

Bijlagen

1. Koepelconvenant 'Herstructurering openbaar bibliotheekwerk'
2. Samenvatting 'Open poort tot kennis' (advies Stuurgroep Meijer)
3. Samenvatting 'Open poort tot kennis: de kosten' (rapport IOO)
4. Samenvatting 'De rol van de bibliotheek bij het beheersen van informatieovervloed.' (advies Raad voor Cultuur, mei 2000)
5. Samenvatting 'Cyberpolis: De elektronische toegang tot overheidsinformatie.' (advies Raad voor Cultuur, mei 2001)
6. Toelichting op de voorgeschiedenis en totstandkoming van de herstructurering van het bibliotheekstelsel.
7. Geraadpleegde literatuur

Bijlage 1

Koepelconvenant 'Herstructurering openbaar bibliotheekwerk'

1. Uitgangspunten

- Gemeenten, provincies en Rijk (hierna te noemen: overheden) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het stelsel van openbare bibliotheken in Nederland,
- de overheden hebben ten aanzien van het stelsel van bibliotheekvoorzieningen onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en beschikken over eigen financieringsbronnen voor de taken en voorzieningen onder hun specifieke verantwoordelijkheid,
- overheden kennen aan de Vereniging van openbare bibliotheken NBLC een eigen en specifieke verantwoordelijkheid toe als vertegenwoordigster van het stelsel van bibliotheken en houden in hun handelen daarmee rekening,
- overheden gaan er in hun taakuitoefening van uit dat beslissingen ten aanzien van voorzieningen onder hun specifieke verantwoordelijkheid gevolgen kunnen hebben voor het stelsel als geheel,
- gelet op deze samenhang voeren VNG, IPO en OCenW (hierna te noemen: partijen) regelmatig overleg over de afstemming van beleid in het Bestuurlijk Overleg over het openbare bibliotheekwerk. In het Algemeen Kader OCenW-IPO-VNG van 25 januari 1999 zijn algemene afspraken neergelegd voor het te voeren overleg over het cultuurbeleid.

2. Voorgeschiedenis

- In het Bestuurlijk Overleg over het openbare bibliotheekwerk hebben overheden geconstateerd dat het noodzakelijk is de ontwikkelingen en samenhang van het openbare bibliotheekwerk en de bestuurlijke betrokkenheid daarbij aan een nadere analyse te onderwerpen in verband met zich voordoende knelpunten,
- in een gezamenlijk opgestelde adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur hebben de partijen deze vraagstukken aan de orde gesteld,
- de staatssecretaris van OCenW heeft op 23 maart 1998 in een adviesaanvraag de Raad voor Cultuur verzocht een antwoord te geven op deze vraagstukken,
- de Raad voor Cultuur heeft op 12 november 1998 advies uitgebracht over de reorganisatie van het stelsel van openbare bibliotheken,

- het advies van de Raad is besproken in een gezamenlijke conferentie van de overheden en het NBLC op 14 december 1998,
- de conclusie was dat de analyse van de problematiek door de Raad voor Cultuur in overgrote meerderheid gedeeld werd door alle partijen, maar dat de concrete oplossingsrichting van de Raad niet op voldoende steun kon rekenen,
- in gezamenlijk Bestuurlijk Overleg is vervolgens besloten een Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk in te stellen met als opdracht, uitgaande van de bovengenoemde adviesaanvraag en het advies van de Raad voor Cultuur, op korte termijn voorstellen te doen voor de herziening van de bestuurlijke structuur van het openbare bibliotheekwerk die op voldoende steun kunnen rekenen,
- de stuurgroep heeft op 4 april 2000 haar rapport Open poort tot kennis aan de staatssecretaris van OCenW overhandigd en deze heeft het rapport vervolgens toegestuurd aan de besturen van de VNG, het IPO en het NBLC, de voorzitter van de Tweede Kamer, de Raad voor Cultuur en aan alle gemeenten, provincies en openbare bibliotheken,
- het IPO heeft op 20 juni 2000 zijn standpunt over de voorstellen in het rapport Open poort tot kennis aan de staatssecretaris gezonden,
- op 19 juli 2000 deelde de VNG mee te kunnen instemmen met de hoofdlijnen van het rapport en met het voornemen een brede informatie- en consultatieronde voor gemeenten en provincies te houden,
- de Vereniging NBLC stelde in haar ledenvergadering van 8 juni 2000 haar "Reactie van de vereniging van openbare bibliotheken op het advies van de Stuurgroep Meijer" vast. Dit standpunt werd op 20 november 2000 officieel aan de staatssecretaris van OCenW overhandigd,
- in de periode augustus - oktober 2000 hebben in alle provincies informatieve bijeenkomsten voor gemeente- en provinciebestuurders en hun ambtenaren plaatsgevonden,
- het rapport Open poort tot kennis is daarnaast door de NVB en de Raad voor Cultuur van commentaar voorzien,
- de VNG heeft in een brief van 24 januari 2001 haar standpunt over de herstructurering neergelegd.

3. Gezamenlijke vaststelling

De partijen stellen op grond van bovenstaande gegevens vast dat een organisatie-omslag gericht op het stelsel als netwerkorganisatie, kwaliteit als principe, het centraal stellen van de gebruiker, het versterken van de bestuurlijke betrokkenheid van de overheden en het vergroten van het (gezamenlijke) innovatieve en probleemoplossende vermogen noodzakelijk is om de centrale plaats van de openbare

bibliotheek in publieke informatievoorziening ook in de toekomst te waarborgen.

OVEREENKOMST:

De VNG namens de gemeenten, de provincies, respectievelijk de Provinciale Staten van de provincies, te dezen vertegenwoordigd door de voorzitter en de secretaris van het samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg op grond van artikel 21, lid 5, van de gemeenschappelijke regeling IPO en het besluit van het algemeen bestuur van het IPO, d.d. 1 november 2001, nr. AB.32100/2001, hierna te noemen: "de provincies", en het Rijk, vertegenwoordigd door de staatssecretaris van OCenW, komen daarom, na interne besluitvorming over de voorstellen van de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk, het volgende overeen:

1. Algemeen:

De overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het goed functioneren van de openbare bibliotheken in Nederland. De partijen erkennen de urgentie van de door de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk bepleite verandering van de bestuurlijke en organisatorische structuur van het stelsel van bibliotheken. Zij achten het noodzakelijk dat het belang van de gebruikers daarbij voorop gesteld wordt en dat de nieuwe digitale informatie- en communicatietechnologie wordt geïntegreerd in de dienstverlening van basisbibliotheken.

De partijen nemen op hoofdlijnen de voorstellen over van de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk, neergelegd in het rapport Open poort tot kennis tot uitgangspunt van beleid.

Deze hoofdlijnen omvatten:

1. Openbare bibliotheken dienen deel uit te maken van een samenhangend stelsel, dat zich baseert op gelijke uitgangspunten, samenwerkingsafspraken en een minimumniveau van kwaliteit en daardoor vergaande doelmatigheid, kwaliteit en pluriformiteit in het belang van gebruikers kan verwezenlijken,
2. De bestuurlijke betrokkenheid bij het functioneren van openbare bibliotheken dient vergroot te worden en tot uitdrukking te komen in een actieve rol van overheden bij het voorbereiden en formuleren van het beleid en de onderlinge afstemming daarvan. Overheden betrekken daarbij uitdrukkelijk de bibliotheekvoorzieningen,
3. Het uitgangspunt "de gebruiker staat centraal" dient tot uitdrukking te komen in het functioneren van de bibliotheken,
4. De openbare bibliotheek dient zich verder te ontwikkelen tot een belangrijke component van de lokale culturele, educatieve en maatschappelijke infrastructuur (verbindingen met onderwijs, musea, archieven, podia, boekhandels en andere culturele, educatieve en maatschappelijke voorzieningen),
5. Overheden nemen het concept van de basisbibliotheek als de kern van het bibliotheekstelsel over. Een basisbibliotheek biedt een gedefinieerd minimum aan dienstverlening van een vastgesteld kwaliteitsniveau, dat overal op dezelfde wijze geldt: de kernfuncties. Gemeenten kunnen beslissen extra middelen in te zetten om een basisbibliotheek op een hoger niveau van dienstverlening te brengen. De organisatie, omvang en inrichting van een basisbibliotheek vindt plaats

- op grond van inhoudelijke, financiële en regiogebonden overwegingen,
6. Het aantal vestigingen of mobiele voorzieningen dat deel uitmaakt van de basisbibliotheek verandert in principe niet ten opzichte van het huidige aantal als gevolg van de herstructurering. De omvang en het niveau van de dienstverlening van vestigingen of mobiele voorzieningen kan worden aangepast aan specifieke doelgroepen of behoeften,
 7. Voor hun beleidsontwikkeling dienen overheden te beschikken over onderling vergelijkbare financiële gegevens en prestatiegegevens van bibliotheken,
 8. De doelmatigheid en het prestatieniveau van bibliotheken kunnen worden verhoogd door niet-vrijblijvende samenwerking, en zonodig door schaalvergroting en bestuurlijke of organisatorische samenvoeging van instellingen,
 9. Het kwaliteitsniveau van de dienstverlening van bibliotheken wordt bewerkstelligd door op te stellen toetsings- en kwaliteitscriteria en door evaluatie.

2. Uitwerking:

2.1 Veranderingsproces

Partijen besluiten voor de uitvoering van de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk een periode van vier jaar uit te trekken, aanvangend direct na ondertekening van het convenant door partijen. Na het uitspreken van de intentie tot ondertekenen wordt - vooruitlopend op de formele ondertekening - een begin gemaakt met de voorbereiding voor het veranderingsproces (uitvoering financiële onderzoeken (zie onder 3. Financiële aspecten), voorbereiding Stuurgroep Bibliotheken (zie hierna), voorbereiding instelling procesmanagement).

Provinciale beleidsplannen, opgesteld door de provincie in overleg met de gemeenten in de betreffende provincie, geven richting aan de herstructurering. Deze beleidsplannen geven in ieder geval aan op welke wijze wordt aangesloten bij de ontwikkelingen die in de provincies al in gang zijn gezet en hoe de provinciale plannen aansluiten bij de overeengekomen uitgangspunten voor het stelsel van bibliotheken als geheel. Tevens bieden de provinciale beleidsplannen de mogelijkheid het bibliotheekbeleid breder te positioneren in het kader van (provinciaal) media-, informatie-, archief- en cultuureducatiebeleid. In de provinciale beleidsplannen wordt eveneens rekening gehouden met de landelijke ontwikkelingen, die in het kader van de herstructurering plaatsvinden en zij sluiten daarop aan.

De uitvoering wordt inhoudelijk begeleid door de Stuurgroep Bibliotheken (SB), die daartoe bijgestaan wordt door een procesmanagement. De SB is inhoudelijk opdrachtgever van het procesmanagement. Het procesmanagement heeft tot taak het signaleren, stimuleren en faciliteren van ontwikkelingen, daarover verslag te doen aan de SB en aan betrokkenen, en op basis daarvan desgewenst voorstellen te doen voor aanpassingen, verbeteringen of verbreding. Het procesmanagement houdt daarbij rekening met de ontwikkelingen in de provincies, zoals die worden neergelegd in de provinciale beleidsplannen en sluit daarop aan. In geval van verschillen van mening over de te volgen koers kunnen betreffende partijen hun meningsverschil voorleggen aan de SB. De SB geeft een advies over de meest wenselijke oplossing van het betreffende geschil. Het procesmanagement stelt jaarlijks gedurende de looptijd van de uitvoering een werkplan op en legt dit ter bespreking en goedkeuring voor aan de SB. Na ieder jaar van uitvoering gaat het werkplan vergezeld van een evaluatie van het voorbije jaar.

2.2 Bestuurlijke aspecten

a. Stuurgroep Bibliotheken (SB):

1. Partijen komen overeen het huidige overleg over het openbare bibliotheekwerk tussen partijen te intensiveren en te verbreden. Als instrument voor de onderlinge afstemming van beleid en de vergroting van de samenhang en de vermindering van de vrijblijvendheid in het stelsel van bibliotheken wordt een Stuurgroep Bibliotheken ingesteld, die een tweeledige taak heeft. De Stuurgroep Bibliotheken heeft in de eerste plaats tot taak het veranderingsproces te begeleiden en richting te geven binnen de in deze overeenkomst overeengekomen kaders. Als tweede heeft de Stuurgroep Bibliotheken tot taak besluiten voor het Bestuurlijk Overleg voor te bereiden die het functioneren van het gehele stelsel betreffen, danwel ingrijpende financiële gevolgen hebben voor bekostigende overheden en dientengevolge een gezamenlijke beslissing van de betrokken overheden vereisen. Bekrachtiging van deze besluiten vindt plaats in het reguliere bestuurlijke overleg van VNG, IPO en de staatssecretaris van OCenW over bibliotheekwerk.
2. De SB bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, te benoemen door de Minister, en vier leden, te benoemen door de Minister op voordracht van de besturen van VNG, IPO, OCenW en NBLC.
3. De SB ontwikkelt middelen om draagvlak te verwerven onder betrokkenen (gemeenten, provincie, rijk, bibliotheekbranche) voor de besluitvorming in de SB.
4. In het kader van de SB worden in een nader vast te stellen prioriteitsvolgorde voorstellen ontwikkeld en besluiten voorbereid over:
 - De uitwerking van het concept basisbibliotheek en de daarmee verbonden financiële, organisatorische en inhoudelijke gevolgen voor het gemeentelijke beleid, rekening houdend met lokale verschillen. Op de wat langere termijn behoort hiertoe ook een verkenning van de fysieke en functionele vorm die een bibliotheek kan krijgen als gevolg van maatschappelijke en technische ontwikkelingen.
 - De uitwerking van de provinciale regiefunctie en de daarmee verbonden financiële, organisatorische en inhoudelijke gevolgen voor het provinciale beleid, rekening houdend met regionale of provinciale verschillen,
 - Een landelijk ICT-plan voor openbare bibliotheken. Daartoe wordt in ieder geval ook gerekend het opstellen van

- landelijke protocollen die het ongehinderd uitwisselen van informatie mogelijk maken,
- Een meerjaren-investeringsplan (zie ook onder: 3. Financiële aspecten),
 - Personele vraagstukken, waartoe in ieder geval behoren: beroepsprofiel, functie-innovatie, opleidingen (beroepsopleiding en bijscholing), de positie van vrijwilligers,
 - Horizontale integratie, te omschrijven als de intensieve samenwerking van basisbibliotheken met culturele, onderwijs-, kennis-, educatieve en sociaal-maatschappelijke instellingen. In het bijzonder horen taakafspraken tussen bibliotheken en onderwijsvoorzieningen hiertoe.
 - Een integraal systeem van kwaliteitszorg en (onafhankelijke) toetsing. Hiertoe wordt ook gerekend nadere besluitvorming over interne of externe evaluatie of combinatie daarvan.
 - De nadere uitwerking van de wetenschappelijke steunfunctie als onderdeel van het stelsel van bibliotheken,
 - Een landelijk gebruikersstatuut,
 - Een systeem van branche-informatie en prestatiemeting (benchmarking), mede gebaseerd op een gedegen onderzoek naar financiële basisgegevens,
 - Tariefstelling.
5. Daarnaast is de SB het platform voor de bespreking van, en zonodig voorbereiding van besluitvorming over andere onderwerpen die van invloed zijn op het functioneren van (het stelsel van) openbare bibliotheken en die binnen de beleidsbevoegdheden van de betrokken overheden liggen,
6. Gedurende de uitvoeringsperiode fungeert de SB als inhoudelijk opdrachtgever voor het landelijke procesmanagement en besluit over de voortgang van de uitvoering op grond van gegevens en voorstellen van het procesmanagement,
7. Na het veranderingsproces blijft de SB in principe in stand, tenzij anders wordt besloten. De SB wordt dan ondersteund door een secretariaat van beperkte omvang. In het laatste jaar van de uitvoering bereidt het procesmanagement de overgang naar dit secretariaat voor
8. De SB stelt voor het eigen functioneren een reglement op.

b. Procesmanagement:

Het procesmanagement bestaat uit een kleine organisatie met aan het hoofd een procesmanager. De procesmanager is verantwoordelijk voor het functioneren van het procesmanagement en legt periodiek verantwoording af aan de SB. De procesmanager handelt in nauw overleg met de

provincies, gemeenten en de bibliotheekbranche en maakt zoveel als mogelijk gebruik van het groeiproces waarmee in veel provincies in een of andere vorm al een begin is gemaakt en dat nu wordt neergelegd in de provinciale beleidsplannen. De procesmanager overlegt met andere partijen (ministeries, wetenschappelijke bibliotheken en de Koninklijke Bibliotheek, beroepsverenigingen, werkgevers- en werknemersorganisaties, toeleveranciers, onderzoeksinstellingen, etc.) voor zover van belang voor het veranderingsproces. Een zeer belangrijk taakelement van het procesmanagement is de organisatie van de communicatie en informatie-uitwisseling van alle betrokkenen bij het veranderingsproces.

De taken van het procesmanagement zijn:

- Het maken van een overkoepelend, samenvattend plan van aanpak voor het veranderingsproces, aansluitend op de lopende herstructurerings(samenwerkings)initiatieven in den lande. In het bijzonder wordt daarbij rekening gehouden met de provinciale beleidsplannen.
- het adviseren en (desgewenst) ondersteunen van de provincies bij het opstellen van provinciale beleidsplannen, en het bewaken van de afstemming van deze provinciale plannen met de overeengekomen algemene kaders voor de herstructurering,
- stimuleren, faciliteren en regisseren van de uitvoering van het plan van aanpak, onder meer door het initiëren van actieve kennisuitwisseling tussen de partijen,
- afstemmen van alle activiteiten op onderlinge samenhang, afhankelijkheid en volgtijdelijkheid,
- monitoren van de voortgang van de uitvoering en het signaleren van knelpunten,
- fungeren als aanspreek-, informatie- en adviespunt voor alle betrokkenen over zaken die het veranderingsproces betreffen.

c. Gemeenten:

De VNG zal zich ervoor inspannen dat gemeenten zich verbinden tot:

- het behouden en versterken van het bestuurlijke draagvlak in de gemeente voor de eigen (basis)bibliotheek en voor het stelsel van openbare bibliotheken,
- het vormgeven en uitwerken van de rol van de gemeente als opdrachtgever van de basisbibliotheek,
- het op gemeentelijk niveau bevorderen en waar nodig versterken van de relatie tussen bibliotheekbeleid en andere beleidsdoelen op cultureel, educatief en maatschappelijk terrein,
- het tot stand brengen van de basisbibliotheek binnen de

- hoofdpijnen van beleid voor de herstructurering,
- het zorgdragen dat de lokale bibliotheekvoorziening, als basisbibliotheek of via de basisbibliotheek, deel uitmaakt van het landelijke stelsel en daaraan deelneemt, o.m. door het aangaan en uitvoeren van samenwerkingsafspraken,
 - het actief participeren via de VNG in de SB en het Bestuurlijk Overleg en afspraken die binnen het Bestuurlijk Overleg worden gemaakt en die hun eigen verantwoordelijkheid betreffen nakomen.

d. Provincies:

Provincies verbinden zich tot:

- het behouden en versterken van het bestuurlijke draagvlak in de provincie voor de eigen bibliotheekvoorzieningen en voor het stelsel van openbare bibliotheken,
- het opstellen van provinciale beleidsplannen, gebaseerd op overleg met de gemeenten binnen de betreffende provincie en andere relevante partijen, voor het provinciale bibliotheekbeleid en zorgdragen dat deze plannen worden uitgevoerd,
- het implementeren van het toekomstige openbare bibliotheekstelsel binnen de eigen provincie binnen de hoofdpijnen van beleid voor de herstructurering,
- het binnen het kader van de provinciale beleidsplannen opstellen van plannen van aanpak voor de (uitvoering van de) herstructurering in de provincie,
- het actief stimuleren van de vorming van basisbibliotheken, samenwerkingsverbanden tussen basisbibliotheken en provinciale of interprovinciale ondersteuningsorganisaties,
- het zorgdragen dat de provinciale bibliotheekvoorziening onderdeel is van het landelijke stelsel en daar aan deelneemt, o.m. door het aangaan en uitvoeren van samenwerkingsafspraken,
- het actief participeren via het IPO in de SB en het Bestuurlijk Overleg en afspraken die binnen het Bestuurlijk Overleg worden gemaakt en die hun eigen verantwoordelijkheid betreffen, nakomen,
- informeren van de procesmanager over de voortgang van de uitvoering van het toekomstige openbaar bibliotheekstelsel binnen de eigen provincie.

e. OCenW:

OCenW verbindt zich tot:

- het ondersteunen en faciliteren van de invoering van het toekomstige openbare bibliotheekstelsel binnen de hoofdpijnen van beleid voor de herstructurering,

- het zorgdragen dat het landelijke stelsel van openbare bibliotheken voldoet aan overeengekomen eisen van doelmatigheid, samenhang, kwaliteit en pluriformiteit en het scheppen van de voorwaarden daarvoor,
- het daartoe vormgeven van de relatie met de branchevereniging op een transparante wijze, die aansluit bij de hoofdlijnen in het rapport Open poort tot kennis en waarover de overheden in dit convenant overeenstemming hebben bereikt,
- het actief participeren in de SB en het Bestuurlijk Overleg en afspraken die binnen het Bestuurlijk Overleg worden gemaakt en die zijn eigen verantwoordelijkheid betreffen, nakomen.

3. Financiële aspecten:

1. VNG, IPO en OCenW bevorderen dat overheden de inspanningsverplichting op zich nemen om gedurende de uitvoeringsperiode de nu beschikbare budgetten voor het openbare bibliotheekwerk (peildatum 1 januari 2000) tenminste op gelijk niveau te houden,
2. Voor de personele kosten die gemoeid zijn met het vormgeven van het opdrachtgeverschap van gemeenten waar het betreft de directievoering en financiële administratie van de basisbibliotheek stelt de Staatssecretaris van OCenW gedurende de looptijd van het veranderingsproces per jaar een bedrag van f 11 mln. beschikbaar voor gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. In nadere regeling zullen voorwaarden worden gesteld die gedurende een overgangperiode de continuïteit van de nu geldende dienstverleningsafspraken met de provinciale bibliotheekcentrales verzekeren.
3. Vooruitlopend op de formele bekrachtiging van deze overeenkomst worden met onmiddellijke ingang de kosten van de vorming en inrichting van een basisbibliotheek in kaart gebracht, rekening houdend met de hoofdlijnen onder 1. Algemeen van deze overeenkomst. Onderzoek naar de kosten van directievoering en financiële administratie zoals die nu door de provinciale bibliotheekcentrales wordt uitgevoerd, maakt deel uit van dit onderzoek.
4. Vooruitlopend op de formele bekrachtiging van deze overeenkomst worden met onmiddellijke ingang de kosten van de provinciale regie- en ondersteuningstaak in kaart gebracht, rekening houdend met de hoofdlijnen onder 1. Algemeen van deze overeenkomst.
5. Mede op basis van 3.3 en 3.4 wordt een financieel onderzoek uitgevoerd naar de totale kosten van een stelsel van bibliotheken van adequaat niveau, gebaseerd op de hoofdlijnen onder 1. Algemeen van deze overeenkomst. Het resultaat van deze berekeningen zal voor de zomer 2001

beschikbaar zijn voor het Bestuurlijk Overleg met het oog op inbreng in de formatiebesprekingen na de verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Bijlage 2

Samenvatting 'Open poort tot kennis' (advies Stuurgroep Meijer)

De zich ontvouwende informatiemaatschappij laat het stelsel van openbare bibliotheken beslist niet onberoerd. De afgelopen jaren heeft de bibliotheekbranche uiteenlopende initiatieven genomen om de dienstverlening en de bestuurlijke organisatie daarvan aan de stormachtige maatschappelijke ontwikkelingen aan te passen. Op verschillende plaatsen in het land zijn daarmee aanzienlijke successen geboekt. In brede kring bestaat echter de idee dat het huidige, historische gegroeide openbare bibliotheekstelsel toe is aan vernieuwing.

Eind 1998 heeft de Raad voor Cultuur op verzoek van de Staatssecretaris van OCW een ontwerp voor een nieuwe bestuurlijke structuur gepresenteerd. Diens analyse vond weerklank, maar al snel bleek dat voor de geschetste bestuurlijke oplossing binnen de branche en de betrokken overheden onvoldoende draagvlak bestond. Daarop werd de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk ingesteld, met als opdracht in nauw overleg met de branche en betrokken overheden alsnog tot een breed gedragen herontwerp van het stelsel voor openbaar bibliotheekwerk te komen. Dit rapport, waar deze samenvatting deel van uitmaakt, bevat het eindadvies van deze stuurgroep.

Kaders voor het toekomstige bibliotheekstelsel

Uitdagingen waar het bibliotheekwerk voor staat

De stuurgroep onderschrijft de idee dat het huidige bibliotheekstelsel niet geschikt is om de uitdagingen waar de openbare bibliotheken voor staan aan te gaan. Daarbij denkt zij aan het vergroten van de prikkels om de behoeften van (potentiële) gebruikersgroepen als uitgangspunt te nemen. De bibliotheken moeten hun publieksbereik vergroten door nieuwe doelgroepen te benaderen en nieuwe (culturele) activiteiten te ontplooiën, waarmee zij invulling geven aan hun 'cultureel ondernemerschap'. Naar de mening van de stuurgroep zouden er meer financiële middelen beschikbaar moeten komen voor de noodzakelijke investeringen voor in het bijzonder ICT en 'human capital'. Dan kan de cultuuromslag worden gemaakt die nodig is om als moderne openbare bibliotheek goed beslagen de 21e eeuw in te gaan.

Uitgangspunten voor het toekomstige stelsel

De stuurgroep heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan de nieuwe opzet zou moeten voldoen. Deze betreffen onder meer: een onbelemmerde toegang voor iedere burger, culturele diversiteit, pluriforme en onafhankelijke

informatievoorziening, eisen ten aanzien van het gebruik van informatie- en communicatietechnologie en goede relaties met culturele-, educatieve- en sociaal-maatschappelijke instellingen. Verder moeten de behoeften van (potentiële) gebruikers als uitgangspunt worden genomen.

Het toekomstige openbare bibliotheekstelsel

Het stelsel als netwerk

Als het aan de stuurgroep ligt, zal er de komende drie, vier jaar veel veranderen in de bibliotheekbranche. De stuurgroep staat een publiek stelsel voor ogen, waarin (primair) door gemeenten gefinancierde basisbibliotheken, gesteund door een stevige branchevereniging, gebruikersgericht de kernfuncties uitvoeren. De overheden (gemeenten, provincies en rijksoverheid) stemmen regelmatig hun beleid af in het Bestuurlijk Overleg Bibliotheken en dragen zorg voor uitvoering van het beleid door de basisbibliotheken en hun branchevereniging. Het secretariaat van het Bestuurlijk Overleg ondersteunt het overleg daarbij. De taken van de Provinciale Bibliotheek Centrales (PBC's) zullen worden overgenomen door enerzijds de basisbibliotheken en anderzijds door nieuw te vormen regionale facilitaire bibliotheekbedrijven. Net als andere toeleveranciers, als de Nederlandse Bibliotheek Dienst, zullen zij in een co-maker-relatie met de basisbibliotheken samenwerken.

Afnemers

Het toekomstig stelsel is er voor de burger. De stuurgroep is van mening dat de bibliotheken beter moeten reageren op de wensen van lokale (potentiële) gebruikers en meer vanuit de gebruiker moet leren denken. Dit geldt ook ten aanzien van institutionele gebruikers, zoals het onderwijs. De stuurgroep denkt dit onder andere te bereiken door de rechtstreekse opdrachtrelatie tussen de gemeente en de basisbibliotheek te versterken, waarbij de wensen van de gebruikers een belangrijk element zijn in de contractrelatie.

Voor de gebruikers is de bibliotheek in de eerste plaats de vestiging in de buurt, waarvan zij zelf gebruik maken. Zonder de inzet van duizenden vrijwilligers zouden er minder vestigingen goed kunnen functioneren. De stuurgroep wil de spreiding van vestigingen en de inzet van vrijwilligers zoveel mogelijk ruggensteun geven door samenwerking tussen organisaties te stimuleren, waardoor adequate beroepsmatige ondersteuning kan worden geboden.

Daarnaast acht de stuurgroep het wenselijk dat de gebruikers van de basisbibliotheken nauwer bij het stelsel betrokken worden door de instelling van gebruikersraden. Ook de contacten met niet-gebruikers zouden moeten worden verbeterd, o.a. met behulp van burgerpanels. Tenslotte stelt de stuurgroep de invoering van een kwaliteitsstelsel voor, waarin gebruikersgerichtheid een belangrijk toetsingscriterium is.

Bibliotheekbranche

Basisbibliotheken: de kern van het stelsel

De kern van het toekomstige openbare bibliotheekstelsel wordt gevormd door de basisbibliotheken. Een basisbibliotheek is een zelfstandige organisatie met één of meer vestigingen die in één of meer gemeenten een bibliotheekvoorziening aanbiedt. De basisbibliotheek is tenminste verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal kernfuncties. Daarnaast zal zij voor haar opdrachtgevers (gemeente(n), provincie, derden) nog andere betekenisvolle taken uitvoeren op basis van aanvullende afspraken. De basisbibliotheek wordt voor het belangrijkste deel gefinancierd door de gemeente(n) waarmee de opdrachtrelatie wordt onderhouden.

Samenwerkingsverbanden

Van de basisbibliotheek wordt niet verwacht dat zij alle taken zelf uitvoert.

Waar zij dat nuttig en wenselijk vindt, kan ze de uitvoering van (een deel van) de back-officetaken regelen door middel van:

- samenwerking met andere basisbibliotheken
- uitbesteding aan derden, bijvoorbeeld een regionaal facilitair bibliotheekbedrijf.
- De stuurgroep verwacht dat basisbibliotheken deze mogelijkheden optimaal benutten.

Fusie kleinere bibliotheken

De stuurgroep denkt dat de kleinste bibliotheken niet in staat zijn om zelfstandig adequaat invulling te geven aan de geformuleerde prestatie-eisen. Deze betreffen onder meer: een minimale openstelling, het aanbod van de kernfuncties, een minimale professionele bezetting en een eigen bibliotheekbeleid. De stuurgroep hecht grote waarde aan een professionele opdrachtgeversrelatie tussen de basisbibliotheken en de gemeenten, zonder onderscheid te maken tussen (grote) stedelijke en (kleine) plattelandsgemeenten. (Op dit moment is er in het laatste geval geen sprake van zelfstandige directievoering, maar geschiedt deze door de PBC's). Uitgaande van het principe 'zo groot als nodig en zo klein als mogelijk' komt, onder meer op basis van financieel onderzoek, voor de basisbibliotheek een minimaal verzorgingsgebied van 30 à 35.000 inwoners naar voren. De stuurgroep adviseert dringend aan bibliotheken met een kleiner verzorgingsgebied om te fuseren. Benadrukt moet echter worden dat deze minimum-omvang niet gelijk staat aan de optimale omvang van een basisbibliotheek.

Branchevereniging

Alle basisbibliotheken worden geacht lid te zijn van de branchevereniging. Deze draagt onder meer zorg voor belangenbehartiging, de totstandkoming van collectieve producten en diensten van het openbaar bibliotheekwerk, beroepsontwikkeling en professionalisering. Daarnaast zal de branchevereniging in opdracht van het Bestuurlijk Overleg Bibliotheken verschillende onderwerpen ter hand nemen, waarmee de uitvoering van de stelseltaken (bevorderen van de doelmatigheid, samenhang, kwaliteit en pluriformiteit van het openbare bibliotheekwerk) vorm krijgt. De branchevereniging heeft de structuur van een ledenorganisatie en beschikt over een klein, hoogwaardig bureau. Ze wordt gefinancierd door de leden en, voor wat betreft de werkzaamheden in opdracht van het Bestuurlijk Overleg, door de rijksoverheid.

Toeleveranciers

Regionale facilitaire bibliotheekbedrijven

De regionale facilitaire bibliotheekbedrijven bieden ondersteunende diensten aan, bijvoorbeeld op het gebied van automatisering, financiële administratie, inkoop, expeditie/transport en beheer van de bibliobus. Ze komen voort uit een deel van de huidige PBC's en werken in opdracht van de basisbibliotheken en derden, zoals de provincies (voor uitwerking van provinciaal beleid) en de branchevereniging. De regionale facilitaire bibliotheekbedrijven zijn privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk, die gefinancierd worden door de afnemers van hun diensten en producten. Gedurende een overgangperiode zijn er afnamegaranties vanuit de basisbibliotheken.

Andere toeleveranciers

In het toekomstige bibliotheekstelsel verandert de positie van de overige toeleveranciers niet. De NBD kan zich blijven aanbieden als de gezamenlijke media-inkoop- en -verwerkingsorganisatie van de branche. Ook commerciële bedrijven als Biblion BV kunnen een leveranciersrelatie met basisbibliotheken aangaan en hen diensten en producten aanbieden.

Overheden

Gemeente, provincie en Rijk

In het toekomstige openbare bibliotheekstelsel is voor de overheden een belangrijke complementaire rol weggelegd.

- De gemeente is opdrachtgever: zij formuleert haar wensen inzake de invulling van de kernfuncties en de gewenste aanvullende functies van de basisbibliotheek en sluit daartoe een contract af met de basisbibliotheek
- De provincie is regisseur van het bibliotheekstelsel: zij stimuleert en coördineert samenwerkingsverbanden, innovatie, vernieuwing en een cultuuromslag binnen de provincie en kan met de basisbibliotheken binnen de eigen provincie contracten afsluiten over vervulling van aanvullende functies
- De rijksoverheid is eindverantwoordelijke: zij blijft, net als in het huidige stelsel, verantwoordelijk voor de bewaking van de doelmatigheid, samenhang, kwaliteit en pluriformiteit van het openbare bibliotheekwerk.

Bestuurlijk Overleg Bibliotheken

Het overleg over bibliotheekbeleid, dat al bestaat in het kader van de bestuursafspraken van rijksoverheid, IPO en VNG, zal

versterkt en verdiept worden tot het Bestuurlijk Overleg Bibliotheken. Het Bestuurlijk Overleg komt 2 à 3 maal per jaar bijeen om de strategische kaders voor het bibliotheekbeleid van de overheidslagen op elkaar af te stemmen. Het kent een ambtelijk vooroverleg en wordt voorts geadviseerd door de branchevereniging. Het Bestuurlijk Overleg wordt ondersteund door een secretariaat dat de voortgang van de uitvoering van de afspraken monitort en toetst, knelpunten signaleert en verbetervoorstellen doet. Het secretariaat wordt gefinancierd door de rijksoverheid.

Door de instelling van het Bestuurlijk Overleg Bibliotheken zullen in het toekomstige openbare bibliotheekstelsel vrijblijvende samenwerkingsrelaties, zowel binnen de branche als tussen de overheden, minder voorkomen. Aan overheidszijde spreken de betrokken overheden elkaar aan op het nakomen van de afspraken. Aan de zijde van de branche kan het Bestuurlijk Overleg invloed uitoefenen door algemene kaders vast te stellen die via de branchevereniging worden geïmplementeerd. Het secretariaat zorgt voor bewaking van de afspraken. De stuurgroep verwacht hiermee doeltreffende "checks and balances" in het stelsel te hebben ingebouwd.

Implementatie van het toekomstige stelsel

Bij de omslag die in het bibliotheekstelsel moet worden gemaakt, spelen in de visie van de stuurgroep de bibliotheken en de provincies een sleutelrol. De stuurgroep wil hiermee aansluiten bij ontwikkelingen die al binnen diverse provincies zichtbaar zijn. Aanvullend daarop stelt de stuurgroep voor dat in de implementatiefase een tijdelijke organisatie wordt ingesteld die de uitvoering stimuleert, ondersteunt en de voortgang monitort. Het Bestuurlijk Overleg treedt op als opdrachtgever.

De branche en de overheden aan zet

Het invoeren van het toekomstige openbare bibliotheekstelsel zal complex en ingrijpend zijn en zeker drie à vier jaar duren. Een dergelijk complex veranderingstraject heeft echter alleen kans van slagen als het van het begin af aan door alle partijen actief wordt ondersteund. De stuurgroep heeft met dit advies een stelsel willen schetsen dat innoverend en stimulerend is. Zij hoopt op een voortvarende besluitvorming. Daarna zijn de branche en de betrokken overheden aan zet.

Bijlage 3

Samenvatting 'Open poort tot kennis: de kosten' (rapport IOO)¹

In dit onderzoek is een beredeneerde schatting gemaakt van de kosten die nodig zijn voor de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk. Deze herstructurering omvat vier componenten:

- De inrichting van een landelijk dekkend netwerk van basisbibliotheken met voldoende draagvlak om de kerntaken uit te voeren;
- Gewijzigde sturende taken op lokaal, regionaal en landelijk niveau;
- De verbetering van de kwaliteit;
- Het aanbod van nieuwe virtuele diensten.

Bij de kostenbepaling onderscheiden wij twee soorten kosten:
-incidentele kosten, die nodig zijn om de veranderingen te bewerkstelligen en
-structurele kosten die nodig zijn om het vernieuwde stelsel in stand te houden.

Structurele kosten

In tabel A geven wij een meerjarenperspectief van de structurele kosten. Wij gaan daarbij uit van het prijspeil 2001.

Tabel A Structurele kosten van de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk (miljoenen euro's, prijzen 2001)

Elementen	Startjaar	t+1	t+2	t+3	t+4	
herstructureren	r					
Functies						
basisbibliotheken		415	415	415	404	392
Aansturing en regie		5	8	10	14	14
Kwaliteitsimpuls	PM	11	19	29	45	
ICTimpuls	PM	11	25	39	48	
Totaal (x mln. euro)		420	445	469	486	499
Totaal, index = 100 (startjaar)		100	106	112	116	119

¹ Het rapport 'Open poort tot kennis: de kosten' is uitgebracht in guldens. De cijfers zijn hier -afgerond- in euro's opgenomen.

De structurele kosten van het openbare bibliotheekwerk nemen toe van 420 miljoen euro in het startjaar naar 499 miljoen euro na vier jaar. Dat is een toename van de structurele kosten met 19%. De toename is vooral het gevolg van een verbetering van de kwaliteit en de grootschalige introductie van ICT. Het uitvoeren van de kernfuncties van de basisbibliotheken wordt op termijn goedkoper, omdat efficiencyvoordelen te verwachten zijn van de verbeterde samenwerking.

De verbeterde kwaliteit veronderstelt een bescheiden uitbreiding van de personele capaciteit, een wijziging van de beroepsstructuur met meer hoogwaardige functies en een aanpassing van de huisvesting aan de nieuwe functies van de openbare bibliotheek. De ICT-impuls brengt extra exploitatiekosten met zich vanwege de sterke uitbreiding van de infrastructuur, aansluiting van alle bibliotheken op een landelijk netwerk, en de introductie van nieuwe digitale diensten.

Incidentele kosten

In tabel B zijn in meerjarig perspectief de incidentele kosten afgebeeld. Ook hier is uitgegaan van het prijspeil 2001.

Tabel B Incidentele kosten van de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk (miljoenen euro's, prijzen 2001)

Elementen herstructurerin g	t+1	t+2	t+3	t+4	totaal
Functies basisbibliothek en Aansturing en regie Kwaliteitsimpul s	18	25	30	36	109
ICT-impuls	23	24	24	24	95
Totaal (x mln. euro)	41	49	54	60	204

Er is een aanzienlijke incidentele impuls nodig om de herstructurering te bewerkstelligen, namelijk 204 miljoen euro voor een termijn van vier jaar.

Bijna de helft van de kosten is nodig voor de ICT-impuls. Dat zijn investeringen om de ICT-infrastructuur en applicatie-architectuur van alle basisbibliotheken op peil te brengen voor de virtuele bibliotheek, en om nieuwe digitale diensten

te ontwikkelen. De andere helft is bestemd voor het verbeteren van de kwaliteit. Er moet een passend systeem van kwaliteitszorg en certificering komen en er zijn grote inspanningen nodig om het huidige personeel zodanig om te scholen dat zij afdoende zijn toegerust om de nieuwe en vraaggestuurde diensten te kunnen ontwikkelen en onderhouden.

Totale kosten in de eerste vier jaar

Het is de bedoeling om in de eerste vier jaar de herstructurering een dusdanige impuls te geven dat een onomkeerbare verandering in het stelsel wordt gerealiseerd. De kwaliteits- en ICT-impulsen zijn in de eerste vier jaar dermate omvangrijk dat substantiële verbeteringen tot stand kunnen komen. Tegelijkertijd is het voor alle betrokkenen duidelijk dat alle veranderingen niet in vier jaar voltooid zullen zijn maar daarna nog geruime tijd zullen doorlopen. In tabel C zijn de structurele én incidentele kosten in de eerste vier jaar samengevat.

Tabel C Structurele en incidentele kosten van de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk (miljoenen euro's, prijzen 2001)

Elementen	Startjaar	t+1	t+2	t+3	t+4
herstructureer	r				
g					
Functies					
basisbibliotheek					
en	415	415	415	404	392
Aansturing en					
regie	5	8	10	14	14
Kwaliteitsimpul					
s	PM	29	43	59	81
ICT-impuls	PM	34	49	63	71
Totaal (x mln.					
euro)	420	486	517	540	558
Totaal, index =					
100 (startjaar)	100	116	123	128	133

Aan het eind van de vierjarige periode liggen de totale kosten (structureel en incidenteel) ten opzichte van de huidige situatie 33 procent hoger.

Kengetallen

Het is ook mogelijk de financiële ramingen uit te drukken in kengetallen, zoals de benodigde kosten per inwoner of de benodigde subsidie per inwoner (tabel D). Bij de vertaling naar dergelijke kengetallen gaan wij uit van de huidige inkomenspositie van de openbaar bibliotheken. Deze inkomsten

zijn nu voor 80% afkomstig uit subsidies van de drie overheden.

In tabel D tonen wij de kosten van de herstructurering in kengetallen. De getallen zijn niet geschikt om te gebruiken in provinciale, regionale of gemeentelijke situaties. De lokale werkelijkheid zal aanzienlijk afwijken van de globale landelijke kengetallen die zijn berekend.

Tabel D Structurele en incidentele kosten van de herstructurering, uitgedrukt in euro's per inwoner

	Startjaar	t+1...7	t+8
<i>Structureel</i>			
kosten per inwoner	26,41		33,44
subsidie per inwoner	21,15		26,75
<i>Incidenteel</i>			
kosten per inwoner			12,71

Bron: IOO bv

De incidentele kosten, die vooral bedoeld zijn voor de ICT- en kwaliteitsimpuls bedragen de eerste vier jaar 12,71 euro per inwoner. Dat is vier jaar achtereen 3,18 euro per inwoner per jaar.

Over een periode van acht jaar nemen de structurele kosten van de herstructurering van het bibliotheekwerk toe van 26,41 naar 33,44 euro per inwoner per jaar. In dezelfde periode stijgt - bij een gelijkblijvend subsidiepercentage als in het startjaar (80%) - het subsidieaandeel van 21,15 naar 26,75 euro per inwoner per jaar. Dat is ruim 5 euro per inwoner meer dan nu wordt uitgegeven door alle overheden samen.

Bijlage 4

Samenvatting 'De rol van de bibliotheek bij het beheersen van informatieovervloed.' (advies Raad voor Cultuur, mei 2000)

Kern van het advies

Informatie(over)vloed is een probleem dat altijd al heeft bestaan, maar dat nog toeneemt als gevolg van de elektronisering van de informatie(voorziening). Enerzijds is dit een positieve ontwikkeling, anderzijds creëert het ook problemen wat betreft de verwerking en toegankelijkheid. Er kan vanuit twee invalshoeken worden gekeken naar - beheersing van - informatievloed: (in termen van zogenaamde informatieverkeersstromen) vanuit de *allocutie*-optiek - omroep, pers, onderwijs, voorlichting - en vanuit de *consultatie*-optiek - bibliotheek, database, internet.

Daarbinnen kunnen weer worden onderscheiden het perspectief van de aanbieder en dat van de afnemer/gebruiker. Zie de bijlage bij dit advies.

Vanuit de *allocutie*-optiek - dus sprekend over bijvoorbeeld omroep - is niet zozeer de overvloed een probleem als wel de vraag hoe men met de communicatieboodschap en met informatie de steeds schaarser wordende tijd en aandacht van de klant, de gebruiker kan winnen en vasthouden. Men probeert steeds nieuwe en meer toegesneden informatie te produceren om de klant te bereiken. Een nog groter informatieaanbod, zij het meer gedifferentieerd, is hiervan vaak het gevolg. De ontvanger kan dit als een overbelasting ervaren, waarin hij moeilijk de weg kan vinden. Het teveel verkeert dan in 'tekort(en)', in subjectieve en/of objectieve zin.

Vanuit het allocutieperspectief is er dus eigenlijk geen probleem, behoudens zoals hiervoor geschetst. De aanbieder probeert zo goed mogelijk in de (veronderstelde) behoeften te voorzien en laat het aanbod in principe bepalen door marktoverwegingen. De overheid heeft hier nauwelijks een taak: ingrijpen van bovenaf of op enigerlei wijze sturen van het aanbod van informatie zou al heel snel neerkomen op een inbreuk op de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting en de vrije keuze van de consument.

Zo hier al overheidsbeleid aan gelegen is, zou men kunnen denken aan het statistisch beter in kaart brengen en 'monitoren' van het aanbod van informatie en mediaproducten op de commerciële en niet-commerciële communicatiemarkt. Instituties zoals het CBS, het SCP en andere onderzoeksinstituten, alsook branche-organisaties van informatieaanbieders, kunnen hierbij goede diensten bewijzen. Verder kan gewerkt worden aan verbetering van 'selective dissemination of information' (SDI-) programma's voor meer gerichte, 'op maat gesneden' informatievoorziening.

Vanuit het *consultatie*perspectief - het zoeken van relevante informatie - is het probleem van de informatievloed concreter. De mogelijkheden om daarmee om te gaan zijn niet principieel verschillend voor informatie in conventionele (gedrukte) of in digitale vorm, maar vragen wel een verschillende uitwerking. In feite gaat het om het toegankelijk en vindbaar maken en houden van gezochte of benodigde informatie door middel van geavanceerde zoektechnieken. Voor de ontwikkelde informatiegebruikers die door opleiding of werk geleerd hebben de weg te vinden op de elektronische snelweg, en ook voor veel jongeren - de 'nieuwe netwerkgeneratie' - biedt het informatiesysteem of de informatie-infrastructuur (met name Internet) in het algemeen voldoende instrumenten om aan hun geavanceerde vraag te voldoen. Maar voor minder ervaren informatiezoekers of burgers die informatie nodig hebben op

een voor hen minder bekend gebied, zijn voorzieningen en begeleiding nodig die hen sneller aan de juiste informatie helpen.

In algemene zin kunnen talloze *aanbieders* worden onderscheiden met ieder hun specifieke aanbod en distributiekanaal: omroep, pers, uitgeverij, archief, databankproducenten, information providers en andere informatiediensten. De (openbare) bibliotheek vormt een publieke en laagdrempelige basisvoorziening om toegang te bieden tot allerlei vormen van vastgelegde en openbaar gemaakte informatie, ook nieuwe media. Zij vervult meer en meer een portaalfunctie die met behulp van webmasters, navigatiesystemen, zoekmachines, informatiefilters e.d. een weg wijst in de informatievloed. Uit de stroom van informatie selecteert en doseert de bibliotheek zo goed mogelijk, waardoor een snelle trefkans voor de klant wordt vergroot. Daarbij betreft zij zowel digitale als niet-digitale informatie, actuele en oudere bestanden (collecties), bekende en minder bekende bronnen. Zij heeft tot taak deze te bewaren, toegankelijk te houden en beschikbaar te stellen.

Deze taak kan niet door bibliotheken alleen worden uitgevoerd; andere culturele, informatieve en wetenschappelijke voorzieningen moeten hierbij betrokken worden. Dit kan leiden tot een vernieuwd aanbod van multimediale producten. De verschillende sectoren moeten *normen en criteria* formuleren voor ordening, selectie, toegankelijkheid en bewaring van informatie (dragers) op hun respectieve terreinen. Deze moeten onderling worden afgestemd.

In dit verband moet ook een systeem van kwaliteitszorg worden ontwikkeld met garanties voor de gebruiker. Hiervoor moeten per sector en op bovensectoraal niveau onderzoek worden verricht en afspraken worden gemaakt. Een gezamenlijk *platform* voor de gemeenschappelijke aspecten lijkt hiervoor de aangewezen oplossing.

In toenemende mate wordt informatie gezien als een economisch product, dat voor commerciële doeleinden wordt gebruikt. Dit mag niet leiden tot een kloof tussen diegenen die hiertoe gemakkelijk toegang hebben en anderen die het daar zonder moeten doen. Het gebruik van een goede informatie-infrastructuur en de toegang tot (openbare) informatie moeten in principe voor *iedereen vrij* zijn. Het gaat om een algemeen maatschappelijk belang, een soort 'must access'-verplichting (naar analogie van het 'must carry'-principe voor de doorgifte van publieke omroep door kabelmaatschappijen). De bibliotheek heeft samen met de media en andere informatieve en culturele instellingen hierin een belangrijke taak. De vaste kosten van deze informatie-infrastructuur dienen door de overheid te worden gedragen.

Tot de overheidsverantwoordelijkheid behoort ook de *opleiding en vorming* van de burger tot een volwaardig informatiegebruiker. Het onderwijs speelt daarin een primaire rol in samenwerking met de bibliotheek, ook voor buitenschoolse groepen, volwassenen en achterstandsgroepen. In brede zin moeten hiervoor vormen van media- en informatie-educatie tot ontwikkeling worden gebracht.

Voor de bibliotheeksector betekenen de boven geschetste ontwikkelingen de noodzaak van schaalvergroting en geïntegreerde dienstverlening, in een *netwerkstructuur* waarvan ook andere informatie- en cultuursectoren deel uitmaken. De gebruiker moet niet worden geconfronteerd met onnodige barrières als gevolg van een verscheidenheid van systemen, loketten en tarieven. Standaardisatie en stroomlijning zijn gewenst, ook in de bestuurlijke organisatie.

In een eerder advies heeft de Raad daartoe een regionale organisatiestructuur voorgesteld rondom zo'n vijftwintig tot veertig grote stads- of centrumbibliotheken. Deze regionale organisaties, waarin alle gemeenten in de regio alsmede de provincie participeren, zouden onder één bestuur en één management moeten werken. Een dergelijke organisatievorm sluit aan bij de ontwikkeling van regionale historische centra in de archiefsector.

Bijlage 5

Samenvatting 'Cyberpolis: De elektronische toegang tot overheidsinformatie.' (advies Raad voor Cultuur, mei 2001)

Kern van het advies

De toegang van de burger tot overheidsinformatie is in Nederland geregeld in een aantal wetten, waaronder de Bekendmakingswet en de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). In verband met de toenemende digitalisering van informatie en de elektronisering van de maatschappij als geheel kwam de commissie Franken ('Grondrechten in het digitale tijdperk') in 2000 met verder gaande voorstellen wat betreft de toegankelijkheid en verkrijgbaarheid van overheidsinformatie. Deze voorstellen zijn door de regering gevolgd en dienen als grondslag voor de komende grondwetswijziging. In dit advies baseert de Raad voor Cultuur zich - in aansluiting op zijn eerdere advies hierover - op deze voorstellen.

In de praktijk is de toegankelijkheid van overheidsinformatie nog sterk vanuit het aanbod (de producerende overheid) georganiseerd. De gezamenlijke website 'overheid.nl' vormt een weinig overzichtelijke vergaarbak van sites en ongesorteerde informatie met onduidelijke zoekwegen en doublures. Ook ontbreken belangrijke verbindingen met de sites van parlement en rechtspraak, alsook met informatiebestanden van andere overheden. Nodig is een meer vraaggerichte benadering, vanuit de optiek van de gebruiker. De gebruiker is niet zozeer geïnteresseerd in de herkomst van de informatie, maar wil een antwoord op zijn vraag. Om het informatieaanbod meer toe te spitsen op de vraag moet informatie worden geselecteerd, geordend, opnieuw verpakt en gelinkt op een wijze die de vrager snel en efficiënt bij zijn doel, het antwoord brengt.

De gebruiker moet worden onderscheiden in zijn rol als *burger* en als *consument*. Deze rollen hebben te maken met verschillende categorieën overheidsinformatie, die kunnen worden aangeduid als: 'beleid-in-wording', het democratisch proces, en 'bestaand beleid', zoals regelingen en voorschriften. Informatie van algemene aard moet worden verbonden met informatie van lokaal-regionale betekenis en met informatie van maatschappelijke, educatieve en culturele organisaties en instellingen. Zo ontstaat een virtuele databank met 'civil society information', een *Cyber-polis*. Hier komt overheidsinformatie binnen, die wordt verrijkt met aanvullende en achtergrondinformatie. Via dit toegangspunt wordt men doorgeschakeld naar relevante sites en bestanden. Naar het voorbeeld van de Amerikaanse (electronic) Freedom of Information Act: een elektronische bibliotheek of leeszaal,

waar iedere burger de informatie kan vinden die hij nodig heeft. De bibliotheek moet in dit verband een actieve zoektaak vervullen: de bibliotheek als 'speurhond' naar 'verborgen' overheidsinformatie.

Voor het realiseren van een zo ambitieus project is een centrale aanpak nodig met *één transparante systematiek* en *één interface* tussen de verschillende bestanddelen. Daarbij wordt een beroep gedaan op de traditionele taak en expertise die de bibliotheek heeft voor het grote publiek bij het helpen vinden van informatie. Via de algemene bibliotheeksite 'bibliotheek.nl' wordt het informatieaanbod van de openbare bibliotheken beschikbaar gesteld. Dankzij verbindingen met elektronische informatiebestanden als de Krantenbank (persinformatie) en PICarta (wetenschappelijke informatie) wordt de toegang tot achtergrondinformatie nog verder uitgebreid. Hieraan kunnen nog talloze andere bestanden met lokaal-regionale en sectorale informatie worden toegevoegd. De Koninklijke Bibliotheek als nationale bibliotheek en de Rijksarchiefdienst kunnen tenslotte een sleutelrol spelen waar het gaat om informatie op nationaal en internationaal niveau. Deze moeten nauw samenwerken met grote centrumbibliotheken en regionale historische centra in een netwerkrelatie. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de toegang tot Europese informatie, waarover onlangs principe-overeenstemming tussen de lidstaten is bereikt. Bij deze instellingen ligt in het bijzonder een taak in de sfeer van de identificatie (kenbaarheid) en duurzame bewaring van elektronische overheidsinformatie.

De voorstellen van de Raad sluiten aan bij de ideeën van de commissie Meijer ('Herstructurering van het openbare bibliotheekwerk'), waarover onlangs door de staatssecretaris overeenstemming is bereikt met de convenantpartners IPO en VNG. Deze voorstellen zijn gericht op meer klantgerichtheid, schaalvergroting, innovatie en extra investeringen om de nieuwe uitdagingen op ICT-gebied het hoofd te bieden. Hiertoe moet nauw worden samengewerkt tussen alle betrokkenen: overheden, koepelorganisaties, aanbieders en intermediairs, ook op lokaal en regionaal niveau en met andere sectoren. Ook in bestuurlijk opzicht is een centrale aanpak vereist. Er zal een projectorganisatie nodig zijn met financiële steun van de rijksoverheid. Het besluit dat de Vereniging van openbare bibliotheken NBLC onlangs genomen heeft voor de oprichting van een ICT-Expertisecentrum voor openbare bibliotheken is hierbij een goede steun in de rug.

Mede dankzij het project Communicatie Overheid - Burger van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikken alle bibliotheken inmiddels over aansluitingen op internet voor algemeen gebruik ('De overheid: een open boek').

De Raad bepleit dat het gebruik hiervan in openbare bibliotheken in principe *gratis* moet zijn (thans is dit nog slechts in 12% van de bibliotheken het geval).

Bijlage 6

Voorgeschiedenis

De afgelopen jaren ontstond bij de overheden (VNG, IPO en OCenW) en de branchevereniging van bibliotheken NBLC de behoefte aan een grotere onderlinge afstemming. Het besef groeide dat de verouderde organisatiestructuur van het bibliotheekstelsel, de hiermee samenhangende zwakke besluitvormingsstructuur en het ontbreken van voldoende capaciteit (financieel, organisatorisch en personeel) de kwaliteit van de dienstverlening op den duur ondermijnt.

Op 23 maart 1998 is hierom in samenspraak met IPO en VNG de Raad voor Cultuur gevraagd om een kritische analyse van de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden binnen het bibliotheekstelsel. Dit advies verscheen op 12 november 1998 onder de titel 'De bestuurlijke organisatie van het openbaar bibliotheekwerk' en werd besproken in een gezamenlijke conferentie van overheden en de Vereniging van openbare bibliotheken NBLC. Daar bleek dat de problematiek zoals geschetst door de Raad voor Cultuur in overgrote meerderheid gedeeld werd door alle partijen, maar dat er geen overeenstemming was over de oplossingsrichting. In het Bestuurlijk Overleg werd daarom besloten de Stuurgroep Herstructurering openbaar bibliotheekwerk in te stellen. De Stuurgroep, onder leiding van Wim Meijer, kreeg als opdracht om, op basis van het advies van de Raad, nieuwe voorstellen te doen voor herziening van het bibliotheekstelsel.

Op 4 april 2000 presenteerde de Stuurgroep Meijer het rapport 'Open poort tot kennis'. In dit rapport wordt een aantal voorstellen gedaan om de bestuurlijke structuur van het bibliotheekstelsel te reorganiseren. Daarnaast wijst de Stuurgroep op het belang van een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening in de bibliotheek. De Stuurgroep vindt dat de gebruiker centraal moet staan als de bibliotheek ook in de 21^e eeuw een 'open poort tot kennis' wil blijven en haar plaats als openbaar informatie, cultuur- en educatiecentrum in de samenleving wil behouden.

Na uitgebreide en brede consultatie van gemeenten, provincies en bibliotheken, onderschrijven het IPO, de VNG, het NBLC en de NVB (Nederlandse Vereniging voor Beroepsoefenaren in de bibliotheek-, informatie- en kennissector), de hoofdlijnen van het uitgebrachte advies.

Ook de Raad voor Cultuur kan, met hier en daar een zinvolle kanttekening, zich goed vinden in het advies van de Stuurgroep Meijer. Een van deze kanttekeningen van de Raad betreft een pleidooi voor een zwaardere rol voor de branche-organisatie in het proces.

In het voorjaar van 2001 worden de noodzakelijke kosten van de herstructurering openbaar bibliotheekwerk in kaart gebracht door IOO, bureau voor economisch onderzoek voor de publieke sector. De resultaten van dit onderzoek verschenen in juli 2001 onder de titel: 'Open poort tot kennis: de kosten'. IOO concludeert dat de herstructurering van de openbare bibliotheek 204 miljoen euro bedraagt, voor in totaal vier jaar.

Naar aanleiding van het overleg met de verschillende genoemde instellingen hebben de drie overheden in de loop van 2001 het koepelconvenant 'Herstructurering openbaar bibliotheekwerk' opgesteld. Op 21 december 2001 wordt dit convenant ondertekend door de Staatssecretaris van OCenW, de VNG en het IPO. De Vereniging van openbare bibliotheken NBLC sluit zich hierbij aan.

Begin 2002 wordt de Stuurgroep Bibliotheken, onder leiding van de heer Franssen (commissaris van de koningin in Zuid-Holland), geformeerd. In de Stuurgroep nemen de bibliotheeksector (NBLC) en overheden (gemeenten, provincies en rijksoverheid) plaats. Met de benoeming van de afgevaardigde van het NBLC in de Stuurgroep is van harte tegemoetgekomen aan het advies van de Raad voor Cultuur. De Stuurgroep zal de komende vier jaar de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk begeleiden. Hierbij wordt zij bijgestaan door het ingestelde Procesbureau Bibliotheekvernieuwing.

Bijlage 7

Geraadpleegde literatuur

Actieprogramma Elektronische Overheid. Beleidsnota van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid, november 2001.

De bestuurlijke organisatie van het openbaar bibliotheekwerk. Raad voor Cultuur, november 1998.

Bouwstenen voor een Digitaal trapveld. TNO-STB, oktober 1999.

Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie. Tijdelijke Adviescommissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen), september 2001.

Controle geven of nemen, een politieke agenda voor de informatiesamenleving. Infodrome, december 2001.

Cyberpolis: De elektronische toegang tot overheidsinformatie. Raad voor Cultuur, mei 2001.

De Digitale Delta, Nederland oNLine. Beleidsnota aan de Tweede Kamer van de ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en staatssecretarissen van Financiën, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat, Juni 1999.

De pijlers onder de kenniseconomie; opties voor institutionele vernieuwing. Centraal Plan Bureau, januari 2002.

Eerst nota virtuele ordening; blauwdruk voor een open samenleving. Kabinet Online, oktober 2001

Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, augustus 2001.

ICT en de Stad - Burgers verbonden. Tijdelijke Adviescommissie ICT en de Stad (Commissie Cerfontaine), december 2000.

In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), augustus 2001.

Koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk. december 2001.

Meerjarig Perspectief Cultuur. Ministerie van OCenW, november 2001.

Nederland als immigratiesamenleving. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, oktober 2001.

openen →

Open poort tot kennis. Advies Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk. Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk, april 2000.

Open poort tot kennis: de kosten. Raming financiële gevolgen herstructurering openbaar bibliotheekwerk. IOO, juli 2001.

Onderwijs On Line. Beleidsnota Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, april 1999.

Plein Publiek: Openbare bibliotheken 2001-2004. Meerjarenplan van de Vereniging van Openbare Bibliotheken, NBLC, 2000.

De bibliotheek als bondgenoot. Openbare bibliotheken, lokaal onderwijsachterstandenbeleid en leesbevordering. NBLC (Anne Schipper en Elly Nannings), 1998.

De rol van de bibliotheek bij het beheersen van de informatievloed. Raad voor Cultuur, mei 2000.

Trends in de tijd: een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening. Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2001.

Van oude en nieuwe kennis: de gevolgen van ICT voor het kennisbeleid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, februari 2002.

Ver weg én dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, december 2000.

Voor publicaties op het gebied van bibliotheekbeleid zie ook www.minocw.nl/bibliotheken.