

Raad voor cultuur
Raad voor cultuur
Raad voor cultuur

R.J.Schimmelpennincklaan 3
Postbus 61243
2506 AE Den Haag
Telefoon +31(0)70 310 66 86
Fax +31(0)70 361 47 27
e-mail cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375

datum: 2 juli 2010
uw kenmerk: 205078
uw brief van: 17 mei 2010
ons kenmerk: bib-2008.04884/8

onderwerp: Advies beleidsplan Sectorinstituut Openbare Bibliotheken 2010-2012

Zeer geachte mevrouw Van Bijsterveldt,

In uw brief van 17 mei 2010¹ verzoekt u de Raad voor Cultuur advies uit te brengen over het beleidsplan 2010-2012 van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken, *Sterk stelsel, groter bereik*. Dit advies is bedoeld voor de herziene beschikking 2010-2012 en de prestatieafspraken die u met het sectorinstituut (verder ook: SIOB) wilt maken. In uw brief, stelt u de Raad enkele specifieke vragen over het beleidsplan van het sectorinstituut. In het voorliggende advies tracht de Raad uw vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden.

Ter wille van een goed begrip voor de antwoorden van de Raad op de adviesaanvraag volgt hieronder een beknopt overzicht van de inhoud van twee eerdere raadsadviezen: het advies over de rol en positie van de Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB) als landelijke ondersteunende instelling in de bibliotheeksector², en het advies *Bibliotheekvernieuwing 2009-2012*.³

Naar de mening van de Raad zijn de constatering en aanbevelingen in deze adviezen ook van toepassing op het advies over het beleidsplan 2010-2012 van het SIOB.

Advies rol en positie van de VOB als landelijke ondersteunende instelling

Naar aanleiding van het rapport Evaluatie Stelseltaken Vereniging van Openbare Bibliotheken⁴ heeft toenmalig staatssecretaris Van der Laan de Raad verzocht advies uit te brengen over de rol en positie van de VOB als landelijke ondersteunende instelling in de bibliotheeksector.

¹ Met kenmerk 205078.

² Van 21 april 2006, kenmerk RC-2006.02890/2.

³ Van 19 mei 2008, met kenmerk bib-2008.04884/1

⁴ Op 3 maart 2006 aan staatssecretaris Van der Laan aangeboden.

In dit advies merkte de Raad op dat het stelsel ten principale opnieuw dient te worden doordacht. Welke inrichting en taakverdeling zijn nodig voor een samenhangend, adequaat en efficiënt bibliotheekstelsel dat de ontwikkelingen van deze tijd aankan, en hoe kunnen de uitkomsten van het vernieuwingstraject daarin worden gewaarborgd en verankerd? De Raad constateerde destijds dat voor het beantwoorden van deze vraag een visie nodig is, allereerst van de rijksoverheid, op de positie en functie van het openbaar bibliotheeknetwerk in de samenleving. Beschouwt de overheid de bibliotheek als maatschappelijke basisvoorziening, als een recht, en wie houdt zij daarvoor vervolgens verantwoordelijk?

De Raad achtte een herbezinning op de grondslag van het stelsel, het wettelijk kader, noodzakelijk. Naar de mening van de Raad zouden de primaire waarde en de functie van de openbare bibliotheek als publieke voorziening in de wet verankerd moeten worden.

Advies Bibliotheekvernieuwing 2009-2012

In het advies *Bibliotheekvernieuwing 2009-2012* beschouwde de Raad bezinning op de besturing van het stelsel in termen van samenhang en efficiency als een noodzakelijke stap om de volgende fase van bibliotheekvernieuwing in te gaan. De benodigde innovatiekracht kan alleen met meer centrale sturing vorm krijgen, stelde de Raad.

De Raad schreef voorts dat door digitalisering bibliotheken steeds meer taken niet langer individueel kunnen uitvoeren omdat die een bovenlokale, landelijke of zelfs bovensectorale aanpak vereisen. Deze tendens staat op gespannen voet met de decentrale inrichting van het stelsel, waarin het ontbreekt aan een instantie die zich als bestuurlijk 'eigenaar' of regisseur manifesteert en als zodanig wordt erkend. Dit heeft te grote vrijblijvendheid tot gevolg en te weinig gemeenschappelijke richting ten aanzien van inhoudelijke vernieuwing.

De Raad pleitte voor een slagvaardig en flexibel sectorinstituut, dat verbindend en richtinggevend opereert.

De besteltaken van dit sectorinstituut zouden vooraf opnieuw gedefinieerd en afgebakend moeten worden, en afgestemd op het publieke karakter van de bibliotheeksector.

De adviesvragen

Uw adviesvragen hebben betrekking op twee onderwerpen: de plaats en functie van het sectorinstituut ten opzichte van andere organisaties, en de stelseltaken die ingevuld worden via programma's.

Voordat de Raad ingaat op uw vragen wil hij zijn waardering uitspreken voor de resultaten die in de afgelopen periode zijn geboekt. Nu alle partijen het nut en de noodzaak van centrale regie onderschrijven en ondersteunen, zal daadwerkelijk een versnelling in de bibliotheekvernieuwing en een stevige kwaliteitsimpuls kunnen worden gerealiseerd.

Plaats en functie sectorinstituut ten opzichte van andere organisaties

Horizontale relaties

Uit de hierboven samengevatte adviezen blijkt dat de Raad al eerder heeft gepleit voor een helder bestuurlijk en organisatorisch onderscheid tussen stelsel- en branchetaken. De reden voor dit pleidooi was de noodzaak een sterkere regiefunctie op landelijk niveau te ontwikkelen. Het SIOB onderkent in zijn beleidsplan dat hij is opgericht om de regiefunctie

te vervullen; tegelijkertijd vraagt hij zich af of hij daarvoor wel de middelen heeft.⁵ De Raad sluit zich aan bij deze vraag van het SIOB. Hij is van mening dat de oprichting van het SIOB een belangrijke, doch slechts eerste stap is naar meer centrale regie.

In uw adviesaanvraag stelt u dat de uitvoering van het advies van de Raad concreet “een ontvlechting van de branche- en besteltaken van de VOB” betekent. De gevolgen van deze aanpak - ontvlechting in plaats van de inrichting van een nieuw sectorinstituut - ziet de Raad terug in het beleidsplan, met name ten opzichte van de nieuw opgerichte stichting Bibliotheek.nl. Hierop komt de Raad verderop in het advies terug.

De Raad is van mening dat het SIOB steviger in staat gesteld moet worden zijn regierol waar te maken dan op dit moment het geval is.

In *Bibliotheekvernieuwing 2009-2012* pleitte de Raad al voor scherpe prioriteiten bij het innovatiebeleid. De ontwikkeling van de landelijke digitale bibliotheek is een van deze prioriteiten. De Raad gaf daarbij aan dat de centrale regie op de prioriteiten versterkt diende te worden. De activiteiten die binnen de bibliotheeknetwerken worden verricht zijn namelijk niet verplichtend, en werken eerder vertragend dan stimulerend op het vernieuwend vermogen van de sector. In het beleidsplan schrijft het SIOB bij het Programma Digitale Innovatie het volgende: “Het sectorinstituut stuurt deze uitvoeringsorganisatie [Bibliotheek.nl, RvC] samen met de VOB aan en voert de regie over de middelen die door OCW worden ingebracht. De ambitie is om op korte termijn te komen tot een aanpak in consortiumverband.

De wijze waarop het Sectorinstituut in 2011 en 2012 invulling geeft aan deze taken hangt onder meer af van de ontwikkelingen in 2010 van Bibliotheek.nl en van de afspraken die met partijen in het veld worden gemaakt over de precieze taakuitvoering tussen de actoren. (...)

Het Sectorinstituut monitort en stuurt Bibliotheek.nl (mede) aan vanwege OCW (...).”⁶

De Raad is van mening dat het sectorinstituut zijn regierol met deze constructie van dubbel opdrachtgeverschap te veel afhankelijk maakt van de branchevereniging. De nieuwe situatie wijkt bovendien onvoldoende af van de situatie die bestond toen de VOB zowel de sector- als branchetaken vervulde. De Raad is dan ook van oordeel dat het sectorinstituut de enige opdrachtgever dient te zijn van Bibliotheek.nl.

De middelen die de rijksoverheid voor bibliotheekwerk ter beschikking stelt, zouden aan het SIOB moeten worden toegekend. Het SIOB voert de vernieuwingsactiviteiten niet per se zelf uit maar schakelt hiervoor de meest geëigende partijen in, of besteedt werkzaamheden aan. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de door de Raad geadviseerde onafhankelijkheid en eenduidige zeggenschap.

Het bestaan van Bibliotheek.nl heeft ook gevolgen voor de positionering van het sectorinstituut ten opzichte van landelijke organisaties in aanpalende sectoren. Het is namelijk nu met name Bibliotheek.nl dat een relatie heeft met aanpalende sectoren, zoals

⁵ ‘Positie van het instituut’, blz. 9.

⁶ ‘Programma Digitale innovatie’, blz. 26.

uitgeverijen, archieven en andere erfgoedinstellingen. Dat begrijpt de Raad, maar zoals hij hiervoor al stelde: het opdrachtgeverschap dient bij het sectorinstituut te liggen.

Verticale relaties

De aard en inhoud van het onlangs afgesloten bibliotheekcharter maken de noodzaak voor krachtige regie vanuit het sectorinstituut urgenter. Het charter bindt de individuele bibliotheken en provinciale serviceorganisaties niet, en geeft evenmin uitsluitel over benodigde financiële middelen. Het is inmiddels duidelijk dat veel gemeenten en provincies het voornemen hebben te korten op de budgetten voor bibliotheekwerk.

De Raad heeft eerder al geadviseerd minimumeisen voor de bibliotheekvoorziening vast te stellen, zowel voor de voorziening op lokaal als op provinciaal niveau. Hiermee krijgt de rijksoverheid een instrument in handen om zowel de kwaliteit van het stelsel te bewaken als er enige sturing aan te geven. Naar de mening van de Raad is het SIOB bij uitstek de partij om de kwaliteit van het bibliotheekaanbod te bewaken. De Raad verwijst dan ook naar het advies *Bibliotheekvernieuwing 2009-2012*, waarin hij schreef over het vaststellen van minimumeisen en certificeringnormen.

Stelseltaken ingevuld via programma's

In uw adviesaanvraag stelt u dat voor het SIOB de volgende besteltaken gelden: afstemming en coördinatie; educatie, informatie en reflectie; vertegenwoordiging en promotie; instandhouding van een voorziening voor leesgehandicapten.

De eerste drie taken zijn algemene besteltaken die ook van toepassing zijn op andere sectorinstituten. De laatste taak is een specifieke taak voor het SIOB.

De Raad heeft eerder al bepleit de besteltaken van het op te richten sectorinstituut opnieuw te definiëren en af te bakenen om ze zodoende optimaal af te stemmen op het publieke karakter van de bibliotheeksector. De Raad merkt op dat dit nog niet is gebeurd.

Het gevolg hiervan is dat het SIOB taken voor zichzelf ziet weggelegd die al door de branchevereniging worden verricht, zoals internationale vertegenwoordiging en promotie.

Het SIOB dient zich naar de mening van de Raad voornamelijk te richten op structuurversterking / brancheontwikkeling, centraal opdrachtgeverschap, en innovatieve ontwikkelingen, zoals de (toegang tot de) digitale bibliotheek.

Daarnaast moet het SIOB het voortouw nemen bij ontwikkelingen op het terrein van de digitalisering en de consequenties daarvan voor bijvoorbeeld (de handhaving van) het auteursrecht en de exploitatie daarvan.

De Raad constateert dat bij de samenstelling van het beleidsplan reeds bestaande taken zijn herschikt naar de vastgestelde taken van een sectorinstituut. De verschillende programma's die het SIOB beschrijft zijn volgens de Raad ook vooral de vrucht van de ontvlechting, en niet van een nieuw ingerichte organisatie met de focus op centrale regie van de bibliotheekvernieuwing. Breder gesteld, ontbreekt in het plan een visie op de besturing van het stelsel als geheel en op een integrale heroverweging van taken. Het charter lost dat tekort ook niet op.

In het algemeen is de Raad van oordeel dat de programma's van het SIOB op een andere wijze moeten worden ingevuld. Het sectorinstituut moet meer sturend en opdrachtgevend

zijn, en ervoor zorgen dat andere partijen de programma's goed uitvoeren. Hiervoor dient het SIOB echter wel te beschikken over voldoende middelen, zowel financiële, als bestuurlijk / juridische.

Aanbevelingen

Voordat de Raad zijn aanbevelingen voor beleid formuleert, merkt hij het volgende op. In eerder genoemd advies uit 2006 schreef de Raad al dat het stelsel opnieuw dient te worden doordacht. Hierbij moeten vragen worden gesteld en beantwoord over de wenselijke inrichting en taakverdeling die nodig zijn voor een samenhangend, adequaat en efficiënt bibliotheekstelsel, dat is ingesteld op de actuele ontwikkelingen. Het beleidsplan bevat duidelijke sporen van de oude organisatie. De Raad beschouwt het plan 2010-2012 als een plan voor een overgangsfase. Van belang is dat het sectorinstituut, vanuit een eigen visie en missie, voor de periode na 2012 een plan maakt dat losstaat van de oude situatie en organisatie.

In uw brief aan de Raad schrijft u dat u op korte termijn zult starten met de voorbereiding van wetgeving voor het bibliotheekterrein. Dit in vervolg op het Bibliotheekcharter 2010-2012 dat de drie overheden hebben afgesloten. In het charter constateren VNG, IPO en OCW dat de huidige wettelijke bepalingen in de Wet op het specifiek cultuurbeleid geen adequaat kader meer bieden voor het functioneren van het bibliotheekbestel. U stelt de Raad op een nog te bepalen moment in de gelegenheid daarover advies uit te brengen. Niettemin verzoekt de Raad u de hiernavolgende aanbevelingen ook te bezien in relatie tot een nieuw wettelijk kader.

Positie SIOB

Wil het sectorinstituut slagen, dan dient zijn positie aanzienlijk te worden versterkt. Om de benodigde regie in de sector te realiseren is het met name van belang dat de financiële en juridische positie van het sectorinstituut sterker worden. Concreet betekent deze aanbeveling dat de middelen die de rijksoverheid, zowel structureel als incidenteel voor bibliotheekwerk ter beschikking stelt, aan het SIOB moeten worden toegekend. Het SIOB voert niet zelf uit, maar voert de regie over de uitvoering.

Besteltaken opnieuw definiëren en afbakenen

De Raad herhaalt zijn advies om, met het oog op het publieke karakter van de bibliotheeksector, de algemene besteltaken die ook van toepassing zijn op andere sectorinstituten aan te scherpen en te verdiepen voor het SIOB. Hij adviseert u het SIOB de opdracht te geven een bijgesteld meerjarenplan te formuleren waarin de visie op de positie en functie van openbaar bibliotheekwerk in de samenleving het centrale vertrekpunt vormt. Eveneens dient in het plan duidelijk te zijn welke inrichting en taakverdeling nodig zijn voor een samenhangend, adequaat en efficiënt bibliotheekstelsel.

SIOB als opdrachtgever voor de digitale bibliotheek

Het sectorinstituut zou als opdrachtgever en initiator ondubbelzinnig de verantwoordelijkheid moeten krijgen voor innovatie en ontwikkeling tot uitvoering van het digitale bibliotheekwerk en hiermee nauw samenhangende activiteiten. Het sectorinstituut

moet vooral een strenge opdrachtgever zijn, met voldoende middelen en een samenhangend programma.

Van belang is dat een aanbod ontstaat van een samenhangend pakket van activiteiten die gezamenlijk als de infrastructuur voor het bibliotheekwerk kunnen worden beschouwd.

Hieronder kunnen bijvoorbeeld worden verstaan: digitale diensten en content, landelijk dekkende logistiek en landelijke afkoop van de leenrechtvergoedingen.

De Raad beveelt nadrukkelijk aan een einde te maken aan de situatie waarin de nieuwe VOB en het SIOB gezamenlijk opdrachtgever zijn van Bibliotheek.nl. Naar de mening van de Raad kan het SIOB onvoldoende zijn regierol uitoefenen wanneer hij niet de enige opdrachtgever is van Bibliotheek.nl.

Certificering

De Raad adviseert minimeisen voor bibliotheekvoorzieningen vast te (laten) stellen, zowel voor de voorzieningen op lokaal als provinciaal niveau. Het in 2009 door VNG, IPO en OCW opgestelde charter biedt hiervoor een uitgangspunt. Het SIOB zou de partij moeten zijn om – op basis van de minimeisen – de kwaliteit van het bibliotheekaanbod te bewaken.