

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, onderzoeksinstituten, 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 hoofdlijnen 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 hoofdlijnen 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 hoofdlijnen 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.

Den Haag, 20 december 2001

Namens de Vereniging der Nederlandse Gemeenten:
Het lid van de VNG-directieraad,
de heer dr. W. Kuiper

Namens de provincies:
De voorzitter van het IPO,
de heer J. Franssen,
namens deze,
de heer J.G. Kristen

De secretaris van het IPO,
de heer G. Beukema

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
de heer dr. F. van der Ploeg