog relevant. De manier waarop aan de functies inhoud wordt gegeven, verandert wel: de bibliotheek verzamelt, ordent en ontsluit informatie steeds op een eigentijdse manier.

⁷ Afspraken naar aanleiding van het advies "Innovatie met effect" van 21 oktober 2008 van de Adviescommissie Bibliotheekinnovatie.

⁸ De certificeringsnorm 2010-2013 is in 2010 vastgesteld door de ledenvergadering van de VOB.

In de *Richtlijn voor basisbibliotheken, deel 2, Kostentoerekening* is een exacte becijfering van de kosten gegeven.⁹ In de certificeringnormen is een grondslag neergelegd voor de gemeentelijke subsidiëring. De gemeentelijke subsidies voor openbare bibliotheken bestaan uit twee of drie componenten:

- a) een bijdrage op tenminste het minimale "instapniveau" ten behoeve van de uitoefening van de kernfuncties
- b) een eventuele bijdrage voor lokale speerpunten
- c) een bijdrage voor de huisvesting

Kerndiensten en lokale speerpunten

In het ideaalbeeld van de *Richtlijn voor basisbibliotheken* zijn voor elk van de vijf kernfuncties van de openbare bibliotheek diverse kerndiensten benoemd waarbij is gespecificeerd met welke inzet van personeel, collectie, gebouw en netwerk dit gestalte zou kunnen krijgen. Enkele voorbeelden van kerndiensten zijn:

- fysieke en digitale raadpleegmethoden (kennis en informatie)
- doorlopende leeslijn voor 0-18 jaar (educatie)
- de fysieke en digitale collectie plaatselijke cultuurhistorie (kunst en cultuur)
- stimuleringsprojecten zoals voorleeswedstrijden (lezen en literatuur)
- het gebouw als ruimte om te lezen, te studeren of te vergaderen (ontmoeting en debat)

Vanuit de subsidiemiddelen dienen in beginsel (aspecten van) de kerndiensten van de openbare bibliotheek in onderlinge samenhang te worden aangeboden.

In aanvulling op de kerndiensten kunnen gemeenten en openbare bibliotheken op lokaal niveau afspraken maken over *speerpunten*. Deze speerpunten kunnen accenten zijn binnen de kerndiensten óf gemeenten kunnen hiervoor extra subsidie verlenen. Voorbeelden van dergelijke speerpunten zijn:

- cursussen over omgaan met de computer (kennis en informatie)
- organisatie van een onderwijsachterstandprogramma (educatie)
- een informatiepunt over plaatselijke professionele en amateurkunst (kunst en cultuur)
- een boekenuitleenpost in een dorp (lezen en literatuur)
- organisatie van een (digitaal) forumdebat (ontmoeting en debat)

Het instapniveau

Het zogenoemde '*instapniveau*' is de norm voor de minimumhoogte van de subsidie van de gemeente (berekend per inwoner) voor de openbare bibliotheek. Het instapniveau is gebaseerd op de certificeringnormen voor openbare bibliotheken. Bij het tot stand komen van de certificeringnormen heeft de VNG zich op het standpunt gesteld dat het zou moeten gaan om kwaliteitseisen die het minimumniveau definiëren waaraan een openbare bibliotheek dient te voldoen. De openbare bibliotheek moet ten behoeve van de dienstverlening aan haar gebruikers kunnen deelnemen in het provinciaal netwerk.

Het instapniveau is vastgesteld op het prijspeil 2003 en omvat een naar gemeentegrootte gedifferentieerd subsidiebedrag per inwoner per jaar. Deze som per inwoner is exclusief de huisvestingskosten en bedraagt:

- € 11,-- in gemeenten met 30.000 of minder inwoners
- € 12,-- in gemeenten tussen 30.000 en 90.000 inwoners
- € 15,-- in gemeenten met 90.000 of meer inwoners

⁹ De VNG vroeg eerder om een impuls van het Rijk van €111 mln. om het streefbeeld van de Richtlijn op lokaal niveau te realiseren. Aan dit verzoek werd geen gehoor gegeven, zodat het bij een streefbeeld is gebleven.

Er staan geen (wettelijke) sancties op een subsidie onder het instapniveau. Wel is het zo dat de openbare bibliotheek gecertificeerd moet worden (zie paragraaf 3.3). Het niveau van de financiering mag dus niet zo laag zijn dat het behalen van het certificaat onmogelijk wordt.

Indexering

De gemeenten zijn niet verplicht om het instapbedrag te indexeren. Indexeren is wel aan te bevelen omdat vanwege loon- en prijsontwikkelingen de dienstverlening anders kan versralen. Wanneer in verschillende jaren de loonkostenontwikkeling niet of niet volledig in de subsidie is meegenomen heeft dit een belangrijk cumulatief effect op het budget van de gesubsidieerde instelling. Dit geldt temeer als de instelling niet in staat is (uit bedrijfsmatige overwegingen) of niet in staat wordt gesteld (door bijvoorbeeld subsidievoorwaarden) om meer eigen middelen te vergaren. Het gewenste voorzieningenniveau van deze instelling kan daarmee in gevaar komen.

Het is in ieder geval van belang dat de gemeente zich in dezen een betrouwbare partij toont die over tenminste meerdere jaren een perspectief kan geven op de vraag hoe er met indexering wordt omgegaan. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door:

- de consumentenprijsindex (CBS) te volgen;
- de CAO-loonontwikkeling in de sector Openbare Bibliotheken te volgen;
- een combinatie van loon- en prijsindexering te volgen;
- een eigen beleid te hanteren op basis van meerjarenperspectief.

In de Richtlijn wordt een indicatie gegeven van het aandeel personele en materiële kosten per functie van de openbare bibliotheek en over het totaal van de kosten voor het instapniveau (kerndiensten). In percentages uitgedrukt komt dit totaal neer op: personeel circa 62% en materieel circa 38%. De huisvestingskosten en de eventuele extra kosten voor uitvoering van lokale speerpunten zijn hier dus niet in meeberekend.

Over de loonkostenontwikkeling in o.a. de sector Openbare Bibliotheken die het gevolg zijn van Cao-afspraken informeert de VNG gemeenten jaarlijks in een ledenbrief. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij de bepaling van de hoogte van de subsidies aan instellingen in de genoemde sectoren.¹⁰

In de periode 2003-2010 stegen de CAO-lonen in de sector Openbare bibliotheken cumulatief met 16,15%. Per 1 januari 2011 is de loonstijging 1%. Ter indicatie van de materiële kostenstijging kan worden gekeken naar de door het CBS bijgehouden consumentenprijsindex. In de periode 2003-2010 steeg de consumentenprijsindex met 11%.

Huisvesting

Er zijn geen dwingende normen voor huisvesting en/of vloeroppervlakte van openbare bibliotheekvoorzieningen. Dit komt doordat de huisvesting van openbare bibliotheken zeer divers is en hoofdzakelijk is bepaald door de ambities van de gemeente en de bibliotheek. Uit onderzoek in 2006 wordt geconstateerd dat in grotere gemeenten over het algemeen minder oppervlakte per 1000 inwoners wordt gerealiseerd (30-40 m²) dan kleinere (40-50 m²).¹¹

¹⁰ Ledenbrieven: 21 april 2010 (Lbr. 10/043), 4 maart 2009 (Lbr. 09/29), 29 januari 2008 (Lbr. 08/02), 16 januari 2007 (Lbr. 06/181), 23 januari 2006 (Lbr. 06/03), 21 januari 2005 (Lbr. 05/01) en 15 december 2003 (Lbr. 03/159).

¹¹ In de toelichting op de Richtlijn (Extra toelichting bij Richtlijn deel 2: kostentoerekening naar aanleiding van aanvullend onderzoek).

Voor de subsidieverlening is het van belang om te kunnen bepalen welke kosten van de openbare bibliotheek moeten worden toegerekend aan de huisvestingscomponent. Deze zijn in ieder geval:

- Kapitaalslasten gebouw (rente en afschrijving)
- Kapitaalslasten inventaris (rente en afschrijving)
- Huur gebouw
- Onderhoud gebouwen
- Onderhoud inventaris
- Schoonmaken
- Energie
- Belastingen
- Verzekeringen
- Beveiliging
- Kleine aanschaffingen
- Arbo - toepassingen

Het subsidiedeel huisvestingskosten hangt er af van de ambitie die een gemeente heeft met haar bibliotheekaccommodatie: sommige gemeenten vestigen de openbare bibliotheek in prestigieuze nieuwe gebouwen, andere brengen de openbare bibliotheek onder bij wijkcentra. De huisvestingslasten variëren zodoende sterk, namelijk zo tussen de 15% en 35% van de totale subsidie. Het landelijk gemiddelde wat betreft de huisvestingslasten bedraagt 20% van de subsidie.

Eigen inkomsten

Openbare bibliotheken hebben naast subsidie ook eigen inkomsten. De belangrijkste daarvan zijn de abonnementsgelden en de tarieven voor het uitlenen van materialen.

De afgelopen jaren is er veel met de tariefstelling geëxperimenteerd. Hierdoor is meer diversiteit in tariefsoorten ontstaan. Bij de ene openbare bibliotheek ligt de focus op de vaste kosten (lidmaatschaps-geld), bij een andere op de variabele kosten (per geleend item). Het Nationaal Instituut voor Budget-voorlichting (Nibud) ging in 2009 in een rapport uit van een gemiddeld jaarabonnement van € 30,- per jaar (voor 65-plussers € 25,-). Het goedkoopste tarief dat de VNG in 2009 aantrof was: € 15,- voor 19 tot en met 22 jarigen, € 25,- voor volwassenen en € 15,- voor 65-plussers.

Voorts constateerde de VNG in 2009 dat er veelal contributievrijheid is tot 16 jaar. Vanaf 16 jaar komt soms een gewenningstarief voor: vaak voor een periode van 2 jaar maar het kan ook doorlopen tot en met de leeftijd van 22 jaar. Het algemene volwassenentarief start meestal vanaf 18 jaar. Soms zijn studenten hiervan uitgezonderd. Personen vanaf 65 jaar krijgen in veel gevallen een korting van ongeveer 20% (variërend van geen korting tot 40%). De openbare bibliotheken werken zelf niet met inkomensafhankelijke tarieven. Indien men op lokaal niveau het bibliotheekgebruik van minder draagkrachtigen wil ondersteunen gebeurt dat via bibliotheekpassen of andere kortingspassen.¹²

3.3 Samenwerkende gemeenten en bibliotheeknetwerken

Een belangrijk doel van de bibliotheekvernieuwing was ervoor te zorgen dat openbare bibliotheken maximaal gingen samenwerken: op regionaal niveau, in provinciale netwerken en binnen het landelijke stelsel. In hun rol als "opdrachtgever" is dit voor gemeenten een zaak om rekening mee te houden. Ook al speelt de samenwerking zich op bovenlokaal niveau af, toch moeten gemeenten deze mede bevorderen. Het openbaar bibliotheekwerk is namelijk een fijnmazig stelsel van onderling afhankelijke

¹² Meer informatie over het effect van (variëtes in) tarieven is te vinden in een rapport over een tarievenonderzoek uit 2009 van Huysmans en Röst. Het rapport en een samenvatting zijn te vinden op de site van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken: www.sioob.nl.

en elkaar versterkende diensten en producten. Bibliotheeknetwerken worden in beginsel gevormd door:

- de lokale basisbibliotheken; rechtstreeks door de gemeente gefinancierde bibliotheekorganisaties die de directe dienstverlening verzorgen,
- het provinciaal directeuren overleg (PDO), dat is het overleg van alle directeuren van basisbibliotheken in die provincie en
- de (inter)provinciale service organisatie (PSO) die de basisbibliotheken ondersteunt bij het uitvoeren van de directe dienstverlening. Er zijn op hoofdlijn twee soorten PSO's:
- de PSO die functioneert volgens het marktmodel, tussen sterke basisbibliotheken, in een relatie van klant met leverancier en de PSO die functioneert als netwerkorganisatie in een gebied met veelal kleinere basisbibliotheken;
- landelijke voorzieningen van bibliotheekwerk zoals de Koninklijke Bibliotheek, de stichting Bibliotheek.NL en het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB).

Gemeenten werken in toenemende mate regionaal samen als het gaat om het in stand houden van een bibliotheekvoorziening. Dit is een goede zaak, want hierdoor kunnen efficiencywinsten worden gerealiseerd.

In de basisbibliotheken wordt onderscheid gemaakt tussen de frontoffice- en de backofficetaken. Frontofficetaken zijn alle activiteiten die in de vorm van directe dienstverlening aan de klant worden uitgevoerd. De backofficetaken omvatten die activiteiten die de directe dienstverlening aan de gebruiker mogelijk maken (randvoorwaardelijke taken) zoals administratie, management, personeelsbeheer, systeembeheer, marketing, productontwikkeling en kwaliteitszorg. Tot de backoffice behoort ook specialistische dienstverlening aan specifieke groepen (zoals het onderwijs). De backofficetaken laten zich bij uitstek efficiënter en effectiever aanpakken in gezamenlijkheid. Voorbeelden zijn collectievorming en digitale dienstverlening. Ook kunnen er projecten worden ondergebracht die uitgevoerd worden voor meerdere vestigingen in het gebied.

Het is van groot belang dat de openbare bibliotheek naar de gemeente duidelijk maakt welke backofficetaken er worden verricht en wat de inhoudelijke opbrengsten en de kosten daarvan zijn. Elke gemeente betaalt voor de frontofficetaken in het eigen gebied en een gedeelte van de kosten van de gezamenlijke backoffice.

3.4 Bibliotheek.nl

De stichting Bibliotheek.nl bouwt met geld van het ministerie van OCW aan een nationale digitale infrastructuur die gebruikt kan worden door alle openbare bibliotheken en hun partners. Het zijn de openbare bibliotheken die met hun diensten de inhoud leveren voor deze gemeenschappelijke digitale infrastructuur. De openbare bibliotheken zijn daardoor ook mede verantwoordelijk voor de licenties die met deze inhoud (content) is verbonden. Daarvoor doen zij een afdracht van 20 cent per inwoner, samen zo'n € 3,5 miljoen.

Bibliotheek.nl mikt op het realiseren van een uniforme digitale backoffice waarvan deel uitmaken de websites van de lokale openbare bibliotheken en de content van de openbare bibliotheken. Alle catalogi worden samengevoegd in één nationale, overzichtelijke online catalogus. Daarnaast zal een datawarehouse worden gerealiseerd, dat beleids- en branche-informatie zal genereren. In het datawarehouse worden onder meer gegevens opgenomen met betrekking tot de basisbibliotheken, de leden, de titels, objecten en transacties.

Bibliotheek.nl werkt nog aan een systematiek volgens welke de digitale bibliotheek op langere termijn gefinancierd kan worden. Het ministerie van OCW heeft toegezegd een deel van de kosten structureel te zullen dragen. Daarnaast mag verwacht worden dat ook aan de Provinciale Service Organisaties en de lokale openbare bibliotheken gevraagd zal worden een bijdrage te leveren. Op dit moment wordt

onderzocht welk tarief voor het afnemen van de diensten zou moeten gaan gelden.

Een nieuw collectie-onderdeel: e-books

In het BibliotheekCharter is vastgelegd dat het ministerie van OCW de verantwoordelijkheid heeft voor de ontwikkeling van de infrastructuur. Het is echter aan de branche om de content – digitale boeken en andere informatiedragers - te financieren. Dit betekent dat openbare bibliotheken voor de afweging staan in welke mate zij e-books aanschaffen als aanvulling op de collectie.

De branche moet overigens nog afspraken maken met de uitgeverijen over auteur/leenrechten. Deze onderhandelingen lopen thans. Omdat er vooralsnog geen beschermde e-books kunnen worden aangeboden, begint Bibliotheek.nl met een aanbod aan rechtenvrije e-books.

Subsidie om aan te sluiten op de digitale infrastructuur

Het is van belang dat iedere openbare bibliotheek niet alleen financieel bijdraagt, maar ook de kans krijgt een plan van aanpak te maken om aan te kunnen sluiten op deze landelijke digitale bibliotheek.

Openbare bibliotheken, Wetenschappelijke Steunfunctiebibliotheken (WSF- of plusbibliotheken) en Provinciale Service Organisaties kunnen eenmalig een implementatiesubsidie krijgen voor aansluiting op de digitale infrastructuur. Het ministerie van OCW heeft daarvoor een subsidieregeling opengesteld. In totaal was er € 3,5 miljoen beschikbaar in 2010, waarvan € 1,55 miljoen voor maximaal 42 basisbibliotheken, € 1,05 miljoen voor de 14 WSF-bibliotheken en € 900.000 voor Provinciale Service Organisaties. Per basisbibliotheek was maximaal € 37.000 beschikbaar. Het bedrag werd zo verdeeld dat per provincie maximaal vier basisbibliotheken steun konden ontvangen. Voor 2011 is de subsidieregeling verlengd en uitgebreid zodat alle openbare bibliotheken er een beroep op kunnen doen.

3.5 Certificering

Doel van de certificering is het toetsen van de kwaliteit van de openbare bibliotheken op basis van minimumeisen, teneinde vast te stellen of de organisatie als volwaardig partner kan functioneren in het netwerk van openbare bibliotheken. Daarnaast is de procedure erop gericht de kwaliteit van het openbaar bibliotheekwerk te verbeteren.

De VOB heeft in overeenstemming met de VNG in 2010 de nieuwe certificeringsnormen voor openbare bibliotheken vastgesteld. Dit is de start geweest van de tweede fase van certificering, waarbij tussen 2010 - 2014 alle openbare bibliotheken in Nederland bezocht en geaudit worden. De nieuwe certificeringsnormen bieden, ten opzichte van de normen die tot 2010 werden gehanteerd, meer waarborgen voor de dienstverlening aan de klant. De certificeringsnorm is opgebouwd volgens de indeling van het INK-model en bestaat uit eisen met betrekking tot organisatiegebieden (leiderschap, strategie en beleid, management van medewerkers, middelen en processen) en eisen met betrekking tot resultaatgebieden (tevredenheid van klanten, partners, medewerkers en subsidiegevers/financiers).

3.6 Benchmarkgegevens

Het Branche Informatiesysteem (BIS) is de statistische- en onderzoeksdatabank van alle openbare bibliotheken in Nederland. Door middel van de jaarlijkse BIS-enquête worden diverse gegevens van de openbare bibliotheken verzameld, zoals de verschillende collectieonderdelen, de daarbij behorende uitleningen, de leden, het personeel, de financiën etc. Hieruit kunnen diverse kengetallen berekend worden zoals gebruikerspercentages, het aantal uitleningen per inwoner etc. De BIS-gegevens van de bibliotheekorganisaties worden gebruikt voor eigen rapportages en analyses en zijn daarnaast de basis voor de landelijke statistieken die door het CBS worden berekend. De gegevens blijven eigendom van de organisatie die ze invoert en worden niet aan derden verstrekt. In het kader van het Biblio-

theekCharter is afgesproken dat gemeenten de cijfers van de eigen bibliotheek opvragen door dit als subsidievoorwaarde te stellen. De VNG zal aansluitend de mogelijkheden om tot een gemeentelijke benchmark te komen verkennen.



4 Bibliotheekorganisatie en transformatiestrategieën

De openbare bibliotheek heeft op haar begroting in het algemeen drie grote kostenposten: de huisvestingslasten, de personeelskosten en de aanschafkosten van apparatuur en materialen. Een openbare bibliotheek die zich heroriënteert op haar plaats en taak in de maatschappij en die in overleg met de gemeente wil onderzoeken op welke manier middelen herschikt kunnen worden, komt al snel bij deze posten uit. In dit hoofdstuk zoomen wij in op de toekomststrategieën die gemeenten en openbare bibliotheken kunnen volgen en de gevolgen hiervan voor de openbare bibliotheek in termen van organisatie en kosten. Een en ander hangt nauw samen met de manier waarop tegen het functioneren van de openbare bibliotheek in de lokale samenleving aangekeken kan worden.

4.1 De plaats van de openbare bibliotheek in de samenleving

De plek waar een openbare bibliotheek staat zegt ook veel over de plek die zij figuurlijk inneemt, als voorziening in de samenleving. Die samenleving is de afgelopen decennia fors veranderd. Gemeenten en openbare bibliotheken moeten inspelen op :

- een alom aanwezige beeldcultuur;
- het beschikbaar komen van steeds meer informatie via online-netwerken;
- een steeds grotere behoefte bij mensen aan interactieve communicatie;
- de opmars van de beleveniseconomie in het domein van de vrije tijd;
- een toenemende nadruk op (verschijning)vorm in plaats van op inhoud;
- burgers die steeds kritischer en kwaliteitsbewuster worden.

Als gevolg van deze trends zijn gemeenten en openbare bibliotheken niet alleen gaan nadenken over de aard van dienstverlening, maar ook over de plek waar de diensten het best kunnen worden aangeboden. Gemeentebesturen zijn daarbij vooral gericht op de mogelijkheden van kostenreductie. Openbare bibliotheken primair op de vraag welke doelgroepen ze op welke plek het best kunnen bereiken.

4.2 Transformatiestrategieën

In het licht van de maatschappelijke veranderingen kunnen gemeenten verschillende strategieën volgen wat betreft de plek die de openbare bibliotheek – in letterlijke zin maar dus ook in figuurlijke zin – in de gemeente inneemt. De gemeente kan er natuurlijk voor kiezen de subsidie te bevriezen en geen transformatiestrategie te voeren. Dit beleid is bepaald niet vruchtbaar te noemen: het is een benadering van kop-in-het-zand steken. Dit beleid houdt in dat de gemeente het gesprek met de openbare bibliotheek niet aangaat en haar ogen sluit voor de veranderingen die in de wereld plaatsvinden. De burger is hierbij niet gebaat en de openbare bibliotheek ook niet. Voor de openbare bibliotheek lijkt dit scenario in eerste instantie misschien aantrekkelijk, maar het tegendeel zal het geval blijken: een openbare bibliotheek die niet wordt gestimuleerd om in te spelen op de maatschappelijke veranderingen verdort en kan op termijn haar bestaansgrond helemaal verliezen. Bovendien betekent bevriezing van de subsidie dat over een reeks van jaren het budget feitelijk krimpt, waardoor het aanbod verschaalt.

De volgende transformatiestrategieën treffen we in de praktijk aan:

- Sturen op inhoud (collectie en activiteiten)
- Sturen op concentratie
- Sturen op deconcentratie
- Sturen op krachtenbundeling

Hieronder worden deze benaderingen nader toegelicht en becommentarieerd, waarna wordt afgesloten met een pleidooi voor een permanente dialoog over de toekomst.

Sturen op inhoud (collectie en activiteiten)

Een meer constructieve maar erg arbeidsintensieve manier om het veranderingsproces bij openbare bibliotheken te begeleiden is om als gemeente zelf te gaan sturen op de inhoud van de dienstverlening. Dit kan door bemoeienis met de vier p's van de marketingmix: product, prijs, plaats en promotie. De inmenging kan zelfs nog verder gaan en zich uitbreiden tot het personeel, de presentatie, de partners en het werkproces van de openbare bibliotheek. In zijn algemeenheid achten wij een dergelijke betrokkenheid ongewenst. In hoofdstuk 2 hebben wij aangegeven dat het in de rolverdeling tussen gemeente en openbare bibliotheek zo zou moeten zijn dat de gemeente de beleidskaders formuleert en de openbare bibliotheek hierop reageert met een aanbod dat eraan bijdraagt dat de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden. Echter; in een periode van zorg over het functioneren van een voorziening kan het voorkomen dat de gemeente dwingender wil zijn. Als de openbare bibliotheek uit zichzelf moeilijk tot verandering en vernieuwing komt wordt bemoeienis soms gezien als de enig resterende strategie. Een nadeel is uiteraard wel dat de gemeente diep in de werkwijze en de bedrijfsvoering van de openbare bibliotheek moet duiken, wat veel ambtelijke capaciteit vergt. Alleen al hierom is deze gemeentelijk strategie vrijwel altijd van tijdelijke aard.

Mocht een gemeente willen overgaan tot inhoudelijke bemoeienis, dan verdient het aanbeveling om dit te beperken tot de factoren plaats (bv. aantal filialen) en product (welke dienst wordt aan welke doelgroep aangeboden). Over de locatiekeuzes is hiervoor gesproken. Over de diensten en de doelgroepen valt veel te zeggen en dit raakt direct aan de legitimatiegrondslag van de openbare bibliotheek. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

Sturen op concentratie

Een strategie die veel valt te zien is die waarin de gemeente (of soms de openbare bibliotheek zelf) aandringt op het sluiten van vestigingen en het concentreren van de dienstverlening op één plek. Zo besloot de gemeente Rotterdam in 2010 het aantal filialen terug te brengen van eenentwintig naar zes, onder gelijktijdige vergroting van de bibliotheekservice aan scholen, uitbreiding van de route van

de bibliobus, intensivering van de bezorgservice 'Bibliotheek aan huis' en realisering van experimenten zoals met de Plug-in bibliotheek (zie verderop). Ook in veel andere gemeenten worden sinds 2010 vestigingen gesloten.

Vaak gaat deze beweging gepaard met een opwaardering van de hoofdvestiging (betere architectuur, mooiere inrichting, grotere collectie, vergroting van functies). Het aantrekkelijk maken van de hoofdvestiging zoals bijvoorbeeld is gedaan in Rotterdam, Amsterdam (OBA), Delft (DOK), Almere en Hoofddorp past helemaal bij de hierboven genoemde maatschappelijke trends. Het belangrijkste hiervan is dat het bezoek aan de openbare bibliotheek ermee tot een belevenis wordt. Hierdoor oefent de openbare bibliotheek een grote aantrekkingskracht uit en gaan bewoners het de moeite waard vinden om er een eind voor te reizen, net zoals ze dat doen voor een bezoek aan het museum of aan de schouwburg.

Deze vorm van concentratie impliceert overigens vaak wel dat ervoor wordt gekozen om de doelgroepen die niet zo makkelijk naar deze bibliotheek attractie gaan – denk aan kinderen en senioren – een aanbod dichterbij te geven.

Bij de ontwikkeling richting concentratie past het aanpassen van het bibliotheekconcept. Een veelgehoorde term in dit verband is het 'winkelconcept' zoals in Overijssel is bedacht met als titel: 'De Ideale Bibliotheek'. Dit is een concept waarin de inrichting, presentatie, collectie, website en organisatieontwikkeling van de openbare bibliotheken één geheel vormen. In de Ideale Bibliotheek wordt de klant centraal geplaatst. Dit gebeurt met een aantrekkelijke inrichting op basis van winkelformules, een uitdagende presentatie van materialen en een collectie die naadloos aansluit bij de wensen van onze belangrijkste klantgroepen. De inrichting van de Ideale Bibliotheek is gebaseerd op kennis en ervaringen uit de retailwereld. Frontaal displayen van boeken speelt een belangrijke rol in de Ideale Bibliotheek. Door boeken zoveel mogelijk met de cover naar voren te presenteren, wordt de collectie tot leven gewekt. In 2009 is in Zwolle Zuid de eerste Ideale bibliotheek van Nederland geopend. Inmiddels zijn ook veel andere openbare bibliotheken in (en buiten) Overijssel volgens dit concept ingericht.

Van belang bij de keuze voor concentratie is een visie op en aanpak voor de bereikbaarheid voor minder mobiele burgers zoals kinderen, ouderen en gehandicapten. De gemeente Den Haag gaat bij de beoogde sanering van het aantal vestigingen van 18 naar 12 per 2013 uit van het behoud van een openbare bibliotheek op 1,5 km. Daarnaast heeft de gemeente in haar spreidingsplan gekeken naar de aanwezigheid en de openingsuren van een vestiging in relatie tot verzorgingsgebied (een wijk/stadsdeel) en gebruik (bezoeken/leden/uitleningen). Er wordt per te sluiten bibliotheekvestiging voorts concreet aangegeven of en welke speciale maatregelen er getroffen zullen worden voor minder-mobielen.

De landelijke branchevereniging zag geruime tijd 3 km als uiterste afstand van een burger tot een bibliotheekvestiging. Thans wordt dit criterium ruimer opgevat en wordt wel gesproken van 6 km als uiterste afstand, met aanvullend daarop enige voorzieningen voor minder-mobielen.

Het verdient de aanbeveling het rapport *Kosten van de basisbibliotheken* (APE, 2007)¹³ verschenen in het kader van de kostentoerekening van de Richtlijn voor basisbibliotheken, te vergelijken met de huidige en beoogde situatie in de gemeente. In dit rapport staan per normgemeente: hoofdvestiging en aantal nevenvestigingen met oppervlakte, openingsuren e.d. In de bijlage 1 treft u een beknopt overzicht hiervan aan.

¹³ Te downloaden vanaf <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=77199>

Sturen op deconcentratie

Het opzoeken van de lezers is precies de reden waarom in andere gemeenten soms wordt overwogen om de hoofdvestiging te sluiten en helemaal in te zetten op een decentrale aanpak. In deze benadering wordt helemaal gemikt op het bereiken van de doelgroepen jeugd, jongeren, ouderen en migranten. Kenmerk van deze benadering is dat er wijkgericht en zo mogelijk op de scholen en in de buurt- en zorgcentra wordt gewerkt met een aanbod op maat wat betreft collectie en toegang tot digitale diensten zoals de online catalogus. In Vlissingen vindt thans concreet onderzoek plaats naar deze mogelijkheid.

Een voorbeeld van een vergelijkbare strategie vinden we in Den Bosch. Daar stelde de openbare bibliotheek een verandering op, gericht op het sluiten van enkele kleinere bibliotheekfilialen en het aangaan van een nauwere samenwerking met het onderwijs. In de beginfase van de visieontwikkeling zijn de bibliotheek en de schoolbesturen gezamenlijk opgetrokken om na te denken over manieren om leesbevordering in het onderwijs vanuit de bibliotheek te kunnen stimuleren. Daaruit vloeide het idee voort om schoolbibliotheken te vestigen in scholen. Het is de bedoeling dat in 2013 op alle basisscholen in de stad een schoolbibliotheek/schoolBiEB is gerealiseerd. Op elk van die scholen komt ondersteuning voor 4 uur per week vanuit de bibliotheek: een leesconsulent (op hbo-niveau) draagt bij aan leesbevordering en mediawijsheid op school en ondersteunt ook de leerkrachten hierin. Op de scholen worden leescoördinatoren aangewezen, die afstemmen met de leesconsulent. Inmiddels is één Bossche school al gestart met de schoolbibliotheek. Er is een zogenaamde mantelovereenkomst in voorbereiding die gesloten wordt tussen de bibliotheek, schoolbesturen en liefst ook de gemeente. Alle 43 schooldirecteuren hebben de intentie uitgesproken om tussen 2010 en 2013 een bibliotheek in de school te vestigen en daaraan hun bijdrage gaan leveren in de vorm van huisvesting en een financiële vergoeding per leerling. Den Bosch houdt in de toekomst vier soorten bibliotheken: schoolBiEB, buurtBiEB, stadsBiEB en webBiEB.

Een ander voorbeeld van deconcentratie zijn de zogeheten familiebibliotheken. Dit concept houdt in dat de collectie is gericht op kinderen tot 12 jaar en hun ouders/verzorgers. De openbare bibliotheek wordt meestal ondergebracht in of bij een andere voorziening. De openstelling is beperkt (vaak op het certificeringminimum van vijftien uur per week) en er is een bibliothecaris aanwezig, zo nodig aangevuld met vrijwilligers. De exploitatiekosten bedragen ca. €100.000,= per jaar, excl. huisvestingskosten. De investering in inrichting, inventaris en collectie vergt ca. € 165.000,=

Het werken volgens een gedeconcentreerd model leent zich uiteraard goed voor gemeenten met veel kleine kernen. Uitgangspunt daarbij is vaak dat de voorzieningen 'onder dak' plaatsvinden bij derden (wat soms betekent dat er geen of lagere huisvestingslasten zijn).

Er zijn meer gedeconcentreerde concepten:

- Bibliotheekspreekuur: bibliothecaris ontvangt op vast tijdstip en locatie een groep van ca. 25 leden. Media worden meegenomen en toegang internet kan beschikbaar zijn. Jaarlijkse exploitatiekosten betreffen personeel- en vervoerkosten alsmede de media.
- Leestafel: stelt bezoekers in staat zich te verdiepen in tijdschriften en kranten en biedt gelegenheid tot ontmoeten. Geen uitleenfunctie en geen personeelsinzet bibliotheek.
- Openbare bibliotheek-aan-huis: vrijwilligers (begeleid door medewerker openbare bibliotheek) bezoeken aan huis gebonden mensen met media, helpen selecteren, maken profiel. Inclusief ophalen media. Lidmaatschap vereist.
- Servicepunt Teleweide: via videoconferencing op een vaste locatie persoonlijk contact kunnen leggen met service-instellingen (Thuiszorg, corporatie, Rabobank, openbare bibliotheek). Samenwerking openbare bibliotheek en Stichting Teleweide.

- **Mediamaat:** 24 uur per dag boeken lenen. Lijkt op pinautomaat en werkt met RFID-techniek¹⁴. In de automaat een collectie van 600 titels. Thuis kunnen leden zien welke titels in de automaat beschikbaar zijn. Het regelmatig verversen van het aanbod is uiteraard noodzakelijk.
- **Jeugdbibliobus:** vaste standplaatsen op vaste tijdstippen. Investering in bus is ca. € 250.000. (i.e. exclusief collectie). Bij een inzet van 32 uur per week komen de exploitatiekosten uit op ongeveer een kwart miljoen euro op jaarbasis.
- **Zorgbibliotheek:** besloten bibliotheekvoorziening met beperkte dienstverlening voor de inwoners van een zorginstelling of wooncomplex. Huisvesting is in de instelling zelf. De bibliotheek moet investeren in ICT en collectie.
- **Schoolbieb:** besloten bibliotheekvoorziening voor leerlingen en leerkrachten, optioneel ouders van leerlingen. Tijdens de openingsuren is een jeugdbibliothecaris aanwezig. Huisvestingskosten voor rekening van de school. De bibliotheek moet investeren in de collectie.
- **Bestelbibliotheek:** leden kunnen via internet media bestellen en ophalen op een vast afleverpunt. Een kleine 'snuffelcollectie' kan worden toegevoegd. Kan worden toegevoegd aan Bibliotheek-aanhuis of Bibliotheekspreekuur. Variant is dat klanten hun materiaal thuis bezorgd krijgen tegen een extra vergoeding.

Een recente innovatie is de Plug-in Bibliotheek. Deze innovatie is in 2011 voor het eerst toegepast in Rotterdam. Het is een minibibliotheek met zelfbediening. De Plug-in bibliotheek kan worden ingezet op plekken met ruime openingstijden en veel bezoekers, denk aan een supermarkt, een sportschool, of een ziekenhuis. De collectie in de 'boekenkast' wordt afgestemd op de bezoekers van de plek waar de Plug-in staat. De Plug-in beschikt over draadloos internet, een digitale etalage, een catalogus en een luisterstoel. De klant kan via een webcam live in contact komen met een bibliotheekmedewerker (het virtueel loket). Boeken leent de klant bij een selfservice uitleenpunt, betalen kan bij de betaalautomaat. De Plug-in bibliotheek is zoals eerder aangegeven onderdeel van de vernieuwingsplannen van Bibliotheek Rotterdam. Onderkend moet worden dat zij alleen kan functioneren binnen een groter organisatorisch geheel met vaste vestigingen waaraan personeel en collecties zijn verbonden.

Sturen op krachtenbundeling

Een belangrijk aspect op het snijvlak van plaats en product betreft het denken over krachtenbundeling tussen de openbare bibliotheken en andere voorzieningen en/of aanbieders van diensten. Nieuwe organisatievormen dienen zich aan en vaak (maar niet altijd) is het de gemeente die hierop stuurt. Soms betreft het een clustering van accommodaties, soms alleen een bundeling van organisaties (binnen de sector of bovensectoraal) waarbij samenwerkingsverbanden ontstaan waarin backofficetaken worden gecombineerd zoals gebouwbeheer, inkoop, systeembeheer en administratieve taken. Overigens is het sturen op deze krachtenbundeling soms goed te combineren met één van de eerder genoemde transformatiestrategieën.

In de jaren negentig van de vorige eeuw werd in Overijssel het Kulturhus als concept ontwikkeld als antwoord op de kaalslag aan voorzieningen in kleine kernen. Het concept kwam uit Scandinavië waar het Kulturhus bestaat uit een openbare bibliotheek in combinatie met een ontmoetingsruimte, een hercavoorziening, een museum, een archief, een galerie en/of een muziekzaal. In de Angelsaksische bibliotheekwereld kent men in openbare bibliotheken vaak speciale informatiepunten, zoals een Health Point, een Tourist Information Point, een Business Point, een Education Point of een Heritage Point.

In het Nederlandse Kulturhusconcept werd in eerste instantie uitgegaan van een combinatie van het

¹⁴ Radio Frequency Identification (RFID) een methode om met behulp van radiosignalen objecten te identificeren. Op objecten bevestigde etiketten (tags of transponders genaamd) identificeren zichzelf door het afgeven van een radiosignaal wanneer zij een signaal opvangen van een afleesapparaat.

Scandinavische en het Angelsaksische concept, aangevuld met zakelijke dienstverlening (zoals een postkantoor) en diensten van de overheid. Later kwam daar ook de zorg bij. Het Kulturhus-concept staat voor de combinatie van profit- en non-profitorganisaties onder één dak (bijvoorbeeld openbare bibliotheek, cultuurhistorisch centrum, postkantoor, consultatiebureau, kinderopvang, zorgloket, centrum voor jeugd & gezin, bankfiliaal, huisarts). Het Kulturhus is méér dan een louter multifunctioneel verzamelgebouw: het aanbod is niet puur een optelsom van de programma's van afzonderlijke instellingen, maar er wordt actief gewerkt aan een geïntegreerd en op elkaar afgestemd geheel.

Aanvankelijk was het Kulturhus een concept om in dorpen op het platteland de daar gewenste functies beschikbaar te houden. De afgelopen jaren is de formule echter opgerukt naar de steden, eerst naar de buitenwijken en nu soms ook naar de centra. Het open concept biedt de ruimte aan allerlei vormen van cross over en is daarom aantrekkelijk in perioden dat wordt gezocht naar zowel kostenbesparing als inhoudelijke vernieuwing. Gesteld kan worden dat de centrale bibliotheekvestigingen in Amsterdam (de OBA), Soest (IDEA), Oss (het Maasland), Helmond en Leiden geslaagde pogingen tot cross over zijn die voortvloeien uit creatief denken over de huisvesting van maatschappelijke functies dat al in de vorige eeuw – in de provincie – is gestart. De waarde van deze cross-overs zit hem vooral in:

- het behoud van voldoende massa (financieel, organisatorisch, ruimtelijk) om als organisaties professioneel te kunnen blijven functioneren;
- het behoud van voldoende aanloop en gebruik;
- de mogelijkheid een nieuw type culturele voorziening te vormen (denk aan de combinatie van bibliotheek, expositieruimte en cultuurhistorisch centrum).

Uiteraard heeft dit type van multifunctionele publieke gebouwen de nodige aantrekkingskracht op studenten en zzp-ers. Zij zijn op zoek naar goedkope, sfeervolle en inspirerende werkplekken en vinden die in de openbare bibliotheek nieuwe stijl. Het intensiever gebruik is goed voor het draagvlak van deze voorziening. Een gevolg kan wel zijn dat andere aanbieders van kantoor- en werkruimten de openbare bibliotheek gaan typeren als een (gesubsidieerde) concurrent. Omdat de bibliotheek echter opgevat moet worden als een publieke ruimte, hoeven gemeenten dit niet als bezwaarlijk te zien: de aard van deze voorziening is dat hij principiële openbaar van karakter is.

De reden waarom juist de openbare bibliotheek zich zo goed leent als drager voor vormen van cross over is dat de bibliotheek door het openbare karakter van haar dienstverlening en door haar ruimtelijke opzet een publieke zone constitueert die voor veel groepen toegankelijk en aantrekkelijk is. De bibliotheek als is als één van de weinige in staat verschillende functies te vervullen: forum, leerplek, ontmoetingsgebied, ontdekkingsruimte. In de openbare bibliotheek kan de mens wereldburger zijn en tegelijkertijd zijn individualiteit en identiteit ervaren en voeden. Voor de cross over tussen openbare bibliotheek en andere culturele en maatschappelijke voorzieningen lijkt daarom een grote toekomst weggelegd.

4.3 Dialoog over de toekomst

Zoals eerder in hoofdstuk 2 al is aangegeven, is de beste strategie voor gemeente en openbare bibliotheek om de toekomst tegemoet te treden het aangaan van de dialoog. Eigenlijk is dit natuurlijk geen strategie, maar een houding. Het vraagt van gemeente en openbare bibliotheek een toekomstvisie en een dialoog over trends en kansen. Daarbij moeten beide open staan voor onorthodoxe benaderingen (zoals ten aanzien van cross over - mogelijkheden) en een pragmatische aanpak. Onze informatiemaatschappij verandert zo snel – vijf jaar geleden waren de sociale media en de tablet nog onbekend! – dat het werken met blauwdrukken zinloos is. Kleine stappen zetten en kijken hoe deze uitpakken verdient aanbeveling, ook al lijkt de economische crisis ons soms te dwingen in de richting van een krachtiger receptuur.



5 Product/prestatieafspraken met openbare bibliotheken

In hoofdstuk 2 hebben we het ideale subsidieproces geschetst: de maatschappelijke vraag en de daarop gebaseerde maatschappelijke doelstellingen stonden daarin centraal. Het is de gemeente die dan een “openbaar bibliotheekbeleid” formuleert.

Hier ontstaat al gauw een eerste misverstand: dat centraal in het beleid zou staan de instandhouding-vraag van bibliotheekvoorzieningen. Hoe duidelijk de belangen ook zijn die met een dergelijke vraag samenhangen, toch is dit niet de kern van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Die kern wordt bepaald door de politieke agenda: de (bestuurlijke) visie, de maatschappelijke effecten die er worden nagestreefd en de strategische benadering waar in het vorige hoofdstuk over werd gesproken. Het subsidiëren van een bibliotheekvoorziening of een andere culturele of educatieve organisatie is in dit verband instrumenteel van aard. In wezen gaat het om de activiteiten en de prestaties die er worden verricht om bij te dragen aan de (politieke) agenda en niet om de organisatie die deze verricht.

Van de kant van de openbare bibliotheken is het van belang om dit te onderkennen als politieke realiteit. De “markt” – zowel digitaal als fysiek – vinden zij als belangrijke tegenspeler en het is de harde realiteit dat hierop aandeel wordt verloren. De bibliotheekvernieuwing is in eerste instantie ook vooral bedoeld voor openbare bibliotheken zelf om in deze markt een functie te bewijzen als maatschappelijke onderneming. De strategieën die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst zijn hierop gebaseerd.

Gemeenten en openbare bibliotheken moeten elkaar vinden in deze realiteit en de dialoog over de toekomst met elkaar aangaan.

5.1 Resultaatverwachtingen, producten, prestaties en product/prestatieafspraken

De legitimiteit van de openbare bibliotheek wordt gevormd door het maatschappelijk belang dat aan de diensten (en daarvan afgeleid de producten) van de openbare bibliotheek wordt gehecht (cf. de Richtlijn voor basisbibliotheken), de maatschappelijke vraag naar deze producten én de verantwoorde-

lijkheid die gemeenten zich in deze “markt” aanmeten.

Gemeenten doen dat in beleid dat onder verschillende noemers in programma’s wordt ingericht.

In deze programma’s benoemt de gemeente haar beleidsdoelstellingen en zo SMART mogelijk de beleidsresultaten die zij verwacht te behalen in een bepaalde periode met behulp van bepaalde instrumenten.

Omschrijving van begrippen

Producten: Bij elke kerndienst van de bibliotheek zijn “producten” benoemd zoals informatiepunten (bij kennis en informatie) en ondersteuning voorschoolse voorzieningen (bij educatie). Daarvan horen sommige bij de kerndiensten die elke basisbibliotheek zou moeten hebben, de overige zijn speerpunten die door gemeenten en basisbibliotheek gekozen kunnen worden. Bij de producten gaat het om activiteiten, zoals cursussen, het aanbieden van een leesbevorderingprogramma, enzovoort.

Prestaties: Bij een “prestatie” gaat het om de handeling die er wordt verricht door de bibliotheek. Deze handeling leidt tot een bepaald vooraf gedefinieerd resultaat dat tegemoet komt 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 “output”.

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 te meten 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 afrond 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”.

Bepalen we ons voor het gemak tot het werkgebied van de “traditionele” uitleenbibliotheek dan is de resultaatverwachting van de gemeente vaak geformuleerd als het aantal uitleningen en/of bezoeken. Het is duidelijk dat een bibliotheek zich uit oogpunt van bedrijfsvoering in haar subsidierelatie met de gemeente nooit direct kan binden aan het aantal uitleningen of bezoeken. Immers, een dergelijke 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 nabij gelegen school organiseert.

De gesubsidieerde openbare bibliotheek kan zich wél verbinden aan de openstellingen, aan de doelgroepcollecties of aan specifieke activiteiten. Dit leidt tot “prestaties” als 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 het subsidie worden teruggevorderd.

Iets anders is de vraag of de gemeente haar resultaatverwachtingen wel of niet realiseert met het subsidiëren van de bibliotheek. Dit betreft een beleidsevaluatievraag en het antwoord daarop werkt

natuurlijk door in de subsidierelatie tussen gemeente en openbare bibliotheek in de navolgende jaren. Het beleidsresultaat wordt dus indirect "afgerekend" in de subsidierelatie.

Over de gesubsidieerde producten en prestaties van de openbare bibliotheek worden desgewenst nadere afspraken gemaakt in een uitvoeringsovereenkomst (zoals bedoeld in artikel 4:36 Awb) voor één of meerdere jaren. Deze "prestatieafspraken" kunnen, voor zover niet in de gebruikelijke subsidievoorwaarden, op de algemene verordening worden gebaseerd. Ze kunnen te maken hebben met:

- 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

Het verdient aanbeveling om bij het maken van prestatieafspraken de lastendruk in verband met registratie en administratie in het oog te houden. Zowel voor de gemeentelijke organisatie als voor de openbare bibliotheken geldt het criterium dat alleen gegevens die (kunnen) leiden tot bijstelling van beleid of subsidie relevant zijn. Wetenswaardigheden verzamelen moet in beginsel worden beschouwd als wezenlijk iets anders dan subsidieverantwoording. Daarnaast moet de openbare bibliotheek haar bedrijfsvoering natuurlijk kunnen steunen op een gedegen eigen administratie en registratie. De gemeente kan al heel veel nuttige gegevens krijgen door de in de subsidievoorwaarden verplichte stellen dat de BIS- benchmarkgegevens worden verstrekt aan de gemeente. (Zie paragraaf 3.6.)

5.2 Gemeentelijk beleid en product/prestaties van openbare bibliotheken

Product/prestatieafspraken tussen openbare bibliotheken en gemeenten vinden hun basis in algemene gemeentelijke beleidsprogramma's of in specifiek geformuleerd beleid met betrekking tot cultuur, media, informatie of jeugd. Hoe beter prestatieafspraken zijn ingebed in een geïntegreerd geheel van visie, missie en doelstellingen (wat voor gemeente wil je zijn, wat is in dat verband belangrijk en hoe ga je daaraan werken), hoe beter de vijf kernfuncties van de openbare bibliotheek kunnen worden ingezet om hun maatschappelijke rol te vervullen (zie ook hoofdstuk 2). Ideaal is als de vijf kernfuncties (kennis en informatie, ontwikkeling en educatie, kunst en cultuur, lezen en literatuur, ontmoeting en debat) in rechtstreeks verband staan met geëxpliciteerde gemeentelijk beleidsambities. Er tekent zich dan een (denkbeeldige) matrix af die te gebruiken zou zijn voor een invuloefening voor de te subsidiëren activiteiten van de openbare bibliotheek.

De inhoud van de gemeentelijke programma's is per gemeente uiteraard anders gekleurd en leidt tot verschillende strategieën. Bij de programma's die de gemeente ontwikkeld gaat het om de behoeften en wensen van de bevolking. Hierin kan inzicht worden verkregen op basis van een analyse van enerzijds de lokale maatschappelijke situatie en de knelpunten daarbinnen (= de objectieve behoefte) en anderzijds het oordeel van burgers over en het feitelijke gebruik van de genoemde instellingen en voorzieningen (= de subjectieve vraag).

Bij de objectieve behoefte dient de gemeente indicaties te krijgen van maatschappelijke behoeften naar (soorten) informatie zoals die zichtbaar worden of afgeleid kunnen worden uit de maatschappelijke situatie en de problemen waarmee zij dagelijks wordt geconfronteerd. Grotere gemeenten hebben vaak ervaring met het in kaart brengen van de bedoelde objectieve behoefte. Het vervaardi-

gen van een lokale sociale monitor gebeurt in veel gemeenten al sinds vele jaren. Daarnaast hebben grotere gemeenten in de afgelopen jaren achterstandsindicatoren ontwikkeld. Kleinere gemeenten zijn soms bekend met de uitkomsten van 'omnibusonderzoek'. Ook worden hier en daar trendrapporten gemaakt: hierin worden de maatschappelijke ontwikkelingen voor een bepaalde periode binnen de gemeente geschetst. Een ander handvat om te komen tot het bepalen van de objectieve behoefte is het vertalen van landelijk of elders gehouden onderzoek naar de eigen lokale context en het verbinden van conclusies daaraan voor de eigen situatie.

Uit de inventarisatie naar de objectieve behoefte blijkt doorgaans dat er op hoofdlijn vier soorten behoeften zijn:

- Behoeften in de educatieve sfeer, gerelateerd aan het aanbod van het reguliere onderwijs, aan cursussen of aan zelfstudie.
- Behoeften in de sociaaleconomische sfeer: bijvoorbeeld de scholing van werkenden en werklozen, de mate van aantrekkelijkheid van de gemeente voor nieuwe bedrijven, het aantal echte en virtuele 'ontmoetingsplaatsen' in de gemeente etc.
- Behoeften in de culturele sfeer, zowel wat betreft informatie over levenswijzen, levensbeschouwingen, culturele achtergronden e.d. als wat betreft kennis van vormen van expressie.
- Behoeften in de informatieve sfeer, soms gekoppeld aan speciale groepen: jongeren, ouderen, allochtonen, herintredende vrouwen, werklozen, etc. Deze behoeften kunnen worden gearticuleerd door (vertegenwoordigers van) de doelgroepen, maar ook door bijvoorbeeld het sociaal-cultureel werk, het onderwijs, de sociale dienst, projecten in achterstandswijken e.d.

De gemeente moet bezien in hoeverre zij het als haar taak ziet om een antwoord te geven op deze behoeften.

Bij de subjectieve vraag gaat het om de vraag die mensen zelf, via hun handelen of oordeel, tot uiting brengen. De gemeente kan de mate waarin de bevolking (of bepaalde delen daarvan) gebruik maakt van bepaalde instellingen en voorzieningen afleiden uit de gegevens van die instellingen en voorzieningen. Daaruit kunnen vaak ook trendmatige ontwikkelingen - jaarlijkse verschuivingen in het gebruik van informatie(kanalen) - worden afgeleid. Bovendien kan de gemeente het oordeel van gebruikers vragen. Daarbij zijn verschillende methoden denkbaar: de klachtenregeling, spreekuren, vergaderingen op locatie, huisbezoek, stadsgesprekken en enquêtering/marktonderzoek. Deze laatste methode wordt het meest toegepast daar waar het gemeentelijke subsidiebeleid, ook in de informatiesector, betreft.

5.3 Vier soorten gemeentelijke programma's

Op hoofdlijn zijn de gemeentelijke programma's in vier categorieën in te delen, gerelateerd aan wonen, werken, weten en welzijn:

- a. het bevorderen van participatie, gemeenschapszin en sociale cohesie ("wonen");
- b. het bevorderen van economische groei, de kennissamenleving en een leven lang leren ("werken");
- c. het bevorderen van educatie en een goede start voor iedereen ("weten");
- d. het bevorderen van culturele verrijking ("welzijn").

Ad a. Wonen

Het bevorderen van participatie, gemeenschapszin en sociale cohesie is in veel gemeentelijke programma's als doelstelling in samenhang met elkaar opgenomen. Het gaat erom dat iedereen, ongeacht sociale positie, lichamelijke of geestelijke gesteldheid, kan meedoen in de maatschappij en zich kan welbevinden op het gebied van werken, wonen en vrije tijd. Meedoen wordt bevorderd doordat mensen contacten met elkaar hebben, van elkaar leren en elkaar zo nodig ondersteunen. Er is geen plek in Nederland waar men zich kan onttrekken aan de consequenties van ontwikkelingen als individua-

lisering, vergrijzing of tegenstellingen tussen culturen voor de onderlinge saamhorigheid in woon- en leefgemeenschappen. Gemeenten trekken zich dit aan en zien graag lokale initiatieven die de sociale cohesie, de onderlinge solidariteit en de eigen kracht van burgers versterken.

Sociale cohesie laat zich in zijn algemeenheid redelijk monitoren op resultaatgebieden als bijvoorbeeld:

- Vrijwilligerswerk (aantal actieve vrijwilligers)
- Eenzaamheid (aantal gesignaleerde eenzaamheidssituaties)
- Deelname aan het publieke debat (aantal deelnemers; fysiek of digitaal)
- Bewoners- of buurttevredenheid (enquêtes)

Vanuit de kernfunctie "ontmoeting en debat" kan de openbare bibliotheek het podium voor sociale cohesie (mede) organiseren. In gemeenten waar gestuurd wordt op concentratie kan een opgewaardeerde hoofdvestiging een zeer aantrekkelijk ontmoetingspunt vormen waar gerichte programma's rond actuele (lokale) thema's worden opgezet. In gemeenten waar gestuurd wordt op deconcentratie of krachtenbundeling kan de openbare bibliotheek dergelijke programma's met anderen samen organiseren in scholen, buurthuizen of zorginstellingen.

Voorbeelden van gesubsidieerde prestaties:

- Het openstellen van een ruimte voor ontmoeting en debat (aantal uren)
- Het inrichten en promoten van een speciale multiculturele of doelgroepengerichte collectie of tentoonstelling (aantal collecties, tentoonstellingen)
- Het uitgeven van een digitale nieuwsbrief met informatie en achtergronden over een actueel lokaal thema (aantal nieuwsbrieven met een bepaald bereik)
- Het organiseren van een lezing, debat of politiek café in de openbare bibliotheek of elders op locatie met een thema als bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of ouder worden (aantal bijeenkomsten)
- Digitaliseringscursussen voor ouderen (aantal cursussen)

Ad b. Werken

Het bevorderen van economische groei, de kennissamenleving en een leven lang leren wordt door veel gemeenten belangrijk gevonden, vooral uit oogpunt van werkgelegenheidsbevordering. Achterliggende gedachte is dat onze kennis- en informatiemaatschappij aan zoveel en zulke snelle veranderingen onderhevig is, dat het klassieke model van gescheiden periodes in het leven waarin werd geleerd en waarin het geleerde in praktijk werd gebracht, is achterhaald. Iedereen moet zichzelf voortdurend bijscholen om bij te blijven. Niet alleen in het werk, maar ook in het maatschappelijk leven daarbuiten. Gemeenten onderkennen dit maar zijn ook steeds vaker van mening dat het hier primair gaat om de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Daar waar burgers dreigen uit te vallen stellen gemeenten zich ten doel om dit vroegtijdig te signaleren waardoor er kan worden bijgestuurd vanuit maatschappelijke partners.

Economische groei en de kennissamenleving laten zich monitoren op resultaatgebieden als bijvoorbeeld:

- Werkloosheid (percentage van de beroepsbevolking)
- Omvang midden- en kleinbedrijf
- Opleidingsniveau van de bevolking (gedifferentieerd naar hoogst genoten opleiding, naar verschillende wijken, naar leeftijd)
- Omvang van de verschillende soorten bedrijvigheid
- Aantal zzp-ers

Vanuit de kernfuncties “kennis en informatie” en “educatie” kan de openbare bibliotheek de rol van warenhuis en centrum voor leren vormen. Vanuit haar kernfunctie “lezen en literatuur” kan de openbare bibliotheek een inspiratiebron zijn voor moeilijk lerenden of laaggeletterden om op een bij hen passende wijze bij te dragen aan hun persoonlijke ontwikkeling. Deze rollen kunnen worden vormgegeven in samenwerking met re-integratie-initiatieven, zorginstellingen en ook bedrijven. Een voorbeeld vormen de anderstalige Informatiepunten, mede door openbare bibliotheken opgezet, bijvoorbeeld om expats de mogelijkheid te geven zich goed te kunnen informeren, waardoor deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.

Voorbeelden van gesubsidieerde prestaties:

- Opzetten en exploiteren van een digitaal informatiepunt over opleidingen, cursussen of trainingen (aantal informatiepunten)
- Openstelling voor uitleen en raadpleging educatieve collecties (aantal uren)
- Het inrichten en bijhouden van een specifiek benoemde collecties (aantal collecties)

Ad c. Weten

Het stimuleren van educatie en een goede start voor iedereen wordt maatschappelijk als zeer belangrijk gezien. Het educatieve beleid van gemeenten richt zich vooral op jeugdigen en vindt ook wel plaats onder de noemer van “gelijke kansen”. De resultaatgebieden zien we dan in de voor- en vroegschoolse educatie en bij het tegengaan van voortijdige schooluitval. In sommige gemeenten richt men het beleid ook in meer algemene zin op het tegengaan van laaggeletterdheid of het modernere digibetisme, waardoor ook scholing op latere leeftijd onderdeel uitmaakt van dit beleid.

Het leren of kunnen leren wordt veelal gemonitord op de volgende resultaatgebieden:

- Instroom basisonderwijs (aantal zorgkinderen)
- Doorstroom basis- voortgezet onderwijs (aantal doorstromers Vmbo)
- Uitstroom voortgezet onderwijs (aantal voortijdig schoolverlaters)
- Laaggeletterdheid (aantal laaggeletterden)
- Digibetisme (aantal digibeten)

Vanuit de kernfuncties “kennis en informatie” en “educatie” kan de openbare bibliotheek de rol van warenhuis en centrum voor leren vormen. Vanuit haar kernfunctie “lezen en literatuur” kan de openbare bibliotheek een inspiratiebron kunnen zijn voor moeilijk lerenden. Deze rollen worden verder ontwikkeld in combinaties of samenwerkingsrelaties met scholen en kinderopvangcentra (vroeg-schools, buitenschools, naschools). Er is geen instelling die daarvoor meer te bieden heeft dan een basisbibliotheek met een brede collectie die voor bijzondere informatie kan terugvallen op zwaartepuntbibliotheken en de daarbij horende professionaliteit.

Voorbeelden van gesubsidieerde prestaties:

- Talentprogramma's schrijven (het aantal programma's)
- Openstelling voor uitleen en raadpleging educatieve collecties (aantal uren)
- Leesbevorderingsprojecten op scholen (aantal bijeenkomsten)
- Boekenpretprojecten bij voorscholen (aantal bijeenkomsten)
- Het inrichten en bijhouden van een specifiek benoemde educatieve collectie (aantal collecties)

Ad d. Welzijn

In het algemeen vinden gemeenten het belangrijk om te bevorderen dat burgers zich ook op cultureel vlak kunnen verrijken. Het lokale cultuurbeleid strekt zich uit over diverse domeinen: van cultureel erfgoed tot kunstbeoefening en kunstbeleving. Cultuur in al zijn facetten wordt door veel gemeenten

gezien als de “levensader” van het lokale samenleven: het verbindt inspannen en ontspannen, economie en vrije tijd, jong en oud, vreemd en eigen. De hoge waardering voor de kunst en cultuur gaat de laatste jaren bij veel gemeenten samen met het besef dat de kosten ervan veel méér dan voorheen zullen moeten worden gedragen door de burgers en de bedrijven. In veel gemeenten staan de subsidies in deze sector dan ook onder druk. Gemeenten sturen op nieuw cultureel ondernemerschap en op meer verbinding tussen kunst en bedrijfsleven. Tegelijk klinkt ook de roep om ervoor zorg te dragen dat kunst en cultuur toch zo toegankelijk mogelijk blijven voor de verschillende groepen in de samenleving.

Het culturele gehalte van de lokale samenleving kunnen gemeenten afmeten aan verschillende kengetallen:

- Bezoek aan culturele instellingen of manifestaties (aantal bezoekers)
- Uitleeningen of raadpleging van informatie over culturele thema's of literaire werken (aantal uitleeningen, raadplegingen)
- Deelname of lidmaatschap culturele verenigingen (deelnemersaantallen)
- Waardering van het lokale culturele klimaat (tevredenheidsonderzoek)

Juist op het gebied van de toegankelijkheid van kunst en cultuur kan de openbare bibliotheek, vanuit haar culturele kernfunctie en vanuit haar traditionele verbinding met de literaire sector, een hoofdrol spelen. Zowel door een rijke collectie aan boeken als aan digitale informatie op de diverse culturele thema's wordt kennis op dit gebied ontsloten voor alle mogelijke doelgroepen en instellingen. De culturele functie leent zich voor zowel een geconcentreerde als een gedeconcentreerde benadering en wint zeker aan kracht bij krachtenbundeling met meerdere organisaties in een Kulturhus-setting.

Voorbeelden van gesubsidieerde prestaties:

- Het inrichten en bijhouden van specifiek benoemde collecties, waaronder digitaal (aantal collecties)
- Openstelling voor uitleen en raadpleging culturele collecties (aantal uren)
- Het bieden van laagdrempelige expositiegelegenheid (aantal exposities)
- Het organiseren van literaire lezingen, bijeenkomsten (aantal bijeenkomsten)
- Het exploiteren van een digitale culturele agenda met achtergrondinformatie (aantal agenda's)
- Het mede organiseren van een (jaarlijkse) culturele manifestatie (aantal manifestaties)

5.4 Dashboard subsidiesturing

Vanaf 2012 hebben de meeste gemeenten zich een forse financiële taakstelling opgelegd als gevolg van de economische recessie. De subsidies aan openbare bibliotheken kunnen hierdoor onder druk komen te staan, net als die aan andere maatschappelijke instellingen. In de lokale heroverwegingen op het terrein van bibliotheekwerk staan de in de vorige paragraaf genoemde ambities centraal ten aanzien van wonen, werken, weten en welzijn. Het is de taak van de gemeenten om ambities en financiën in een nieuwe balans te brengen waarbij soms méér met minder middelen moet kunnen en in andere gevallen gewoon met minder genoeg moet worden genomen.

Hierbij hanteren veel gemeenten het uitgangspunt dat de burger in zijn algemeenheid meer dan voorheen in staat moet worden geacht om voor zichzelf te zorgen en ook kosten die voorheen voor hem werden gesubsidieerd in hogere tarieven of bijdragen zelf kan opbrengen. Gemeenten worden in dit verband ook veel specifiek in het benoemen van groepen burgers voor wie met overheidsmiddelen een voorziening wordt getroffen en/of een subsidie wordt verleend. Het spreekt voor zichzelf dat deze algemene lijn ook wordt gehanteerd ten aanzien van de lokale bibliotheeksubsidies.

De “hoofdknoppen” waar gemeenten aan kunnen draaien wat betreft het bibliotheekbeleid zijn die welke in de programma’s wonen, werken, weten en welzijn zijn opgenomen. Gemeenten kunnen hier echter niet aan draaien zonder oog te hebben voor de maatschappelijke effecten die dat teweeg brengt. Het is daarom van groot belang dat gemeenten die dat nog niet in gang hebben gezet zich concentreren op het in kaart brengen van de staat van de lokale samenleving. Tenminste in de vorm van een nulmeting moet een beeld ontstaan van de sociale infrastructuur op de genoemde programma’s. Per groep in de samenleving (kinderen, jongeren, volwassenen, alleengaanden, senioren, mensen met een beperking, (niet-) werkenden, ondernemers, allochtonen, etcetera) zullen eigenschappen, wensen en tekortkomingen alsmede speciale of algemene voorzieningen in zo’n beeld moeten worden opgenomen. Veel gemeenten doen overigens dergelijke onderzoeken al jaren en zijn zo goed in staat om hun beleid naar boven of beneden bij te stellen.

Het gemeentelijke domein concentreert zich op de “wat” vraag. De bibliotheken gaan over de “hoe” vraag. Hoe en Wat ontmoeten elkaar in het onderlinge debat. Uitgaande van de vier genoemde programma’s (gerelateerd aan wonen, werken, weten en welzijn) geven we hieronder eerst een overzicht van de sturingsmogelijkheden voor gemeenten als het gaat om de “wat”vraag, om vervolgens een aantal voorbeelden te geven hoe voorwaarden kunnen worden gesteld aan de “hoe”vraag. Bij die “hoe”vraag speelt de digitalisering zeer nadrukkelijk een rol.

Sociale cohesie, participatie, gemeenschapszin (“wonen”)

Wat?

- Aantal en spreiding van de locaties voor ontmoeting en debat
- Specifieke doelgroepen die aandacht behoeven
- Zelforganisatie (vrijwilligers) of professionele organisatie
- Tarieven of bijdragen gekoppeld aan doelgroepen
- Regie op afstemming tussen activiteiten en organisaties (krachtenbundeling)

Hoe?

- Ruimte aanbieden voor lezen, raadplegen, studie
- Toegankelijkheid van overheidsinformatie
- Toegang bieden tot de collectie van de Nederlandse openbare bibliotheken o.a. via publieks PC’s in de bibliotheek en virtuele toegang vanuit thuis/werk
- Beschikbaar stellen van kranten en tijdschriften
- Passief en actief verstrekken van laagdrempelige specifieke informatie zoals GIP, JIP, cultuur, makkelijk lezen, opvoeding ten behoeve van specifieke doelgroepen
- Discussies en debat
- Ontmoetingsplek en/of activiteiten allochtone vrouwen/langdurig werklozen
- Stimuleren of begeleiden digitale fora ofwel webgroepen over een specifiek onderwerp
- Beschikbaar stellen van ruimte voor activiteiten van andere instellingen en groepen (ontmoeting, vergaderen, enz).
- Onderdak bieden aan andere vormen van publieke of private dienstverlening, denk aan een cultuur-historisch centrum, een centrum voor jeugd & gezin, een postkantoor, consultatiebureau, kinderopvang, zorgloket, bankfiliaal, huisarts e.d.

Economische groei, de kennissamenleving en een leven lang leren (“werken”)

Wat?

- Aantal en spreiding van de locaties voor kennis en informatie
- De specifieke doelgroepen die aandacht behoeven
- Tarieven of bijdragen gekoppeld aan doelgroepen
- Regie op afstemming tussen openbare bibliotheken en opleidingsinstellingen (krachtenbundeling)
- Regie op afstemming maatschappelijke en private activiteiten
- Toegankelijkheid collectie via internet

Hoe?

- Subsidievoorwaarden digitalisering
- Studiemogelijkheden in het kader van een leven lang leren
- Studiemogelijkheden in het kader van inburgering
- Beschikbaarheid digitale vraagbaak
- Toegang bieden tot de collectie van de Nederlandse openbare bibliotheken o.a. via publieks PC's in de bibliotheek en virtuele toegang vanuit thuis/werk
- Toegankelijkheid van overheidsinformatie
- Passief en actief verstrekken van laagdrempelige specifieke informatie zoals GIP, JIP, makkelijk lezen, opvoeding t.b.v. specifieke doelgroepen
- Cursussen media-educatie, bijvoorbeeld uitgesplitst in technische vaardigheden (leren omgaan met de computer, de iPad, de iPhone of de e-reader) en inhoudelijk (selecteren en zoeken naar informatie),

Educatie en een goede start voor iedereen (“weten”)

Wat?

- Spreiding van het aanbod, incl. faciliteiten voor scholen;
- Programma's gericht op talentontwikkeling
- Activiteiten gericht op (groepen van) kinderen en jongeren
- Ondersteuning van voorschoolse voorzieningen, onderwijs en mediatheek voor PO, VO en mbo
- Specifieke doelgroepen die aandacht behoeven (dienstverlening aan bezoekers, waaronder diverse groepen (lees)-gehandicapten zoals blinden, dyslectici, (semi) analfabeten enz.
- Programma voor bestrijding onderwijsachterstand bij 6 – 12 jarigen
- Regie op samenwerking tussen openbare bibliotheken, scholen, kinderopvang
- Beschikbaarheid digitale informatiedragers

Hoe?

- Toegankelijkheid collectie via internet
- Inhoud van de collectie (bv. doorlopende leeslijn voor 0 tot 18 jaar)
- Toegang bieden tot de collectie van de Nederlandse openbare bibliotheken o.a. via publieks PC's in de bibliotheek en virtuele toegang vanuit thuis/werk
- Projectcollecties, fysiek en virtueel, t.b.v. meerdere doelgroepen
- Speciale ruimten en andere speciale voorzieningen voor peuters, kinderen en jongeren
- Programma voor actieve voor- en vroegschoolse educatie b.v. Voortouw en Boekenpret
- Leesbevordering voor peuters zoals Boekstart
- Stimuleringsprojecten, zoals de Kinderboekenweek, kindjury, voorleeswedstrijd.

Culturele rijkdom (“welzijn”)

Wat?

- Aantal en spreiding van de locaties voor cultuurbeleving en –uitwisseling
- Speerpunten lokale cultuuritems zoals aandacht voor plaatselijke cultuurhistorie en cultureel erfgoed of aandacht voor lokale/regionale auteurs;
- Maat voor breedte en diepgang cultuurbeleving
- De specifieke doelgroepen die aandacht behoeven
- Tarieven of bijdragen gekoppeld aan doelgroepen
- Regie op afstemming tussen openbare bibliotheken en culturele instellingen (krachtenbundeling)
- Regie op afstemming maatschappelijke en private activiteiten
- Bevordering cultuurparticipatie (ondersteuning van culturele activiteiten van andere culturele organisaties in het verzorgingsgebied)

Hoe?

- Lokaal platform van plaatselijke kunst-/cultuurinstellingen
- Literaire (stimulerings)activiteiten zoals literair café, lezingencycli, etc.
- Cultuurinformatie, bijvoorbeeld een infopunt over professionele en amateurkunst
- Cultuurorganisatie: de bibliotheek organiseert zelf culturele activiteiten zoals b.v. tentoonstellingen
- Podium voor amateurkunstartiviteiten
- Begeleiden van interne cultuurcoördinatoren of andere leerkrachten in het Primair Onderwijs
- Begeleiding van leeskringen.



6 Tot slot: do's en don'ts

Tot besluit van deze handreiking vatten wij de voornaamste aanbevelingen samen in een aantal do's en don'ts:

Do's	Don'ts
1. Formuleer een visie op de openbare bibliotheek in relatie tot breder gemeentelijk beleid (cultuurbeleid, mediabeleid, informatiebeleid, jeugdbeleid e.d.)	1. Bezuinigen op de openbare bibliotheek zonder overleg over rol, taak en functie van de bibliotheek in de lokale samenleving
2. Stimuleer innovatie, i.h.b. wat betreft de digitalisering	2. Toestaan dat de openbare bibliotheek 'stand alone' opereert, los van het lokale, provinciale en landelijke netwerk
3. Subsidieer op tenminste het instapniveau	3. Blindstaren op de vijf functies uit de Richtlijn basisbibliotheken. Niet alle functies hoeven door de bibliotheek even stevig met diensten 'belegd' te worden.
4. Zoek naar mogelijkheden van cross-over tussen de openbare bibliotheek en andere aanbieders van publieke en private diensten: dit zowel op stads-, wijk- als dorpsniveau.	4. Vasthouden aan het model van openbaar bibliotheekwerk zoals we dat kennen uit het pre-digitale tijdperk (periode 1945-1995)

Do's	Don'ts
5. Onderken dat de bibliotheek van de toekomst vele gedaanten kan hebben: verken samen met de openbare bibliotheek deze toekomstige vormen.	5. Op detailniveau bemoeien met hoe de openbare bibliotheek zijn taken vervult. De gemeente moet zich hoofdzakelijk beperken tot de watvraag.
6. Bereken een integrale kostprijs	6. Alleen ambtelijk met de bibliotheek in contact staan en college en raad niet bij de beleidsvorming betrekken.
7. Doe behoefte-onderzoek onder de bevolking	7. Denken dat certificatie niet nodig is of alleen maar kostenverhogend werkt. Het handhaven van de kwaliteit van de dienstverlening is van groot belang.

Bijlagen





1 Bibliotheekvestigingen volgens de Richtlijn voor basisbibliotheken (APE-onderzoek 2007)

Aantal inwoners	Aantal basis-biblioth.	Hoofdvestiging (aantal, oppervlakte, openstelling)	Nevenvestiging (aantal, oppervlakte, openstelling)	Aantal m ² per 1000 inwoner	Totaal m ²
35.000 (0 tot 45.000)	(46)	1 Opp. 2100 m ² 40-60 uur p.w.	-	60	2100 m ²
45.000 (45.000 tot 100.000)	(62)	1 Opp. 2475 m ² 40-60 uur p.w.	-	55	2475 m ²
100.000 (100.000 tot 150.000)	(30)	1 Opp. 3500 m ² 40-60 uur p.w.	2 Elk 750 m ² = 1500 m ² Elk 20-40 uur p.w.	50	5000 m ²
150.000 (150.000 en meer)	(27)	1 Opp. 4500 m ² 40-60 uur p.w.	3 Elk 750 m ² = 2250 m ² Elk 20-40 uur p.w.	45	6750 m ²

Toelichting

1. Het betreft aanbevelingen gelet op het aantal genormeerde inwoners. Bij een afwijkend aantal inwoners moet het aantal vestigingen worden aangepast.
2. Hoofdvestiging openingsuren 40-60 uur gemiddeld 50 uur per week. Nevenvestiging openingsuren 20-40 uur gemiddeld 30 uur per week.
3. Gemiddelde kosten per m² € 236,-. Investeringskosten gemiddeld per m² € 2.000,-.
4. Afstand tot vestiging gemiddeld niet meer dan 6 km.



2 Modelbouwstenen beschikking tot subsidieverlening

Aan het bestuur van de stichting
Openbare bibliotheek Warempel

Datum: 1 november 2011

Onderwerp: beschikking tot subsidieverlening 2012

Geacht bestuur,

Bouwsteen 1: mededeling subsidieverlening en wettelijke grondslag

Op 31 mei 2011 ontvingen wij uw subsidieaanvraag voor het bibliotheekwerk in de gemeente Warempel in het jaar 2012. Deze aanvraag is voor ons aanleiding om u voor 2012 een subsidie te verlenen van € voor uw kernfunctieproducten en een subsidie van € voor uw huisvesting.

Deze bedragen komen overeen met die welke u heeft aangevraagd.

De grondslag voor deze subsidieverstrekking wordt gevormd door de vermelding ervan op de begroting 2012 van de gemeente Warempel conform artikel 4:23, derde lid onder punt c, van de Awb.

Op deze subsidieverstrekking is de Algemene Subsidieverordening Warempel 2009 van toepassing.

Bouwsteen 2: programmatische grondslag

De subsidie wordt aan u verstrekt omdat uw producten bijdragen aan de doelen en resultaten die wij als gemeente Warempel nastreven in onze programma's cultuur, participatie, educatie en kennis-samenleving.

Voor de onderbouwing van deze programma's en de door ons beoogde resultaten van beleid verwijzen wij naar de "kadernota Openbare bibliotheek 2010-2014" die in mei 2010 door de gemeenteraad van Warempel is vastgesteld.

Voor de uitvoering van de genoemde vier programma's heeft de gemeenteraad op 17 oktober 2011, bij de vaststelling van de begroting 2012, budgetten voor de Openbare bibliotheek beschikbaar gesteld die gezamenlijk € bedragen.

Bouwsteen 3: gesubsidieerde producten en prestaties¹⁵

De subsidie die wij aan u verlenen is als volgt samengesteld:			
Producten huisvesting:			
	<i>Prestatie volgens aanvraag</i>	<i>Subsidie</i>	
	<i>Eenheid</i>	<i>Aantal</i>	
Openstelling filiaal Centrum	Openingsuren jaar		€
Openstelling filiaal Kanalenwijk	Openingsuren jaar		€
Producten kernfuncties:			
	<i>Prestatie volgens aanvraag</i>	<i>Subsidie</i>	
	<i>Eenheid</i>	<i>Aantal</i>	
Collectievorming jeugd en volwassenen	Basiscollectie		€
Collectievorming cultuur: romans, films, muziek	Collecties		€
Collectie overheidsinformatie	Informatiepunt		€
Collectievorming projecten en thema's	Projecten/thema's		€
Collectievorming cultuur: romans, films, muziek	collecties		€
Fysieke vraagbemiddeling	Openingsuren jaar		€
Digitale vraagbemiddeling	Databank		€
Klassenbezoek uitleg vraagbemiddeling	Klassenbezoeken		€
Uitleen informatiedragers	Openingsuren jaar		€
Digitale vraagbaak	Informatiepunt		€
Leestafel fysiek en digitaal	Leestafels		€
Uitleen educatieve collectie	Projecten/thema's		€
Schoolse en buitenschoolse ondersteuning	Partners		€
Project Boekenpret en voortouw	Bijeenkomsten		€
Cursus digitale senioren	Cursussen		€
Digitale nieuwsbrief culturele evenementen	Nieuwsbrief jaar		€
Leeskringen	Leeskringen		€

¹⁵ Het begrip "prestatie" wordt uitgelegd in hoofdstuk 5 paragraaf 1 van deze handreiking. De afspraken die hierbij horen (prestatie-afspraken) zijn opgenomen in de overeenkomst (zie bouwsteen 4). In deze afspraken wordt verwezen naar de resultaten die met deze prestaties worden nagestreefd.

De subsidie die wij aan u verlenen is als volgt samengesteld:			
Voorleeswedstrijd	Evenementen		€
Bibliobus woonservicewijken	Rituren jaar		€
Informatiebijeenkomsten thematisch	Bijeenkomsten		€
Tentoonstelling Afghanen in Nederland	Tentoonstelling		€
Plug-in bibliotheek	Bezoekplekken		€
De hiervoor genoemde producten en prestaties worden door u uitgewerkt in uw werkplan 2012 waarvan wij het concept op 1 september 2011 met u hebben besproken.			

Bouwsteen 4: overeenkomst

Ter uitvoering van deze beschikking is, in overeenstemming met artikel 4:36 van de Awb, een overeenkomst afgesloten onder de titel "Uitvoeringsovereenkomst bibliotheekwerk Warempel". Deze overeenkomst heeft betrekking op de periode 2010-2014 en omvat afspraken over de door u te hanteren contributies en bijdragen, openingstijden, streefcijfers bezoek en lidmaatschappen, KTO, informatievoorziening alsook over overlegmomenten en accresprognoses.¹⁶

Bouwsteen 5: bevoorschotting

De aan u verleende subsidie voor 2012 bedraagt in totaal €..... Dit bedrag wordt in 12 gelijke termijnen, beginnend in januari 2012, als voorschot overgemaakt op uw rekening nummer op de eerste werkdag van elke maand.

Bouwsteen 6: voorwaarden artikel 4.33 Awb

Deze subsidieverlening vindt plaats onder de voorwaarde dat u per 1 januari 2012 beschikt over het certificaat van de Stichting Certificering Openbare Bibliotheken.

Bouwsteen 7: verplichtingen algemene subsidieverordening

U bent verplicht om de aan u verstrekte subsidie voor tenminste 5% in te zetten voor innovatieve activiteiten, met name op het gebied van digitalisering. In de uitvoeringsovereenkomst zoals hiervoor genoemd wordt deze verplichting verder uitgewerkt. Indien u niet aan deze verplichting voldoet kunnen wij uw subsidievaststelling met maximaal dit percentage verminderen.¹⁷

Uiterlijk op 1 juli 2012 dient u een tussentijdse rapportage in over het verloop en de voortgang van uw prestaties zoals benoemd bij deze subsidieverlening. Indien niet aan deze verplichting wordt voldaan wordt de bevoorschotting van uw subsidie opgeschort.

In uw inhoudelijk verslag dat u uiterlijk op 30 april 2012 indient neemt u tevens op de benchmarkgegevens vanuit het branche-informatiesysteem (BIS).

¹⁶ Voorbeelden van overeenkomsten: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,%20tkm&id=104438>

¹⁷ Het opnemen van deze verplichting is gebaseerd op het Bibliotheekcharter 2010-2012 en gaat er vanuit dat in de Algemene subsidieverordening of in een deelverordening is vastgelegd dat een dergelijke voorwaarde bijdraagt aan het verwezenlijken van het doel waarvoor de subsidie wordt verstrekt.

Bouwsteen 8: subsidievaststelling

Subsidievaststelling vindt plaats nadat u uiterlijk op 30 april 2013 een verzoek daartoe heeft ingediend. U dient hierbij aan te tonen dat de activiteiten waarvoor wij u met deze brief subsidie hebben verleend daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

Bij de subsidievaststelling hanteren wij als criterium de prestatieaantallen die in deze brief zijn opgenomen. Bij het bepalen of u een prestatie heeft verricht passen wij een marge toe van 10%.

Bouwsteen 9: afsluiting en bezwaar

Heeft u naar aanleiding van deze brief vragen, dan kunt u contact opnemen met de beleidsmedewerker cultuur....., bereikbaar onder telefoonnummer 14

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Warempel

Namens deze

.....

Bezwaarclausule