

Toelichting bij koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk

Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Welzijnswet 1985 werd de decentralisatie van het openbare bibliotheekwerk voltooid. De Welzijnswet regelde de taakverdeling tussen overheden en ging gepaard met een overheveling van vrijwel alle middelen op de rijksbegroting met de bestemming openbaar bibliotheekwerk naar het Gemeente- en het Provinciefonds. Op de rijksbegroting voor het bibliotheekwerk bleven de middelen voor de landelijke ondersteuning en voor de wetenschappelijke steunfunctie staan. Enkele jaren later volgde ook de overheveling van de verantwoordelijkheid en de bijbehorende middelen voor de wetenschappelijke steunfunctie naar de provincies.

Bij de herziening van de Welzijnswet in 1994 werd de regeling voor het openbare bibliotheekwerk overgebracht naar de Wet op het specifiek cultuurbeleid. De taakverdeling tussen overheden die in een bijlage bij de Welzijnswet was vastgelegd werd niet overgenomen. Bij de discussie in het parlement over de wetwijziging gaf de minister twee redenen om deze taakverdeling tussen overheden niet meer wettelijk vast te leggen. In de eerste plaats was de vastlegging overbodig omdat de gemeenten en provincies over het geheel genomen hun verantwoordelijkheid hebben waargemaakt. In de tweede plaats zou een wettelijk vastgelegde taakverdeling niet voorzien in de behoefte van het bibliotheekwerk en van de verantwoordelijke overheden om voor veranderde omstandigheden oplossingen op maat te zoeken. De minister verwees daarbij naar de mogelijkheid om bestuurlijke convenanten af te sluiten.

In de loop van de jaren '90 groeide bij de overheden de behoefte aan grotere onderlinge afstemming over de grote lijnen ten aanzien van het openbare bibliotheekwerk. In de praktijk van de uitvoering bleek dat beslissingen van overheden (of het uitblijven daarvan) ten aanzien van afzonderlijke voorzieningen hun invloed deden gelden in het gehele stelsel van bibliotheken. Met die effecten werd niet altijd rekening gehouden. Andersom bleek de bibliotheeksector niet bij machte geconstateerde problemen met gezamenlijke actie tot een oplossing te brengen.

Zowel bij overheden als in de bibliotheeksector ontstonden beleidsinitiatieven om de stagnatie die het karakter van een impasse had gekregen, te doorbreken. Met de notitie Openbaar Bibliotheekwerk van 7 april 1992 had de minister van WVC al haar beleidsvisie op het openbare bibliotheekwerk na de decentralisatie neergelegd. Ook de verschillende provincies besteedden in hun beleidsstukken aandacht aan de veranderde positie van het openbare bibliotheekwerk. De VNG publiceerde in oktober 1995 de brochure Aandachtspunten in gemeentelijk bibliotheekbeleid. Binnen de bibliotheeksector vond een herbezinning plaats die leidde tot de strategienota Op weg naar 2005.

Al deze beleidsactiviteit leidde er echter niet toe dat een dynamisch en veranderingsgezind stelsel ontstond. De bezorgdheid van het Bestuurlijk Overleg Openbaar Bibliotheekwerk hierover nam toe en het besloot daarom aan de Raad voor Cultuur een advies te vragen over de wenselijke inrichting van het openbare bibliotheekwerk. De adviesaanvraag werd voorbereid door vertegenwoordigers van VNG, IPO en OCenW, terwijl ook het NBLC een belangrijke inbreng leverde. Op 23 maart 1998 legde de toenmalige staatssecretaris van OCenW de adviesaanvraag, die de onvoorwaardelijke instemming had van VNG en IPO, voor aan de Raad voor Cultuur. De centrale vraag aan de Raad voor Cultuur was welke bestuurlijke en inhoudelijke voorwaarden gecreëerd moeten worden om bibliotheken in staat te stellen hun primaire functies nu en in de toekomst te vervullen. Op 12 november 1998 leverde de Raad voor Cultuur zijn advies af. Tijdens een conferentie van VNG, IPO, OCenW en NBLC op 14 december 1998 bleek dat het advies op het punt van de voorgestelde oplossing verzet opriep. De door de Raad voorgestelde vorming van regionaal georganiseerde centrumbibliotheken onder het regime van de Wet

gemeenschappelijke regelingen werd door een grote meerderheid van de bestuurders afgewezen. De analyse en probleembeschrijving van de Raad echter werd algemeen onderschreven, evenals de vaststelling dat het stelsel van bibliotheken in de bestaande vorm onvoldoende samenhang en veranderingsvermogen had om de grote problemen die de Raad signaleerde, aan te pakken.

Voortgezet overleg tussen VNG, IPO en OCenW leidde tot het besluit een commissie in te stellen die de opdracht kreeg, met in achtname van het advies van de Raad voor Cultuur, voorstellen te ontwikkelen voor de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk die op voldoende steun konden rekenen. In juli 1999 begon de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk, onder voorzitterschap van oud-staatssecretaris W. Meijer, met haar werkzaamheden, die op 4 april 2000 werden afgesloten met de aanbieding van het advies Open poort tot kennis aan de staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Kenmerkend in dit proces is steeds geweest dat overheden en branche, met erkenning van de verschillende verantwoordelijkheden, gezamenlijk zijn opgetrokken. Alle betrokkenen zien een goede, op kwaliteit gerichte structuur van het openbare bibliotheekwerk als een voorwaarde om de publieke informatievoorziening door openbare bibliotheken ook onder zich wijzigende omstandigheden op peil te houden en verder te versterken.

Per onderdeel

1. Uitgangspunten

In dit onderdeel komen de verschillende verantwoordelijkheden van overheden en bibliotheekbranche aan de orde. Het stelselkarakter van de openbare bibliotheken in Nederland maakt dat beslissingen op één van de bestuurlijke niveaus doorwerking kan hebben op het functioneren van bibliotheekvoorzieningen op andere bestuurlijke niveaus. Daardoor is afgestemde beleidsvoering gewenst en dit wordt bevestigd in dit onderdeel.

In een afzonderlijke alinea komt de positie van het NBLC als vertegenwoordigster van het bibliotheekstelsel aan de orde. Zij heeft als uitvoerster van de stelseltaken samenhang, doelmatigheid, kwaliteit en pluriformiteit de taak hiervoor initiatieven te ontwikkelen en in te bedden in het bibliotheekstelsel binnen de algemene beleidskaders die door de bekostigende overheid worden gesteld. De ontwikkeling en het beheer van de digitale openbare bibliotheek kan wegens de invloed op stelsel als geheel inmiddels gezien worden als een vijfde stelseltaak.

Bij het vaststellen van de algemene beleidskaders houden overheden rekening met de eigenstandige positie, de initiatieven en de inbreng van het NBLC. Overheden erkennen en respecteren deze positie van het NBLC en houden daarmee rekening in hun beleidsvorming. De afwegingen van overheden vinden echter plaats op basis van politiek-bestuurlijke perspectieven, wat ertoe kan leiden dat overheden tot andere keuzen komen dan het NBLC voorstaat.

2. Voorgeschiedenis

Dit onderdeel beschrijft het proces dat vooraf ging aan het tot stand komen van het koepelconvenant. In dit proces staat voorop het beginsel dat op het terrein van het openbare bibliotheekwerk alleen met succes beleid kan worden ontwikkeld en de kwaliteit en prestaties van de voorziening verhoogd als alle betrokken partijen, overheden en bibliotheekbranche, zich hiervoor afzonderlijk en gezamenlijk inzetten.

OVEREENKOMST

1. Algemeen

De convenantpartners VNG, IPO en OCenW erkennen de noodzaak op korte termijn tot aanpassing van de structuur van het openbare bibliotheekwerk te komen. Het gebruikersbelang moet daarbij voorop staan. Integratie van de nieuwe digitale informatie- en communicatietechnologie in de dienstverlening is een voorwaarde om tot een moderne toekomstbestendige bibliotheekvoorziening te komen. Zij verklaren de hoofdlijnen van de voorstellen van de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk over te nemen in hun beleid.

Toelichting op deze hoofdlijnen:

1. Een bibliotheek maakt deel uit van een samenhangend stelsel. Door het maken van afspraken over de werkwijzen bereikt het stelsel en daarmee de individuele bibliotheken een aanzienlijk hogere doelmatigheid, kwaliteit en pluriformiteit. Dat dient het belang van gebruikers. Deze hoofdlijn benadrukt het stelselkarakter van de openbare bibliotheekvoorziening in Nederland en vestigt de aandacht op de noodzaak dat bibliotheken hiervan deel uitmaken in het belang van gebruikers.
2. Overheden dienen als beleidsbepalers en financiers (ca. 80% van het budget van de totale voorziening wordt gefinancierd uit publieke middelen) een actieve rol te vervullen bij het bepalen van de politieke en maatschappelijke kaders voor de bibliotheekvoorziening waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Met deze hoofdlijn stellen overheden zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de publieke informatievoorziening van de inwoners van Nederland en voor de gebruikers en potentiële gebruikers van de voorziening waarvoor zij direct verantwoordelijk zijn. Zij dienen toetsbare doelstellingen te formuleren en het bereiken daarvan te toetsen. Het betekent geenszins dat zij zich met de uitvoering willen bemoeien. Overheden behoren niet op de stoel van de uitvoerders te gaan zitten, maar wel gebruik te maken van de deskundigheid die bibliotheekfunctionarissen kunnen inbrengen. Uiteraard maken overheden uiteindelijk een afweging op grond van eigen politieke en maatschappelijke prioriteiten.
3. De openbare bibliotheken dienen een omslag te maken van een aanbodsgerichte voorziening naar een vraaggerichte voorziening. Dit wordt samengevat in het adagium : de gebruiker staat centraal. Door dit als uitgangspunt te nemen leggen overheden zichzelf en de onder hun verantwoordelijkheid vallende voorzieningen de verplichting op de wijze van functioneren hierop in te richten.
4. De positie van openbare bibliotheken in de samenleving is onomstreden. De vanzelfsprekendheid van de aanwezigheid van bibliotheken in de lokale samenleving is zelfs zo groot dat dit soms leidt tot relatieve onzichtbaarheid, die alleen tijdelijk opgeheven wordt bij de begrotingsbehandelingen. Door gebruik te maken van de veelzijdigheid van de openbare bibliotheek als informatievoorziening op het terrein van cultuur, educatie en kennis kan de lokale infrastructuur aanzienlijk versterkt worden. Daartoe moet het netwerkarakter van de lokale infrastructuur versterkt worden. Niet het individuele belang van een afzonderlijke instelling staat voorop maar de bijdrage die de instelling levert aan het culturele klimaat van een gemeenschap, uiteraard met handhaving van de eigen identiteit en verantwoordelijkheden. Deze werkwijze vereist een aanpassing in het functioneren van veel bibliotheken en van de leiding en het personeel.
5. De beoogde herstructurering vergt sterke eenheden die het stelsel kunnen dragen en daaraan ook zelf een bijdrage kunnen leveren. Met het concept van de basisbibliotheek met een minimum niveau aan dienstverlening wordt gegarandeerd dat alle burgers in Nederland op gelijke wijze toegang hebben tot informatie. Op grond van dat minimumpakket kan de basisbibliotheek niet alleen een volwaardige dienstverlening aan de eigen gebruikers bieden, maar ook functioneren als volwaardig

deelnemer aan het stelsel en gebruik maken van de voordelen daarvan. De Stuurgroep heeft in Open poort tot kennis een aanzet gegeven voor een beschrijving van de kernfuncties van een basisbibliotheek. Deze aanzet omvat een zeer basaal minimum; gemeenten kunnen echter beslissen het niveau van dienstverlening van de informatievoorziening voor hun inwoners hoger vast te stellen, omdat men van oordeel is dat burgers daarop aanspraak kunnen maken of dat de samenwerking met andere culturele en educatieve voorzieningen een hoger niveau van dienstverlening van de openbare bibliotheek vergt. Elke gemeente bepaalt dus haar eigen voorzieningenniveau, maar zorgt er financieel bijvoorbeeld wel voor dat een meer beperkte bibliotheek is aangesloten bij een netwerk waar het totaalpakket aan diensten van een basisbibliotheek wordt aangeboden. Gebruikers kunnen zonder hindernissen gebruik maken van de diensten van bibliotheken in dit netwerk. Het uitgangspunt blijft dat de bibliotheek een laagdrempelige voorziening moet zijn, dicht bij de gebruiker. Naast inhoudelijke en financiële (kostenvoordelen door schaalvergroting) kunnen ook regiogebonden beweegredenen een rol spelen bij het bepalen van de inhoud en omvang van de basisbibliotheek. Logische en vanzelfsprekende samenhangen in geografische zin of in de samenstelling van de bevolking van of binnen een regio kunnen tezamen met meer bestuurlijk-politieke overwegingen bepalend zijn voor de omvang van een basisbibliotheek. De Stuurgroep Meijer achtte het wenselijk op grond van indicaties uit een financieel onderzoek een dringend (maar geen dwingend) advies te geven over de minimaal wenselijke omvang van een werkgebied van een basisbibliotheek. Hiervoor werd een omvang van 30 – 35.000 inwoners voor een werkgebied genoemd. De Stuurgroep meende grond te hebben dat beneden deze omvang voldoende professionaliteit niet kon worden gegarandeerd. De opzet was gemeenten enig houvast te geven bij de vorming van een basisbibliotheek. In de discussie over het geheel van de voorstellen van de Stuurgroep Meijer bleek dat gemeenten deze indicatie als te dwingend ervoeren. In het koepelconvenant is deze cijfermatige indicatie voor de omvang van een werkgebied dan ook niet overgenomen. De gemeenten zijn de aangewezen instanties om op grond van eigen afwegingen en in overleg met de provincie in het kader van een provinciaal beleidsplan, invulling te geven aan de basisbibliotheek.

6. De basisbibliotheek is een organisatorische eenheid die verschillende vestigingen of mobiele voorzieningen kan hebben. Het aantal vestigingen of mobiele voorzieningen zal niet als gevolg van de herstructurering veranderen. Uiteraard kunnen andere overwegingen leiden tot wijzigingen in het aantal vestigingen. Ook kan op basis van gemeentelijke prioriteiten het aantal of de functie van vestigingen of mobiele voorzieningen worden aangepast. Dat kan dus ook leiden tot uitbreiding. De vestigingen die onderdeel zijn van een basisbibliotheek kunnen in omvang en dienstverleningspakket geheel of ten dele ingericht worden voor de specifieke behoeften van bepaalde doelgroepen of functies. Voorbeelden zijn het afstemmen van de collecties van filialen in grotere steden op de vraag van allochtone gebruikers, het samenstellen van de collectie van een bibliobus of van een uitleenpost in een verzorgingshuis afgestemd op de leesbehoeften van basisschoolkinderen of van ouderen.
7. Een belangrijk instrument voor beleidsvorming bestaat in de beschikbaarheid van vergelijkbare financiële gegevens en prestatiegegevens. Gegevens per instelling zijn wel beschikbaar, maar deze zijn niet gestandaardiseerd en kunnen daardoor niet onderling vergeleken worden. De Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk heeft benadrukt dat een groot manco van de huidige situatie het ontbreken van deze gegevens is. Mede daarom heeft de Stuurgroep een eigen financieel onderzoek laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de gewenste gegevens.

De Stuurgroep heeft dringend aanbevolen dit onderzoek uit te breiden en verder te verfijnen om instrumenten als benchmarking met succes te kunnen inzetten.

8. De huidige werkwijze van bibliotheken kan in een aantal gevallen tot onproductief of suboptimaal gebruik van middelen leiden. Dat geldt voor de huidige taken, maar zal in versterkte mate gelden voor nieuwe taken, bij voorbeeld op het gebied van ICT, publieksgerichte informatiefuncties of samenwerking met het onderwijs. Voor ieder werkteerrein of takenpakket zal in de komende tijd opnieuw bepaald moeten worden wat primair door de basisbibliotheek zelf gedaan kan en moet worden en waar met meer en beter resultaat samengewerkt kan worden. Het gaat daarbij zowel om verhoging van de doelmatigheid met als winst kostenverlaging voor de afzonderlijke bibliotheken als om verhoging van de kwaliteit, waardoor gebruikers beter bediend worden. Om aan iedere burger een minimum voorzieningenniveau aan bibliotheekwerk te garanderen achten partijen tenminste samenwerking tussen bibliotheken noodzakelijk. Schaalvergroting en bestuurlijke of organisatorische samenvoeging kunnen daarvan het gevolg zijn.
9. Een systeem van interne en externe toetsing en evaluatie moet ertoe bijdragen dat de voorzieningen afzonderlijk en gezamenlijk voortdurend alert blijven op kwaliteitsverbetering. Dit betekent dat afspraken gemaakt moeten worden over kwaliteit, vergelijkbaarheid en toetsing. Daarvoor ligt het initiatief bij de bibliotheekbranche, maar de inhoudelijke en financiële kaders zullen de overheden moeten stellen.

2. Uitwerking

2.1 Veranderingsproces

De voorgestelde structuurverandering vergt een grote inspanning. De Stuurgroep stelde voor daarvoor minimaal drie tot vier jaar uit te trekken. Uit de informatieronden in de provincies over het rapport Open poort tot kennis bleek dat vaak in nog langere termijnen gedacht wordt. De overheden achten voor het op gang brengen en verankeren van het veranderingsproces een termijn van vier jaar voldoende, met dien verstande dat de verbetering van de organisatie en kwaliteit van het openbaar bibliotheekwerk een doorgaande ontwikkeling is en moet zijn.

Het aangrijpingspunt voor de structuurverandering dient naar het oordeel van de overheden zo laag mogelijk in de bestuurlijke organisatie van dit land gelegd te worden. De regisserende en coördinerende rol die de provincies van oudsher in het staatsbestel vervullen is daarbij onontbeerlijk. De provincies zien hun taak in de eerste plaats liggen in de regie, coördinatie en het scheppen van voorwaarden voor de ontplooiing van de voorziening en minder in de directe uitvoering. Dat neemt niet weg dat provinciale taken gelegen kunnen zijn in bovenlokale functies, bij voorbeeld op het terrein van digitale informatieverzorging of netwerkvorming.

De uitvoerende betrokkenheid ligt bij de gemeenten, die op het terrein van publieke taken de belangen van burgers vertegenwoordigen. Zij zijn de aangewezen overheidsorganen om te waken over de belangen van hun inwoners en vast te stellen welke functies, resp. taken de openbare bibliotheek als openbare informatievoorziening dient te vervullen. In overleg tussen provincie en gemeenten moet het provinciale bibliotheekbeleidsplan tot stand worden gebracht. Het is duidelijk dat de inhoudelijke inbreng van de bibliotheeksector daarbij niet gemist kan worden. Deze provinciale beleidsplannen moeten aan de ene kant recht doen aan kenmerkende omstandigheden en gegroeide verhoudingen in de provincie – zonder die overigens als onwrikbaar aan te nemen, omdat anders stilstand tot uitgangspunt wordt genomen – en aan de andere kant aansluiten bij de uitgangspunten voor de herstructurering van het bibliotheekstelsel, zoals geformuleerd onder 1. Algemeen. Inherent aan de overeengekomen uitgangspunten voor

het veranderingsproces is dat anderzijds het procesmanagement rekening houdt met en aansluit op de lopende ontwikkelingen, in het bijzonder zoals die naar voren komen in de provinciale beleidsplannen.

Er wordt een permanent overleg over bibliotheekwerk ingesteld, waarin vertegenwoordigers van de convenantpartners en van de bibliotheekbranche zitting hebben. Dit orgaan krijgt gedurende het veranderingsproces van vier jaar een richtinggevende taak op basis van het koepelconvenant. Het overleg krijgt de naam Stuurgroep Bibliotheekwerk (SB). De SB krijgt een onafhankelijke voorzitter, te benoemen door de Minister van OCenW na overleg met IPO en VNG. Partijen en NBLC wijzen ieder een lid voor de SB aan. Partijen zijn het er over eens dat de leden van de SB moeten beschikken over ruime bestuurlijke kennis en ervaring, inzicht in maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, inhoudelijke kennis en gezag. Het is van belang dat de leden van de SB een positie bekleden die hen in staat stelt de consequenties van onderwerpen die aan de orde zijn in de SB tijdig met hun achterban te bespreken.

De SB heeft een tweeledige opdracht. Als eerste dient de SB binnen de kaders van het koepelconvenant zorg te dragen dat een onomkeerbaar veranderingsproces op gang gebracht wordt dat leidt tot kwaliteits- en prestatieverhoging van het stelsel als geheel en van de afzonderlijke onderdelen van het stelsel. De samenhang van beleid wordt bewaakt in de SB.

Daarnaast draagt de SB zorg dat onderwerpen die van belang zijn voor de inhoudelijke ontwikkeling van het openbare bibliotheekwerk worden geagendeerd. De SB is agendavormend door gedegen voorbereiding en door de ontwikkeling van een breed gedragen consensus op basis van discussie in het veld en met de overheden. De bibliotheekbranche speelt in dit proces een zeer belangrijke rol. De SB zal in samenspraak met de bibliotheekbranche en de overheden initiatieven moeten ontwikkelen of ondersteunen om de kwaliteit van het bibliotheekstelsel en de afzonderlijke onderdelen van het stelsel te verhogen.

Gezien de wijze waarop overheden op het terrein van cultuur met elkaar overleggen en afspraken maken (Algemeen Kader Cultuurconvenanten, 25 januari 1999) kan de SB geen besluiten nemen die tot de bevoegdheden van afzonderlijke overheden behoren. De kracht van de SB zal eerder liggen in het organiseren van consensus en in argumenten.

Uitvloeisel van de activiteiten van de SB kan in sommige gevallen wel zijn dat besluitvorming in het Bestuurlijk Overleg noodzakelijk wordt geacht. De SB bereidt deze besluitvorming voor. Het betreft uitsluitend onderwerpen die het functioneren van het gehele stelsel betreffen, of die ingrijpende financiële gevolgen hebben voor bekostigende overheden en dientengevolge een gezamenlijke beslissing van de betrokken overheden vereisen. Voorbeelden van dergelijke onderwerpen zijn de uitvoering van een landelijk ICT-plan of afspraken over tariefstelling. Met oog op de aard van deze onderwerpen is het noodzakelijk dat de agenda van het Bestuurlijk Overleg tijdig wordt voorbereid. Het is echter uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het Bestuurlijk Overleg een beleidsvormend orgaan wordt voor het dagelijks functioneren van het bibliotheekwerk.

Gezien de toegekende positie zal de SB ook uitspraken kunnen doen over geschillen tussen bij de herstructurering betrokken partijen. De SB kan gezien haar status geen bindende uitspraken doen, maar de convenantpartners zijn van oordeel dat de SB zoveel gezag moet krijgen dat het advies een feitelijk bindend karakter krijgt. Het blijft partijen echter vrijstaan het advies niet op te volgen.

Gedurende de eerste vier jaar na ondertekening van het koepelconvenant wordt het veranderingsproces ondersteund en gefaciliteerd door een tijdelijk procesmanagement. Het procesmanagement wordt ingesteld en bekostigd door de staatssecretaris van OCenW. De Stuurgroep Bibliotheken is de inhoudelijke opdrachtgever van het procesmanagement.

Het procesmanagement draagt zorg voor een jaarlijks werkplan dat na ieder jaar voorzien wordt van een tussentijdse evaluatie. De SB kan op grond daarvan voorstellen doen voor aanpassingen in het veranderingsproces. Zonodig legt de SB deze voorstellen voor aan het Bestuurlijk Overleg. In het laatste jaar van het veranderingsproces is voorzien in een geleidelijke en geplande overgang van het procesmanagement naar een permanent secretariaat voor de Stuurgroep Bibliotheken.

2.2. Bestuurlijke aspecten

a. Stuurgroep Bibliotheken (SB)

1. –
2. Met de structurele deelname van het NBLC aan de SB wordt bereikt dat de noodzakelijke betrokkenheid van de bibliotheekbranche verzekerd is. Op die manier kan de SB in wisselwerking met de bibliotheekbranche gewenste ontwikkelingen stimuleren en richting geven aan kwaliteits- en prestatieverbetering.
3. -
4. De genoemde onderwerpen staan voor de komende jaren op de agenda van zowel de overheden als van de bibliotheekbranche. Het is duidelijk dat prioriteitstelling moet plaats vinden. Dat zal worden neergelegd in een jaarlijks werkplan, te ontwikkelen door het procesmanagement en vast te stellen door de SB. De inhoudelijke ontwikkeling van het bibliotheekwerk zal in eerste instantie door de bibliotheken ter hand genomen moeten worden. Een adequate structuur is echter een voorwaarde voor doelmatigheid en samenhang in beleid. Op dat punt zullen de overheden een meer sturende rol op zich moeten nemen, met ondersteuning (binnen de beschikbare middelen) van het procesmanagement. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze bestuursovereenkomst en het daarop gebaseerde werkplan worden onderzoeken uitgevoerd naar de kosten die gemoeid zijn met het vormen van een basisbibliotheek, naar de inhoud van de provinciale taken en naar de kosten voor een stelsel op adequaat niveau. Zie hiervoor ook onder 3. Financiële aspecten.
5. –
6. –
7. –
8. –

b. procesmanagement

Het procesmanagement is bedoeld als ondersteuning en begeleiding van het herstructureringsproces en zal geen taken van gemeenten of provincies overnemen. Dat wordt ook in de naamgeving tot uitdrukking gebracht. Het zal ook om die redenen een beperkte omvang van ca. drie vaste formatieplaatsen hebben.

De procesmanager stelt op basis van de beschreven taken een plan van aanpak en daarop gebaseerde jaarlijkse werkplannen op. De werkplannen vormen de basis voor de jaarlijkse evaluatie en de evalueatie na afloop van de vier jaar van het veranderingsproces.

Een afzonderlijk onderdeel van het plan van aanpak is een communicatieplan. Daarin worden de communicatiemiddelen voor het procesmanagement en de SB opgenomen, waaronder een website, een informatiebulletin, informatie over best practises, conferenties en studiedagen.

In het laatste werkplan van het vierjarige veranderingsproces wordt tevens de instelling van het beoogde inhoudelijke secretariaat van de SB voorbereid.

c. Gemeenten

Gemeenten zijn direct verantwoordelijk voor de lokale bibliotheek. Het

veranderingsproces beoogt de bestuurlijke betrokkenheid te vergroten en tegelijk de onderlinge samenhang van de bibliotheekinstellingen te versterken. De omvang en taakstelling worden in de eerste plaats bepaald door lokale afwegingen, maar het stelselkarakter van de openbare bibliotheken houdt tevens in dat aangesloten wordt op en rekening gehouden met de regionale, provinciale en landelijke ontwikkelingen. De overeenkomst biedt ruimte voor lokale differentiatie in het niveau van de voorziening. De bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling blijft onverkort in stand, zodat gemeenten altijd eigen beslissingsbevoegdheid houden.

d. Provincies

Het is duidelijk dat er verschillen zijn tussen de provincies onderling wat betreft de huidige situatie, tempo en vorm van het veranderingsproces en de eindsituatie. Het beleid van de provincies zal als uitgangspunt hebben het aansluiten op de ontwikkelingen die in de provincie al in gang zijn gezet (maatwerk op basis van ontwikkelingen en de specifieke kenmerken van de provinciale omstandigheden). Daarbij zullen de provincies moeten aangeven welke ondersteuning zij wensen vanuit het procesmanagement.

e. OCenW

OCenW geeft invulling aan de rijksverantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel door binnen het kader van de bestuursovereenkomst de landelijke stelseltaken te bekostigen. Evenals de andere overheden draagt OCenW naar vermogen bij aan de realisering van de beoogde omslag in het stelsel van bibliotheken.

3. Financiële aspecten

De afspraken in deze paragraaf hebben tot doel in beeld te brengen welke kosten gemoeid zijn met de structuurherziening, kwaliteitsverbetering en invoering van informatie- en communicatietechnologie. Gegevens zijn nog in onvoldoende mate in onderlinge samenhang beschikbaar en onderbouwd. Wel kan voortgebouwd worden op reeds beschikbare gegevens, waaronder het financiële onderzoek van de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk. Met het oog op weloverwogen besluitvorming op lokaal, provinciaal en landelijk niveau is het noodzakelijk over concrete gegevens over de financiële gevolgen te beschikken. Deze gegevens dienen i.v.m. de tijdrovende besluitvormingsprocedures op zeer korte termijn, in ieder geval voor de zomer 2001, beschikbaar te komen.

3.1 Deze afspraak is erop gericht te voorkomen dat het veranderingsproces tussentijds gefrustreerd wordt door tussentijdse kortingen op de thans beschikbare middelen. Uiteraard kan deze afspraak slechts een inspanningsverplichting inhouden, omdat overheden hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor de inzet van middelen. aan het

3.2 Met het beschikbaar stellen van deze extra middelen geeft de staatssecretaris een impuls aan het veranderingsproces. Een belangrijke stap daarin is de vorming van basisbibliotheken en het vormgeven van het gemeentelijke opdrachtgeverschap. Juist kleinere gemeenten (minder dan 30.000 inwoners) hebben nu onvoldoende middelen om de personele inzet die voor de basisbibliotheek nodig is te bekostigen. De beschikbaar gestelde middelen worden daarom gedurende de looptijd (vier jaar) van het veranderingsproces specifiek voor dit doel beschikbaar gesteld. De vorming van de basisbibliotheken wordt ingepast in het provinciale beleidsplan. De middelen die tot nu toe op provinciaal niveau voor uitvoerende personele voorzieningen in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners worden gebruikt (directievoering en administratie) kunnen op die manier worden ingezet voor de provinciale regie en ondersteuning in het kader

van de herstructurering. Daarover dienen in het kader van het provinciale bibliotheekplan afspraken worden gemaakt. Om te voorkomen dat problemen ontstaan in de personele sfeer zal gedurende een overgangperiode de verplichting bestaan de voorzieningen op het gebied van directievoering en financiële administratie te blijven afnemen bij de provinciale bibliotheekcentrale die deze diensten nu ook al verricht.

3.3, 3.4 en 3.5 Concreet inzicht in de financiële consequenties van de herstructurering (i.h.b. de vorming basisbibliotheek, de invulling provinciale regie en ondersteuning, kwaliteitsverbetering, ICT) nog onvoldoende. Overheden spreken af op korte termijn door middel van onderzoek reeds beschikbare gegevens te concretiseren en van onderbouwing te voorzien en zonodig aanvullend gegevens te verzamelen. Doel is de noodzaak van een structurele financiële impuls voor de herstructurering, kwaliteitsverbetering en ICT-toepassingen aan te tonen en in te brengen in de kabinetsformatie/regeerakkoord. De werkelijke kosten van het gemeentelijke opdrachtgeverschap en de provinciale regiefunctie zullen deel uitmaken van deze berekeningen.