

Overheid en bibliotheek

Van pas de deux naar wisseldans

Meer dynamiek tussen overheid en bibliotheek, en participatie van de burger zijn nodig om een adequate informatievoorziening voor iedereen te kunnen waarborgen.

In haar branchestrategie stelt de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) dat de bibliotheek waarde levert 'aan individu en samenleving als fysiek en digitaal informatie-knooppunt door maatschappelijk te ondernemen' (Kempkes et al. 2012, 13). Het is kennelijk niet langer haalbaar om te stellen dat de openbare bibliotheek een waarde is. Een publieke voorziening voor het vrije recht op informatie van burgers, die gelijke toegang tot informatie biedt, burgers gelijke kansen geeft om die te bereiken en daarom in elke democratische rechtsstaat aanwezig zou moeten zijn. In het rapport *Bibliotheek van de toekomst* van de commissie-Cohen worden die maatschappelijke waarden en functies van de bibliotheek beschreven (Cohen et al. 2014). In het politieke en professionele debat blijken ze problematisch bij gebrek aan een sterk kader (Koren 2014).

Nieuwe wetgeving

Vanaf 1 januari 2015 wordt de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) van kracht. Artikel 4 luidt: ‘Een openbare bibliotheekvoorziening heeft een publieke taak die zij voor het algemene publiek vervult op basis van de waarden onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en authenticiteit’ (Bussemaker et al. 2014). De wet benoemt de betrokkenheid van de drie overheden in het stelsel. Wie betaalt, bepaalt. Vrijwel alle openbare bibliotheken in Nederland zijn weliswaar zelfstandige stichtingen die zelf hun beleid formuleren, maar hun lokale subsidiënten hebben een stevige vinger in de pap. Zij stellen bijvoorbeeld eisen aan de spreiding van voorzieningen en openingstijden. Bibliotheken concurreren sinds de decentralisatie in de jaren tachtig van de vorige eeuw om middelen met voorzieningen als het zwembad, de straatverlichting, het openbaar groen en, vanaf nu, de zorg. Het kan alle kanten op gaan bij de prioriteitstelling door het college en de raad, en na nieuwe verkiezingen kan alles anders zijn. Voor instellingen die hun waarde ontleen aan continuïteit, ontstaan zo gemakkelijk hiaten in de opbouw van collecties en dienstverlening aan bijvoorbeeld scholen.

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop gemeenten en provinciale serviceorganisaties ondersteuning bieden aan de bibliotheken in hun werkgebied. Niet alleen vanwege het beschikbare budget, maar vooral doordat lokaal en provinciaal andere beleidskeuzes worden gemaakt (meer of minder cultuur/educatie, prioriteiten bij verschillende doelgroepen). De specifieke kennis van bibliotheekgrondslagen, professionele principes en werkwijzen zijn niet meegedecentraliseerd. Het gevolg is nu dat beleidsmakers en -beslissers een achterhaald beeld hebben van de bibliotheek, en niet bekend zijn met de resultaten van bibliotheekvernieuwing. Kortom, de bibliotheek heeft meer uit te leggen, en in een ander referentiekader, dan voorheen.

De centrale overheid bewaakt het functioneren van het stelsel als geheel en laat dit door de Koninklijke Bibliotheek (KB) met behulp van de Bibliotheekmonitor¹ in beeld brengen. Artikel 5 gaat in op de functies van de bibliotheek: lezen, leren, informeren, debatteren en kennismaking met kunst en cultuur. Dankzij een amendement

van D66 is hieraan toegevoegd dat bibliotheken ‘bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling en verbetering van maatschappelijke kansen van het algemeen publiek’ (Bergkamp 2014). Deze functie komt uit het Unesco Manifest voor de Openbare Bibliotheek (Koren 2001).

Internationaal

De bibliotheekwet bevat geen artikel dat gemeenten verplicht tot het aanbieden van een openbare bibliotheekvoorziening. Als een gemeente voornemens is zich terug te trekken en de lokale voorziening op te heffen, volstaat het om te bespreken of andere partijen iets kunnen betekenen. Wetgeving zonder tanden.

Hoe zit dat in andere landen? Internationaal zijn er grote verschillen als het gaat om wetgeving ten aanzien van bibliotheken. De Angelsaksische landen waren de uitvinders van de *public library idea*, met de nadruk op *public*, een voorziening voor iedereen, grotendeels gefinancierd uit publieke middelen. Bijzonder aan de Nederlandse situatie, internationaal gezien, is dat het particulier initiatief wel heeft geleid tot erkenning van een overheidsverantwoordelijkheid en -financiering, maar de vorm van een private vereniging, later omgezet in non-profitstichting, heeft behouden (Nuiver 1989). De Scandinavische landen doen recht aan hun sociaaldemocratische inslag en formuleerden nadrukkelijk de rol van de overheid om voorzieningen te scheppen en alle burgers gelijke kansen te bieden: de bibliotheekvoorziening als garantie van algemene toegang tot informatie, noodzakelijk om als burger de overheid te controleren; ze vormt aldus een onmisbare pijler in het democratisch stelsel.

De sterke rol die bibliotheken spelen bij de emancipatie van diverse publieksgroepen – arbeiders, migranten, leesgehandicapten, vrouwen, kinderen, achtergestelde of gemarginaliseerde groeperingen – is nog altijd een belangrijke reden voor bibliotheken in vele landen om de nadruk op de publieke en democratische waarde te leggen. In Nederland is die referentie aan de democratie minder sterk aanwezig in wetgeving en debat.

De verplichting voor de overheid (nationaal of lokaal) om een bibliotheek in stand te houden is in andere landen verschillend in wetgeving vastgelegd. De Raad van Europa bracht →

samen met Eblida, de Europese lobbyorganisatie van bibliotheken, richtlijnen voor bibliotheekwetgeving uit, die snel zijn opgepakt.

In geen enkel ander land dan Nederland is bij wet geregeld dat er kan worden afgeweken van het principe van contributievrijdom voor de jeugd. Artikel 13 van de Wsob maakt dit wel mogelijk: het geeft het college van B&W of het bestuurscollege de vrijheid af te wijken van het principe en een geldelijke bijdrage te heffen die maximaal de helft mag zijn van wat personen vanaf 18 jaar betalen. Deze regeling valt internationaal niet uit te leggen, laat staan te verdedigen. Contributievrijdom is volgens het Unesco Manifest het algemeen gangbare uitgangspunt, ook voor volwassenen: 'Zij hoort tot de verantwoordelijkheid van de lokale en nationale overheden, dient gebaseerd te zijn op specifieke wetgeving en door de lokale en nationale besturen te worden bekostigd. De openbare bibliotheek moet een wezenlijk bestanddeel zijn van elke langetermijnstrategie op het gebied van cultuur, informatievoorziening, alfabetisering en educatie.' Het manifest dient te worden gerespecteerd en verwerkelijkt als uitwerking van de door de VN vastgelegde Rechten voor de Mens, met name de vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie (Koren 2001).

Nederlandse openbare bibliotheken zijn relatief zelfstandig in hun management en innovaties. Daarbij maken ze handig gebruik van ideeën van elders: zo ontstond vanuit *community information* het concept van publieksinformatie (Koren 1998), en de latere uitwerking in de digitale G!DS, een landelijke generieke database die op lokaal niveau wordt aangevuld. En het Scandinavische *Kulturhus* kreeg een Nederlandse variant, door het te combineren met de Angelsaksische *community service* en aan te vullen met zakelijke dienstverlening (Middelveld 2002, 21).

Perspectief

Langzamerhand kan er een nieuwe situatie ontstaan in de relatie tussen overheden en bibliotheek. Bij de vorming van de basisbibliotheken, grotere bibliotheekorganisaties, ging het om schaalvergroting, en de visie op opdrachtgeverschap, volgens de richtlijnen. De gemeente voerde een interne kerntakendiscussie die ook de bibliotheken raakte. Soms werden ze onderdeel van cultuurbeleid, soms van sociaal beleid, van onderwijs en/of sport. De lokale prioriteiten, netwerken en partnerschappen van een bibliotheek zien er dan ook per gemeente anders uit.

Hoe gaan de veranderende overheid en bibliotheek nu met elkaar om? Is het mogelijk om uit te gaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de lokale samenleving, waarbij de gemeente verbindingen legt en de verschillende organisaties die zouden kunnen helpen in de beleidsvoering faciliteert, met erkenning van ieders sterke kanten? Zouden de herstructurering van het culturele aanbod en de decentralisatie van de zorg benut kunnen worden om een transitie van metende, afrekenende overheid naar een verbindende en ondersteunende overheid mogelijk te maken? Zowel overheid als instellingen en organisaties hebben beter inzicht nodig in de behoeften en verwachtingen van burgers.² Subsidieverstrekkingen verlangen voor hun bijdrage klip en klare cijfers over *social return on investment* (SROI) of de maatschappelijke meerwaarde die geleverd wordt (IJPelaar 2013). Geen slechte zaak, mits je juist kunt meten, en het juiste kunt meten. Een fraai voorbeeld van een meetinstrument dat in het programma de Bibliotheek *op school* aan de bibliotheken ter beschikking is gesteld is de Leesmonitor. Overal in het land wordt met hetzelfde instrument gemeten wat het effect is van lezen. Een jarenlange investering in onderzoek ligt hieraan ten grondslag. Het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB, per 2015 Koninklijke Bibliotheek) werkt in navolging van internationale onderzoeken aan instrumenten om de maatschappelijke waarde in kaart te brengen.³ Maar, dat valt niet mee: zelfs doorgewinterde Finse bibliotheekonderzoekers geven aan dat het maar in beperkte mate mogelijk is zoiets in een onderzoeksmodel te vangen, omdat de bibliotheekfuncties en -ervaring van gebruikers, de waarde die de

De lokale prioriteiten, netwerken en partnerschappen van een bibliotheek zien er per gemeente anders uit

bibliotheek voor hen heeft, zo gevarieerd zijn (Vakkari 2014, 640-657).

Hoe kan er gewerkt worden aan passende faciliteiten en service? Is er morele en publieke winst te behalen met een dialoog, waarbij gemeenten en voorzieningen gezamenlijk de focus leggen op de burger en zijn situatie en niet op de onderlinge positionering? In plaats van een *pas de deux* die de overheid met elke instelling afzonderlijk uitvoert, zou er meer dynamiek kunnen ontstaan bij een collectieve wisseldans.

Een enkele gemeente durft het aan, nodigt uit tot meedenken en hoopt op creativiteit en inspiratie. In Zwolle zitten, in een bestuurlijk experiment, bij gemeentelijk overleg meerdere partners cross-sectoraal aan tafel. Tezamen kijken ze naar gemeenschappelijk beleid, delen hun kennis van het publiek en werken aan de beste inzet van mensen en middelen vanuit verschillende sectoren. Met deze *public hospitality* en dit engagement heeft de bibliotheek veel te bieden in het sociale domein. Zoals ze in feite altijd heeft gedaan in het ondersteunen van mensen bij hun persoonlijke ontwikkeling.

Het wordt tijd dat ook de burgers aan-schuiven! Sommige bibliotheken kennen een klantenpanel, maar cocreatie gaat verder. Uit internationale studies blijkt dat de perceptie van gebruikers van groot belang is voor effectief beleid en goede service. De ontwikkeling richting *e-government* vraagt om een waakzame houding om de waarden van gelijke toegang en democratie te waarborgen, en deze een menselijke, gastvrije plaats te geven, in de bibliotheek! ●

Literatuur

- Bergkamp, V. (2014) *Vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen): amendement van het lid Bergkamp*. Tweede Kamer 33.846, nr. 10. (www.officielebekendmakingen.nl)
- Bussemaker, M., S.A. Blok en F. Teeven (2014) Wet van 19 november 2014 tot vaststelling van een geactualiseerd stelsel van openbare bibliotheekvoorzieningen (Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen). In: *Staatsblad*, 470.
- Cohen, J. (et al.) (2014) *Bibliotheek van de toekomst: knooppunt voor kennis, contact en cultuur*. Den Haag: SIOB. (www.siob.nl/kennisbank/documenten/bibliotheek-van-de-toekomst-2589/item2589)
- Ijpelaar, M. (2013) *Social return on investment: een kans voor de bibliotheek?! Mariënheem: MIIJ meetbaar & zichtbaar*. (www.siob.nl/media/documents/PDF_HS-bibliotheek_SROI-een-kans-voor-de-bibliotheek-def1-versie-MIIJ.pdf)
- Kempkes, Chr. en Chr. Wiersma (2012) *De bibliotheek levert waarde: strategie 2012-2016*. Den Haag: Vereniging van Openbare Bibliotheken.
- Koren, M. (red.) (1998) *Handleiding Publieksinformatie in openbare bibliotheken*. Den Haag: NBLC.
- Koren, M. (eindred.) (2001) *De dienstverlening van de openbare bibliotheek: bronnen voor beleid*. Den Haag: NBLC.
- Koren, M. (2014) 'Over waarden van de bibliotheek'. In: *Bibliotheek 7.7.*, 158-172.
- Middelveld, H. (2002) *Kulturhus: concept voor een lokaal netwerk*. Den Haag: NBLC.
- Nuiver, J. (1989) 'De "Public Library Idea": de bestendigheid van een ideaal in tijden van voor- en tegenspoed'. In: *Ter informatie... Opstellen over heden en toekomst van informatieverzorging en bibliotheekvoorziening*, 186-204.
- Vakkari, P. (2014) 'Models explaining the perceived outcomes of public libraries'. In: *Journal of Documentation*, jrg. 70, nr. 4, 640-657.

Noten

- 1 www.bibliotheekmonitor.nl
- 2 Het FOBID project Persona's brengt op creatieve wijze de gebruikersbehoeften en -wensen in kaart aan de hand van acht persona's, als uitgangspunt voor verbetering van dienstverlening. (www.fobid.nl)
- 3 Marjolein Oomes (KB) coördineert het onderzoek en hoopt hierop te promoveren.