

Open poort tot kennis: de kosten

Raming financiële gevolgen herstructurering openbaar bibliotheekwerk

Zoetermeer, 3 juli 2001

Zosja Berdowski (IOO bv)
Brigit van Berkel (M&I/Partners)
Koos van Dijken (IOO bv)
Henno van Maanen (M&I/Partners)



Economisch onderzoek
voor de publieke sector

tel. 079 341 47 31
Italiëlaan 33 fax 079 341 25 89
Postbus 7001 website www.IOO.nl
2701 AA Zoetermeer e-mail info@IOO.nl

Open poort tot kennis: de kosten;
Raming financiële gevolgen herstructurering openbaar bibliotheekwerk

Zosja Berdowski, Brigit van Berkel, Koos van Dijken,
Henno van Maanen

Zoetermeer, IOO bv, Economische onderzoek voor de publieke sector (in
samenwerking met M&I Partners, Amersfoort)

ISBN 90-5565-060-9
NUGI 693
Bestelnummer: IO107
Prijs: €20

Trefwoorden: openbare bibliotheken, bibliotheekbeleid, kosten bibliotheekwerk,
uitgaven openbare bibliotheken, herstructurering openbaar bibliotheekwerk, financiële
gevolgen herstructurering, kostenraming digitale diensten, mediabeleid, cultuurbeleid,
onderwijsbeleid

© 2001, IOO bv, Economisch onderzoek voor de publieke sector

Voorwoord

Dit rapport doet verslag van een beredeneerde schatting van de kosten die nodig zijn voor de herstructurering van het openbare bibliotheekstelsel. Het onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en had niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van vele bibliotheken, provincies en gemeenten. De tijd en aandacht die de branche en hun bestuurders hebben besteed aan dit onderzoek is indicatief voor de sterke wil om het komende veranderingsproces in te gaan.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, die is samengesteld uit de volgende personen:

- Dhr. W. Kamerman (voorzitter, Ministerie van OCenW, Directie MLB),
- Mw. M. van den Besselaar (Vereniging NBLC)
- Dhr. V. Bina (Ministerie van OCenW, Directie ACB)
- Dhr. R. Bruijnzeels (Vereniging NBLC)
- Dhr. G. van Dijk (directie Vereniging NBLC)
- Dhr. M. Haker (Interprovinciaal Overleg IPO)
- Mw. B. de Heer (Interprovinciaal Overleg IPO)
- Mw. L. Jongmans (Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG),
- Mw. G. Lebbink (Lebbink Consult)
- Dhr. G. Linders (Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG)
- Mw. J.J. Versteeg (Ministerie van OCenW, Directie MLB)
- Mw. J.J. Verwijs (directeur OB Capelle a.d. IJssel en bestuurslid Vereniging NBLC)

Wij bedanken de commissieleden voor hun constructieve bijdragen aan dit onderzoek.

Aan het onderzoek hebben naast de auteurs meegewerkt: Sabine Desczka (IOO bv), Chris Frowein (M&I Partners), Lex van Eck van der Sluijs (EIM bv), Peter Henk Eshuis (EIM bv) en Jaap Akkermans (M&I Partners).

Wij hopen dat deze publicatie bij zal dragen aan het realiseren van de doelstellingen die met de herstructurering van het stelsel van openbare bibliotheken worden beoogd.

Managementsamenvatting

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 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 guldens, prijzen 2001)*

Elementen herstructurering	startjaar	t+1	t+2	t+3	t+4
Functies basisbibliotheken	915	915	915	890	864
Aansturing en regie	11	17	23	30	30
Kwaliteitsimpuls	PM	25	41	64	99
ICTimpuls	PM	25	56	86	105
Totaal (x mln. gld.)	926	982	1.035	1.070	1.098
Totaal, index = 100 (startjaar)	100	106	112	116	119

De structurele kosten van het openbare bibliotheekwerk nemen toe van 926 miljoen gulden in het startjaar naar 1.098 miljoen gulden 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 beroepenstructuur met meer hoogwaardige functies en een aanpassing van de huisvesting aan de nieuwe functies van de openbare bibliotheek. De ICTimpuls 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 guldens, prijzen 2001)

Elementen herstructurering	t+1	t+2	t+3	t+4	totaal
Functies basisbibliotheken					
Aansturing en regie					
Kwaliteitsimpuls	40	54	66	79	239
ICTimpuls	51	52	52	52	207
Totaal (x mln. gld.)	91	106	118	131	446

Er is een aanzienlijke incidentele impuls nodig om de herstructurering te bewerkstelligen, namelijk 446 miljoen gulden voor een termijn van vier jaar.

Bijna de helft van de kosten is nodig voor de ICT impuls. Dat zijn investeringen om de ICTinfrastructuur 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 ICTimpuls 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 guldens, prijzen 2001)

Elementen herstructurering	startjaar	t+1	t+2	t+3	t+4
Functies basisbibliotheken	915	915	915	890	864
Aansturing en regie	11	17	23	30	30
Kwaliteitsimpuls	PM	65	95	130	178
ICTimpuls	PM	76	108	138	157
Totaal (x mln. gld.)	926	1.073	1.141	1.188	1.229
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 guldens per inwoner

	startjaar	t+1....7	t+8
<i>structureel</i>			
kosten per inwoner	58,20		73,70
subsidie per inwoner	46,60		58,95
<i>incidenteel</i>			
kosten per inwoner			28,00

Bron: IOO bv

De incidentele kosten, die vooral bedoeld zijn voor de ICT- en kwaliteitsimpuls bedragen de eerste vier jaar 28 gulden per inwoner. Dat is vier jaar achtereenvolgende jaren 28 gulden per inwoner per jaar.

Over een periode van acht jaar nemen de structurele kosten van de herstructurering van het bibliotheekwerk toe van 58,20 naar 73,70 gulden per inwoner per jaar. In dezelfde periode stijgt – bij een gelijkblijvend subsidiepercentage als in het startjaar (80%) – het subsidieaandeel van 46,60 naar 58,95 gulden per inwoner per jaar. Dat is ruim 12 gulden per inwoner meer dan nu wordt uitgegeven door alle overheden samen.

Inhoud

Voorwoord	3
1 Inleiding	9
2 Huidige situatie openbaar bibliotheekwerk	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Huidige structuur van het openbare bibliotheekstelsel	11
2.3 Huidige inkomsten van openbare bibliotheken	13
2.4 Huidige uitgaven van openbare bibliotheken	15
2.5 Het huidige dienstenaanbod	17
2.6 Toekomstige herstructurering van het bibliotheekwerk	18
2.7 Elementen van de herstructurering	19
2.8 Doelen van de herstructurering	19
2.9 Procesmatige aanpak van de herstructurering	20
3 De functies van de basisbibliotheek	21
3.1 Inleiding	21
3.2 De definitie van een basisbibliotheek	21
3.3 De functies van de basisbibliotheek	22
3.4 Bestaande financiële inzichten	23
3.5 Raming benodigde middelen voor uitoefening functies basisbibliotheek	24
3.6 Met behulp van drie gestileerde basisbibliotheken naar een hypothetisch landelijk stelsel	32
3.7 Landelijk benodigde middelen voor uitoefening functies basisbibliotheek	33
3.8 Synthese en conclusies	36

4	De regie- en ondersteuningsrol	42
4.1	Inleiding	42
4.2	Regie- en ondersteuning op lokaal niveau	42
4.3	Regie- en ondersteuning op provinciaal niveau	42
4.4	Regie- en ondersteuning op landelijk niveau	43
4.5	Huidige kosten	44
4.6	Toekomstige kosten	45
5	De kwaliteitsimpulsen	50
5.1	Inleiding	50
5.2	Kwaliteitszorg en certificering	51
5.3	Meer vraaggestuurd werken	52
5.4	De basisbibliotheek als netwerkorganisatie	53
5.5	Versterking van de human resources in het stelsel	54
5.6	Aanpassing van de huisvesting	56
6	De ICTimpuls	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Model voor de ICT impuls	58
6.3	ICT Infrastructuur	59
6.4	Ondersteuning kernfuncties na herstructurering met ICT	63
6.5	Nieuwe digitale diensten	68
6.6	Totale kosten	77
7	Samenvatting	78
7.1	Inleiding	78
7.2	Aanleiding	78
7.3	Kostenverdeling in de tijd	79
7.4	Kostenverdeling naar overheidslaag	81
7.5	Conclusies benodigde financiële middelen	81
7.6	Overige aandachtspunten	84
	Bijlage 1 Functies basisbibliotheek	87
	Bijlage 2 Bottom-up schatting toekomstig stelsel	90
	Bijlage 3 Werkwijze en aanpak	103
	Bijlage 4 Raming capaciteitsbehoefte	114

1 Inleiding

Op 4 april 2000 overhandigde de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk haar advies aan de staatssecretaris voor Cultuur en Media. De Stuurgroep adviseert in haar rapport Open poort tot kennis om op korte termijn het stelsel van openbare bibliotheken ingrijpend te herstructureren.

De herstructurering is nodig om een uitbreiding van de huidige taken uit te kunnen voeren. Bibliotheken moeten grootschalige toepassingen van nieuwe media en informatietechnologie gaan realiseren, omdat dat van cruciale betekenis is voor de kennissamenleving. Bibliotheken moeten ook hun werkwijze gaan veranderen: zij moeten van aanbod- naar vraaggericht gaan werken, samen gaan werken met andere culturele instellingen en de dienstverlening aan het onderwijs intensiveren. Daarnaast moeten de bibliotheken zich toeleggen op kwaliteitsverbetering en -toetsing. Om al deze nieuwe taken goed uit te kunnen voeren zijn robuuste en goed georganiseerde basisbibliotheken met voldoende draagkracht nodig.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de staatssecretaris zijn het eens geworden over de noodzaak van de herstructurering en modernisering van het openbaar bibliotheekwerk in Nederland. Er is een koepelconvenant gemaakt en partijen zijn het eens over de inhoud van deze overeenkomst. Het convenant legt de basis voor modernisering van het openbaar bibliotheekwerk. De formele ondertekening kan pas na de zomer plaatsvinden, omdat eerst nog een goedkeuringsprocedure van VNG en IPO nodig is.

Direct na de ondertekening van het koepelconvenant zal het vormen van basisbibliotheken van start gaan. Dit zijn bibliotheken die in één of meer gemeenten de kernfuncties van bibliotheken vervullen waarmee de publieke toegang tot informatie voor de burger wordt gerealiseerd.

Vooruitlopend op het formele startsein van het herstructureringsproces zijn op tal van plaatsen in Nederland voorbereidende werkzaamheden in gang gezet. Er worden voorbereidingen getroffen voor de inrichting van het procesmanagement en ook het onderhavige financiële onderzoek maakt onderdeel uit van deze voorbereiding. Provincies zijn gestart met het formuleren van lange termijnvisies op het toekomstige stelsel. Gemeenten beraden zich op nieuwe samenwerkingsmogelijkheden binnen en buiten de sector. De branche en hun bestuurders bruisen van energie en lijken een snelle voortgang te willen maken met het veranderingsproces. Op alle bestuursniveaus hebben partijen extra middelen ingezet om de noodzakelijke vernieuwingen te kunnen initiëren, maar niemand weet hoeveel middelen er eigenlijk nodig zullen zijn om dit grootscheepse veranderingsproces zodanig te prikkelen dat terugkeer niet meer mogelijk is. Deze studie gaat op dit financiële vraagstuk in.

In dit onderzoek wordt geschat welke kosten nodig zullen zijn voor het vernieuwde stelsel van basisbibliotheken, de aansturing van dit

stelsel en de nieuwe taken. Omdat het hier om kosten gaat van een situatie die in de werkelijkheid nog niet bestaat zijn de kosten modelmatig berekend. De studie geeft daarmee een beredeneerde benadering van de kosten van het gehele stelsel op macroniveau.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee is de huidige situatie van het openbaar bibliotheekwerk weergegeven. In de hoofdstukken die daarop volgen komt de toekomst in beeld. Het derde hoofdstuk becijfert de kosten van de basisbibliotheek. Hoofdstuk vier gaat over de kosten voor regie en ondersteuning. Daarna komen de nieuwe taken aan bod. Hoofdstuk vijf gaat in op de aan te brengen kwaliteitsverbeteringen en daarna komt in hoofdstuk zes de ICTimpuls naar voren. In hoofdstuk zeven vatten wij alle kosten samen. Een verkorte versie (managementsamenvatting) gaat aan het geheel vooraf.

2 Huidige situatie openbaar bibliotheekwerk

2.1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk schetsen wij een beeld van de huidige situatie in het openbaar bibliotheekwerk. Wij starten met een beschrijving van het huidige stelsel van uitvoerende en sturende organisaties. Daarna volgt een beeld van de kostenstructuur, waarbij onderscheid is gemaakt naar verschillende grootteklassen. Tenzij anders vermeld is de cijfermatige informatie over deze branche gebaseerd op administratieve gegevens die wij tijdens dit onderzoek verzamelden (zie hiervoor ook bijlage 3). De gegevens hebben betrekking op het gehele openbare bibliotheekveld. Dit betekent dat alle soorten instellingen zijn inbegrepen: groot, klein, met en zonder eigen directievoering, zelfstandige stichtingen en verenigingen, gemeentelijke openbare bibliotheken en provinciale bibliotheekcentrales.

In de toekomst zal de structuur en taakopvatting van het openbare bibliotheekwerk sterk moeten veranderen. Waarom deze verandering nodig is en wat er precies moet veranderen is in het laatste deel van dit hoofdstuk verwoord.

2.2 Huidige structuur van het openbare bibliotheekstelsel

Het huidige bibliotheekstelsel in Nederland omvat 523 organisaties:

- 512 locale organisaties, waarvan er dertien de wetenschappelijke steunfunctie vervullen. Deze locale organisaties hebben samen 1.442 frontoffice vestigingen in beheer. Zij worden hierbij ondersteund door de provinciale bibliotheekcentrales (PBC's).
- 10 regionale organisaties: de provinciale bibliotheekcentrales (PBC's);
- een landelijke organisatie, de vereniging NBLC.

Tabel 2.1 Huidig aantal bibliotheekorganisaties en vestigingen met gemiddelde omvang werkgebied naar grootteklasse van gemeenten (exclusief PBC's)¹

	< 50.000	50.000-99.999	≥ 100.000	alle gemeenten
Aantal gemeenten (1 januari 2000)	480	34	25	539
Aantal bibliotheekorganisaties	453	34	25	512
Omvang werkgebied bibliotheek	18.100	69.200	197.700	34.500
Aantal vestigingen	940	210	292	1.442
Omvang werkgebied vestiging	9.200	11.300	16.800	9.300
Aantal inwoners x 1.000	8.693	2.368	4.896	15.904

Bron: IOO bv

¹ De gegevens over bibliotheken zijn afkomstig van de Vereniging NBLC, de PBC's en de benaderde provincies en gemeenten. Van de provincies Groningen, Overijssel, en Noord Brabant zijn geen gegevens beschikbaar gesteld over gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Van alle overige provincies zijn deze gegevens van alle of van een deel van de kleinere gemeenten beschikbaar gesteld door de bezochte provincies, gemeenten, bibliotheken of provinciale bibliotheekcentrales.

Tussen locale organisaties onderling en tussen locale, regionale en landelijke organisaties bestaan diverse en gevarieerde vormen van samenwerkingsverbanden. In tabel 2.1. brengen wij de structuur van de onderscheiden organisaties in beeld. De bestaande samenwerkingsverbanden komen daarbij beperkt aan bod.

Lokaal niveau

Er zijn 512 lokaal opererende bibliotheekorganisaties in Nederland. In 90% van de gemeenten is een bibliotheekorganisatie aanwezig. Gemeenten met 40.000 of meer inwoners hebben alle een bibliotheekorganisatie. Van de gemeenten met een inwonertal van 10.000 tot 40.000 inwoners heeft gemiddeld 95% een bibliotheekorganisatie en bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners is dat in 79% van de gemeenten het geval. De 48 gemeenten die geen eigen bibliotheekorganisatie hebben, hebben zich aangesloten bij een bibliotheek in een nabij gelegen stad of maken gebruik van de bibliobus. De bibliobussen bezoeken kleine woonkernen die ver verwijderd zijn van een vaste bibliotheekvestiging.

De bibliotheekorganisaties hebben samen 1.442 vestigingen onder hun hoede. Deze vestigingen vormen de frontoffices van de bibliotheekbranche. De vestigingen hebben een gemiddeld bereik van 11.000 personen. In steden met een inwonertal van 50.000 of minder is dit bereik wat lager (9.200 personen) en in steden met een inwonertal van 100.000 of hoger is dit bereik wat hoger (16.800).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de instandhouding en kwaliteit van de lokale bibliotheekorganisaties. Zij dragen voor een belangrijk deel zorg voor de bekostiging van de lokale bibliotheken.

Regionaal niveau

De tien provinciale bibliotheekcentrales (PBC's) bieden ondersteuning aan de lokale bibliotheekorganisaties in hun gebied. PBC's concentreren zich op ondersteunende en facilitaire taken, waaronder de directievoering en administratieve taken voor bibliotheken van gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. In een aantal regio's (zoals bijvoorbeeld in Groningen en Zeeland) is de PBC-organisatie gefuseerd met één of meerdere bibliotheekorganisaties. In andere regio's (zoals bijvoorbeeld Gelderland) vervult de PBC-organisatie de servicegerichte en dienstverlenende rol eigenstandig.

Dertien WSFbibliotheken vormen de schakel tussen het openbare bibliotheeknetwerk en de wetenschappelijke bibliotheken in Nederland.

Provincies dragen zorg voor de ondersteuning van kleine bibliotheken via aansturing en subsidiëring van de PBC's. Daarnaast sturen provincies de wetenschappelijke steunfuncties aan.

Landelijk niveau

Op landelijk niveau functioneert de branchevereniging De vereniging NBLC. De vereniging behartigt de belangen van de aangesloten

leden en voert in opdracht van het ministerie van OCenW de zogenoemde stelseltaken uit: het bevorderen van doelmatigheid, samenhang, kwaliteit en pluriformiteit van het stelsel. Recent is ook de landelijke regie en coördinatie op het gebied van ICT als een vijfde stelseltaak erkend.

De Vereniging NBLC wordt voor een belangrijk deel bekostigd door het ministerie van OCenW.

2.3 Huidige inkomsten van openbare bibliotheken

De gezamenlijke inkomsten van openbare bibliotheken en PBC's bedroegen 915 miljoen gulden in 1999. Het grootste deel van deze inkomsten was afkomstig uit structurele subsidies van gemeenten of provincies (78%). De rest kwam van gebruikers (17%) of betrof overige inkomsten (5%). De begrotingen en rekeningen van de bibliotheken geven geen uitsluitsel over de totale omvang van de subsidies. Dat komt doordat de categorie 'overige inkomsten' onder meer inkomsten uit incidentele subsidies bevat.

Tabel 2.2 Inkomsten van bibliotheken naar grootteklasse gemeente en informatiebron; x miljoen gulden (exclusief PBC's)

Bronnen	< 50.000	50.000-99.999	≥ 100.000	Alle gemeenten
<i>IOO bv, boekjaar 1999</i>				
Inkomsten (excl. PBC's)	382	134	322	839
Subsidie	295	105	257	658
Inkomsten van gebruikers	70	23	50	143
Overige inkomsten	17	6	15	38
<i>NBLC, boekjaar 1998</i>				
Inkomsten (incl. PBC's)				870
Subsidie				695
<i>CBS, gemeentebegrotingen</i>				
Uitgaven bibliotheken 1998				683
Uitgaven bibliotheken 1999				710
Uitgaven bibliotheken 1999				734

Bron: NBLC, OB-Update 2001, nr 9, pag 2, CBS, Statline gemeentebegrotingen

In tabel 2.2. zijn de inkomsten naar onderscheiden inkomstenbronnen weergegeven volgens verschillende bronnen: IOO, de Vereniging NBLC en het CBS. In vergelijking met de gegevens van de Vereniging NBLC (incl. PBC's), die dateren uit een eerder boekjaar dan die van IOO, komt de raming van het IOO vijf procent hoger uit. De Vereniging NBLC baseert haar cijferopstelling op een geringer aantal waarnemingen (LDO- en DOS-enquêtes; N=100) dan IOO (N=367) en het betreft de cijfers uit een eerder jaar.

In vergelijking met het CBS zijn de uitkomsten van het IOO aan de lage kant. Het CBS vermeldt de in de begrotingen opgenomen uitgaven van gemeenten. Gemeenten bestemmen niet al deze uitgaven aan subsidies voor bibliotheken. Sommige gemeenten subsidiëren ook PBC's. Bovendien is van de CBS-opgaven onbekend welk deel bestemd is voor ambtelijke capaciteit of welk deel huisvestingskosten

betreft, die nooit naar bibliotheken overgeboekt worden. Vooral nog gaan we ervan uit dat de financiële gegevens op basis van de gegevensverzameling van IOO een redelijk getrouw beeld van de situatie in 1999 geven.

Verschillen tussen gemeenteklassen

Om de inkomenspositie van bibliotheken in gemeenten van verschillende grootteklasse te kunnen vergelijken, moeten twee correcties toegepast worden. In de eerste plaats moeten de huisvestingskosten buiten beschouwing blijven. De hoogte van de gemeentelijke subsidie is namelijk onder meer gebaseerd op de wijze waarop de bekostiging en verantwoording van huisvestingslasten is geregeld. Sommige gemeenten bekostigen de huisvesting in natura, zodat de hoogte van de subsidie lager lijkt dan ze in werkelijkheid is. In de tweede plaats moeten de inkomsten van bibliotheken worden verrekend met de provinciale subsidies, die via de dienstverlening van de PBC's vooral bij de kleinere gemeenten terechtkomen.

Probiblio, PBC Drenthe en CBD Fryslan hebben voor (vrijwel) alle aangesloten kleine bibliotheken uitgerekend hoeveel middelen de PBC besteedt aan facilitaire diensten als personeelszaken en financiële administratie en hoeveel middelen er aan andere ondersteunende diensten worden besteed. Uit deze gegevens blijkt dat bij de inkomsten van kleine bibliotheken in steden met minder dan 30.000 inwoners 10% moet worden opgeteld voor door de PBC geleverde facilitaire diensten en voorts 9% voor overige ondersteunende diensten. Daarnaast komt een substantieel bedrag terecht bij gemeenten in de categorie 30.000-49.999 inwoners. Wanneer we de situatie zoals in Noord en Zuid Holland, Friesland en Drenthe toepassen op de rest van de kleine gemeenten dan blijkt 69% van de reguliere provinciale subsidies aan provinciale bibliotheek centrales besteed te worden aan ondersteunende taken van bibliotheken in kleine gemeenten.

In tabel 2.3 laten we per grootteklasse zien hoeveel inkomsten de bibliotheken per inwoner ontvangen, voor en na correctie voor huisvesting en voor ondersteuning via PBC's.

Tabel 2.3 Inkomsten voor en na correctie voor huisvestingslasten en ondersteuning door PBC's; (gulden per inwoner)

	<50.000 inwoners	50.000-99.999	≥100.000	Alle gemeenten
Aantal gemeenten	480	34	25	539
Aantal inwoners x 1.000	8.693	2.368	4.896	15.904
<i>Inkomsten</i>				
Totale inkomsten	44	57	66	54
Af: huisvestingslasten	10	12	14	10
Inkomsten excl. huisvesting	34	45	52	44
Bij: inkomsten via PBC	9			
Inkomsten ex. huisvesting en incl. PBC	43	45	52	47

Bron: IOO bv

Alle bibliotheken samen hebben gemiddeld 54 gulden inkomsten per inwoner. Bibliotheken in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners ontvangen een tientje minder en bibliotheken in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ontvangen een tientje meer.

Na correctie voor de huisvestingslasten bedragen de inkomsten 44 gulden per inwoner. De verschillen tussen gemeenten nemen toe. Bibliotheken in grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ontvangen 12 gulden meer en de kleine gemeenten ontvangen een tientje minder.

Na zowel voor huisvestingslasten als voor de ondersteunende taken van PBC's te corrigeren bedragen de inkomsten 44 gulden per inwoner. Bibliotheken in grote gemeenten ontvangen vier gulden meer en in de kleine gemeenten ontvangen bibliotheken vijf gulden minder. Na correctie worden de verschillen tussen grootteklassen kleiner, maar verdwijnen niet.

2.4 Huidige uitgaven van openbare bibliotheken

Van de 915 miljoen gulden inkomsten² besteedt het openbare bibliotheekwerk bijna de helft aan personele kosten (407 miljoen gulden), een vijfde deel is bestemd voor huisvesting (178 miljoen gulden), veertien procent (127 miljoen gulden, excl. PBC's) besteedt men aan de aanschaf van media en de rest (273 miljoen gulden) zijn overige kosten. In de volgende paragrafen beschouwen wij deze kostenposten nader.

Tabel 2.4 Uitgaven van bibliotheken naar grootteklasse gemeente; x miljoen gulden (exclusief PBC's)

	< 50.000 inwoners	50.000-99.999	≥ 100.000	Alle gemeenten
<i>Uitgaven bibliotheken</i>				
Huisvesting	83	27	67	178
Personeel	177	65	164	407
Media	69	17	40	127
Overige lasten	139	41	93	273
<i>Uitgaven PBC's</i>				76
Totaal uitgaven 1999	382	135	322	915

Bron: NBLC, OB-Update 2001, nr 9, pag 2, CBS, Statline gemeentebegrotingen

2.4.1 Huisvesting

De in begroting en rekening verantwoorde huisvestingskosten van openbare bibliotheken (inclusief PBC's) bedragen 194 miljoen gulden. Op basis van deze kostenindicatie is het niet mogelijk een vergelijking te maken tussen bibliotheken en vestigingen, omdat de bibliotheekorganisaties de huisvestingskosten niet op dezelfde wijze

² Zie bijlage B2.8. Voor de becijferingen van IOO is een combinatie van bronnen uit 1998 en 1999 gebruikt. Het totaal van IOO van 915 miljoen ligt 5% hoger dan de meest recente raming van de Vereniging NBLC over het jaar 1998. De inkomsten en uitgaven van de openbaar bibliotheken, inclusief PBC's, raamt de Vereniging NBLC op 870 miljoen gulden. OB Update 2001, nr. 9, blz. 2.

boeken. Bovendien bekostigen sommige gemeenten de huisvesting in natura, waardoor de op de rekening verantwoorde kosten geen correcte afspiegeling zijn van de werkelijkheid. In bijlage 2 maken wij een schatting van de huidige huisvestingskosten op basis van het benodigde aantal vierkante meters vloeroppervlak.

2.4.2 Personeel

In het openbaar bibliotheekwerk verrichten verschillende soorten arbeidskrachten het werk: personeel wel of niet in loondienst, via PBC's ingehuurd personeel, en vrijwilligers. Al deze personen verrichten werkzaamheden voor de openbare bibliotheek. Met de term 'personeel' en 'arbeidsplaatsen' verwijzen wij naar alle werkenden (bezoldigd en onbezoldigd) in de branche.

Aantal fulltime arbeidsplaatsen

De openbare bibliotheken worden bemenst met personen die tezamen 5.930 fulltime arbeidsplaatsen bezetten. De gemiddelde bezetting per vestiging bedraagt 5 FTE. Vestigingen in steden met meer dan 100.000 inwoners zijn zwaarder bemand dan gemiddeld (10 FTE's per vestiging). Het werkgebied van de vestigingen in grote steden is ook groter dan dat van de andere grootteklassen (anderhalf keer groter).

De personeelsomvang van de PBC's omvat in totaal circa 550 formatieplaatsen. Hiervan huren de bibliotheken in grote gemeenten er 139 in. Het totale aantal arbeidsplaatsen in bibliotheken en PBC's samen bedraagt ruim 6.300 FTE.

Onbetaalde arbeid

Een deel van de arbeid wordt verricht door vrijwilligers. Vrijwilligers bemannen samen ruim 400 fulltime arbeidsplaatsen. Dat is ruim 6% van de arbeidsplaatsen in openbare bibliotheken. Bibliotheken van gemeenten met minder dan 50.000 inwoners maken intensiever gebruik van vrijwilligers. Daar wordt 13% van het werk verricht door vrijwilligers. In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners ligt het percentage vrijwilligers op 5% van de fulltime arbeidsplaatsen.

Personeelslasten

De gemiddelde personeelslasten van PBC's en bibliotheken samen bedragen 70.000 gulden per FTE. In gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn de gemiddelde personeelslasten lager (rond 64.000 gulden) en in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn deze lasten hoger dan gemiddeld (75.000 gulden).

Loonkosten en andere personele kosten

Van de ruim 400 miljoen gulden personele kosten van de openbare bibliotheken is 97,7% bestemd voor salariskosten. De rest (2,3%) is bedoeld voor opleidingen, kinderopvang, vervroegde uittrekking en andere personele voorzieningen. In grote steden met meer dan 100.000 inwoners is een groter deel van het personele budget bestemd voor diverse personeelsvoorzieningen (7,5 %).

2.4.3 Materiële kosten

Een belangrijke component van de materiële kosten vormen de kosten voor onderhoud en beheer van het mediabezit. Bibliotheken geven daar jaarlijks 127 miljoen gulden aan uit (excl. PBC's). Worden de collectie- en mediakosten van de PBC's meegerekend dan is deze kostencomponent 137 miljoen gulden.

De bibliotheken bezitten samen een collectie van ruim 40 miljoen banden. Dat is 2,5 banden per inwoner en 10 banden per bibliotheeklid. Naast bibliotheken hebben ook PBC's collecties in hun bezit.

Naast de traditionele media zoals boeken, tijdschriften, video's en cd's biedt de helft van de huidige bibliotheken toegang tot databanken. Van de bibliotheken in gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners biedt maar een derde deel deze dienst aan.

2.5 Het huidige dienstenaanbod

Bibliotheken richten hun dienstenaanbod op individuele klanten en op instellingen zoals scholen, verzorgingshuizen en dergelijke.

Ruim 4,6 miljoen mensen zijn lid van een openbare bibliotheek. Dat is 30% van de bevolking. Bibliotheken in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners trekken iets minder leden aan (27% van de bevolking).

Jongeren tot 18 jaar zijn vaker lid dan volwassenen (respectievelijk 75% en 18% van de leeftijdsgroep). Bibliotheken in kleine steden met minder dan 50.000 inwoners hebben meer jeugdleden dan grote steden met meer dan 100.000 inwoners (respectievelijk 80% en 66% van de jeugd).

De uitleen

De leden lenen gemiddeld 28 boeken per jaar. Leden in kleine gemeenten lenen jaarlijks meer boeken (39 boeken per jaar).

Bibliotheken lenen gemiddeld 143 boeken uit per openingsuur. Bibliotheken in steden met meer dan 100.000 inwoners lenen meer boeken uit per openingsuur (176 stuks). Alle uitleningen samen brengen 113 miljoen gulden personele kosten met zich mee.

Informatievoorziening

Bibliotheken beantwoorden jaarlijks 16,7 miljoen informatieve vragen van leden en bezoekers. Op de helft van deze vragen is direct een antwoord te geven. 30% van de vragen is van huishoudelijke aard en voor de beantwoording van 16% van de vragen is enig speurwerk nodig. Meer dan de helft van alle landelijke speurwerkvragen wordt gesteld in bibliotheken van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De personeelskosten voor het afhandelen van alle informatievragen samen bedragen 16,8 miljoen gulden per jaar.

Ontmoeting en culturele activiteiten

Alle bibliotheken die wij bezochten hebben een activiteitenprogramma opgesteld. Landelijke cijfers over het totale aantal van dergelijke activiteiten zijn niet bekend. Wel is bekend dat in 1999 bijna 58 miljoen bezoekers deelnamen aan het activiteitenaanbod van de bibliotheken.

Specifieke gebruikersgroepen en programmering leesbevordering

Leesbevordering en activiteiten gericht op basisscholen behoren tot de kernactiviteiten van veruit de meeste bibliotheken:

- 56% van de bibliotheken stelt collecties voor scholen samen;
- vrijwel alle bibliotheken verzorgen instructies op school.

Andere doelgroepen waarop de grotere bibliotheken en provinciale bibliotheekcentra zich richten zijn: ouderen, allochtonen en mensen met een handicap.

De aard en omvang van de dienstverlening aan specifieke doelgroepen en gebruikers is onderwerp van gesprek tussen gemeenten en bibliotheken. Tijdens onze gesprekken bleek dat (nog) weinig gemeenten een actief beleid voeren op dit terrein.

2.6 Toekomstige herstructurering van het bibliotheekwerk

2.6.1 Achtergrond van de herstructurering

Met de inwerkingtreding van de Welzijnswet 1986 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. Enkele jaren later volgde ook de overheveling van de verantwoordelijkheid en de bijbehorende middelen voor de wetenschappelijke steunfunctie naar de provincies. 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 1998 vroeg de staatssecretaris van OenW met instemming van IPO en VNG advies aan de Raad voor Cultuur over de wenselijke inrichting van het openbare bibliotheekwerk. Op 12 november 1998 heeft de Raad voor Cultuur advies uitgebracht over de reorganisatie van het stelsel van openbare bibliotheken. Deze concludeerde dat een vernieuwd openbaar bibliotheekstelsel moet leiden tot meer samenhang tussen bibliotheken en tot schaalvergroting. De conclusies van de Raad voor Cultuur werden gedeeld door alle partijen, maar de concrete oplossingsrichting van de Raad zou waarschijnlijk niet op voldoende steun kunnen rekenen.

Vervolgens is besloten een Stuurgroep "herstructurering openbaar bibliotheekwerk" (Stuurgroep Meijer) in te stellen met als opdracht voorstellen te doen voor de herziening van de bestuurlijke structuur van het openbare bibliotheekwerk die op voldoende steun kan rekenen. In 2000 heeft de Stuurgroep Meijer in het rapport 'Open poort

tot kennis' advies uitgebracht over de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk.

2.7 Elementen van de herstructurering

Op grond van het advies-Meijer en de reacties van betrokken partijen is de afgelopen maanden gewerkt aan het opstellen van een koepelconvenant tussen VNG, IPO en OCenW over de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk in de geest van het advies van de Stuurgroep Meijer.

In het overleg over het koepelconvenant is onder andere aan de orde gekomen dat nog onvoldoende financiële gegevens voorhanden zijn om met voldoende mate van betrouwbaarheid te kunnen vaststellen welke kosten gemoeid zullen zijn met de opbouw van de basisbibliotheek, de ontwikkeling van de provinciale regie- en ondersteuningstaak, met de kwaliteitsverbetering en de brede toepassing van digitale media in de dienstverlening van het openbare bibliotheekwerk. De herstructureringskosten bestaan dus uit vier onderdelen:

1. de kosten van basisbibliotheek in zijn kern- en aanvullende taken;
2. de kosten van de provinciale regie- en ondersteuningstaak;
3. de kosten van de kwaliteitsverbetering, en;
4. de kosten van de ICTimpuls.

2.8 Doelen van de herstructurering

Het rapport 'Open poort tot kennis' stelt dat de openbare bibliotheek ervoor moet zorgen dat de burger in Nederland een onbeperkte toegang heeft tot kennis, wetenschap, cultuur en informatie. De openbare bibliotheek moet burgers stimuleren met informatie- en kennisvragen naar de bibliotheek te komen en moet actief bemiddelen bij het verkrijgen van een antwoord op deze vragen. De openbare bibliotheek moet een nieuwe positie gaan innemen als kenniswijzer en kwaliteitsbewaker. Ook moeten bibliotheken investeren in nieuwe diensten en een oplossing vinden voor de toenemende financiële druk door leenvergoeding, ADV en verruiming van de openingstijden.³ Verder heeft de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk ten doel om tot een steviger samenhang in de bibliotheekwereld te komen en tot fusies tussen bibliotheken met een zeer klein verzorgingsgebied.

Conform de aanbevelingen van Stuurgroep Meijer stellen de overheden in het koepelconvenant vast dat - om de centrale plaats van de openbare bibliotheek in publieke informatievoorziening in de toekomst te waarborgen - "een organisatieomslag gericht op het stelsel als netwerkorganisatie nodig is, kwaliteit als principe zal gelden, de gebruiker centraal gesteld zal worden, de bestuurlijke betrokkenheid van overheden versterkt zal worden en het (gezamenlijke) innovatieve en probleemoplossende vermogen vergroot zal worden".⁴

³ OCenW, *Open poort tot kennis, advies Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk* blz. 13

⁴ *Koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk*, blz. 2

2.9 Procesmatige aanpak van de herstructurering

De overheden hebben besloten 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 de partijen. Na deze periode is het veranderingsproces niet voltooid. De ingrijpende koerswijziging zal zeker acht tot tien jaar van vernieuwingen met zich meebrengen. Doelstelling van de eerste vier jaar is het veranderingsproces zodanig te starten dat terugkeer niet meer mogelijk is en een doorgaande ontwikkeling zich eigenstandig voort zal zetten.

Het *Ministerie van OCenW* ondersteunt het proces van de herstructurering en faciliteert de invoering van het nieuwe stelsel. Verder bekostigt het departement een onderzoek naar een onderbouwde en beredeneerde schatting van de kosten van het herstructureringsproces.

De *provincies* geven in overleg met de gemeenten in de betreffende provincie richting aan de herstructurering in de vorm van beleidsplannen. 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.

Van de *gemeenten* wordt verwacht dat ze als opdrachtgever het gemeentelijke aanbod formuleren en contracten met bibliotheken afsluiten. Verder moeten de gemeenten toezicht houden op de realisering van de basisfuncties voor bibliotheken en de kwaliteit van het bibliotheekwerk.

De uitvoering wordt inhoudelijk begeleid door de *Stuurgroep Bibliotheken (SB)*, die daartoe bijgestaan wordt door een 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.

3 De functies van de basisbibliotheek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ramen wij de kosten van de kernfuncties die de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwezen verbonden acht met de basisbibliotheek. Paragraaf 3.2 bespreekt wat onder de basisbibliotheek verstaan moet worden, terwijl paragraaf 3.3 ingaat op de functies die de basisbibliotheek zal gaan vervullen. In paragraaf 3.4 zetten wij uiteen dat de huidige inzichten binnen en over het huidige openbaar bibliotheekstelsel niet zonder meer een kostenraming voor de toekomst mogelijk maken. Paragraaf 3.5 bespreekt op welke wijze wij tot een kostenraming van een toekomstig, professioneel en hoogwaardig openbaar bibliotheekstelsel komen. Hiervoor hebben wij drie gestileerde basisbibliotheken gedefinieerd van verschillende omvang. Voor deze basisbibliotheken is met deskundigen uit het veld op iteratieve wijze in een groepsdiscussie bepaald welke capaciteit benodigd is om de toekomstige functies van deze gestileerde basisbibliotheken goed uit voeren. De gegevens van de drie gestileerde basisbibliotheken van verschillende omvang hebben wij gebruikt om tot een fictief stelsel te komen dat heel Nederland hypothetisch voorziet van een toegangspoort tot kennis (paragraaf 3.6). In paragraaf 3.7 vatten wij de resultaten samen in een landelijke raming van de kosten van de kernfuncties van alle basisbibliotheken in het hypothetische stelsel. Een synthese en conclusies ronden het hoofdstuk af. In de slotparagraaf besteden wij aandacht aan onderwerpen die tijdens de groepsdiscussies niet aan de orde zijn geweest. Dit zijn de WSF-functie, de huisvesting, de openingstijden en de kostenbesparingen die het gevolg zijn van samenwerking en netwerkvorming. De (extra) kosten of besparingen die voornoemde zaken met zich meebrengen, voegen wij toe aan de overige kosten van het gestileerde stelsel.

3.2 De definitie van een basisbibliotheek

De Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk staat een publiek stelsel voor ogen dat meer dan nu functioneert als een netwerk. De kern van het netwerk ligt bij de nieuw te vormen basisbibliotheken. Deze basisbibliotheken kunnen een zelfstandige bibliotheek zijn, kunnen een organisatie zijn met meerdere vestigingen of kunnen bestaan uit een netwerk van bibliotheekorganisaties en -vestigingen. Deze basisbibliotheken voeren in opdracht van de gemeente gebruikersgericht de kernfuncties uit, daarbij gesteund door een stevige branchevereniging. Volgens de Stuurgroep zullen de taken van de Provinciale Bibliotheek Centrales (PBC's) op de langere termijn overgenomen worden door enerzijds de basisbibliotheken en anderzijds door nieuw te vormen regionale facilitaire bibliotheekbedrijven. Het koepelconvenant is hierover minder stellig. Wel is duidelijk dat de rol van de PBC's zal moeten veranderen. Zij kunnen een belangrijke functie krijgen bij de uitvoering van provinciale regie- en ondersteuningtaken als onderdeel van het provinciaal netwerk.

De basisbibliotheek vormt daarbij de kern van het stelsel. De basisbibliotheek is stevig verankerd in de maatschappij, werkt met andere bibliotheken en met culturele, educatieve en maatschappelijke organisaties samen, kent de karakteristieken van het verzorgingsgebied (gebruikers en potentiële gebruikers), formuleert zelfstandig een beleid, biedt een gedefinieerd minimum aan dienstverlening van een vastgesteld kwaliteitsniveau, kent, meet en vergelijkt haar prestatieniveau, en is een professionele opdrachtnemer en dienstverlener van de gemeente.

Naar verwachting van de Stuurgroep en de ondertekenaars van het koepelconvenant zullen alle huidige bibliotheekvestigingen blijven bestaan. Het blijft een hoofddoel dat gebruikers in de buurt een bibliotheekvestiging aantreffen en dat er een fijnmazig netwerk van bibliotheekvestigingen blijft bestaan. Wel kunnen vestigingen of mobiele voorzieningen aangepast worden aan de behoeften van specifieke doelgroepen of plaatselijke behoeften. Verder zullen om aan de professionele eisen van de nieuwe basisbibliotheek te kunnen voldoen meerdere (kleine) vestigingen gaan samenwerken of gaan fuseren om samen een krachtige basisbibliotheek te kunnen vormen. De basisbibliotheek moet qua menskracht en middelen in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen in verschillende netwerken: plaatselijk (scholen, culturele instellingen en dergelijke), regionaal (andere bibliotheekinstellingen ten behoeve van deskundige en efficiënte taakuitoefening) en landelijk (brancheverenigingen, toeleveringsbedrijven). Daarnaast zullen basisbibliotheken in allerlei vormen gaan samenwerken, waarbij men naar verwachting onderling backoffice taken zal verdelen en specialisaties in het dienstenaanbod zullen afspreken binnen de regio. Veel zal afhangen van de lokale situatie en de kenmerken van het verzorgingsgebied. Volgens de Stuurgroep kan niet één blauwdruk gemaakt worden van het toekomstig stelsel. In elk gebied moet evenwicht gevonden worden tussen de minimum omvang van de basisbibliotheek die nodig is om te voldoen aan een professioneel kwaliteitsniveau en de minimumomvang die wenselijk is voor een goede dienstverlening aan gebruikers. Het uitgangspunt van de Stuurgroep is dan ook “zo groot als nodig en zo klein als mogelijk”.⁵

3.3 De functies van de basisbibliotheek

De Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk heeft in haar advies de kernfuncties van de basisbibliotheek beschreven. Deze kernfuncties geven invulling aan de algemene doelstelling van de openbare bibliotheek: “de burgers stimuleren met hun informatie- en kennisvragen naar de openbare bibliotheek te komen en actief bemiddelen in de beantwoording daarvan”. De kernfuncties bestaan uit vier *primaire*, inhoudelijk *kernfuncties*:

- opbouwen en beheren van de collectie;
- beschikbaar stellen van informatie;
- uitlenen van media;

⁵ OCenW, *Open poort tot kennis, op. cit.*; NBLC, *Reactie van de vereniging van openbare bibliotheken op het advies van de stuurgroep Meijer, s.l., s.a.*; *Koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk.*

- beheren van ledenadministratie of gebruikersadministratie.
En uit vier *ondersteunende kernfuncties* die de inhoudelijke kernfuncties ondersteunen:

- beleidsontwikkeling en –beheer;
- marktontwikkeling en –beheer;
- productontwikkeling en –beheer;
- systeemontwikkeling en –beheer.

Daarnaast kunnen *aanvullende functies* vervuld worden. Een basisbibliotheek en de subsidiërende gemeente kunnen over de invulling van deze functies afspraken maken. Deze aanvullende functies kunnen betrekking hebben op:

- aanbieden van overheids- en publieksinformatie;
- conserveren en ontsluiten van schriftelijk cultureel erfgoed;
- leveren van diensten voor specifieke gebruikersgroepen (bijvoorbeeld beheren collecties op scholen, begeleiden leerlingen (media- en informatie-educatie), beheren collecties in tehuizen en instellingen, uitvoeren programma's op gebied van leesbevordering en achterstandbestrijding);
- samenwerken met overheids-, culturele, educatieve of welzijnsinstellingen ten behoeve van bovenstaande diensten.⁶

In bijlage 1 zijn de functies en taken die binnen de kern- en aanvullende functies vallen in meer detail beschreven.

De kernfuncties omvatten zowel frontoffice als backoffice taken. Over de wijze waarop de basisbibliotheek deze functies gaat organiseren, doet de Stuurgroep geen uitspraak. Veelal zal een basisbibliotheek uit meerdere vestigingen bestaan, bibliotheken zullen intensiever gaan samenwerken met andere bibliotheken en met culturele en educatieve instellingen, en vele bibliotheken doen nu reeds een beroep op de bestaande backoffice faciliteiten die veelal provinciaal worden aangeboden. Dit maakt het voor iedere basisbibliotheek mogelijk om een optimale organisatie te kiezen voor de frontoffice- en backofficetaken.

3.4 Bestaande financiële inzichten

Omdat er grote verschillen bestaan in de organisatie en de kosten van de openbare bibliotheken in Nederland is het niet zonder meer mogelijk om met behulp van enkele kengetallen de kosten van het toekomstig stelsel en de toekomstige basisbibliotheken te ramen. Zo lopen de kosten van verschillende grootteklassen van bibliotheken sterk uiteen. De oorzaken kunnen gelegen zijn in kwaliteitsverschillen, verschillen in dienstverlening, verschillen in huisvestingskosten, organisatorische doelmatigheid, geografische omstandigheden, omvang van het werkgebied en bevolkingsdichtheid.

Om meer inzicht te krijgen in de financiële kerngegevens van bibliotheken is door het accountantsbureau Horlings, Brouwer en Horlings voor de Stuurgroep een financieel onderzoek uitgevoerd naar de kostenopbouw van bibliotheken. Dit onderzoek levert waardevolle inzichten op over:

⁶ OCenW, *Open poort tot kennis*, blz. 24, 25, 52-55.

- de optimale schaalgrootte bij de uitoefening van basisfuncties
- de optimale schaalgrootte bij keuze voor uitbesteding van back office functies en directievoering
- het relatief grote belang van personele kosten als kostenbepalende factor
- de relatief geringe betekenis van huisvestingskosten als kostenbepalende factor
- betekenisvolle indicatoren voor het inzichtelijk maken van de kostenstructuur alsmede de kosten per eenheid product.

Tegelijkertijd zijn de bevindingen uit dit financieel onderzoek niet zonder meer bruikbaar om de kosten van de herstructurering van het openbaar bibliotheekstelsel te kunnen ramen. De redenen zijn dat:

- de representativiteit onduidelijk is;
- de respons te beperkt was voor betrouwbare uitspraken over de verschillende grootteklassen;
- de kleine bibliotheken slecht vertegenwoordigd zijn;
- de kosten teveel gebaseerd zijn op de huidige status quo;
- de toekomstige structuur van het stelsel niet bekend is;
- de kosten van de regio- en ondersteuningsrol, de ICTimpuls en de overige kwaliteitsimpulsen hieruit niet bepaald kunnen worden.

3.5 Raming benodigde middelen voor uitoefening functies basisbibliotheek

Huidige cijfers niet geschikt voor kostenraming basisbibliotheek

IOO bv heeft zich rekenschap gegeven van de problemen om vanuit de huidige beperkte financiële gegevens de kosten van de herstructurering en het toekomstig stelsel te kunnen ramen. De problemen die overwonnen moeten worden, zijn dat:

- het aantal toekomstige basisbibliotheken onbekend is;
- er belangrijke kostenverschillen zijn tussen basisbibliotheken van verschillende grootte;
- de omvang van alle basisbibliotheken in het toekomstig stelsel onbekend is;⁷
- de aard en het niveau van de dienstverlening onbekend is.

Het toekomstige stelsel is onbekend

De huidige 1.442 bibliotheekvestigingen zullen op allerlei wijzen gaan samenwerken om inhoud te geven aan de professionele eisen

⁷ De Stuurgroep hanteert als uitgangspunt voor de omvang van de basisbibliotheek "zo groot als nodig en zo klein als mogelijk". Dit uitgangspunt van de Stuurgroep biedt geen houvast voor een empirische benadering van de financiële kosten van het toekomstig stelsel. Daarbij geeft het uitgevoerde financiële onderzoek aanwijzingen dat bibliotheken met een verzorgingsgebied beneden de 30 à 35.000 inwoners over het algemeen moeite zullen hebben aan de toekomstige prestatie-eisen te voldoen (alle kernfuncties, tenminste 20 uur per week open, bibliothecaris op MBO/HBO-niveau, structureel gebruikersonderzoek, inzicht in prestatieniveau, duidelijk beschreven zelfstandig beleid). Bibliotheken met een verzorgingsgebied tussen de bandbreedte van 35 tot 80.000 inwoners het prestatieniveau kunnen optimaliseren. Verder zijn er geen aanwijzingen dat een verzorgingsgebied boven de 80.000 inwoners financiële meerwaarde oplevert. OCenW, Open poort tot kennis, op. cit., blz. 27. In het koepelconvenant wordt geen indicatie gegeven van het toekomstig stelsel in aantal vestigingen van een bepaalde omvang van het verzorgingsgebied.

die aan de basisbibliotheek worden gesteld door de opdrachtgevers. Dit is een voortzetting van een ontwikkeling die al langer gaande is. Echter er bestaat geen nationale blauwdruk hoe het stelsel in aantal vestigingen en aantal zelfstandige basisbibliotheken er over vier of acht jaar uit zal gaan zien. Het uitgangspunt van de Stuurgroep dat de basisbibliotheken “zo groot als nodig en zo klein als mogelijk” dienen te zijn, biedt geen empirisch houvast. Vandaar dat besloten is om een drietal gestileerde basisbibliotheken te definiëren en om met behulp van deze drie gestileerde basisbibliotheken door te rekenen wat de kosten zijn van de functievervulling van alle basisbibliotheken. Ook voor het aantal basisbibliotheken moest gerekend worden met een puur fictief en hypothetisch stelsel. De kosten van het hypothetische, theoretische stelsel worden vergeleken met de kosten van het huidige stelsel en met een kostenraming op basis van administratieve gegevens van de huidige vestigingen. Op deze wijze kan beoordeeld worden of de ramingen van het rekenmodel realistisch zijn.

Raming van de kosten per functie voor een drietal gestileerde basisbibliotheken

Omdat vanuit het huidige kostenniveau de toekomstige functies van de basisbibliotheek niet goed bepaald kunnen worden en ook het aantal basisbibliotheken in de toekomst niet bekend is, heeft IOO een drietal gestileerde basisbibliotheken gedefinieerd. In een drietal bijeenkomsten met vertegenwoordigers uit het openbaar bibliotheekwezen is vervolgens (zie bijlage 3) de benodigde capaciteit geraamd voor de uitvoering van de kernfuncties (primair en ondersteunend) en de aanvullende functies van de desbetreffende gestileerde basisbibliotheek. Op deze wijze zijn de professionals uit het vak aan het woord geweest over hun toekomstige taakvervulling. Immers zij zijn het die de toekomstige taken van de basisbibliotheken moeten uitvoeren en zij zullen dat doen vanuit de professionele ervaring die zij hebben opgebouwd over het vervullen van hun kernfuncties. Op deze wijze kon de beste inschatting verkregen worden van de kosten die gepaard gaan met de functie-uitoefening van de basisbibliotheek zoals de Stuurgroep deze heeft gedefinieerd.

De omvang van het verzorgingsgebied was hypothetisch door IOO aangereikt en is bewust anders gekozen dan de omvang die de Stuurgroep in haar advies indiceert (35.000 inwoners en 80.000 inwoners). Daarmee wordt duidelijk dat de kostenraming per basisbibliotheek op geen enkele wijze vooruitloopt op een impliciet veronderstelde wenselijke structuur van het toekomstig stelsel. Met behulp van de kostenraming voor de drie gestileerde basisbibliotheken wordt een gestileerd, bedacht stelsel geconstrueerd om tot een kostenraming voor heel Nederland te komen. De deelnemers – veelal directeurs van openbare bibliotheken – is gevraagd om vanuit hun ervaring en met hun expertise de wenselijke formatie te doordenken alsof zij directeur zouden zijn van een basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000, respectievelijk 75.000 of 150.000 inwoners en als zij de opdracht zouden hebben om de functies van de basisbibliotheek volgens de Stuurgroep uit te voeren. De deelnemers aan de bijeenkomsten hebben zelf de overige kenmerken van elk van de drie gestileerde basisbibliotheken gedefinieerd. De drie gestileerde basisbibliotheken hebben van de deelnemers de volgende kenmerken

gekregen (tabel 3.1). In bijlage 4 worden de capaciteitsramingen van het veld uitgebreid besproken.

De gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000

De deelnemers aan de groepsdiscussie hebben voor elk van de kernfuncties van de basisbibliotheek en de taken daarbinnen geraamd hoeveel uren per week benodigd zijn om deze taak professioneel en hoogwaardig uit te voeren (zie ook bijlage 4).⁸ De omvang van deze gestileerde basisbibliotheek betreft het aantal inwoners dat de bibliotheek frontoffice bedient. De deelnemers zijn er vanuit gegaan dat deze basisbibliotheek één vestiging is, zonder nevenvestigingen in andere kernen en zonder bibliobusvoorzieningen. Voor de deelnemers was het duidelijk dat bij deze omvang een aantal backoffice taken ingekocht zouden worden van een provinciale facilitaire dienst. Enkele deelnemers konden vanuit de huidige situatie, waarin zij ook reeds diverse facilitaire diensten inkopen bij de PBC's, veelal geen raming afgeven van de benodigde capaciteit voor bepaalde backoffice taken.⁹ De twee deelnemers vanuit PBC's in deze bijeenkomst hadden hierop uiteraard veel meer inzicht.

In de capaciteitsraming is uitgegaan van de netto benodigde hoeveelheid uren. Er is geen rekening gehouden met het feit dat de bruto benodigde capaciteit groter is vanwege vakantie, ziekte, opleidingen en dergelijke.

In de bijeenkomst is geen aandacht besteed aan de benodigde hoeveelheid uren per week om de aanvullende taken te kunnen uitvoeren, aan de materiële kosten voor ICT en aan de huisvestingskosten.

De deelnemers waren van mening dat de kosten voor de collectie en media bij een basisbibliotheek met een dergelijk verzorgingsgebied, tussen de 150.000 en 275.000 gulden per jaar liggen (collectiekosten, beveiligingsystemen, CD-ROMs, video's, DVD's, vergoeding licenties, e.d.) en dat voor het uitlenen en innemen van media en de ledenadministratie per jaar gemiddeld f 35.000,- kosten gemaakt worden (portie, incasso, communicatiekosten, uitdraaien overzichten, e.d.).

Het gemiddelde aantal benodigde netto uren per week per functie is weergegeven in tabel 3.2. Daarbij is het totaal aantal uren een robuustere raming dan het aantal uren per functie.

⁸ De deelnemers die aan deze groepsdiscussie hebben meegedaan, blijken achteraf bibliotheken te vertegenwoordigen die momenteel beschikken over 10,7 FTE. Hun capaciteitsraming voor de toekomstige functie-uitoefening (excl. de aanvullende functies) blijkt lager uit te komen dan hun huidige formatie. Deze deelnemers zijn aan de voorzichtige kant gebleven wat betreft hun raming voor de benodigde, toekomstige capaciteit. Wel kan tevens achteraf geconcludeerd worden dat de deelnemers de wat grotere bibliotheken hebben vertegenwoordigd, gemiddeld is de huidige formatie voor alle bibliotheken in gemeenten tot 50.000 inwoners: 7,7 FTE.

⁹ Om deze reden is de raming van de benodigde capaciteit voor de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners onvoldoende nauwkeurig. Daarom wordt de benodigde capaciteit voor de ondersteunende kernfuncties van de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 75.000 inwoners (22% van de geraamde benodigde capaciteit voor de primaire kernfuncties) ook van toepassing verklaard voor de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners. Het aantal uren per week voor de ondersteunende kernfuncties bij de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners neemt daardoor met vijf toe (65 uur per week als resultaat van de GroupSystems-bijeenkomst en 70 uur per week als uitgegaan wordt van de raming van de gestileerde basisbibliotheek 75.000).

Omdat medewerkers vaak meerdere taken uitvoeren (bijvoorbeeld 'beantwoorden vragen van gebruikers', 'registreren van leden' en 'het uitlenen en innemen van media') heeft iedere deelnemer op geheel eigen wijze zijn toekomstige capaciteit toegedeeld aan de diverse functies en taken. Omdat iedere deelnemer de toekomstige capaciteit heeft geraamd vanuit zijn of haar huidige formatie bestaat er redelijke zekerheid dat de totaal benodigde hoeveelheid uren een robuuste en bruikbare raming is. Het totaal aantal benodigde uren per week om een basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners op professionele wijze te kunnen managen (excl. de benodigde capaciteit voor diverse back office taken) wordt gebruikt om de totale kosten voor heel Nederland te ramen (zie tabel 3.3 en 3.4).

De gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 75.000

De deelnemers¹⁰ aan de groepsdiscussie hebben deze gestileerde basisbibliotheek de volgende kenmerken meegegeven: er is één hoofdvestiging die 35 uur per week open is, er zijn twee filiaalvestigingen die gemiddeld 20 uur per week open zijn en de bibliotheek koopt tien uur bibliobus per week in van de provinciale facilitaire dienst. De deelnemers verschillen duidelijk van mening over het benodigde aantal openingsuren; sommige deelnemers vinden dit aantal openingsuren realistisch en aansluitend bij de huidige praktijk; terwijl andere deelnemers van mening zijn dat het aantal openingsuren te gering is om van een hoogwaardige, toegankelijke, toekomstgerichte basisbibliotheek te kunnen spreken.

In de capaciteitsraming is uitgegaan van de netto benodigde hoeveelheid uren. Er is geen rekening gehouden met het feit dat de bruto benodigde capaciteit groter is vanwege vakantie, ziekte, opleidingen en dergelijke. De deelnemers zijn er bij de capaciteitsraming vanuit gegaan dat op de hoofdvestiging ook de collectieprofielen worden gemaakt voor de filialen en dat er sprake is van een centrale catalogus (zie ook bijlage 4).

De deelnemers zijn van mening dat de kosten voor de collectie en voor de media bij een basisbibliotheek met een dergelijk verzorgingsgebied ongeveer 700.000 gulden zijn. Men gaat daarbij uit van 175.000 tot 200.000 banden. De ICTkosten (apparatuur, licenties, ingehuurde of eigen systeembeheerder) kunnen volgens de deelnemers geraamd worden op 250.000 – 300.000 gulden per jaar.

Het gemiddelde aantal benodigde netto uren per week per functie is weergegeven in tabel 3.2. Daarbij is het totaal aantal uren een robuustere raming dan het aantal uren per functie of per taak. In een aantal gevallen hebben de deelnemers de benodigde uren alleen op functieniveau geraamd en niet op taakniveau. Het totaal aantal benodigde uren per week voor de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 75.000 inwoners

¹⁰ De deelnemers die aan deze groepsdiscussie hebben meegedaan, blijken achteraf bibliotheken te vertegenwoordigen die momenteel beschikken over 26,5 FTE. Gemiddeld beschikken alle bibliotheken in gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners over 27 FTE. De deelnemers waren derhalve gemiddeld een goede vertegenwoordiging van de groep gestileerde bibliotheken en gemeenten waarvoor zij de toekomstige capaciteit moesten ramen. Gemiddeld ramen de deelnemers aan de groepsdiscussie een toekomstige capaciteitsbehoefte van 36,5 FTE. Dit ligt duidelijk hoger dan de huidige gemiddelde capaciteit.

wordt gebruikt om de totale kosten voor heel Nederland te ramen (zie tabel 3.3 en tabel 3.4). De eindconclusie van de deelnemers is dat de geraamde personeelsformatie krap is voor een geheel zelfstandige basisbibliotheek die alles zelf doet, maar voldoende moet zijn voor een basisbibliotheek die waar nodig inkoop voor diverse taken. Een openstaande vraag in de bijeenkomst is gebleven of het aantal gedefinieerde openingsuren voor deze gestileerde basisbibliotheek niet te laag is.

Tabel 3.1 Kenmerken van drie gestileerde basisbibliotheken waarvoor capaciteitsramingen gemaakt zijn

Verzorgingsgebied basisbibliotheek	Overige kenmerken
25.000 inwoners	Eén vestiging, geen nevenvestigingen in andere kernen en geen bibliobus-standplaatsen. Openingstijd niet gedefinieerd. Diverse backoffice functies en taken zullen niet zelfstandig worden uitgevoerd maar ingekocht worden
75.000 inwoners	Een hoofdvestiging (gemiddeld 35 uur open per week), twee nevenvestigingen (elk 20 uur open per week) en 10 uur bibliobus
150.000 inwoners	Een hoofdvestiging (gemiddeld 52 uur per week open), vijf filialen (elk 26 uur per week open) en een bibliobus

Bron: IOO bv

De gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 150.000

De deelnemers aan de groepsdiscussie¹¹ hebben deze gestileerde basisbibliotheek de volgende kenmerken meegegeven: de hoofdvestiging is 52 uur per week open, er zijn vijf filialen die 26 uur per week open zijn en de basisbibliotheek exploiteert een bibliobus.

In de capaciteitsraming is uitgegaan van de *netto* benodigde hoeveelheid uren. Er is geen rekening gehouden met het feit dat de bruto benodigde capaciteit groter is vanwege vakantie, ziekte, opleidingen en dergelijke.

De deelnemers zijn van mening dat de kosten voor de collectie en voor de media voor deze gestileerde basisbibliotheek liggen tussen de 1 à 1½ miljoen gulden. Wordt rekening gehouden met de kosten van nieuwe media dan kan voor de toekomst het beste uitgegaan worden van 1½ miljoen gulden per jaar. Verder moet volgens de deelnemers nog rekening gehouden worden met gemiddeld 0,6 miljoen gulden aan ICTkosten (apparatuur, licenties, ingehuurde of eigen systeembeheerder).

Het gemiddelde aantal benodigde netto uren per week per functie is weergegeven in tabel 3.2 (zie ook bijlage 4). Daarbij is het totaal aantal uren een robuustere raming dan het aantal uren per functie of per taak. Het totaal aantal benodigde uren per week voor deze gestileerde basisbibliotheek wordt gebruikt om

¹¹ De deelnemers die aan deze groepsdiscussie hebben meegedaan, blijken achteraf bibliotheken te vertegenwoordigen die momenteel beschikken over 90,3 FTE. De gemiddelde formatie van bibliotheken in deze grootteklasse is 88 FTE. De deelnemers waren derhalve gemiddeld een goede vertegenwoordiging van de groep gestileerde bibliotheken en gemeenten waarvoor zij de toekomstige capaciteit moesten ramen. Hun capaciteitsraming voor de toekomstige functie-uitoefening (92 FTE) komt nagenoeg overeen met hun huidige formatie. De deelnemers zijn in hun toekomstige capaciteitsraming dicht bij de huidige werkelijkheid gebleven.

de totale kosten voor heel Nederland te ramen (zie tabel 3.3 en tabel 3.4).

Volgens de deelnemers kan de totale capaciteitsraming met de nodige voorzichtigheid gebruikt worden voor extrapolatiedoeleinden. Voor diverse openbare bibliotheken met deze omvang is er dan sprake van capaciteitsgroei. Tegelijkertijd kan het aantal benodigde FTE's voor de functies 'opbouwen en beheren van de collectie', 'beschikbaar stellen van informatie' en 'marktontwikkeling en beheer' nog enigszins onderschat zijn.

Tabel 3.2 Gemiddelde benodigde netto capaciteit in uren per week voor de uitoefening functies van de gestileerde basisbibliotheek

Functies/omvang gestileerde basisbibliotheek	25.000	75.000	150.000
<i>Primaire kernfuncties:</i>			
- Opbouwen en beheren collectie	33	175	340
- Beschikbaar stellen informatie	69	275	625
- Beheren ledenadministratie	12	25	175
- Uitleenen media	199	475	930
<i>Ondersteunende kernfuncties:</i>			
- Beleidsontwikkeling en -beheer	29	88	380
- Marktontwikkeling en -beheer	16	50	350
- Productontwikkeling en -beheer	16	50	160
- Systeemontwikkeling en -beheer	9	25	220
<i>Aanvullende (kern)functies</i>	27	150	110
Totaal in uren per week	410	1.313	3.290
Totaal in FTE's	11	36	91

Bron: IOO bv resultaten groepsdiscussies en correcties

Legenda: 1 FTE = 36 uur per week; 1 FTE = 220 dagen per jaar; voor de gestileerde basisbibliotheek 25.000 de raming voor de ondersteunende kernfuncties voor de gestileerde basisbibliotheek 75.000 gebruikt (22% van de benodigde capaciteit voor de primaire kernfuncties; beleidsontwikkeling en -beheer exclusief de raming van de capaciteit voor de taak 'kwaliteitszorg'; deze taak is separaat meegenomen bij de kwaliteitsimpuls; benodigde capaciteit voor de aanvullende kernfuncties bij de gestileerde basisbibliotheek 25.000 gelijk verondersteld als de gemiddelde capaciteitsraming bij de gestileerde basisbibliotheek 75.000 en 150.000 (+ 7% van de benodigde capaciteit voor de primaire en ondersteunende kernfuncties)

Algemene opmerkingen ten aanzien van de capaciteitsramingen

Er bestaat een grote spreiding in de raming van de benodigde uren per (kern)functie en taak per functie omdat niet iedereen hetzelfde heeft verondersteld per taak en functie en omdat iedere bibliotheek de taken en functies op eigen wijze organiseert (mutaties ledenbestand opnemen onder 'beheren ledenadministratie' of onder 'systeembeheer', internetbestellingen laten ophalen of bezorgen, boeken laten inleveren in een willekeurig filiaal of in het filiaal waar geleend is, de toezichtsfunctie vergt in grote steden en in de Randstad meer capaciteit dan in andere steden en regio's, de intensiteit van de voorbereiding van schoolbezoek et cetera, et cetera). In bijlage 4 wordt ingegaan op de spreiding van de capaciteitsramingen en de achterliggende oorzaken.

Activiteiten en taken die niet zijn meegenomen in de capaciteitsraming

Voor de kleine gestileerde basisbibliotheek zijn diverse backoffice activiteiten van de PBC door de betrokkenen uit het veld in de groepsdiscussie niet meegenomen in de capaciteitsraming. Om deze reden is door IOO in de capaciteitsraming van de ondersteunende kernfuncties voor de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 75.000 inwoners eveneens gebruikt voor de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners.¹² Ook is in de capaciteitsraming het uitvoeren van de wetenschappelijke steunfunctie (WSF) niet meegenomen. Ook deze functie zal separaat in de kostenraming meegenomen moeten worden.

Verder is uitgegaan van de netto uren per week om de taak uit te voeren. De benodigde capaciteit voor de basisbibliotheek is echter groter vanwege ziekte, studieverlof, vakantie e.d. Met het verschil tussen netto- en brutocapaciteit om functies en taken uit te voeren is in de analyse geen rekening gehouden. Dit leidt tot een onderschatting van de benodigde capaciteit.¹³

Mogelijke onderschattingen

De openingstijden zijn een belangrijke kostendeterminant. Bij de veronderstelde basisbibliotheek zijn hieromtrent aannames gehanteerd. De wenselijkheid om deze aannames zonder meer richtinggevend te laten zijn voor de toekomst is een open vraag. Door IOO zal in de kostenraming ook van andere openingstijden uitgegaan worden.

De kernfuncties ‘opbouwen en beheren van de collectie’, ‘beschikbaar stellen van informatie’ en ‘marktontwikkeling en beheer’ vragen meer capaciteit indien de basisbibliotheken de gebruikers centraal stellen en de omslag hebben gemaakt van aanbodgestuurde organisaties naar vraaggestuurde organisaties. De spreiding van de capaciteitsramingen voor deze functie indiceren enigszins de capaciteitsverandering die dit zou kunnen vergen (zie bijlage 4). Bij de maximumraming wordt door de deelnemers veelal uitgegaan van de veronderstelling dat deze veranderingen reeds volop hun beslag hebben gekregen en bij de minimumraming wordt uitgegaan van de huidige – veelal nog aanbodgestuurde – organisatie van de openbare bibliotheek.

De taak ‘zorgdragen voor kwaliteitstoezicht’ binnen de kernfunctie ‘beleidsontwikkeling en –beheer’ is veelal onderschat door de direct betrokkenen in de groepsdiscussies (gemiddeld 1,3 mensuur per week voor de basisbibliotheek 25.000 en gemiddeld 19,2 mensuur per

¹² In paragraaf 3.7 wordt onderzocht hoe vanuit het rekenmodel de benodigde capaciteit voor de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners zich verhoudt tot de huidige capaciteit van de bibliotheekorganisaties in gemeenten tot 50.000 inwoners plus de capaciteit die de PBC's inzetten voor de kleine bibliotheken.

¹³ Alleen voor de kleinste gestileerde basisbibliotheek is met het verschil tussen netto en bruto capaciteit enigszins rekening gehouden door bij de omrekening van een mensjaar naar mensdagen en -uren uit te gaan van 220 dagen. Terwijl een volledig arbeidsjaar, exclusief vakantie, ziekte en opleidingen 260 dagen is.

week voor de basisbibliotheek 150.000). De kosten van de kwaliteitsimpuls zullen apart geraamd worden in hoofdstuk 5 en de benodigde capaciteit voor de taak 'zorgdragen voor kwaliteitstoezicht' volgens de deelnemers aan de groepsdiscussies is uit de kernfunctie 'beleidsontwikkeling en -beheer' gehaald in het rekenmodel.

Bij de kleine en middelgrote gestileerde basisbibliotheek zijn waarschijnlijk de kosten voor de P&O-functie onderschat. Door de kleinere bibliotheken wordt deze functie veelal ingekocht en hebben de bibliotheekdirecties geen goed zicht op de benodigde capaciteit om deze functie goed invulling te geven. Terwijl bij de middelgrote bibliotheken deze functie veelal ook niet adequaat is geraamd. Bij de doorrekening van de kosten van de kwaliteitsimpuls in hoofdstuk 5 zal met deze mogelijke onderschatting rekening gehouden worden.

Voor de kleine gestileerde basisbibliotheek is de benodigde capaciteit voor de uitoefening van de aanvullende functies niet bepaald in de groepsdiscussie. Voor de gestileerde basisbibliotheek 25.000 is de gemiddelde capaciteit die de gestileerde basisbibliotheek van 75.000 en 150.000 inwoners hiervoor nodig hebben ten opzichte van hun primaire en ondersteunende kernfuncties aan de benodigde capaciteit toegevoegd (+ 7%).¹⁴ Bij de gestileerde basisbibliotheek van 25.000 inwoners was in de groepsdiscussie al wel nadrukkelijk rekening gehouden met de benodigde capaciteit voor het ontwikkelen en uitvoeren van een doelgroepbeleid.

Mogelijke overschattingen

In de discussie is naar voren gekomen dat de belangrijke taak 'opstellen van collectieprofielen' veel doelmatiger kan en met minder menskracht uitgevoerd kan worden als bibliotheken collectieprofielen gezamenlijk gaan of laten opstellen en als basisbibliotheken collectieprofielen gaan delen. Volgens de deelnemers is een efficiencywinst op deze taak van 30% mogelijk; dit vertaalt zich in een capaciteitsbesparing voor alle primaire en aanvullende kernfuncties van 4%.

In de groepsdiscussies is naar voren gekomen dat het inkopen van diverse taken belangrijke efficiencyvoordelen met zich meebrengt. Er bestaat een duidelijk verschil in de benodigde capaciteit voor een basisbibliotheek die alle functies en taken zelf wil ontwikkelen en uitvoeren en een basisbibliotheek met een identiek verzorgingsgebied die een aantal functies en taken inkoop. De omvang van de efficiencyvoordelen kon niet geraamd worden, maar bij het interpreteren van de resultaten kan hiermee rekening gehouden worden.

¹⁴ De 34 gestileerde basisbibliotheken voor 75.000 inwoners hebben 39.610 mensuur nodig voor de primaire en aanvullende kernfuncties (34 x 1.165 mensuur) en de 25 gestileerde basisbibliotheken voor 150.000 inwoners 80.000 mensuur (25 x 3.200 mensuur). Het totaal aantal mensuur van beide type gestileerde basisbibliotheken voor hun primaire en aanvullende functie-uitoefening is 119.610 mensuur. De aanvullende functies zijn geraamd op 7.850 mensuur voor beide type basisbibliotheken (34 x 150 uur + 25 x 110 uur). De 7.850 mensuur is een benodigde capaciteitsuitbreiding voor de aanvullende functies ten opzichte van de primaire en ondersteunende kernfuncties van 7 procent (zie tabel 3.2. en 3.3 voor de gebruikte gegevens).

3.6 Met behulp van drie gestileerde basisbibliotheken naar een hypothetisch landelijk stelsel

Met behulp van de capaciteitsramingen voor de uitoefening van de functies in de drie gestileerde basisbibliotheken (25.000, 75.000 en 150.000 inwoners) wordt in de volgende paragraaf op gestileerde wijze een kostenraming voor heel Nederland gemaakt. Omdat alleen capaciteitsramingen beschikbaar zijn voor bovengenoemde drie gestileerde basisbibliotheken zal aangenomen worden dat de hele Nederlandse bevolking gebruik zal gaan maken van één van de drie gepostuleerde gestileerde basisbibliotheken. In paragraaf 3.7 zal onderzocht worden in welke mate de berekende kosten met dit rekenmodel overeenkomen met de huidige kosten en met de kostenraming als vanuit het huidige aantal vestigingen wordt geredeneerd.

Op de volgende wijze wordt het toekomstige stelsel op hypothetische wijze geconstrueerd met behulp van de drie gestileerde typen basisbibliotheken:

- Van de gemeenten tot 50.000 inwoners is het inwonersaantal opgeteld (8,6 mln. inwoners) en is verondersteld dat alle inwoners gebruik maken van een gestileerde basisbibliotheek voor 25.000 inwoners. Op deze wijze wordt hypothetisch berekend dat er 345 gestileerde basisbibliotheken voor 25.000 inwoners zouden kunnen zijn in alle gemeenten tot 50.000 inwoners. Aansluitend bij de realiteit kan men zich hypothetisch voorstellen dat de huidige 940 vestigingen en 432 bibliotheekorganisaties in de gemeenten tot 50.000 inwoners (zie tabel 2.1) door middel van samenwerkingsverbanden deze 345 gestileerde basisbibliotheken zouden kunnen gaan vormen.¹⁵
- Alle 33 gemeenten met een omvang van 50.000 – 100.000 inwoners worden hypothetisch voorzien van een gestileerde basisbibliotheek 75.000.¹⁶
- Alle 25 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners worden hypothetisch voorzien van een gestileerde basisbibliotheek 150.000 (tabel 3.3).¹⁷

Op deze wijze kan met de beschikbare informatie uit de drie groepsdiscussies de kosten berekend worden van een hypothetisch toekomstig stelsel voor heel Nederland. Met dit rekenmodel bestaande uit 404 gestileerde basisbibliotheken krijgen alle Nederlanders een 'open poort tot kennis'. Het is duidelijk dat dit rekenmodel geen verband

¹⁵ Daarbij moet voor ogen gehouden worden dat de capaciteitsraming voor de gestileerde basisbibliotheek voor 25.000 inwoners uitgaat van één vestiging zonder bibliobusstandplaatsen. Het is waarschijnlijk dat een gestileerde basisbibliotheek met meerdere vestigingen in meerdere kernen en met diverse bibliobusstandplaatsen een omvangrijker personeelsformatie nodig heeft om de kerntaken uit te voeren.

¹⁶ Door in de gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners te veronderstellen dat er een gestileerde basisbibliotheek zal zijn voor 75.000 inwoners wordt het aantal gestileerde basisbibliotheken overschat. In de 34 gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners 'rechtvaardigt' het aantal inwoners 31,6 basisbibliotheek met een omvang van 75.000 inwoners. In het denkmodel wordt uitgegaan van 34 gestileerde basisbibliotheken.

¹⁷ Door in de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners te veronderstellen dat er een gestileerde basisbibliotheek zal zijn voor 150.000 inwoners wordt het aantal basisbibliotheken onderschat. In de 25 gemeenten met meer als 100.000 inwoners 'rechtvaardigt' het aantal inwoners 32,6 gestileerde basisbibliotheek met een gemiddelde omvang van 150.000 inwoners. In het denkmodel wordt uitgegaan van 25 gestileerde basisbibliotheken.

houdt met de werkelijkheid en dat dit hypothetische stelsel niets zegt of suggereert over het aantal vestigingen dat over enige jaren in het openbaar bibliotheekstelsel zal kunnen functioneren en over de vormen van samenwerking die zullen kunnen ontstaan. Dit fictieve en hypothetische stelsel dient louter en alleen om een rekenmodel te bezitten waarmee tot een kostenraming gekomen kan worden voor de uitoefening van de kernfuncties en aanvullende functies van de basisbibliotheken in heel Nederland.

Tabel 3.3 Aantal gemeenten en inwoners in Nederland in 2000 en het aantal hypothetische gestileerde basisbibliotheken

Gemeenten naar grootte	Aantal gemeenten	Aantal inwoners	Totaal aantal inwoners	Omvang gestileerde basisbibliotheek	Berekende aantal gestileerde basisbibliotheken
< 10.000 inwoners	122	877.621	8.639.291	25.000	345
10.000 – 25.000	189	2.751.673			
25.000 – 50.000	169	5.009.997			
50.000 – 75.000	23	1.441.040		75.000	23
75.000 – 100.000	11	927.316		75.000	11
100.000 – 150.000	15	1.863.498		150.000	15
> 150.000 inwoners	10	3.032.781		150.000	10
Totaal	539	15.903.926			404

Bron: CBS, bevolkingsstatistiek en IOO bv

3.7 Landelijk benodigde middelen voor uitoefening functies basisbibliotheek

Met behulp van de gegevens uit tabel 3.2, tabel 3.3 en de additionele inzichten uit de groepsdiscussies kunnen in het rekenmodel de benodigde budgetten geraamd worden om de functies van de 404 gestileerde basisbibliotheken uit te kunnen voeren. (tabel 3.4)

De kosten voor de basisbibliotheken om hun toekomstige functies te kunnen uitoefenen, worden (excl. huisvesting, kwaliteitszorg, WSF-functie, kwaliteits- en ICTimpuls) geraamd op 721 miljoen gulden.

Tabel 3.4 Kosten uitoefening functies van de gestileerde basisbibliotheken: gecorrigeerd voor dubbeltelling kwaliteitszorg

Kenmerken en kosten gestileerde basisbibliotheken	25.000	75.000	150.000	Totaal
<i>Kenmerken gestileerde basisbibliotheek</i>				
Benodigde aantal FTE's per gestileerde basisbibliotheek	11	36	92	
Huidige kosten in gld. per FTE per jaar ¹⁸	67.250 ¹⁹	73.750	80.050	
Gemiddelde kosten collectie en media in gld.	200.000	700.000	1.500.000	
Gemiddelde <i>huidige</i> kosten ICT in gld.	78.000 ²⁰	275.000	600.000	
Huisvesting	excl.	excl.	excl.	
<i>Kostenraming alle gestileerde basisbibliotheken:</i>				
Aantal	345	34	25	404
Aantal FTE's	3.933	1.241	2.285	7.459
Personeelskosten per jaar (x mln. gulden)	264	92	183	539
Materiële kosten per jaar (x mln. gld.)	96	33	53	182
Totaal per jaar (x mln. gld.)	360	125	236	721

Bron: IOO bv

Legenda: bij de berekening van de personeelskosten is gerekend met de benodigde capaciteit met een decimaal achter de komma; om deze reden zijn de personeelskosten enigszins hoger dan het resultaat van $11 \times 67.700 \times 345$; de loonkosten per FTE-medewerker in loondienst zie tabel B3.1 tot en met B3.3.

De berekende capaciteit met het rekenmodel voor elk van drie groepen gemeenten die in het rekenmodel zijn onderscheiden, ligt hoger dan nu ingezet worden in het openbaar bibliotheekwerk (tabel 3.5). Uit tabel 3.5 blijkt dat het rekenmodel redelijk aansluit bij de huidige situatie. Zo blijkt in de gemeenten tot 50.000 inwoners met behulp van het rekenmodel met de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners met één vestiging en geen bibliobusstandplaatsen het berekende aantal formatieplaatsen om de kernfuncties van de basisbibliotheken te kunnen uitvoeren ruim zeshonderd hoger geraamd te worden dan nu beschikbaar zijn (inclusief medewerkers niet in loondienst, vrijwilligers en de facilitaire ondersteuning van de PBC's). Dit maakt het aannemelijk dat met deze capaciteitsraming ook organisatievormen die meer aansluiten bij de realiteit (kleine basisbibliotheken met meerdere kernen en met bibliobusstandplaatsen) met de benodigde, geraamde capaciteit tot stand kunnen komen.

¹⁸ Zie tabellen B3.1 tot en met B3.3.

¹⁹ In de groepsdiscussie voor de raming van de benodigde capaciteit voor de functie-uitoefening van deze gestileerde basisbibliotheek is gesuggereerd om voor deze basisbibliotheek de benodigde mensjaren naar kosten om te rekenen met behulp van f 65.000,- per FTE. Dit komt redelijk overeen met de berekende gemiddelde FTE-kosten voor de bibliotheken in de gemeenten tot 50.000 inwoners.

²⁰ De huidige ICTkosten in de bibliotheken gevestigd in gemeenten tot 50.000 inwoners gedeeld door het aantal gestileerde basisbibliotheken (345).

Tabel 3.5 Huidige capaciteit en geraamde, benodigde capaciteit met het rekenmodel voor drie groepen gemeenten in FTE's

Gemeenten naar omvang aantal inwoners	Huidige arbeidsplaatsen	Benodigde formatie uit rekenmodel	Verschil absoluut	Verschil in %
tot 50.000 inwoners ²¹	3.214	3.933	719	22%
50.000 – 99.999 inwoners	920	1.241	321	35%
100.000 inwoners en meer	2.207	2.285	78	4%
Totaal	6.314	7.459	1.118	19%

Bron: IOO bv

Uit de capaciteitsraming en kostenraming voor de drie typen gestileerde basisbibliotheken zoals deze uit het rekenmodel komen (tabel 3.4), lijkt dat er geen schaalvoordelen zijn te behalen. De gestileerde basisbibliotheek met één vestiging en geen bibliobusstandplaatsen voor een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners heeft gemiddeld 1 miljoen gulden (excl. huisvesting) nodig om de kern- en aanvullende functies van de basisbibliotheek te kunnen vervullen, de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 75.000 inwoners gemiddeld 3½ miljoen gulden (excl. huisvesting) en de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 150.000 inwoners gemiddeld 9,4 miljoen gulden (excl. huisvesting). Feitelijk zal het stelsel echter bestaan uit ruim 1.400 vestigingen die, op enigerlei wijze samenwerkend, de toekomstige basisbibliotheken zullen vormen. Het moet niet uitgesloten worden dat vooral in de gemeenten tot 50.000 inwoners de basisbibliotheken meerdere kleine subvestigingen en filialen zullen hebben in meerdere kernen. De feitelijke kosten van deze situatie zijn met behulp van het rekenmodel niet geraamd.

Met bovenstaande becijferingen moet prudent omgesprongen worden. Het rekenmodel onderscheidt slechts drie typen basisbibliotheken, terwijl in de werkelijkheid honderden verschillende basisbibliotheken zullen gaan ontstaan die bovendien op allerlei wijzen binnen en buiten de branche zullen gaan samenwerken. Ook is het rekenmodel niet in staat om verschillen in dienstverlening en productpakket mee te nemen. De basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 150.000 inwoners heeft waarschijnlijk een geheel ander dienstenaanbod en serviceniveau dan de basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 25.000 of 75.000 inwoners. Dit blijkt ook uit de capaciteitsraming van het rekenmodel voor de ondersteunende kernfuncties. Bij een gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 75.000 inwoners vergen de ondersteunende kernfuncties 22% van de capaciteit van de primaire kernfuncties, bij de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 150.000 inwoners ligt dit percentage op 54%. Hieruit blijkt dat de taken en functies van een grotere basisbibliotheek verschillen met die van een kleinere basisbibliotheek.

²¹ Berekend uit tabel B2.11: 2.754 formatieplaatsen (inclusief vrijwilligers en medewerkers niet in loondienst) + 550 FTE-medewerkers van de PBC's die facilitaire ondersteuning bieden aan de kleine bibliotheken.

Het rekenmodel is primair bedoeld om een globale beredeneerde kostenraming te maken voor de toekomstige functie-uitoefening van de basisbibliotheken in Nederland. Omdat de toekomst nog niet bekend is, moet uitgegaan worden van een aantal aannames zoals het hypothetisch veronderstelde aantal basisbibliotheken en hun gestileerde kenmerken.

Wel kan met behulp van bovenstaande gegevens zonder problemen uitgerekend worden dat in het hypothetische, gestileerde stelsel de mediakosten gemiddeld 25% vormen van de totale kosten (exclusief huisvesting) en 20% van de totale kosten (inclusief huisvesting). Deze gemiddelde kengetallen vertonen een grote mate van gelijkheid met de huidige situatie in het openbaar bibliotheekstelsel. In de volgende paragraaf zal ook op andere wijze de realiteitswaarde van de kostenraming van het toekomstige, gestileerde stelsel onderzocht worden.

3.8 Synthese en conclusies

De beperkingen van het rekenmodel

Om de kosten te ramen van de functie-uitoefening van de toekomstige basisbibliotheken in een toekomstig stelsel is een rekenmodel ontwikkeld. Het rekenmodel maakt het mogelijk om met behulp van drie gestileerde basisbibliotheken de totale kosten te ramen van een gestileerd, hypothetisch stelsel. Deze kostenraming komt ongeveer 70 miljoen gulden hoger uit dan de kosten van het huidige stelsel omdat de nieuwe functies van de moderne bibliotheek zijn doorgerekend: het meer vraaggericht werken, het voorzien in informatiebehoeften op maat, het nadrukkelijker inhoud geven aan de rol van opdrachtnemer, het opstellen van marktbeleid voor specifieke gebruikersgroepen en het leveren van diensten aan specifieke gebruikersgroepen.

Het rekenmodel biedt een globale eerste raming van de kosten van de toekomstige basisbibliotheken en de functies die zij gemiddeld zullen gaan vervullen. Het rekenmodel maakt het *niet* mogelijk om de kosten voor een willekeurige basisbibliotheek, voor een willekeurige gemeente in een willekeurige provincie te berekenen. Daarvoor zijn de parameters in het rekenmodel te beperkt, is de stiling te grof en wordt onvoldoende rekening gehouden met de lokale omstandigheden, historie, ambities en keuzes.

Geraamde kosten uitoefening functies van de gestileerde basisbibliotheken

De totale kosten voor de uitoefening van de primaire en ondersteunende kernfuncties en de aanvullende functies van de gestileerde basisbibliotheken in het hypothetische stelsel waarmee elke Nederlander een open poort heeft tot kennis worden geraamd op 721 miljoen gulden (excl. huisvesting en WSF-functie).

Hiermee zijn 7.460 full-time formatieplaatsen gemoeid. Dit zijn ongeveer 1.120 formatieplaatsen meer (+19%) dan in het huidige openbaar bibliotheekstelsel. Hierin wordt zichtbaar dat in de groepsdiscussies, bij het doordenken van de benodigde capaciteit voor de functie-uitoefening van de toekomstige hoogwaardige, pro-

fessionele basisbibliotheken, afstand is genomen van de status quo. Tevens wordt hiermee duidelijk dat waarschijnlijk ook in duurder organisatievormen dan in het rekenmodel zijn verondersteld (bijvoorbeeld vele kleine basisbibliotheken met meerdere kernen of filialen en met meerdere bibliobusstandplaatsen) alle functies vervuld kunnen worden.

De huidige collectie- en mediakosten zijn – inclusief de PBC's - 137 miljoen gulden (zie bijlage 2). Voor het toekomstig stelsel wordt geraamd dat de collectie- en mediakosten 182 miljoen dienen te zijn (tabel 3.4). Dit is een stijging van bijna 40 procent. Hierin hebben de deelnemers verdisconteerd dat budgetten nu vaak ontoereikend zijn, dat de collecties aanpassingen vergen wanneer er meer doelgroepen zijn, dat er meer aandacht is voor informatieverstrekking “op maat” en dat een hoogwaardiger stelsel ook een hoger ambitieniveau inhoudt.

In de ramingen wordt zichtbaar dat de professionals uit het vak geprobeerd hebben om de consequenties te doordenken van de moderne basisbibliotheek met alle kern- en aanvullende functies zoals de Stuurgroep die heeft doordacht. Het meer vraaggestuurd werken, het maken van collectieprofielen voor onderscheiden doelgroepen, het beantwoorden van vragen “op maat”, het uitlenen en innemen van internetbestellingen, het opstellen en uitvoeren van marktbeleid voor specifieke gebruikersgroepen, het intensiveren van de contactrelaties met subsidiënten en derden, en de aanvullende functies maken onderdeel uit van de capaciteits- en kostenraming van de deskundigen. Tegelijkertijd zijn de deelnemers uitgegaan van hun huidige personeelsformatie om medewerkers in kwantitatieve zin toe te delen aan de kernfuncties en de aanvullende functies. Daarmee, en door de onderlinge gedachtewisseling, is bereikt dat de deskundigen ‘met beide benen op de grond zijn gebleven’ bij het doordenken van de toekomst. Het laatste blijkt ook uit de controle die IOO achteraf heeft uitgevoerd. De gemiddelde formatie waarover de deelnemers aan de groepsdiscussie nu beschikken, is vergeleken met de gemiddelde geraamde capaciteit door de deelnemers bij de toekomstige functievervulling à la Meijer. In twee groepsdiscussie raamt men gemiddeld voor de toekomstige functievervulling dezelfde of iets geringere capaciteit dan waarover men nu beschikt. In één groepsdiscussie overtreft de geraamde toekomstige formatie de huidige formatie van de deelnemers. Gemiddeld voor de drie groepsdiscussies tezamen komt de geraamde toekomstige formatie in sterke mate overeen met de gemiddelde huidige formatie waarover de deelnemers beschikken.

Wenselijke toename van de openingstijden

In de groepsdiscussie zijn de deelnemers uitgegaan van een gestileerde basisbibliotheek met een bepaald aantal openingsuren. Het aantal openingsuren werd door sommige deelnemers als te gering ervaren. In het kader van de doelstelling in het koepelconvenant wordt uitgegaan van een openbare bibliotheek die zich dient te ontwikkelen tot een belangrijke component van de locale, culturele, educatieve en maatschappelijke infrastructuur. Deze bibliotheek moet verbindingen hebben met onderwijs, musea, archieven, podia, boekhandels en an-

dere culturele, educatieve en maatschappelijke voorzieningen. Om deze rol en functie te kunnen vervullen, dient de bibliotheek langer open te zijn dan nu en langer dan waarvan de deelnemers in de groepsdiscussie zijn uitgegaan.

Tabel 3.6 Openingstijden van de gestileerde basisbibliotheek en wenselijke openingstijden voor een bredere functievervulling.

Gestileerde basisbibliotheek	Veronderstelde openingstijd in groepsdiscussie	Wenselijke openingstijden	Toename openingstijden	Aantal	Kosten (x mln. gulden)
25.000	20	32	12	345	10,9
75.000	35	72	32	34	3,2
150.000	52	72	20	25	1,5
Totaal				404	15,6

Legenda: wenselijke openingstijden berekend uit tabel B2.4; de kosten zijn berekend door het aantal gestileerde basisbibliotheek te vermenigvuldigen met de toename van de openingsuren; hieruit is het aantal extra benodigde FTE's bepaald door te vermenigvuldigen met 1,4 (bruto-netto factor) en te delen door de werkweek van 36 uur; vervolgens is het aantal extra benodigde FTE's vermenigvuldigd met de kosten per FTE uit tabel 3.4.

Kostenbesparing door netwerkvorming en samenwerking

Er zijn in de openbare bibliotheekwereld vele ontwikkelingen gaande om te komen tot verdergaande samenwerking en netwerkvorming. De aanbevelingen van de Stuurgroep Meijer sluiten aan bij deze ontwikkelingen en versterken op hun beurt deze ontwikkelingen. Het motief om te komen tot samenwerking en netwerkvorming is het realiseren van doelmatigheidsverbeteringen om daarmee kwaliteitsverbeteringen en nieuwe vormen van dienstverlening te kunnen realiseren. Het aantal kwantitatieve voorbeelden van doelmatigheidsverbeteringen die verwacht worden en/of gerealiseerd zijn, is nog zeer beperkt. Zo kwam in een van de groepsdiscussies naar voren dat door het laten maken van gezamenlijke collectieprofielen een kostenbesparing van 4% mogelijk is, in Limburg wordt verwacht dat de gezamenlijke collectievorming tot een besparing van 10 FTE zou kunnen leiden; terwijl de gemeente Emmen door een herschikking van activiteiten en een verdergaande vorm van samenwerking met de PBC voor de openbare bibliotheek een besparing van acht FTE's realiseert.²² Tenslotte wordt in een studie naar de integratie van de back-office faciliteiten van de Gemeentebibliotheek Utrecht en de PBC becijferd dat de doelmatigheidsverbetering iets meer dan zes procent zou kunnen bedragen.²³

Om tot een raming te komen van de gemiddelde doelmatigheidsverbetering die mogelijk is, wordt uitgegaan van een drietal studies die

²² Informatie van de heer Meerhoff van de Dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn van de Gemeente Emmen. Tegelijkertijd wordt uit het voorbeeld in Emmen duidelijk dat een dergelijke herstructurering ook een belangrijke investering vergt. De gemeente Emmen moet 1,4 miljoen gulden uittrekken (exclusief de inspanningen van de PBC) om de herstructurering kans van slagen te geven. Verder moeten de betrokken beleidsambtenaren daarnaast nog zeer veel tijd steken om een dergelijke herstructurering in goede banen te leiden.

²³ Boer en Croon, Oriëntatie op het samengaan van de Provinciale Bibliotheek Centrale Utrecht en de Gemeentebibliotheek Utrecht: naar een profijtelijke vorm van samengaan voor een eigentijdse dienstverlening aan de klant, Amsterdam 14 maart 2001

de mogelijke doelmatigheidsverbeteringen in bibliotheken hebben geanalyseerd. In alle organisaties bestaan mogelijkheden om de output te verhogen met gelijkblijvende inputs of om de inputs te verminderen bij gelijkblijvende output. Oorzaken voor deze inefficiënties zijn suboptimale organisatievormen, motivatieproblemen en onvoldoende doelmatigheids- en concurrentieprikkels. Dit verschijnsel wordt in de literatuur aangeduid met X-inefficiëntie.²⁴ In een Nederlandse, Belgische en Amerikaanse studie naar de doelmatigheid van (openbare) bibliotheken is de gemiddelde omvang van de mogelijke doelmatigheidsverbetering geraamd. In de analyse wordt rekening gehouden met outputverschillen die samenhangen met bijvoorbeeld de omvang van collectie, de jaarlijkse toename van de collectie en openingsuren. Kwaliteitsverschillen in klantvriendelijkheid en in de wijze waarop informatievragen beantwoord worden, zijn niet in de analyse opgenomen (tabel 3.7).

Tabel 3.7 Mogelijke doelmatigheidsverbeteringen bij bibliotheken

België (1991)	Nederland (1995)	Verenigde Staten (1997)	Aanname IOO
6%	21%	24%	10%

Bron: R. Depré, G. Bouckaert, F. de Smet, *Uitdieping naar efficiëntie en effectiviteit van het menselijk potentieel: Bibliotheek, Leuven, 1991*; R. Goudriaan en D. Moolenaar, *Decentralization and public library performance, OcfEB-research memorandum, Rotterdam, 1995*; Donald F. Vitaliano, *X-inefficiency in the public sector: the case of libraries*, in: *Public Finance Review*, vol. 25, no. 6, November 1997, 629-643.

Omdat het datamateriaal waarop de analyses zijn gebaseerd, dateert uit de jaren tachtig of het begin van jaren de negentig gaat IOO voorzichtigheidshalve uit van een mogelijke doelmatigheidsverbetering van tien procent. Deze voorzichtigheid is ook ingegeven door het gegeven dat de samenwerkings-, fusie- en netwerkprovingen in het openbaar bibliotheekwezen verre van eenvoudig zijn en veel tijd vergen. Om deze processen tot een succes te maken moeten diverse bibliotheekorganisaties, directies, besturen en overheden op één lijn zien te komen.

Samenvatting

De geraamde kosten voor de uitoefening van de kern- en aanvullende functies van de gestileerde basisbibliotheken bedragen – inclusief de huidige huisvestingskosten, de ondersteuning van de kleine bibliotheken door de provincies en de WSF-functie – 920 miljoen gulden (tabel 3.8). De kostenraming voor de toekomstige functie-uitoefening vanuit het rekenmodel wijkt nauwelijks af van de huidige kosten van het stelsel: 915 miljoen gulden (zie tabel B2.8 en B2.9).

Ook een bottum-up beredeneerde kostenraming door het IOO vanuit de administratieve gegevens van *alle* huidige 1.442 bibliotheekves-

²⁴ H. Leibenstein, *Allocative efficiency vs. X-efficiency*, *American Economic Review*, 56, 2, 392-415; Harvey Leibenstein, *Beyond economic man: a new foundation for microeconomics*, Cambridge, 1976, blz. 29 - 47. Zie voor diverse kwantitatieve ramingen van X-inefficiënties in (publieke) sectoren: R. Goudriaan, M.G. Lijesen, J.A. van Dijken, E.A. van Noort en W.H.J. Verhoeven, *Economische effecten van concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve marktrechten, IOO/EIM, Den Haag/Zoetermeer, 1998*.

tigingen met alle kostenverhogende en kostenverlagende factoren die voorzien kunnen worden in het kader van de aanbevelingen van Stuurgroep Meijer en van de afspraken in het koepelconvenant wijkt slechts in beperkte mate af van de gestileerde kostenraming gebaseerd op de inschattingen van deskundigen uit het veld. De kostenverhogende en –verlagende factoren die in de bottom-up benadering zijn beredeneerd betreffen onder andere de professionalisering van vrijwilligers, de permanente uitbreiding van scholingsmogelijkheden, de verruiming van openingstijden voor alle vestigingen, de toename van activiteiten, de reductie van de omvang van de collectie, de toename van databanken, de toename van marketinginspanningen, de bekostiging van de huisvesting volgens normkosten²⁵ en de doelmatigheidswinst vanwege samenwerking en netwerkvorming. Deze bottom-up beredeneerde kostenraming gaat uit van een aantal kwaliteitsverbeteringen die pas aan de orde komen in hoofdstuk 5.²⁶

Voor een toekomstgerichte raming van de kosten van de basisbibliotheek moet verder rekening gehouden worden met de kosten voor een wenselijke toename van de openingsuren en de mogelijke besparing vanwege intensievere samenwerking. De totale kosten worden dan geraamd op 864 miljoen gulden.

²⁵ Wegens het ontbreken van betrouwbare gegevens over de feitelijk gerealiseerde huisvestingskosten binnen het stelsel is in deze studie uitgegaan van een geobjectiveerde ruimtebehoefte, waarop genormeerde kostprijzen per vierkante meter zijn toegepast. Er zijn twee normen gebruikt: de norm die het ministerie van OCenW gebruikt bij de bekostiging van het onderwijs en de huidige marktprijzen voor nieuwbouw.

²⁶ Zie tabel B2.5 in bijlage 2.

Tabel 3.8 Kostenraming functies veronderstelde basisbibliotheken (basisbibliotheek en servicevoorzieningen) (x mln. gld.)

Kostencomponenten	x mln. gld
Geraamde kosten functie-uitoefening gestileerde basisbibliotheken	721
Huidige huisvestingskosten	194
Uitoefening wetenschappelijke steunfunctie (WSF)	5
Toename openingstijden	16
Besparing netwerkvorming en samenwerking (-/- 10%)	-/- 72
Totaal	864

Bron: IOO bv, WSF en ondersteuning door provinciale facilitaire bedrijven: provinciale rekeningen

In bovenstaande kostenraming is nog geen rekening gehouden met de regie- en ondersteuningsrol (hoofdstuk 4) en de kosten van de beoogde kwaliteits- en ICTimpuls (hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6).

4 De regie- en ondersteuningsrol

4.1 Inleiding

Aan de kernfuncties van de basisbibliotheken zijn een viertal ondersteunende taken gekoppeld: beleidsontwikkeling en –beheer, marktontwikkeling en –beheer, productontwikkeling en –beheer en systeemontwikkeling en –beheer. In het huidige stelsel is de provincie verantwoordelijk voor de ondersteuning van kleine gemeenten tot 30.000 inwoners bij de uitoefening van deze taken. Grotere gemeenten worden geacht voldoende draagkracht te hebben om deze taken eigenstandig te (doen) uitvoeren. In de loop der tijd zijn er grote verschillen ontstaan tussen provincies en tussen kleinere regionale eenheden in de wijze waarop vormgegeven is aan de inrichting, financieringswijze en uitvoering van de ondersteuningstaak van bibliotheken.

Naast sturing en ondersteuning van bibliotheken op lokaal niveau kent het openbare bibliotheekstelsel sturings- en regietaken op regionaal en landelijke niveau. In dit hoofdstuk memoreren wij kort welke taken dit zijn, welke uitvoeringsinstellingen hierin een rol spelen, wat er precies gaat veranderen en welke kosten dit met zich meebrengt.

4.2 Regie- en ondersteuning op lokaal niveau

Op lokaal niveau zijn gemeenten momenteel verantwoordelijk voor de omvang en inhoud van het bibliotheekwerk. De bibliotheken worden bekostigd door de gemeenten en hebben daarnaast eigen inkomsten.

De toekomst

In de toekomst is er een landelijk vastgestelde minimale ondergrens voor de omvang, aard en kwaliteit van het bibliotheekwerk. Op lokaal niveau is er de taak zorg te dragen voor de instandhouding van dit minimale basisniveau en daarboven een op de behoeften van de gemeente afgestemd aanbod. Van gemeenten wordt verwacht dat ook zij zich zullen inspannen verbanden te leggen met andere lokale prioriteiten op het terrein van cultuurbeleid, onderwijsbeleid, sociaal beleid, informatiebeleid en de ontmoetingsfunctie.

Er zijn op dit moment nog maar weinig gemeenten die een actief en integraal beleid op het terrein van aanvullende bibliotheekdiensten hebben geformuleerd.

4.3 Regie- en ondersteuning op provinciaal niveau

De zorg voor het ondersteunen van de uitvoerende bibliotheekfuncties van gemeenten met minder dan 30.000 inwoners is op provinciaal niveau gesitueerd. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitoefening van deze taak. Daartoe subsidiëren zij de provinciale bibliotheekcentra, de uitvoeringsinstellingen van deze ondersteuningstaken. Daarnaast is de aansturing van de wetenschappelijke

steunfunctie regionaal gesitueerd. Ook deze taak is neergelegd bij de provincies, die daartoe een subsidierelatie onderhouden met de WSFbibliotheken.

De toekomst

In de toekomst zal de organisatie en aansturing op regionaal niveau zich drastisch wijzigen. De Provincie zal zich vooral gaan richten op de regie van:

- een goede samenwerking tussen basisbibliotheken
- een goede samenwerking tussen basisbibliotheken en andere culturele instellingen
- innovatie en vernieuwing en de daarmee gepaard gaande cultuuromslag.

De provinciale bibliotheekcentra zullen zich gaan ontwikkelen in de richting van regionale facilitaire bibliotheekbedrijven die diverse facilitaire en ondersteunende diensten aanbieden aan onder meer basisbibliotheken. De provincie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van dit transformatieproces van subsidiegerichte naar klantgerichte organisatie.

4.4 Regie- en ondersteuning op landelijk niveau

Landelijke taken zijn het bevorderen van doelmatigheid, kwaliteit, pluriformiteit en samenhang in het stelsel. Tevens behoort het bevorderen van een samenhangend ICTbeleid tot de landelijke taken. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de uitvoering van de landelijke taken.

De toekomst

In de toekomst zal naast het bevorderen van kwaliteit het bewaken van de minimale kwaliteitsnorm een sterker accent krijgen. Ter bewaking van de minimale kwaliteit op lokaal niveau berust op landelijk niveau de taak zorg te dragen voor een systeem van externe kwaliteitstoetsing en certificering. In dat licht zal een transparant systeem van prestatie-indicatoren moeten worden geformuleerd, zodat meer inzichtelijk wordt welke prestaties geleverd zijn met welke middelen.

De verandering van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte organisatie, de uitbreiding van de diversiteit van het dienstenaanbod en de ontwikkeling van nieuwe ICTdiensten vergt een majeure omscholingsoperatie van de medewerkers in het bibliotheekveld. Op landelijk niveau is er de taak het tot stand komen van nieuwe functies met daarbij passende scholingstrajecten te bevorderen en bewaken.

Een vernieuwd en hoogwaardig aanbod van diensten vergt ook een actieve en gevarieerde inzet van communicatiemiddelen en – strategieën tussen bibliotheken en gebruikers en tussen bibliotheken en andere sociale, culturele of educatieve partners. Landelijk is er de taak om het nieuwe imago van het stelsel te communiceren en – voor zover van toepassing – het voortouw bij campagnes te nemen.

4.5 Huidige kosten

De provinciale regie- en ondersteuningsrol

Ter indicatie van de huidige kosten van de provinciale regie- en ondersteuningsrol baseren wij ons op de begrotingen van de provincies. Deze geven bij benadering weer welke kosten er op dit moment gepaard gaan aan het ondersteunen van de <30.000 gemeenten en aan innovaties binnen de provincie. In tabel 4.1. is een overzicht gegeven van de structurele en incidentele provinciale uitgaven ten behoeve van het openbaar bibliotheekwezen. De structurele middelen komen integraal terecht bij PBC's²⁷ en worden – zoals wij in hoofdstuk twee zagen – voor twee derde deel rechtstreeks ingezet voor de ondersteuning van individuele bibliotheken in kleine gemeenten. De rest wordt besteed aan gemeenschappelijke taken als vervoer, bibliobussen en dergelijke.

Tabel 4.1 Kosten in 2001 voor de provinciale regie- en ondersteuningsrol (x 1.000 gld.) en uitgaven per inwoner (1 gld.)

	Provinciale uitgaven bibliotheekwerk x 1.000 gld.		Uitgaven per inwoner x 1 gld.	
	PBC structureel	Vernieuwing incidenteel	PBC < 30.000 gemeente	Vernieuwing totale bevolking
Groningen	4.993	50	14,40	0,10
Friesland	6.108	410	16,10	0,70
Drenthe	4.660	395	46,80	0,80
Overijssel	6.236	510	13,60	0,50
Flevoland	1.012	149	30,70	0,50
Gelderland	13.068	310	13,70	0,20
Utrecht	2.456	565	7,20	0,50
Noord-Holland	7.057	784	10,20	0,30
Zuid-Holland	8.856	557	7,80	0,20
Zeeland	8.579	265	48,00	0,70
Noord-Brabant	9.200	500	9,30	0,20
Limburg	3.500	5.050	6,70	4,40
Totaal	75.725	9.445	12,40	0,60

Bron: Provinciale begrotingen; CBS, Statistische Jaarboek 2001, Voorburg/Heerlen, 2001, blz. 49

Legenda: excl. W.S.F.-subsidies van de provincies (4,8 miljoen gulden)

Afgezet tegen het aantal inwoners per provincie vertonen de ingezette middelen per provincie een grote variëteit. De structurele subsidie aan PBC's ten behoeve van de ondersteuningstaak van <30.000 gemeenten varieert van bijna 7 tot 48 gulden per inwoner van <30.000

²⁷ De hier genoemde middelen geven niet de financiële positie van de huidige PBC's weer. De huidige PBC's verrichten al veel diensten voor >30.000 bibliotheken, die voor deze diensten betalingen aan de PBC's verrichten. Wij laten deze middelen hier buiten beschouwing, omdat die al inbegrepen zijn in de kerntaken van de basisbibliotheken, zoals verwoord in het vorige hoofdstuk

gemeenten. Deze variëteit wordt onder andere verklaard door de structuur van het openbaar bibliotheekstelsel per provincie, de relatieve voorsprong of achterstand van een provincie ten opzichte van de overige provincies²⁸ en de actuele beleidsprioriteiten. Het overzicht in tabel 4.1 is een momentopname.

De incidentele middelen betreffen over het algemeen gelden, die de provincies vrij hebben gemaakt om een start te maken met de wenselijke herstructurering van het openbaar bibliotheekstelsel. Ook op dit terrein verschillen de inspanningen van de provincies onderling sterk. Groningen, Zuid Holland, Gelderland en Noord Brabant investeren ongeveer twintig cent per inwoner aan innovaties. Limburg daarentegen benut ruim vier gulden per inwoner aan innovaties.

De landelijke stelseltaken

Op dit moment is de branchevereniging van de openbaar bibliotheken de Vereniging van Openbare Bibliotheken NBLC uitvoeringsorganisatie voor de meeste stelseltaken. De rijksoverheid onderhoudt daartoe met de Vereniging NBLC een subsidierelatie. Voor de uitvoering van stelseltaken ontvangt de Vereniging NBLC jaarlijks een Rijksbijdrage van 11 miljoen gulden.²⁹

4.6 Toekomstige kosten

Landelijke stelseltaken

Voor de toekomst wordt verwacht dat de uitvoering van landelijke stelseltaken die samenhangen met het instandhouden van het stelsel budgettair neutraal kan geschieden. De kwaliteitsimpuls en ICTimpuls die nodig zijn om tot dit vernieuwde stelsel te kunnen komen bespreken wij separaat in de hoofdstukken vijf en zes. In hoofdstuk zeven komen de landelijke verantwoordelijkheden op dit terrein meer expliciet aan bod.

In de toekomst krijgt de Stuurgroep Bibliotheken op landelijk niveau een belangrijke rol. In de Stuurgroep hebben vertegenwoordigers van de overheden en de bibliotheeksector zitting onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De Stuurgroep begeleidt de herstructurering en legt vraagstukken van zwaarwegend belang voor besluitvorming voor aan het Bestuurlijk Overleg. De Stuurgroep Bibliotheken wordt gedurende de eerste vier jaar die zijn uitgetrokken voor het op gang brengen van de herstructurering ondersteund door een procesmanagement. Na deze vier jaar krijgt de stuurgroep beschikking over een klein secretariaat. Met de kosten van dit secretariaat wordt vooralsnog geen rekening gehouden in de kostenraming.

²⁸ Zo wordt de herstructurering van het Limburgs openbaar bibliotheekstelsel en de extra middelen die beschikbaar zijn, gepositioneerd als een inhaalslag.

²⁹ De stelseltaken die het Departement subsidieert zijn: het bevorderen van de doelmatigheid, van de samenhang, van de kwaliteit, en van de pluriformiteit van het stelsel. Recentelijk is de landelijke regie- en coördinatie op het gebied van ICT als vijfde stelseltaak erkend.

De initiator bij uitstek: de provincie

Om het vernieuwingsproces in het openbaar bibliotheekwezen op gang te brengen en momentum te laten behouden, is volgens de deelnemers aan de workshop 'regie- en ondersteuningsrol' (zie bijlage 2) een belangrijke rol weggelegd voor de provincies. Zij zijn de actor bij uitstek om met voldoende kennis van de lokale omstandigheden een makelaarsrol te vervullen. Daarbij is de provincie voldoende neutraal om de rol van initiator te kunnen vervullen.

De deelnemers aan de workshop waren van mening dat één landelijke blauwdruk contraproductief zou zijn voor het vernieuwingsproces. De situatie in Noord-Limburg is onvergelijkbaar met de situatie in Zuid-Limburg, het initiëren van het vernieuwingsproces in Noord-Brabant is moeilijker dan de start die Limburg heeft gemaakt, de situatie in Flevoland met zes gemeenten is niet te vergelijken met de situatie in Limburg met 50 gemeenten, 50 bibliotheekbesturen en 26 bibliotheekdirecties. Naast het aantal gemeenten, de bestaande institutionele structuren, de aanwezigheid van één of meerdere grote steden per provincie, is de betekenis van de fysieke afstanden in elk van de provincies verschillend. Per provincie moet er sprake zijn van maatwerk en dient het vernieuwingsproces op gang gebracht te worden. De vernieuwingsimpuls dient daarbij als een incrementeel leerproces aangepakt te worden.

De provincie kan in samenwerking met gemeenten, samenwerkingsverbanden en intermediaire organisaties - uitgaande van de aanbevelingen van Stuurgroep Meijer - een visie, een totaalplan en een samenhangend stelsel ontwikkelen. In deze visie en in dit plan kan aangegeven worden op welke wijze de partijen op lokaal en subregionaal niveau kunnen samenwerken. In het plan kunnen de vrijheidsgraden aangegeven worden voor locale differentiatie. Op deze wijze kan het samenhangend stelsel in West-Brabant anders vorm gegeven worden dan het stelsel in Oost-Brabant. De deelnemers aan de workshop hebben - vanuit de diverse ervaringen - geraamd welke beleidsinspanning nodig is om deze initiatiefrol van de grond te tillen. Naar verwachting van de deelnemers dient één beleidsambtenaar gedurende vier jaar tussen de 60 en 80% van zijn of haar tijd hiervoor beschikbaar hebben. Deze tijd en inspanning is nodig om met de betrokkenen een visie en plan te ontwikkelen, om goede analyses te verrichten, om politiek en bestuurlijk draagvlak te krijgen en om goed te communiceren. Iedereen moet het proces begrijpen en met lokale omstandigheden en historische en geografische bijzonderheden moet op zorgvuldige wijze rekening worden gehouden. In sommige provincies wordt deze beleidsinspanning reeds gepleegd (o.a. Friesland en Limburg), in andere provincies zijn deze prioriteiten nog niet bepaald.

Om na de vernieuwingsimpuls de vernieuwing structureel te doen worden, dient volgens de deelnemers aan de workshop deze beleidsinspanning structureel volgehouden te worden.³⁰

Lerend van het Limburgse vernieuwingsproces dient tevens rekening gehouden te worden met een belangrijke beleidsinspanning van de PBC. Zo hebben in Limburg medewerkers van Symbiose 1½ tot 2 mensjaar capaciteit per jaar in de vernieuwingsimpuls moeten stoppen. Er wordt verondersteld dat deze beleidsinspanning indicatief is voor de inspanning die de intermediaire organisaties moeten leveren.

Beleidsprioriteiten en keuzes per gemeente

De actoren op provinciaal en regionaal niveau moeten gezamenlijk een visie en plan ontwikkelen voor het openbaar bibliotheekwerk. Alleen op deze wijze kunnen de overheden (Rijk, provincie en gemeenten) tot een samenhangend stelsel komen en kunnen zij elk op eigen niveau inhoud geven aan hun opdrachtgeverrol.

In de aanbevelingen van de Stuurgroep is de gemeente de primaire opdrachtgever. In het contract dat de gemeenten moeten opmaken, wordt de gewenste omvang van de dienstverlening vastgelegd (onder andere aantal vestigingen, openingstijden, aanvullende dienstverlening, prestatie-afspraken). Om dit te kunnen doen, is het nodig dat de gemeenten bibliotheekbeleid ontwikkelen.³¹ Een goed recent voorbeeld is de conceptcultuurnota van de gemeente Arnhem. In deze nota wordt de politiek een drietal coherente modellen voorgesteld voor het openbaar bibliotheekwerk waaruit gekozen kan worden. De opties zijn duidelijk, de samenhang met de overige culturele voorzieningen in de gemeente zijn helder beschreven en de meerkosten van elk model worden duidelijk aangegeven.³²

Over het algemeen constateren wij echter dat er op gemeentelijk niveau onvoldoende menskracht beschikbaar is om het vernieuwingsproces te implementeren. Globaal besteedt een beleidsambtenaar cultuur of onderwijs twee tot vier uur per week aan het beleidsveld openbare bibliotheek. Volgens de deelnemers aan de workshop is dit te weinig om het vernieuwingsproces van de grond te laten komen. De gemeente moet de opdrachtgeverrelatie met de basisbibliotheek inhoud geven, moet doelgroepen definiëren, moet prioriteren en moet bewust nadenken over de aanvullende (kern)functies die de basisbibliotheek moet gaan uitvoeren. Daarnaast dient de gezamenlijke provinciale en regionale visie lokaal vertaald en geïmplementeerd te worden. Dit kan niet in twee tot vier uur per week.

Voor de gemeenten met een gestileerde basisbibliotheek van 25.000 inwoners wordt uitgegaan van een beleidsinspanning van vier uur per

³⁰ Uiteraard kunnen deze provinciale beleidsinspanningen pas goed geraamd worden als de provinciale regietaken voor de toekomst zijn gedefinieerd en zijn uitgekristalliseerd. In de toekomst kan ook de vervulling van de opdrachtgeverrol naar de provinciale facilitaire bedrijven de nodige capaciteit vergen.

³¹ OCenW, *Open poort tot kennis, op. cit., blz. 25.*

³² Gemeente Arnhem, *Cultuurnota Arnhem 2001-2005-2015; wat wil Arnhem met kunst en cultuur? wat zijn de mogelijkheden? deze concept-cultuurnota biedt u een uitgebreid keuzemenu voor nu en in de toekomst*, Arnhem, s.a., blz. 165-172.

week; bij de gemeenten met een grotere gestileerde basisbibliotheek (75.000 of 150.000 inwoners) wordt uitgegaan van een beleidsinspanning van één dag in de week.

Benodigde middelen

De bovenstaande procesbeschrijving van de regie- en makelaarsrol op provinciaal en gemeentelijk niveau is vertaald naar budgetten.

Per provincie dient één beleidsmedewerker gemiddeld 70% van zijn of haar tijd te besteden aan het vernieuwingsproces.

Daarnaast wordt bij de intermediaire organisaties per provincie een beleidsinspanning verondersteld van gemiddeld 1½ FTE.³³

Voor het vernieuwingsproces zijn externe adviseurs nodig, dienen studies en analyses verricht te worden en moet een belangrijke communicatie-inspanning gepleegd worden. De omvang van deze inspanning wordt per provincie op ¾ miljoen gulden per jaar geraamd. Dit vertoont gelijkens met de inspanning die in Limburg is verricht (3 miljoen gulden in vier jaar) en komt in de orde van het huidige vernieuwingsbudget van de provincies (zie tabel 4.1).³⁴ Als na vier tot vijf jaar de vernieuwingsimpuls is geïmplementeerd, vallen deze middelen vrij.

Tabel 4.2 Benodigde middelen voor de regie- en ondersteuningsrol per jaar (x mln. gld.)

Taken en activiteiten	Kostenraming
<i>Provincies:</i>	
- beleidsvernieuwing en -initiatieven: 8,4 FTE	1,1
- intermediaire organisaties: 18 FTE	2,3
- out-of-pocket-uitgaven	9,0
<i>Gemeenten: 50,1 FTE</i>	6,3
<i>Huidige facilitaire taken PBC's</i>	zie hoofdstuk 3
<i>Landelijke regie- en ondersteuningstaken</i>	11,0
Totaal	29,7

Bron: IOO bv

Er wordt verondersteld dat de gemeenten tot 50.000 inwoners met de 345 gestileerde basisbibliotheken voor een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners een beleidsambtenaar moeten vrijstellen voor het openbaar bibliotheekwerk voor gemiddeld vier uur in de week. Het verkrijgen en behouden van ambtelijk en politiek draagvlak, de vraagarticulatie, het doelgroepenbeleid en de aansturing van de basis-

³³ Mogelijkkerwijs kan deze beleidsinspanning door het heroverwegen van prioriteiten en het aanpassen van dienstenpakket binnen de bestaande budgetten van de intermediaire organisaties gevonden worden.

³⁴ Mogelijkkerwijs kan een deel van de middelen gevonden worden binnen de huidige middelen die aan de PBC worden verstrekt. Hier is bij de kostenraming geen rekening gehouden.

bibliotheek vraagt bij de 59 grotere basisbibliotheken gemiddeld een dag in de week van een beleidsambtenaar.³⁵

De vernieuwingsimpuls en de nieuwe vormen van samenwerking kunnen tot belangrijke besparingen leiden. De raming van deze besparingen zijn reeds verdisconteerd in de uitoefening van de functies van de basisbibliotheek (zie tabel 3.8).

³⁵ 345 gestileerde basisbibliotheken (25.000) en 59 gestileerde basisbibliotheken (75.000 en 150.000); FTE = 36 uur per week en 7,2 uur per dag; kleine gestileerde basisbibliotheken in totaal 38,3 FTE en grotere gestileerde basisbibliotheken 11,8 FTE; veronderstelde arbeidskosten 125.000 gulden per jaar.

5 De kwaliteitsimpulsen

5.1 Inleiding

Volgens de Stuurgroep gaan de veranderingen in de omgeving van het bibliotheekwerk sneller dan het huidige stelsel kan bijbenen. De ontwikkelingen bevinden zich in een stroomversnelling en een vitalisering is nodig om de bibliotheek ook in de toekomst een deskundige kenniswegwijzer en kwaliteitsbewaker te laten zijn.³⁶ In het kader van de vitalisering en de kwaliteitsimpuls benoemt de Stuurgroep een aantal uitdagingen, knelpunten en vereisten waarvoor in het onderhavig onderzoek de kosten zijn geraamd:

- de introductie op korte termijn van een dwingend en samenhangend stelsel van kwaliteitszorg in het openbaar bibliotheekstelsel (par. 5.2);
- het ontwikkelen en gebruiken van marktkennis en het ontwikkelen van cultureel ondernemerschap; in het bibliotheekwerk moet meer vraaggestuurd gewerkt gaan worden, moet ingespeeld worden op de wensen en opvattingen van gebruikers en niet-gebruikers, moeten nieuwe “klanten” gevonden worden (met het bestaande en nieuwe dienstenpakket) en moeten bestaande gebruikers (nog) beter bediend worden (met nieuwe diensten) (par. 5.3);
- de bibliotheek als podium voor cultuuruitingen en de bibliotheek die functioneert in een netwerk van andere bibliotheken en culturele organisaties, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties (par. 5.4);
- het versterken van de human resources in het openbaar bibliotheekwerk; het bibliotheekpersoneel staat voor een ingrijpende cultuuromslag in taken en wijzen van dienstverlening; het beroepsprofiel verandert en verdere professionalisering van het vak en functie-innovatie zijn noodzakelijk; het bibliotheekpersoneel vergrijst, instroom van jonge mensen is noodzakelijk en volgens de Stuurgroep is een forse investering nodig in het “human capital” van de branche (par. 5.5);
- het aanpassen van de huisvesting om nieuwe functies te kunnen vervullen, om de ICTimpuls mogelijk te maken en om de bibliotheek te kunnen laten functioneren als een podium voor cultuuruitingen (par. 5.6);³⁷

Bovenstaande elementen van de kwaliteitsimpuls sluiten aan bij de uitgangspunten van gemeenten, provincies en Rijk in het koepelconvenant. De uitgangspunten zijn dat de herstructurering gericht is op het stelsel als netwerkorganisatie, dat kwaliteit het belangrijkste principe is, dat de gebruiker centraal gesteld wordt, dat de bestuurlijke betrokkenheid van de overheden wordt versterkt en dat het (gezamenlijke) innovatieve en probleemoplossende vermogen van het openbaar bibliotheekstelsel vergroot wordt. Alleen op deze wijze kan

³⁶ OCenW, *Open poort tot kennis, op. cit.*, blz. 17.

³⁷ Dit onderdeel van de kwaliteitsimpuls komt niet rechtstreeks uit de aanbevelingen van de Stuurgroep.

volgens het koepelconvenant de plaats van de openbare bibliotheek ook in de toekomst gewaarborgd worden.

5.2 Kwaliteitszorg en certificering

Kenmerken kwaliteitszorg en certificering

De Stuurgroep Meijer acht het van groot belang dat er op korte termijn een dwingend en samenhangend systeem van kwaliteitszorg in het openbaar bibliotheekstelsel geïntroduceerd wordt. Daardoor wordt de basiskwaliteit van de bibliotheken vastgelegd en periodiek getoetst. Dat maakt het presteren van een basisbibliotheek inzichtelijk voor opdrachtgever en gebruiker en bevordert de transparantie van het stelsel. De Stuurgroep formuleert daarbij reeds een concreet voorstel uit welke elementen het kwaliteitszorgsysteem kan gaan bestaan.³⁸

Om de kwaliteit te kunnen meten, borgen en verbeteren moeten producten en serviceniveaus gedefinieerd worden en dienen registratiesystemen aangepast te worden. Ook zullen instrumenten ingezet moeten worden om regelmatig de klanttevredenheid en medewerkerstevredenheid te kunnen meten. Verder zal de basisbibliotheek middelen nodig hebben om medewerkers op te leiden als kwaliteitszorgfunctionaris en auditors en dienen deze functionarissen ook (deel)tijd te krijgen om hun functie uit te oefenen. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn deels incidenteel (externe begeleiding, kwaliteitshandboek maken, instrumenten ontwikkelen, registratiesystemen opzetten) en deels structureel (regelmatige metingen, doorvoeren van verbeteringen, kwaliteitshandboek aanpassen, interne audits, externe audits, opleidingen). Een deel van de incidentele en structurele kosten bestaat uit out-of-pocket uitgaven (externe advisering, externe certificering, productontwikkeling e.d.), terwijl een ander deel bestaat uit eigen menskracht (ontwikkelen en beschrijven van procedures, opleidingen, overleg e.d.). Naar verwachting speelt de Vereniging NBLC een belangrijke rol bij het vaststellen van certificeringsnormen, bij het ontwikkelen van instrumenten en bij het stimuleren van een vlotte introductie van kwaliteitszorg en certificering in de branche.³⁹

Benodigde financiële middelen

De *incidentele* kosten worden gedurende de ontwikkeling en implementatie geraamd op f 50.000,- en één mensjaar per basisbibliotheek. De out-of-pocket uitgaven zijn benodigd voor de ontwikkeling van het kwaliteitshandboek, de positiebepaling, de ontwikkeling van klanttevredenheidspeilingen en medewerkerstevredenheidsmetingen, het volgen van cursussen door de kwaliteitszorgmanager en de interne auditors, externe advisering en de externe auditing.⁴⁰ Het mensjaar

³⁸ OCenW, *Open poort tot kennis*, op. cit., blz. 35, 36.

³⁹ Zie de stukken ten behoeve van de NBLC-discussie bijeenkomst over kwaliteit en certificering van het openbare bibliotheekwerk van 7 juni 2001.

⁴⁰ In verenigingsverband kan geprobeerd worden om door gezamenlijke instrumentontwikkeling en door het laten ontwikkelen van een standaard kwaliteitshandboek de kosten voor elke deelnemende basisbibliotheek te verminderen.

is benodigd voor diverse medewerkers in de organisatie om het kwaliteitshandboek te ontwikkelen, procedures te schrijven, interne cursussen te geven en te volgen, en de interne audits en interne besprekingen te realiseren. Dat de ontwikkeling en implementatie van een kwaliteitssystem deze inzet aan capaciteit vergt is een ervaringsfeit van vele organisaties.

De *structurele* kosten worden geraamd op f 25.000,- en 0,1 mensjaar per basisbibliotheek. De structurele out-of-pocketkosten zijn jaarlijks nodig voor de diverse onderzoeken en peilingen (gebruikerspeilingen, mystery shopping, medewerkerstevredenheidsenquêtes e.d.) en de cursussen die medewerkers regelmatig zullen volgen om kwaliteitszorgmanager te kunnen zijn of interne auditor. Voor de verbeteringsacties, de uitvoering van klachtenprocedures, interne audits, cursussen en de implementatie van verbeteringen is gemiddeld 0,1 mensjaar per jaar nodig.

5.3 Meer vraaggestuurd werken

Kenmerken meer vraaggestuurd werken

Om in een informatiemaatschappij de toegankelijkheid van de beschikbare informatie voor een breed publiek mogelijk te maken zal de bibliotheek van de toekomst zich actiever moeten richten op de mogelijkheden en wensen van de markt. Dit wordt urgenter naarmate de beschikbare informatie toeneemt. Er bestaat het gevaar dat bestaande maatschappelijke ongelijkheden worden versterkt. Tegelijkertijd heeft de openbare bibliotheek ook de kans om dit gevaar te verkleinen. Bibliotheken die hun gebruikers goed kennen, hebben de grootste kans om succesvol op de mogelijkheden in te spelen.

Ook omdat de gebruikers van de openbare bibliotheek niet gemakkelijk “met de voeten zullen stemmen” door gebruik te maken van een bibliotheek in een andere gemeente, is het van belang dat de basisbibliotheken de gebruikers beter kennen. In een meer vraaggestuurd stelsel dient de rol en invloed van gebruikers beter verankerd te worden. Dit kan door middel van gebruikersonderzoeken, klantenpanels en marktonderzoek. Het is daarbij van belang dat de kwaliteit van de dienstverlening en het productpakket regelmatig wordt getoetst bij groepen gebruikers.

Als resultaat van meer vraaggestuurd werken zal de productinnovatie toenemen, zal het dienstenaanbod verbreed worden, zal waar nodig gekomen worden tot informatieverdieping en -bemiddeling, zullen variaties in servicepunten en vormen van dienstverlening aangebracht worden en zal een actief beleid gevoerd worden om nieuwe doelgroepen te bereiken met een passend productassortiment.

Benodigde financiële middelen

De ontwikkeling van gebruikersonderzoek, klantenpanels, het segmenteren van de klantgroepen en dergelijke vergt naar verwachting per basisbibliotheek *eenmalig* f 150.000,- . Daarbij wordt er van uit

gegaan dat door samenwerking tussen bibliotheken en door gezamenlijke productontwikkeling in verenigingsverband de eenmalige kosten niet hoger liggen.

Om in het dagelijks functioneren van de basisbibliotheken de (potentiële) gebruiker centraal te kunnen blijven stellen, dient bij voortdurende marktonderzoek gedaan te worden, regelmatig over de segmentatie van gebruikers- en doelgroepen nagedacht te worden, dient de collectie en de informatievoorziening van tijd tot tijd aangepast te worden en moet het ontwikkelen van nieuwe vormen van dienstverlening een tweede natuur worden van het management en de medewerkers van de nieuwe openbare bibliotheken.

Tegelijkertijd dienen de nieuwe basisbibliotheken een podium te bieden voor culturele en maatschappelijke activiteiten (muziek, voorstellingen, lezingen, tentoonstellingen).

Structureel dient circa 4% van het bibliotheekbudget additioneel beschikbaar te komen om klantgericht en innoverend te kunnen werken, om de (potentiële) vraag van gebruikers, doelgroepen en niet-gebruikers te leren kennen, om regelmatig de collectie en informatievoorziening aan te passen, om het producten- en dienstenpakket bij te stellen en om culturele activiteiten te kunnen uitvoeren.⁴¹

5.4 De basisbibliotheek als netwerkorganisatie

Kenmerken van de basisbibliotheek als netwerkorganisatie

Volgens de Stuurgroep Meijer en het koepelconvenant wordt het openbaar bibliotheekstelsel een netwerkorganisatie. De openbare bibliotheek gaat functioneren in een netwerk van andere bibliotheken en in een netwerk met onder andere culturele organisaties, onderwijsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Op deze wijze komt de klant meer centraal te staan en ontstaat vernieuwing en kwaliteitsverbetering.

Benodigde financiële middelen

Naar verwachting vergt dit element van de kwaliteitsimpuls niet zozeer additionele middelen voor het nieuwe stelsel. Door nieuwe vormen van samenwerking komen meer middelen beschikbaar en kunnen middelen efficiënter aangewend worden.

De mogelijke doelmatigheidswinst van een toegenomen samenwerking tussen bibliotheken onderling is bij de raming van de kosten voor de functie-uitoefening van de basisbibliotheken reeds “ingeboekt” (zie tabel 3.8).

Door de nieuwe vormen van samenwerking met culturele organisaties, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties kunnen op lokaal niveau bestaande (publieke) middelen efficiënter ingezet worden. Wel dienen in het herstructureringsproces op lokaal niveau oplossingen gevonden te worden voor de bestaande politieke, bestuurlijke en bureaucratische versnippering en verkokering tussen de

⁴¹ Dit percentage is gebaseerd op de ervaringscijfers van een enkele bibliotheek die reeds een eind gevorderd is in het meer centraal stellen van de gebruikers en in het aanbieden van cultuuruitingen.

diverse beleidsterreinen en instellingen (cultuur, onderwijs, sociaal beleid, maatschappelijke werk, openbare bibliotheek). Deze verkokering is niet altijd op eigen kracht door de directie van de openbare bibliotheek te doorbreken.

Het is denkbaar om op lokaal niveau stimuleringsmiddelen beschikbaar te stellen om bovengenoemde nieuwe vormen van samenwerking tussen de basisbibliotheek en de culturele, educatieve en maatschappelijke instellingen te bevorderen. Omdat de benodigde omvang van dergelijke stimuleringsmiddelen sterk lokaal bepaald zijn, kan hiervoor geen algemene vuistregel gehanteerd worden voor heel Nederland. Om deze reden is voor dit element van de kwaliteitsimpuls een PM-post opgenomen in de kostenraming.

5.5 Versterking van de human resources in het stelsel

Managementscapaciteit

Om het stelsel duurzaam te herstructureren en te vernieuwen, moet het management tijd kunnen vrijmaken om alle veranderingsprocessen te initiëren, te begeleiden, te monitoren en te kunnen bijstellen. Elk van de beoogde veranderingen (de introductie van kwaliteitszorg, de grootschalige introductie van ICT, het centraal stellen van de gebruiker, de toenemende samenwerking met andere bibliotheken en culturele en educatieve organisaties, het intensief betrekken van de lokale overheden bij de te maken keuzes) vergt de volle aandacht van het management om kans op succes te hebben. Zonder directies en managers die deze veranderingstrajecten intensief kunnen initiëren en monitoren, zal de herstructurering snel doodlopen.

IOO raamt dat het management 50% van zijn tijd hieraan moet kunnen besteden; tijd die nu niet beschikbaar is naast alle lopende zaken. Deze tijd is nodig om de kwaliteitszorgsystemen te implementeren, om nieuwe functies te introduceren, om intensievere relaties aan te gaan met opdrachtgevers, en om met andere bibliotheken, culturele, educatieve en maatschappelijke instellingen intensiever te gaan samenwerken. Deze ingrijpende veranderingen komen zonder intensieve betrokkenheid en inzet van het topmanagement van de basisbibliotheken niet van de grond. Deze tijd is ook nodig om tot goede beslissingen te kunnen komen, om eventueel externe deskundigheid bij het veranderingsproces te betrekken, en om de organisatie bij de veranderingen te betrekken. Indien de samenwerkings- en fusieprocessen in het stelsel goed vorm gegeven worden, komt managementcapaciteit beschikbaar om de helpende hand te reiken aan managers en directies.

IOO raamt dat vanuit het hypothetische, toekomstige stelsel dat de 404 managers van de gestileerde basisbibliotheken 50% van hun tijd aan de herstructurering en aan de vernieuwing moeten kunnen be-

steden.⁴² De additionele kosten die hiermee gepaard gaan, belopen 18 miljoen gulden. Met deze middelen kunnen de taken die het management en de directies niet meer zelf kunnen uitoefenen door andere, nieuwe (tijdelijke) medewerkers uitgevoerd worden.

Verandering van de functieopbouw

De huidige personeelsbezetting in het openbaar bibliotheekwezen oefent voor 15% taken uit die behoren bij lagere functies, voor 80% taken die behoren bij middelbare functies en voor 5% taken die behoren bij hogere functies. Met deze personeelsformatie bezit het stelsel te weinig vernieuwingskracht en is de kans groot dat het herstructureringsproces niet duurzaam zal zijn. Binnen redelijke termijn moet gestreefd worden naar een transformatie van de personeelsformatie in het stelsel. De wenselijke opbouw om voldoende vernieuwingskracht in het stelsel te hebben en te behouden is: 30% lagere functies, 40% middelbare functies en 30% hogere functies.⁴³ Deze transformatie zal de structurele kosten van het openbaar bibliotheekstelsel met 25 miljoen gulden doen vermeerderen.⁴⁴

Om- en bijscholing ten behoeve van vraaggestuurd werken

Dit onderdeel van de kwaliteitsimpuls behelst dat de medewerkers minder functiegericht gaan werken en opgeleid worden. Dat medewerkers meerdere taken kunnen uitvoeren en ook met nieuwe media kunnen omgaan. Iedereen in de frontoffice is klantgericht en bezit klantgerichte vaardigheden. Deze veranderingen betekenen ook een belangrijke cultuuromslag.

De kostenraming voor deze vernieuwingsimpuls:

- er is structureel 3% van het personeelsbudget nodig voor permanente scholing van het personeel.
- Daarboven is incidenteel voor een periode van vier jaar een extra scholingsbudget vereist van 7% van het personeelsbudget. Dit budget is bedoeld voor om- en bijscholing, functie-innovatie, trainingen, uitvoeren, feedback geven, ontbrekende capaciteit opvullen; nieuwe vaardigheden moeten onderdeel gaan uitmaken van het dagelijks handelen.⁴⁵

⁴² De loonkosten van de managers van de 345 gestileerde basisbibliotheken met een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners worden verondersteld 85.000 gulden per jaar te zijn, van de 34 managers van de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 75.000 inwoners 100.000 gulden en de 25 managers van de gestileerde basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 150.000 inwoners 125.000 gulden

⁴³ Inschatting van IOO gebaseerd op de diepte-interviews en personeelsplanningen van bibliotheken die hierin vooroplopen.

⁴⁴ Voor de lagere functies is uitgegaan van gemiddelde personeelskosten van 45.000 gulden per jaar, voor de middelbare functies van 75.000 gulden per jaar en voor de hogere functies van 110.000 gulden per jaar.

⁴⁵ De huidige personeelskosten bedragen 407 miljoen gulden (tabel B2.8). Wordt rekening gehouden met de benodigde uitbreiding van de personeelsformatie vanuit het rekenmodel van 19% dan gaan de personeelskosten 476 miljoen gulden bedragen.

Samenvatting kostenraming versterking human resources

De *incidentele kosten* voor de versterking van de human resources in het stelsel bedragen 130 miljoen gulden. Aangenomen wordt dat deze incidentele kosten in een periode van vier jaar dit niveau gaan bereiken.

Managementcapaciteit vrijmaken	46 mln. gld.
Om- en bijscholing	84 mln. gld.
Totaal	130 mln. gld.

De *structurele kosten* voor de versterking van de human resources in het stelsel nemen met 39 miljoen gulden toe. De transformatie van de personeelsbezetting zal een geleidelijk proces zijn. In de meerjarenraming wordt aangenomen dat hiervoor acht jaar nodig is.

Transformatie personeelsopbouw	25 mln. gld.
Permanente scholing personeel	14 mln. gld.
Totaal	39 mln. gld.

Zowel de incidentele als de structurele kosten worden voorwaardelijk geacht voor het wetslagen van het herstructureringsproces.

5.6 Aanpassing van de huisvesting

Op nieuwe functievervullingen, samenwerking met culturele en educatieve instellingen, groepsgericht werken, vraaggestuurd werken, ingaan op informatiebehoeften, het creëren van ontmoetingsruimtes, de grootschalige introductie van ICT et cetera, et cetera kan over het algemeen met de huidige huisvesting niet goed ingespeeld worden. Geraamd wordt dat voor andere en betere huisvesting een structurele kostenverhoging nodig is van 85 miljoen gulden (de middenvariant van de huisvestingskosten in bijlage 2).⁴⁶ Met deze kwaliteitsverhoging kunnen de basisbibliotheken ook andere en betere inventaris aanschaffen voor de nieuwe functie-uitoefening.

⁴⁶ Naar verwachting vergen deze additionele huisvestingskosten niet geheel nieuwe middelen. De omvang van de additionele huisvestingskosten is bepaald door uit te gaan van het benodigde volume en de kosten per vierkante meter. In de berekende huisvestingskosten is daarmee gecorrigeerd voor het feit dat gemeenten de huisvestingskosten niet (volledig) doorbelasten aan de openbare bibliotheek, dat de wijze van doorbelasting per gemeente verschilt, en dat voor de nieuwe functieuitoefening nieuwe en andere ruimten nodig zijn.

6 De ICTimpuls

6.1 Inleiding

Het deelonderzoek dat door M&I/Partners wordt uitgevoerd in het kader van het financieel onderzoek bibliotheken richt zich op de kosten van de ICTimpuls bij de herstructurering van de openbare bibliotheken. Een van de hoofddoelstellingen van de herstructurering is om te komen tot een grootschalige toepassing van ICT in de openbare bibliotheekwereld. In dit hoofdstuk zal nader uiteengezet worden op welke wijze aan de ICTimpuls vorm kan worden gegeven en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Daarbij is ervan uitgegaan dat de ICT impuls gericht is op het realiseren van de virtuele bibliotheek.⁴⁷

De huidige ICTuitgaven in de openbare bibliotheekwereld zijn moeilijk in kaart te brengen.⁴⁸ De meeste bibliotheken hebben wel een post 'administratie- en automatiseringskosten', maar dat betreft voornamelijk de vaste lasten die benodigd zijn voor beheer, licenties en vervanging van hardware. Nieuwe digitale diensten worden veelal gefinancierd uit stimuleringsfondsen, en via verschillende subsidie-stromen. De inschatting van de ICTimpuls om te komen tot een virtuele bibliotheek kan om die reden niet gebaseerd worden op reeds uitgevoerde projecten: het aantal projecten is niet groot, en uit de financiële informatie over de projecten vallen niet rechtstreeks de gegevens af te leiden om betrouwbaar te kunnen extrapoleren. De cijfers die voorhanden waren (Kenniswijk, Oss) zijn wel gebruikt bij het inschatten van de kosten.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een drievoudige doelstelling voor de ICT impuls:

- de ICTinfrastructuur op een voldoende niveau brengen;
- de gedefinieerde kernfuncties na herstructurering ondersteunen met de juiste inzet van ICT;
- de digitale dienstverlening van openbare bibliotheken op een hoger niveau brengen.

In het onderzoek zijn op basis van de hierboven genoemde drievoudige doelstelling drie hoofdgroepen ICTinvesteringen geïdentificeerd, die zijn uitgewerkt op lokaal niveau (de basisbibliotheek), op provinciaal niveau en op landelijk niveau (centrale ontwikkelingen). Het daarbij gebruikte model is beschreven in paragraaf 6.2. Elk onderdeel van de ICTimpuls is vervolgens in een aparte paragraaf uitgewerkt. In de laatste paragraaf (paragraaf 6.6) wordt als eindresultaat van dit deelonderzoek een samenvattend overzicht gegeven van de

⁴⁷ De virtuele bibliotheek gaat verder dan alleen de toepassing van ICT. In dit hoofdstuk is de virtuele bibliotheek vanuit de ICT invalshoek benaderd, waarbij daarmee samenhangende aspecten, zoals het beschikbaar stellen van informatie, ook meegenomen zijn. Niet meegenomen zijn de kosten die verbonden zijn aan andere aspecten van de virtuele bibliotheek, zoals personele consequenties en veranderingen in de bedrijfsprocessen.

⁴⁸ In de Group System bijeenkomsten zijn de huidige kosten van ICT per gestileerde basisbibliotheek geraamd. Deze kostenraming bevat in onvoldoende mate de kosten die nodig zijn om de virtuele bibliotheek gestalte te geven (zie hoofdstuk 3).

gewenste ICTinvesteringen in de openbare bibliotheeksector voor de komende vier jaar.

6.2 Model voor de ICT impuls

Op basis van de geschetste drievoudige doelstelling van de ICT impuls kunnen drie ICTcomponenten onderscheiden worden:

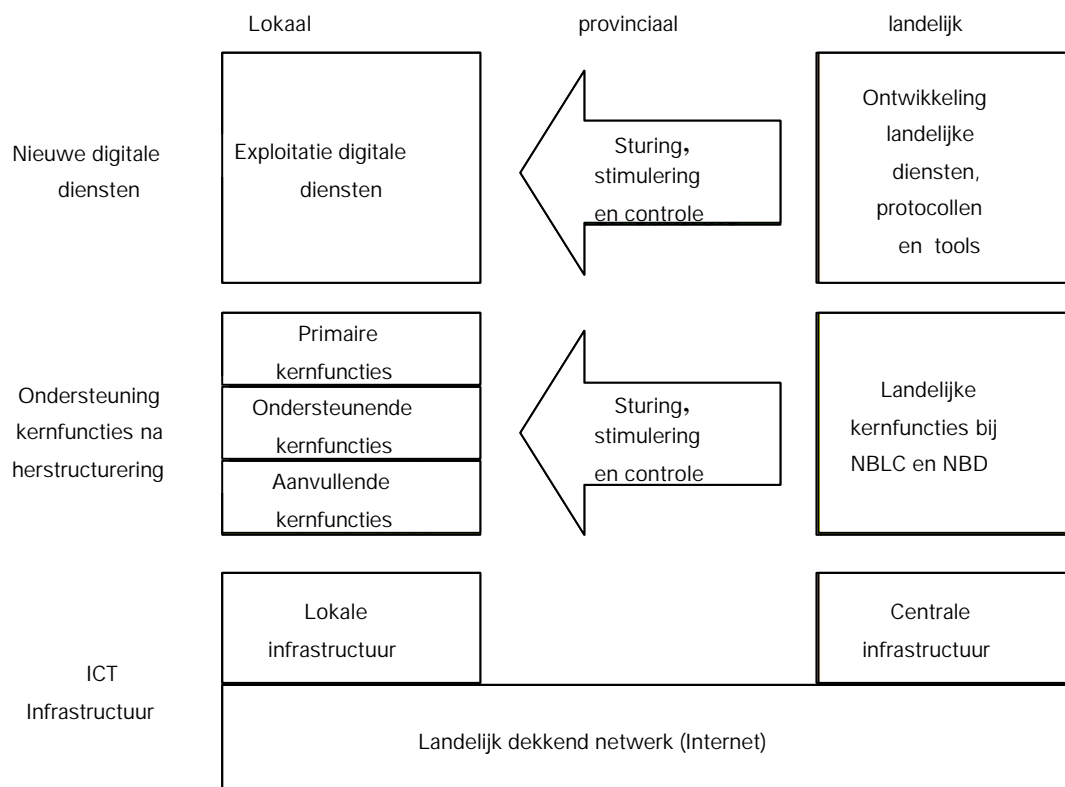
- ICT infrastructuur,
- ICT ter ondersteuning van de kernfuncties na herstructurering,
- Nieuwe digitale diensten.

Daarnaast kent het (toekomstige) bibliotheekstelsel een indeling in drie niveaus:

- Landelijk,
- Provinciaal,
- Lokaal (de basisbibliotheek).

Ten behoeve van de afbakening zal de inzet van ICT in de openbare bibliotheeksector worden uitgedrukt in de twee hierboven genoemde dimensies: het betreffende onderdeel van de ICT impuls en de plaats in het nieuwe bibliotheekstelsel. Daarnaast zal in het overzicht onderscheid worden gemaakt tussen initiële investeringen en jaarlijkse exploitatiekosten.

Op basis van deze componenten en niveaus is in onderstaande figuur een overzicht gegeven van de gewenste inzet van ICT ten behoeve van de dienstverlening van de openbare bibliotheken.



Zoals in het bovenstaande schema te zien is, gaan wij ervan uit dat de verschillende ICTontwikkelingen voornamelijk op het niveau van de basisbibliotheek danwel landelijk zullen plaatsvinden. Provinciaal is wel een belangrijke rol voorzien in stimulering van samenwerking tussen basisbibliotheeken, bij het opstarten van projecten en bij het ondersteunen daarvan. Tevens heeft de provincie een belangrijke taak bij het bewaken van de besteding van de middelen en bij het stimuleren van locale toepassingen van de resultaten van landelijke ontwikkelingen. Tenslotte kan op provinciaal niveau een belangrijk deel van de locale taken door middel van uitleen geconcentreerd worden waardoor schaalvoordelen behaald kunnen worden.

6.3 ICT Infrastructuur

6.3.1 Componenten en uitgangspunten

Landelijk dekkend netwerk

Om de virtuele bibliotheek te realiseren en leverantie van digitale diensten via internet of een intranet mogelijk te maken, moeten alle vestigingen die publieke informatievoorziening in hun takenpakket hebben, via een breedbandige verbinding worden aangesloten op het internet. Centraal moet hiertoe worden aangesloten op de landelijke netwerkstructuur waarmee de beoogde diensten kunnen worden aangeboden. Het ligt voor de hand om hiervoor aan te sluiten bij reeds bestaande initiatieven zoals bijvoorbeeld Kennisnet zonder daarbij vooruit te lopen op nog te maken keuzen. In het kostenoverzicht zijn wij uitgegaan van Kennisnetaansluitingen, waarbij voor de berekening de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- Alle 512 bibliotheekorganisaties (tabel 2.1) hebben een hoofdvestiging, van waaruit de ICT dienstverlening plaatsvindt. De centrale ICTinfrastructurele voorzieningen zijn in de hoofdvestiging gelokaliseerd.
- De 59 grote hoofdvestigingen⁴⁹ (werkgebied > 50.000) worden aangesloten met een 4Mb/1Mb aansluiting, de overige 453 hoofdvestigingen met een 1Mb/128Kb aansluiting.
- De overige 930 vestigingen worden opgedeeld in 130 grote vestigingen met een werkgebied > 15.000 en 800 kleine vestigingen met een werkgebied < 15.000. De grote vestigingen worden aangesloten met een 1Mb/128Kb aansluiting, en de kleine vestigingen met een 512Kb/128Kb aansluiting.
- Er zijn 100 bibliobussen. Voor bibliobussen zal een speciaal soort aansluiting moeten worden gemaakt, bij voorbeeld een satelliet-aansluiting. Aangezien dat soort aansluitingen zich op dit moment nog in de experimentele fase bevindt kunnen daar nog geen inschattingen van de kosten voor gemaakt worden.

Ook op provinciaal niveau zijn aansluitingen op het landelijke netwerk voorzien:

⁴⁹ De gestileerde basisbibliotheeken in het rekenmodel dat IOO heeft gebruikt om de kosten van het toekomstig stelsel te ramen.

- De provincies c.q. de provinciale ondersteuningsorganisaties hebben een belangrijke taak in de regionale informatievoorziening naar bibliotheken, en zullen daarvoor gebruik gaan maken van gemeenschappelijke voorzieningen zoals intranet.
- In de huidige situatie zijn een aantal functies van de basisbibliotheek, zoals catalogusbeheer en automatisering, voor kleinere bibliotheken provinciaal belegd. Dat zal in een aantal gevallen ook zo blijven. Voor de totale investeringen in de ICT infrastructuur heeft dat nauwelijks consequenties, voor het soort aansluitingen op de verschillende lokaties wel.

Bij de berekening is uitgegaan van twee 1Mb/128Kb aansluitingen per provincie, hetgeen neerkomt op 24 aansluitingen in totaal.

Om een goed beveiligd bibliotheek-intranet te kunnen realiseren dienen de 1.164 vestigingen in een Virtual Private Network (VPN) aan elkaar gekoppeld te worden. Hiervoor zal per locatie een router geplaatst moeten worden, die geschikt is om een VPN te ondersteunen. Voor deze routers wordt een afschrijvingstermijn van vijf jaar gehanteerd. Daarnaast zal het VPN centraal beheerd moeten worden. Omwille van de berekening wordt uitgegaan van een ordegrrootte van vijf FTE systeembeheer.

Locale infrastructuur

In de huidige situatie zijn er circa 4.000 werkplekken voor medewerkers (het was 3.114 in 2000 en neemt de afgelopen 3 jaren jaarlijks met ca. 900 per jaar toe), en het aantal publieke werkplekken is ca. 3.800 (was 2.800 in 2000, en neemt de afgelopen 3 jaren jaarlijks met ca. 1.000 toe). Als basis voor de berekening van de toekomstige kosten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het aantal PC's voor medewerkers wordt naar 6.000 gebracht (6.303 FTE's, waarbij een groot percentage in deeltijd werkt). Dat zijn 2.000 nieuwe werkplekken.
- Het aantal PC's voor publiek wordt 12.000 (gemiddeld 10 per vestiging, ongeveer 1 PC per 350 leden). Dat zijn 8.200 nieuwe werkplekken. Het veel grotere aantal publieks-PC's is realistisch in het concept voor de virtuele bibliotheek en sluit aan bij het idee van de digitale trapveldjes⁵⁰.
- Alleen de extra PC's behoren tot de ICTimpuls om te komen tot de virtuele bibliotheek. Vervanging van de reeds aanwezige PC's is al in de huidige begroting opgenomen, evenals het beheer ervan (zie hoofdstuk 3).
- Voor deze extra werkplekken is additioneel systeembeheer nodig. Uitgegaan is van 1 FTE systeembeheer per 100 werkplekken, dus in totaal 102 FTE.
- PC's en servers worden afgeschreven in vier jaar tijd. De afschrijvingskosten zijn in de exploitatie opgenomen als reservering voor vervanging na vier jaar.

Een ander onderdeel van de lokale infrastructuur betreft de webser-

⁵⁰ Met de term 'digitale trapveldjes' van minister van Boxtel wordt een fysieke locatie bedoeld, waar inwoners van een achterstandswijk maar ook andere minder bemiddelde groepen gebruik kunnen maken van moderne ICT toepassingen.

vers en applicatieservers. Door de herstructurering zal op lokaal niveau het aantal benodigde servers niet significant groter worden, waardoor op dit punt geen impuls nodig is.

Binnen dit kader is niet uitgewerkt welke infrastructurele oplossing moet worden gekozen. Mogelijk kan middels een oplossing met thin clients⁵¹ een kostenbesparing worden gerealiseerd, maar dat dient nader te worden uitgewerkt.

Zelfbedieningsbalies

Een ander aspect van de lokale infrastructuur betreft de zelfbedieningsbalies. Met name in grotere bibliotheken worden uitleenbalies of betaalpunten omgevormd tot zelfbedieningspunten. Self-service uitleenbalies vereisen aanzienlijke investeringen, maar deze kunnen (en moeten) snel worden terugverdiend door vermindering van de personele kosten. Bij het bepalen van de kosten hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Alleen de 59 grote bibliotheekorganisaties⁵² krijgen self-service uitleenbalies. Bij de kleinere organisaties is het niet renderend.
- Van de grotere organisaties krijgen de grote vestigingen met een werkgebied groter dan 25.000 2 self-service balies, de andere vestigingen 1. Wij gaan ervan uit dat van de 512 vestigingen er 108 (2 per organisatie een werkgebied groter dan 25.000 hebben. Het aantal self-servicebalies wordt dan $108 * 2 + 394 = 610$.
- Het aantal reeds aanwezige selfservicebalies is 50, dus aanschaf is 560.
- De exploitatiekosten kunnen betaald worden uit de besparing op de personele kosten.

Centrale infrastructuur

Momenteel is er geen centrale infrastructuur aanwezig. Het is zeer waarschijnlijk dat in de komende jaren op centraal niveau behoefte ontstaat aan een aantal goed beheerde webservers en applicatieservers ten behoeve van de ondersteuning van nieuwe digitale diensten. Een belangrijk initiatief in dit kader is de inrichting van de landelijke bibliotheekwebsite en het beheer ervan onder regie van de Vereniging NBLC. Het inrichten en beheren van een centrale infrastructuur is meegenomen in de exploitatie van nieuwe digitale diensten.

6.3.2 Ambitieniveau

Over vier jaar zijn alle bibliotheekvestigingen met breedband aansluitingen aangesloten op internet en voorzien van up-to-date apparatuur. Overigens is momenteel al 97% van de vestigingen op internet aangesloten, zij het veelal via minder snelle verbindingen.

⁵¹ Dit is een oplossing waarbij alle client-applicaties op een server staan en op de werkplek alleen een beeldscherm, een toetsenbord en een muis aanwezig zijn.

⁵² De gestileerde basisbibliotheken in gemeenten met meer als 50.000 inwoners in het rekenmodel van IOO om de kosten van het toekomstige stelsel te ramen.

6.3.3 Kosten

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten is in de onderstaande tabel een inschatting opgenomen van de kosten om de ICTinfrastructuur op redelijk niveau te brengen.

Tabel 6.1 Totale kosten ICT Infrastructuur (x 1.000 gld.)

Onderdeel ICT impuls	Initiële Investing per eenheid	jaarlijkse exploitatie per eenheid	aantal eenheden	totale initiële investering	totale jaarlijkse exploitatie na vier jaar
<i>Landelijk dekkend netwerk</i>					
Aansluitingen:					
- Provinciale aansluitingen	0,3	21	24	7	504
- grote hoofdvestigingen	0,3	88	59	18	5.192
- overige hoofdvestigingen	0,3	21	453	130	9.072
- grote vestigingen	0,3	21	130	38	2.667
- kleine vestigingen	0,3	9,3	800	247	7.663
- bibliobussen			100	PM	PM
VPN structuur:					
- aangepaste locale routers	5	1	1.466	7.330	1.466
- remote beheer		100	5		500
<i>Totaal landelijk dekkend netwerk</i>				<i>7.770</i>	<i>27.064</i>
<i>Locale infrastructuur</i>					
- werkplekken voor medewerkers	4	1	2.000	8.000	2.000
- publieke werkplekken	4	1	8.200	32.800	8.200
- mobiele werkplekken	8	2	100	800	200
- self service balies	30		560	16800	
- systeembeheerders		100	102		10.200
<i>Totaal locale infrastructuur</i>				<i>58.400</i>	<i>20.600</i>
Totale kosten ICTinfrastructuur				66.170	47.664

Investerings en aansluitingen op het netwerk worden evenredig over vier jaar verdeeld. De vernieuwing van de locale infrastructuur en het realiseren van aansluitingen op een landelijk netwerk zijn aanpassingen die lokaal worden uitgevoerd. Deze aanpassingen dienen te worden afgestemd op de herstructureringsactiviteiten.

De opgenomen exploitatiekosten in tabel 6.1 zijn de totale jaarlijkse exploitatiekosten na vier jaar als alle vestigingen zijn aangesloten en het begrote aantal werkplekken volledig is gerealiseerd. De exploitatiekosten worden evenredig opgebouwd over vier jaar.

In tabel 6.2 zijn de kosten per jaar weergegeven, afgerond op miljoenen gulden.

Tabel 6.2 ICT infrastructuur uitgesplitst per jaar (x mln. gld.)

Onderdeel ICT impuls	1 ^e jaar	2 ^e jaar	3 ^e jaar	4 ^e jaar	Totale Kosten	Exploitatie na vier jaar
<i>Enmalige investeringen</i>						
- Landelijk dekkend netwerk	2	2	2	2	8	
- Locale infrastructuur	14	15	15	15	59	
<i>Totaal eenmalige investeringen</i>	<i>16</i>	<i>17</i>	<i>17</i>	<i>17</i>	<i>67</i>	
<i>Exploitatie</i>						
- Landelijk dekkend netwerk	3	10	17	24		27
- Locale infrastructuur	3	8	13	18		21
<i>Totaal exploitatie</i>	<i>6</i>	<i>18</i>	<i>30</i>	<i>42</i>		<i>48</i>
Totale kosten infrastructuur	22	35	47	59	67	48

Bron: M&I Partners

6.4 Ondersteuning kernfuncties na herstructurering met ICT

6.4.1 Applicaties ten behoeve van de kernfuncties

Om de primaire en ondersteunende kernfuncties en de aanvullende functies te ondersteunen (zie bijlage 1), zijn lokaal de volgende applicaties nodig:

Primaire kernfuncties:

- Collectiebeheer;
- Uitwisseling met andere collecties;
- Raadplegen van collectie;
- Ledenadministratie;
- Landelijke bibliotheekkaart;
- Uitlenen media (incl. internetbestellingen en OBL).

Secundaire kernfuncties:

- Personeel informatiesysteem;
- Financieel informatiesysteem;
- Management informatiesysteem;
- Systemen gericht op deskundigheidsbevordering.

Aanvullende kernfuncties:

- Informatieontsluiting (bijv. overheids-, publieksinformatie en cultureel erfgoed);
- Collectiebeheer voor derden (scholen, tehuizen en instellingen).

Landelijke voorzieningen

Daarnaast wordt uitgegaan van de volgende landelijke voorzieningen:

- Een databank met metagegevens;

- Een (virtueel) landelijk ledenbestand.

6.4.2 Uitgangspunten

De kernfuncties van de basisbibliotheek zijn onderverdeeld in taken die zijn toegewezen aan de basisbibliotheek en in taken die landelijk zijn belegd. Daarnaast zullen bepaalde taken van de basisbibliotheek worden ondersteund of uitgevoerd door de regionale facilitaire bibliotheekbedrijven. De exacte taakverdeling - ook met betrekking tot de aan ICT gerelateerde taken - moet nog verder vorm krijgen. Of taken op ICT gebied bij een basisbibliotheek dan wel op regionaal of provinciaal niveau belegd worden, heeft geen consequenties voor de ICTinvesteringen.

Een ander uitgangspunt is, dat bij het samengaan van bibliotheken op basis van de lokale eisen en wensen een keuze gemaakt zal worden uit maximaal zeven of acht vooraf te bepalen bibliotheeksystemen. Bovendien is er van uitgegaan dat bibliotheken die in dezelfde regio liggen en veel samenwerken zoveel mogelijk gebruik maken van hetzelfde bibliotheekstelsel. Alleen door gezamenlijke onderhandelingen met leveranciers kunnen schaalvoordelen bereikt worden, kunnen gunstige afspraken gemaakt worden over licentiekosten, en zijn leveranciers bereid te investeren in de ontwikkeling van functionaliteiten die van belang zijn voor de Nederlandse markt.

6.4.3 Ambitieniveau

Het ambitieniveau is om in vier jaar de volgende doelstellingen te bereiken:

- het totaal aantal in gebruik zijnde bibliotheeksystemen bedraagt hooguit zeven à acht;
- de systemen en applicaties die door openbare bibliotheken gebruikt worden ter ondersteuning van de kernfuncties voldoen aan de brancheformule van de Vereniging NBLC en de daarin gedefinieerde randvoorwaarden ten aanzien van standaarden en protocollen;
- er zijn uniforme, vastgelegde afspraken per basisbibliotheek met de leverancier van het bibliotheekstelsel;
- alle vestigingen behorend tot één basisbibliotheek maken gebruik van dezelfde applicaties en databasestructuur voor ondersteuning van de kernfuncties;
- op provinciaal niveau kan op eenvoudige wijze managementinformatie worden gegenereerd.

6.4.4 Kosten

Lokaal

De ICTkosten die verbonden zijn aan ondersteuning van de kernfuncties op lokaal dan wel regionaal niveau kunnen onderscheiden worden in vier kostencategorieën, die in deze paragraaf verder zijn uitgewerkt.

Datamigratie

Hiermee worden de kosten bedoeld die bij de vorming van basisbibliotheken besteed moeten worden om de gegevens die nu opgeslagen zijn in verschillende (bibliotheek)systemen te converteren en samen te voegen en in gemeenschappelijke applicaties onder te brengen, alsmede de aanpassingen die daarvoor aan de applicaties gemaakt moeten worden. Aangezien de uitgangssituatie niet in kaart is gebracht kan slechts een globale kostenschatting gegeven worden, gericht op de toekomstige situatie. Daarbij is uitgegaan van 512 bibliotheekorganisaties in de huidige situatie (conform tabel 2.1). Voor de conversie- en matchingskosten zijn we uitgegaan van 50.000 gulden per bibliotheekorganisatie. Aangezien het een eenmalige activiteit betreft, zijn hier geen exploitatiekosten aan verbonden.

Op peil brengen van bibliotheekapplicaties

Hiermee worden de kosten bedoeld die nodig zijn om reeds in gebruik zijnde applicaties op een vooraf gedefinieerd kwaliteitsniveau te brengen. Als uitgangspunt voor dat te definiëren kwaliteitsniveau kan de brancheformule, die momenteel in opdracht van de Vereniging NBLC ontwikkeld wordt, gehanteerd worden. Een ander uitgangspunt voor het kwaliteitsniveau zijn de eisen en randvoorwaarden die vanuit de nieuw te ontwikkelen digitale diensten aan de applicaties gesteld worden, zoals het voldoen aan standaarden en protocollen. Er kan vanuit worden gegaan, dat bij de vorming van een basisbibliotheek voor een bibliotheekstelsel zal worden gekozen dat door één of meer van de deelnemende bibliotheken gebruikt wordt. Bij die keuze kunnen afspraken met de leverancier gemaakt worden over het op peil brengen van de applicatie conform de brancheformule. Hierdoor ontstaan mogelijk hogere licentiekosten, maar dat wordt gecompenseerd doordat het aantal gebruikte applicaties vermindert, en daarmee ook de licentie- en beheerkosten. Wij voorzien dat er geen extra ICTimpuls nodig zal zijn voor het op peil brengen van applicaties, mits op het juiste moment met leveranciers afspraken worden gemaakt.

Aanschaf/ontwikkeling van nieuwe applicaties

Zowel op provinciaal als op lokaal niveau zullen applicaties ontwikkeld of aangeschaft moeten worden om de functies van de basisbibliotheek te kunnen ondersteunen. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan managementinformatiesystemen. Op dit moment is niet te voorzien om welke applicaties het gaat. Per provincie is hiervoor een gemiddeld budget van 1 miljoen gulden opgenomen. Ook hiervoor geldt, dat basisbibliotheken binnen dezelfde regio bij de ontwikkeling en aanschaf zoveel mogelijk samen moeten werken, en waar mogelijk gebruik moeten maken van dezelfde applicaties en datastructuur. Daarmee kan gegarandeerd worden dat op eenvoudige wijze managementinformatie per regio gegenereerd kan worden.

RF labels

De efficiency van het uitleenproces – van zowel papieren informatie dragers als fysieke media met digitale informatie – kan worden verbeterd door de huidige barcode-technologieën voor objectidentificatie te vervangen door op afstand leesbare Radio-Frequent-labels. Indien deze labels worden gecombineerd met de chipkaart zijn investeringen

in barcode technologieën niet meer nodig. Ook hier zijn initiële investeringen nodig.

Provinciaal

Om de ICTactiviteiten bij de herstructurering te begeleiden en te sturen zullen projectmanagers nodig zijn. Daarnaast zijn informatiemangers nodig, die ervoor moeten zorgen dat landelijk ontwikkelde diensten lokaal geëxploiteerd worden, en dat reeds opgedane kennis lokaal gebruikt wordt. De informatiemangers kunnen daarnaast een belangrijke rol spelen bij het in samenwerking tussen bibliotheken indienen van innovatievoorstellen (zie ook de volgende paragraaf). Gezien de sturende, stimulerende en controlerende rol die voorzien is op provinciaal niveau, stellen wij voor deze rollen op provinciaal niveau te beleggen, en per provincie een projectmanager en een informatiemanager aan te stellen⁵³.

Provinciale kosten als gevolg van het beleggen van functies van basisbibliotheken op provinciaal niveau zijn ondergebracht bij de lokale kosten.

Landelijk

Een databank met metagegevens

Een databank met metagegevens wordt momenteel al beschikbaar gesteld door de NBD. De wens bestaat deze databank te verrijken met extra informatie. In de huidige situatie is een landelijke catalogus voor openbare bibliotheken niet aanwezig en dat wordt ook niet als noodzakelijk gezien: interbibliothecair leenverkeer tussen openbare bibliotheken onderling vindt voornamelijk op regionaal niveau plaats, tussen bibliotheken die in de toekomst deel uit zullen gaan maken van dezelfde basisbibliotheek. Voor het overige interbibliothecair leenverkeer (bijvoorbeeld met universiteitsbibliotheken, WSFbibliotheken en enkele grote openbare bibliotheken) wordt gebruik gemaakt van de bestaande landelijke voorzieningen (de Nederlandse Centrale Catalogus van Pica).

Voor de virtuele bibliotheek zal wel een landelijke catalogus, virtueel dan wel fysiek, benodigd zijn. Dit wordt verder uitgewerkt in de volgende paragraaf.

Landelijk ledenbestand

Ten behoeve van nieuwe digitale diensten is een virtueel landelijk ledenbestand nodig, met verwijzingen naar en koppelingen met de ledenbestanden van de verschillende basisbibliotheken. De hieraan verbonden kosten zijn ondergebracht bij de ontwikkeling van nieuwe digitale diensten. Een landelijk ledenbestand is voorlopig niet voorzien.

⁵³ Het gaat hierbij niet om de plaats in het stelsel waar de informatiemanager en de projectmanager aangesteld worden (dat kan ook centraal, gemeentelijk of bij een bibliotheek zijn). Wel is het om redenen van kennisoverdracht en bevordering van samenwerking en uniformiteit belangrijk dat deze functionarissen een regionale functie vervullen.

Brancheformule

Op landelijk niveau zal geïnvesteerd moeten worden in het verder ontwikkelen en onderhouden van de brancheformule voor openbare bibliotheeksystemen. De brancheformule kan ook uitgebreid worden voor applicaties ter ondersteuning van de secundaire kernfuncties, zoals financiële systemen en management informatiesystemen. Daarnaast zal geïnvesteerd moeten worden in de ontwikkeling van protocollen en standaarden, en het bijhouden van ontwikkelingen op dat gebied. Gezien de vele ontwikkelingen op dit terrein, verwachten wij met het oog op nieuwe digitale diensten, dat circa vijf FTE nodig zijn voor de ontwikkeling van protocollen en voor het onderhouden en ontwikkelen van de brancheformule. Deze vijf FTE's kunnen op den duur ondergebracht worden in het landelijk op te richten expertisecentrum (paragraaf 6.5).

Tabel 6.3 Kostenraming ondersteuning kernfuncties (x 1.000 gld.)

Ondersteuning kernfuncties	Initiële investering per eenheid	jaarlijkse exploitatie per eenheid	aantal eenheden	totale initiële investering	totale jaarlijkse exploitatie na vier jaar
<i>Centrale investeringen</i>					
- protocollen en brancheformule		140	5		700
- programmamanager	500		4	2.000	
<i>Totaal centrale investeringen</i>				<i>2.000</i>	<i>700</i>
<i>Provinciale investeringen</i>					
- Informatiemanager		150	12		1.800
- Projectmanager		150	12		1.800
<i>Totaal provinciale investeringen</i>					<i>3.600</i>
<i>Locale infrastructuur</i>					
- Datamigratie	50		512	24.550	
- upgradig biblietheekapplicaties				0	PM
- aanschaf/ontwikkeling nieuwe applicaties	1.000	200	12	12.000	2.400
- RF labels				2.000	4.000
<i>Totaal locale investeringen</i>	<i>1.050</i>	<i>200</i>		<i>38.550</i>	<i>6.400</i>
Totaal ondersteuning kernfuncties				40.550	10.700

Bron: M&I Partners

Ondersteuning op project management niveau

Het is aan te bevelen centraal één overall programmamanager aan te stellen, die zorgt voor onderlinge afstemming tussen de projectmanagers, voor uniforme afspraken met bibliotheekleveranciers, en voor kwaliteitsborging. In de berekening zijn wij er van uitgegaan dat de programmamanager tijdelijk wordt aangesteld dan wel ingehuurd, en dat de daaraan verbonden kosten f 500.000,- op jaarbasis zijn. Een en ander leidt tot de in tabel 6.3 gepresenteerde kostenraming.

De eenmalige investeringen kunnen evenredig verdeeld worden over vier jaar, aangezien ervan uit kan worden gegaan dat de herstructurering geleidelijk plaatsvindt. Wat betreft de exploitatiekosten is ervan uitgegaan dat de benodigde functionarissen op centraal en provinciaal niveau direct in het begin worden aangesteld, en dat de exploitatiekosten verbonden aan het beheer van applicaties evenredig opgebouwd worden gedurende vier jaar.

In tabel 6.4 zijn de kosten per jaar in kaart gebracht, afgerond op miljoenen gulden.

Tabel 6.4 ICT impuls ondersteuning kernfuncties per jaar (x mln. gld.)

Ondersteuning kernfuncties	1 ^e jaar	2 ^e jaar	3 ^e jaar	4 ^e jaar	Totale kosten	Exploitatie na vier jaar
<i>Enmalige investeringen</i>						
- Centraal	1	1	1	1	4	
- Lokaal	9	9	9	9	36	
<i>Totaal eenmalige investeringen</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>40</i>	
<i>Exploitatie</i>						
- Centraal	1	1	1	1		1
- Provinciaal	3	3	3	3		4
- Lokaal	1	1	1	2		6
<i>Totaal exploitatie</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>		<i>11</i>
Totale kosten ondersteuning Kernfuncties	15	17	18	19	40	11

Bron: M&I Partners

De lokale en regionale aanpassingen zijn gekoppeld aan de herstructureringsactiviteiten. Het is aan te bevelen ook de ontwikkeling en aanschaf van nieuwe applicaties te koppelen aan de herstructurering, en te toetsen aan de brancheformule.

6.5 Nieuwe digitale diensten

In het advies 'Open poort tot Kennis' formuleert de Stuurgroep Meijer een aantal eisen aan het toekomstige stelsel die een belangrijke ICT component hebben:

- Een onbelemmerde toegang voor iedere burger.
- Aansluiting tussen virtuele en fysieke bibliotheken.
- Gezamenlijke inzet, bij voorbeeld door een overkoepelende bibliotheeksite.

Ontwikkeling van nieuwe digitale diensten overstijgt vaak het lokale niveau van de basisbibliotheek. Veel van deze diensten zijn biblio-

theekoverstijgend en daar past de huidige wijze van financiering door de gemeenten niet bij.⁵⁴ Een basisbibliotheek vervult dan alleen een portaalfunctie en ontwikkelt content voor de lokaal georiënteerde diensten. Bij de hieronder gedefinieerde diensten zal telkens aangegeven worden of het locale, regionale dan wel centrale ontwikkelingen betreft.

Met nieuwe digitale diensten worden de ICTgerelateerde diensten en ontwikkelingen bedoeld waar invulling aan gegeven moet worden om de virtuele bibliotheek te realiseren.

6.5.1 Ontwikkelingen en uitgangspunten

In de door de Stuurgroep Meijer gedefinieerde kernfuncties zijn slechts enkele taken opgenomen die rechtstreeks samenhangen met de nieuwe digitale diensten die in het kader van de virtuele bibliotheek ontwikkeld worden. Niet alle componenten van nieuwe digitale dienstverlening kunnen eenduidig aan kernfuncties gekoppeld worden, omdat ze raakvlakken met meerdere kernfuncties hebben.

Wij hebben de nieuwe digitale diensten gekoppeld aan die kernfuncties waar ze de grootste samenhang mee vertonen:

Opbouwen en beheren collectie

- Opbouwen en beheren website 'www.bibliotheek.nl'
- Ontwikkeling van gezamenlijke toegang tot content
- (virtuele) landelijke catalogus

Beschikbaar stellen informatie

- Toegang tot informatiebronnen
- Zoekmachine
- Gebruikersprofielen
- Locale websites
- Beveiliging, authenticatie en identificatie

Beheren ledenadministratie

- Landelijk ledenbestand

Uitlenen media

- Traditionele functies via extranet
- Nieuwe media
- Uitleenbalie
- Beveiliging, authenticatie en identificatie

Ondersteunende kernfuncties

- Intranet
- Branche-informatiesysteem.

Opbouwen en beheren collectie

Opbouwen en beheren website 'www.bibliotheek.nl'

Dit betreft de ontwikkeling van de portal www.bibliotheek.nl, van waaruit gebruikers vanuit thuis via één centraal punt toegang hebben tot de dienstverlening van de openbare bibliotheekwereld. Via deze portal zullen reeds bestaande diensten via internet ter beschikking

⁵⁴ NBLC, *De openbare bibliotheek en nieuwe media, 2000 - 2005, Den Haag, 2000.*

gesteld worden, zal toegang verschaft worden tot allerlei informatiebronnen en zullen nieuwe diensten zoals lezersgroepen (communities) geïntroduceerd worden. Aangezien niet alle diensten voor iedereen toegankelijk zullen zijn, zal ook aandacht besteed worden aan identificatie en authenticatie, en aan geïndividualiseerde diensten. Deze aspecten komen ook bij de kernfunctie 'beschikbaar stellen van informatie' aan de orde, en worden hier niet verder behandeld.

Belangrijke aandachtspunten bij het vormgeven aan deze nieuwe digitale dienst zijn:

- Het inrichten en ondersteunen van content management en redactiefunctiefunctionaliteit;
- Koppelingen naar achterliggende databases;
- Gebruikersidentificatie.

Ontwikkeling van gezamenlijke toegang tot content

Dit omvat het selecteren, ordenen en ontsluiten en toegankelijk maken van zowel multimediale als traditionele content via www.bibliotheek.nl. De invulling die men hieraan bij de Vereniging NBLC wil geven is het opzetten van vraaggerichte en gevormde themasites waarmee het aanbod op internet wordt geselecteerd, gekanaliseerd en gekwalificeerd.

(Virtuele) landelijke catalogus

Om vanuit www.bibliotheek.nl gebruikers de mogelijkheid te geven van huis uit leenaanvragen te doen⁵⁵ en dit door te kunnen sluisen naar de backoffice moet op een centrale plaats bekend zijn of automatisch bekend kunnen worden welke bibliotheekorganisatie de aanvraag kan afhandelen. Hier zijn meerdere oplossingen voor mogelijk:

- een centrale catalogus, analoog aan de NCC. De toegevoegde waarde hiervan is dat centraal bekend is bij welke openbare bibliotheken de aanvraag ingediend kan worden. Bij traditionele media moet dan nog lokaal geverifieerd worden of het werk uitgeleend is.
- het automatisch doorsturen van de vraag via een standaard protocol naar één of meerdere bibliotheken, waarbij direct ook de uitleeninformatie opgevraagd kan worden.

De kosten zijn afhankelijk van de gekozen oplossing, en van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van bestaande faciliteiten.

Beschikbaar stellen van informatie

Toegang tot informatiebronnen

Tot de gezamenlijke content kan bij voorbeeld de door FactLane (NPD) aan de openbare bibliotheken beschikbaar gestelde databank met de full tekst van vijf landelijke dagbladen gerekend worden. Verder kan gedacht worden aan toegang tot allerlei (archieven van) tijdschriften die nu alleen op papier aangeboden worden. Op korte termijn zullen ook een digitale encyclopedie en een nieuwsvoorzie-

⁵⁵ Hetzelfde geldt, als een gebruiker (fysiek of via internet) bij zijn of haar bibliotheek een aanvraag doet voor een boek dat niet tot de collectie behoort of uitgeleend is.

ning ingekocht worden. Ook wordt gedacht aan het verlenen van toegang tot beeld- en geluidsarchieven.

Voor de verwerving van gezamenlijke content raden wij aan op centraal niveau één of meerdere content managers aan te stellen voor verwerving van relevante content voor openbare bibliotheken.

Zoekmachine

Via een centrale zoekmachine kan een zoekvraag uitgezet kan worden naar meerdere databanken of informatiebronnen. Ook voor deze ontwikkeling geldt, dat het benodigde budget sterk afhankelijk is van de geavanceerdheid van de oplossing. Gezien de hoeveelheid informatie en het feit dat beschikbaar stellen en selecteren van informatie op basis van zoekvragen tot de kernactiviteiten van openbare bibliotheken behoort, zal een geavanceerde oplossing gekozen moeten worden.

Gebruikersprofielen

De openbare bibliotheek kan zich profileren als een gekwalificeerde, onafhankelijke informatiemakelaar door geïndividualiseerde dienstverlening, waarbij gedacht kan worden aan het bieden van zoekmogelijkheden (over meerdere informatiebanken) die afgestemd zijn op interesseprofielen van gebruikers of instellingen. De openbare bibliotheek kan de gebruikersprofielen opstellen, en mogelijkheden bieden om tegen betaling gericht informatie toe te sturen. Bovendien zijn de gebruikersprofielen benodigd voor het bieden van geïndividualiseerde diensten via www.bibliotheek.nl.

Locale websites

Om met name de kleinere bibliotheken te ondersteunen met de ontwikkeling van locale websites, adviseren wij:

- het ontwikkelen van een gereedschapskist (site-generator) waarmee bibliotheken zelf internetsites kunnen ontwikkelen, of hun eigen website kunnen upgraden.
- het ontwikkelen van een standaard website waarmee bibliotheken die nog niet op het internet aanwezig zijn een snelle start kunnen maken.
- het centraal beschikbaar stellen van een Content Management Systeem waarmee bibliotheken zelf de informatie op het internet kunnen onderhouden.

Beveiliging, authenticatie en identificatie

Aan het bieden van toegang op afstand tot informatiebronnen zitten nogal wat haken en ogen. Voor het kunnen aanbieden en verrekenen van bibliotheekdiensten op afstand is het ofwel noodzakelijk de identiteit van de afnemer betrouwbaar te kunnen vaststellen, dan wel nodig om op afstand te kunnen afrekenen. De benodigde ICTfunctionaliteiten om de identiteit van een lid betrouwbaar te bepalen zijn identificatie en authenticatie, bij voorbeeld in te voeren op basis van een chipkaart met bijbehorende authenticatieserver.

Er zijn meerdere oplossingsmogelijkheden hiervoor. Welke oplossing gekozen wordt is afhankelijk van het vereiste beveiligingsniveau. De meest minimale oplossing is een userID en wachtwoord combinatie. Een geavanceerde oplossing waarbij ook betaling van kleine bedragen mogelijk is, is de chipkaart. Als daarvoor gekozen wordt, moet de kaart ook gebruikt kunnen worden voor 'on-site' diensten (in het b-

bibliotheekgebouw). Het gebruik van meer dan één identificatietechniek voor de leden moet worden voorkomen omdat dat tot extra kosten leidt.

Aangezien mogelijkheden voor authenticatie en identificatie benodigd zijn voor de ontwikkeling van een aantal van de nieuwe digitale diensten, zal in een vroeg stadium vastgesteld moeten worden welke oplossingsrichting gekozen gaat worden.

Beheren ledenadministratie

(Virtueel) landelijk ledenbestand

Voor een aantal nieuwe digitale diensten is centraal informatie over leden benodigd. De benodigde informatie zal gedeeltelijk centraal opgeslagen worden, met een koppeling naar de lokale bibliotheek waar extra informatie te vinden is.

Uitlenen media

Traditionele functies via extranet

Verschillende bibliotheekfuncties die nu alleen lokaal beschikbaar zijn kunnen ook via www.bibliotheek.nl beschikbaar gesteld worden:

- opvragen van uitleeninformatie
- verlengen
- reserveren.

Hiertoe zullen de in gebruik zijnde systemen toegankelijk gemaakt moeten worden voor deze toepassingen, voor zover dat al niet het geval is, en zullen beveiligingsvoorzieningen ontwikkeld moeten worden ten behoeve van te zekeren transacties, zoals gebruikersidentificatie (authenticatie), reserveren en verlengen en mogelijk toe te passen betalingsfuncties.

Nieuwe media

Bij nieuwe media kan gedacht worden aan multimediale informatie, die via www.bibliotheek.nl of via een lokale bibliotheek opgevraagd kan worden. Groot probleem hierbij is 'digital rights management'; in open omgevingen zijn er nog geen adequate beveiligingsoplossingen voor dit probleem.

Een ontwikkeling die op dit moment nog in de kinderschoenen staat zijn elektronische boeken. Het boek is niet meer van papier gemaakt maar is een bestand dat opgeroepen kan worden om op het scherm te lezen of uit te printen. Het is mogelijk om een eboek te 'lenen'. Na de uitleenperiode wordt het bestand automatisch verwijderd. Dit kan een belangrijke ontwikkeling voor bibliotheken worden, maar ook hiervoor geldt dat auteursrechten en beveiligingsmogelijkheden nog lang niet toereikend zijn. Ook qua techniek staat deze ontwikkeling nog in de kinderschoenen.

Beveiliging, authenticatie en identificatie

Bij het on-site uitlenen van media en het op afstand zoeken en reserveren van media is weer identificatie van de lener nodig. De technologieën die nodig zijn voor het verschaffen van digitale informatie zullen – en moeten – ook bruikbaar zijn voor het uitlenen van media, zowel op afstand als on-site.

Ondersteunende kernfuncties

Intranet

Ontwikkelen van een intranet om communicatie tussen bibliotheken onderling te faciliteren, zodat kennis, informatie, diensten en producten onderling kunnen worden uitgewisseld. Hiervoor is een landelijk dekkend intranet nodig. Provincies kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Branche-informatiesysteem

Hiermee bedoelen wij een landelijk te beheren gegevensbestand waarin de gegevens over de bibliotheekorganisaties en vestigingen op een gestructureerde manier worden vastgelegd en toegankelijk gemaakt voor bibliotheekgebruikers. Hierbij kan men behalve aan openingstijden en adresgegevens ook denken aan web-adressen zodat men naar een website kan doorklikken, aan e-mail adressen voor het stellen van vragen, aan gegevens omtrent aard en omvang van de collecties en aan gegevens over diensten die door een bibliotheek geleverd worden. Daarnaast kan in het branche-informatiesysteem informatie worden opgeslagen die alleen via intranet toegankelijk is.

6.5.2 Ambitieniveau

Het ambitieniveau is om een aantal redenen niet exact te formuleren:

- Er zijn nog geen prioriteiten gesteld ten aanzien van de te ontwikkelen diensten;
- Hetgeen bereikt kan worden is sterk afhankelijk is van de snelheid waarmee ontwikkelingen plaatsvinden waarin de bibliotheekwereld volgend zal zijn, zoals bv. beveiliging.

Ten aanzien van de genoemde diensten verwachten wij dat in 2005 minimaal het volgende gerealiseerd zal zijn:

- een landelijke website www.bibliotheek.nl, met:
 - toegang tot databanken
 - mogelijkheid tot zoeken in meerdere databanken gelijktijdig, via geavanceerde zoekmethoden
 - themasites
 - gepersonificeerde informatievoorziening
 - mogelijkheid tot het opvragen van uitleeninformatie en tot het reserveren en verlengen van traditionele media
 - mogelijkheid tot het opvragen van vrij beschikbare multimediale informatie
- een locale website bij alle bibliotheekorganisaties
- een (virtuele) landelijke catalogus
- een (virtueel) landelijk ledenbestand
- een intranet, waar alle openbare bibliotheekorganisaties op aangesloten zijn
- een uitleenbalie in alle bibliotheken
- een branche-informatiesysteem

Indien voldoende geïnvesteerd wordt, zal de openbare bibliotheek over vier jaar een gebruikersgerichte instelling zijn, die flexibel, proactief en individueel inspeelt op de wensen van de gebruiker. Daarbij zal de openbare bibliotheek een ingang hebben tot de fysieke biblio-

theek en een website die toegang geeft tot de virtuele bibliotheek. Beide bieden de klant toegang tot traditionele collecties (boeken, video's, tijdschriften enz.) en digitale media. Daarnaast bieden zij ook toegang tot informatieverzamelingen van derden. Via de virtuele bibliotheek kan de klant diensten afnemen, tenzij de fysieke noodzaak dit belemmert. De backoffice van de openbare bibliotheek is gekoppeld aan dat van de andere bibliotheken: kennis die elders is opgedaan, is via internet overal beschikbaar voor de gebruiker en voor de bibliotheekmedewerker.

6.5.3 Kosten

Om een aantal redenen is het moeilijk uitspraken te doen ten aanzien van de kosten van te ontwikkelen diensten:

- Gezien het vernieuwende karakter zijn er geen of nauwelijks ervaringscijfers, en zijn de kosten ook nog sterk aan verandering onderhevig;
- Het ambitieniveau is alleen in globale termen gedefinieerd. Er zijn nog geen prioriteiten gesteld ten aanzien van de te ontwikkelen diensten;
- Een aanname is dat de bibliotheekbranche niet zelf gaat investeren in nieuwe ontwikkelingen die niet tot de kerntaken behoren, maar op het juiste moment aansluit bij ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Dat maakt de omvang van de kosten en het moment van investeren afhankelijk van deze ontwikkelingen.

Om deze redenen zijn de benodigde investeringen met betrekking tot nieuwe digitale diensten niet verder gespecificeerd, maar alleen in grote lijnen beschreven. Een globale kostenschatting kan pas worden gemaakt nadat het programma verder is uitgewerkt (zie ook paragraaf 6.5.4).

Landelijk expertisecentrum

Om de kennis te bundelen die benodigd is om de projecten die in het kader van de ontwikkeling van nieuwe digitale diensten uit te voeren, stelt de Stuurgroep Meijer voor aandacht te besteden aan de rol en inbedding van een landelijk expertisecentrum ICT. Het huidige ICT expertisecentrum van de Vereniging NBLC, Laurens, is daarvoor een belangrijke aanzet. Bij Laurens is in het kader van het programma Bibliotheek.nl reeds een start gemaakt met de ontwikkeling van Nieuwe Digitale diensten. De tot nu toe bereikte resultaten zullen als uitgangspunt voor verdere ontwikkelingen gebruikt worden.

Het benodigde budget voor een landelijk expertisecentrum ICT wordt begroot op 2 miljoen gulden op jaarbasis.

Nieuwe digitale diensten

Hiermee worden de nieuwe digitale diensten bedoeld, zoals beschreven in paragraaf 6.1.

Opbouw en beheren van de collectie

De investeringen hiervoor zullen voornamelijk centraal zijn. Bibliotheekorganisaties zullen wel een bijdrage leveren aan de gezamenlijke toegang tot content. Verder zullen er koppelingen met de lokale bibliotheeksystemen opgezet moeten worden voor de opbouw en het onderhoud van de landelijke catalogus.

Beschikbaar stellen van informatie

Hier zijn zowel locale als centrale ontwikkelingen aan verbonden. Locale ontwikkelingen betreffen met name het opzetten en uitbreiden van locale websites en digitale trapveldjes en het implementeren van centrale ontwikkelingen. Voor de locale ontwikkelingen is ervan uitgegaan dat deze gedeeltelijk gefinancierd worden uit eigen middelen dan wel uit het doorberekenen van diensten.

Het beschikbaar stellen van databases, zoals de Persdatabank, behoort strikt genomen niet tot de ICTimpuls of de kosten om te komen tot de virtuele bibliotheek. Wel is het onderdeel van nieuwe digitale diensten. Bij de berekening van de kosten die hiermee gemoeid zijn is uitgegaan van het centraal beschikbaar stellen van 50 à 100 databanken, en van doorberekening van kosten aan de gebruikers.

Beheren ledenadministratie

Het landelijk ledenbestand wordt centraal opgezet, waarbij koppelingen met de locale systemen ontwikkeld moeten worden.

Uitlenen media

Lokaal gaat het hier met name om de uitleenbalies en software en hardware voor beveiliging, authenticatie en identificatie. De overige kosten zijn centraal. Bij de locale kosten is ervan uitgegaan dat deze gedeeltelijk gefinancierd worden uit het bestaande budget.

Ondersteunende kernfuncties

Zowel lokaal als provinciaal moet informatie aangeleverd en onderhouden worden voor het intranet en het branche informatiesysteem. Er is vanuit gegaan dat dit behoort tot de kerntaken en dat de benodigde ICTontwikkelingen centraal plaatsvinden. Derhalve is hier lokaal geen extra budget voor opgenomen.

Om het in 6.5.2 geformuleerde ambitieniveau te bereiken, wordt voor de ontwikkeling van Nieuwe Digitale diensten een investeringsbedrag geraamd van 25 miljoen gulden per jaar gedurende vier jaar. Het grootste gedeelte van de investeringen, ongeveer 80%, is benodigd voor nieuwe digitale diensten ter ondersteuning van de kernfuncties 'beschikbaar stellen van informatie' en 'uitlenen media'. Qua verdeling gaan we ervan uit dat 16 miljoen gulden per jaar benodigd zal zijn voor centrale ontwikkelingen en 9 miljoen gulden per jaar voor de locale implementatie ervan.

Exploitatie

Voor exploitatie zijn wij uitgegaan van 25% van de totale investeringskosten.

In de volgende tabel zijn de schattingen van de investeringen per jaar aangegeven. Zoals al is opgemerkt gaat het hier om een globale indicatie, die afhankelijk is van het gekozen ambitieniveau.

Tabel 6.5 Schatting investering nieuwe digitale diensten uitgesplitst per jaar (x mln. gld.)

Onderdeel nieuwe digitale diensten	1° jaar	2° jaar	3° jaar	4° jaar	Totale kosten	Exploitatie na vier jaar
<i>Enmalige investeringen</i>						
Centraal	16	16	16	16	64	
Lokaal	9	9	9	9	36	
<i>Totaal eenmalige investeringen</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>100</i>	
<i>Exploitatie</i>						
- Landelijk expertisecentrum	1	2	2	2		2
- Centraal	2	6	10	14		16
- Lokaal	1	3	6	8		9
- Toegang tot databases	10	20	30	30		30
<i>Totaal exploitatie</i>	<i>14</i>	<i>31</i>	<i>48</i>	<i>54</i>		<i>57</i>
Totale kosten nieuwe digitale diensten	39	56	73	79	100	57

Bron: M&I Partners

De investeringskosten zijn evenredig verdeeld over vier jaar. Bij de opbouw van de exploitatiekosten per jaar zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het landelijk expertisecentrum wordt grotendeels aan het begin van het traject opgezet, en is in het tweede jaar op sterkte;
- toegang tot de meeste databanken wordt in de loop van het eerste en het tweede jaar gerealiseerd; vanaf het derde jaar leidt een toename van databanken waar toegang toe verschaft wordt niet meer tot een toename van de kosten maar tot een andere vorm van doorberekenen;
- alle overige exploitatiekosten worden evenredig opgebouwd.

6.5.4 Projectorganisatie

Wij raden aan de projecten onder te brengen bij een daarvoor opgerichte projectorganisatie, die als taak heeft het programma op te stellen, de voortgang te bewaken, de projecten te ondersteunen, en terug te koppelen over de voortgang naar de op te richten stuurgroep bibliotheken.

Aangezien de verschillende ontwikkelingen nadere uitwerking behoeven alvorens de daaraan verbonden kosten ingeschat kunnen worden, is de eerste activiteit van deze projectorganisatie het vaststellen van de prioriteiten en het ambitieniveau van de verschillende te ontwikkelen diensten. Op basis daarvan zal een programma voor de komende 4 jaar worden opgesteld. Onderdeel van het programma vormt zowel de centrale ontwikkeling van genoemde diensten als de

implementatie ervan bij basisbibliotheken, voor zover van toepassing.

De genoemde projectorganisatie kan ondergebracht worden in het procesmanagement voor de herstructurering.

6.6 Totale kosten

In onderstaand overzicht zijn de totale kosten verbonden aan de grootschalige toepassing van ICT in het openbaar bibliotheekstelsel (de virtuele openbare bibliotheek) in kaart gebracht. Verondersteld is dat de implementatie van alle onderdelen van de ICT impuls vier jaar in beslag neemt. Dit vergt in zijn totaliteit een initiële investering van 207 miljoen gulden, terwijl de structurele exploitatiekosten van het geherstructureerde, vernieuwde stelsel, aan het einde van de investeringsperiode, per jaar 116 miljoen gulden hoger zullen zijn.

Tabel 6.6 Totale kosten ICT impuls uitgesplitst per jaar (x mln. gld.)

Kosten ICT impuls	1 ^e jaar	2 ^e jaar	3 ^e jaar	4 ^e jaar	Totale Kosten	Exploitatie na vier jaar
<i>Eenmalige investeringen</i>						
- Infrastructuur	16	17	17	17	67	
- Ondersteuning kernfuncties	10	10	10	10	40	
- Nieuwe digitale diensten	25	25	25	25	100	
<i>Totaal eenmalige investeringen</i>	<i>51</i>	<i>52</i>	<i>52</i>	<i>52</i>	<i>207</i>	
<i>Exploitatie</i>						
- Infrastructuur	6	18	30	42		48
- Ondersteuning kernfuncties	5	7	8	9		11
- Nieuwe digitale diensten	14	31	48	54		57
<i>Totaal exploitatie</i>	<i>25</i>	<i>56</i>	<i>86</i>	<i>105</i>		<i>116</i>
Totale kosten ICT impuls	76	108	138	157	207	116

Bron: M&I Partners

7 Samenvatting

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten wij de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken samen. Allereerst wordt de aanleiding geschetst om om de kosten van de herstructurering te ramen (par. 7.2). Omdat de kosten over meerdere jaren gespreid zijn beginnen wij met een meerjarig overzicht van alle kosten van de herstructurering (par. 7.3). Daarna vestigen wij de aandacht op belangrijke financiers van herstructurering: de overheden (par. 7.4). Het gesommeerde totaal van alle kosten volgt in par. 7.5 en worden de totale kosten gepresenteerd in kengetallen. Het hoofdstuk besluit met niet-financiële aandachtspunten die net zo belangrijk zijn als de financiële randvoorwaarden om de herstructurering tot een succes te kunnen maken.

7.2 Aanleiding

Op 4 april 2000 overhandigt de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk (Stuurgroep Meijer) haar advies aan de staatssecretaris voor Cultuur en Media. De Stuurgroep adviseert in haar rapport Open poort tot kennis om op korte termijn het stelsel van openbare bibliotheken ingrijpend te herstructureren.

De herstructurering is nodig om een uitbreiding van de huidige taken uit te kunnen voeren. Bibliotheken moeten grootschalige toepassingen van nieuwe media en informatietechnologie gaan realiseren, omdat dat van cruciale betekenis is voor de kennissamenleving. Bibliotheken moeten ook hun werkwijze gaan veranderen: zij moeten van aanbod naar vraaggericht gaan werken, samen gaan werken met andere culturele instellingen en de dienstverlening aan het onderwijs intensiveren. Daarnaast moeten de bibliotheken zich toeleggen op kwaliteitsverbetering en -toetsing. Om al deze nieuwe taken goed uit te kunnen voeren zijn robuuste en goed georganiseerde basisbibliotheken met voldoende draagkracht nodig.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de staatssecretaris zijn het eens geworden over de noodzaak van de herstructurering en modernisering van het openbaar bibliotheekwerk in Nederland. Er is een koepelconvenant gemaakt en partijen zijn het eens over de inhoud van deze overeenkomst.

Vooruitlopend op het formele startsein van het herstructureringsproces zijn op tal van plaatsen in Nederland voorbereidende werkzaamheden in gang gezet. De branche en hun bestuurders bruisen van energie en lijken snelle voortgang te willen maken met het veranderingsproces. Op alle bestuursniveaus hebben partijen extra middelen ingezet om de noodzakelijke vernieuwingen te kunnen initiëren, maar niemand weet hoeveel middelen er eigenlijk nodig zullen zijn om dit grootscheepse veranderingsproces zodanig te prikkelen dat terugkeer niet meer mogelijk is. Deze studie raamt de benodigde extra

middelen die nodig zijn om het herstructureringsproces succesvol te kunnen laten zijn.

7.3 Kostenverdeling in de tijd

Het herstructureringsproces zal niet gelijk in het eerste jaar volledig zijn beslag kunnen krijgen. In het koepelconvenant besluiten de overheden om op procesmatige wijze voor de uitvoering van de herstructurering van het openbaar bibliotheekwerk een periode van vier jaar uit te trekken. Naar verwachting van vele betrokkenen zal in deze vierjarige periode een onomkeerbare herstructurering en kwaliteitsverbetering zijn gerealiseerd, maar zal het proces tegelijkertijd nog niet volledig afgerond zijn. In het navolgende schetsen de onderzoekers een denkbaar tijdsplan waarin de veranderingen hun beslag gaan krijgen en waarin de middelen beschikbaar moeten komen.

Structureel

De veranderingen zullen geleidelijk hun doorwerking hebben. IOO heeft verondersteld dat de doelmatigheidswinst vanwege de toegenomen samenwerking en netwerkvorming pas in het derde jaar zijn eerste doorwerking zal hebben en in het vierde jaar volledig zal zijn gerealiseerd. Dit is de reden dat de huidige kosten voor de functieuitoefening (915 miljoen gulden) geleidelijk naar het nieuwe structurele niveau gaan van 864 miljoen gulden (tabel 7.1). Er wordt verder verondersteld dat de beleidsambtenaren die op gemeentelijk en provinciaal niveau meer tijd krijgen om de regie- en opdrachtgeverrol te gaan vervullen geleidelijk in drie jaar tijd geworven worden of deze tijd kunnen gaan vrijmaken. Voor de kwaliteitsimpulsen op het gebied van kwaliteitszorg/certificering, meer vraaggestuurd werken en ICT wordt aangenomen dat deze aan het eind van de eerste vier/vijf jaar bij alle basisbibliotheken en vestigingen zijn doorgevoerd. Voor de versterking van het human capital en de aanpassing van de huisvesting wordt aangenomen dat de impulsen na acht jaar volledig hun beslag hebben gekregen.

Om het herstructureringsproces in de eerste vier jaar onomkeerbaar in te bedden in het openbaar bibliotheekstelsel is derhalve in het vierde jaar een financiering benodigd van 1,1 miljard gulden. Dit is 19% hoger dan de middelen in 1999 (926 miljoen gulden). In de vier jaar die daarop volgen, zullen de kosten van het nieuwe stelsel uiteindelijk oplopen naar bijna 1,2 miljard gulden (28% meer dan het huidige stelsel).

Tabel 7.1 Kostenraming herstructurering openbaar bibliotheekwerk: structureel
(x mln. gld.)

Elementen in kostenraming	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6	t+7	t+8	Eindsituatie
Functies basisbibliotheek	915	915	890	864	864	864	864	864	864
Regie – en ondersteuning	17	23	30	30	30	30	30	30	30
Kwaliteitsimpuls:									
- Kwaliteitszorg/certificering	3	6	9	13	13	13	13	13	13
- Vraaggestuurd werken ↑	9	9	17	35	35	35	35	35	35
- Netwerken	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
- Human resources ↑	4	8	12	16	20	24	28	32	39
- Aanpassing huisvesting	9	18	26	35	44	52	61	70	85
ICTimpuls									
- Infrastructuur	6	18	30	42	48	48	48	48	48
- Ondersteuning kernfuncties	5	7	8	9	11	11	11	11	11
- Nieuwe digitale diensten	14	31	48	54	57	57	57	57	57
Totaal	982	1.035	1.070	1.098	1.122	1.134	1.147	1.160	1.182

Bron: IOO bv en M&I Partners

Incidenteel

Om het herstructureringsproces op gang te brengen, op gang te houden en onomkeerbaar te laten zijn, is ook een substantiële financiële impuls nodig van 446 miljoen gulden. (tabel 7.2)

Tabel 7.2 Kostenraming herstructurering openbaar bibliotheekwerk: incidenteel
(x mln. gld.)

Elementen in kostenraming	t+1	t+2	t+3	t+4	Totaal
Functies basisbibliotheek	-	-	-	-	-
Regie – en ondersteuning	-	-	-	-	-
Kwaliteitsimpuls:					
- Kwaliteitszorg en certificering	12	12	12	12	48
- Meer vraaggestuurd werken	15	16	15	15	61
- Bibliotheek als netwerkorganisatie	PM	PM	PM	PM	PM
- Versterken human resources	13	26	39	52	130
- Aanpassing huisvesting	-	-	-	-	-
ICTimpuls					
- Infrastructuur	16	17	17	17	67
- Ondersteuning kernfuncties	10	10	10	10	40
- Nieuwe digitale diensten	25	25	25	25	100
Totaal	91	106	118	131	446

Bron: IOO bv en M&I Partners

De incidentele kosten hebben te maken met:

- het beschrijven van procedures en de implementatie van kwaliteitszorgsystemen;
- klantenonderzoeken, gebruikersonderzoeken, doelgroepbepalingen en productsegmentering om meer klantgericht te gaan werken;
- vrijmaken van managementcapaciteit om het herstructureringsproces voldoende aandacht en prioriteit te kunnen geven;
- gedurende vier jaar trainen, scholen en omscholen van de medewerkers van de basisbibliotheek, deze initiële impuls is tevens nodig om de cultuuromslag te bewerkstelligen;
- de initiële kosten om de nieuwe ICTinfrastructuur te implementeren, om ICTapplicaties aan te passen voor de kernfuncties en vooral om de nieuwe digitale diensten te ontwikkelen en in te voeren.

7.4 Kostenverdeling naar overheidslaag

De gezamenlijke inkomsten van de openbare bibliotheken, PBC's en de Vereniging NBLC zijn voor 1999 geraamd op 926 miljoen gulden. Deze inkomsten worden verkregen van structurele subsidies van gemeenten (658 miljoen gulden = 71%), structurele subsidies van provincies (76 miljoen gulden = 8%), van gebruikers (143 miljoen gulden = 15%), van overige inkomsten, inclusief incidentele gemeentelijke subsidies (39 miljoen gulden = 4%) en het Rijk (11 miljoen gulden = 1%).

De wijze van bekostiging van de aanbevelingen van de Stuurgroep Meijer en de afspraken in het kader van het koepelconvenant maakt geen onderdeel uit van onderhavige studie. Allerlei varianten zijn denkbaar: de drie overheden dragen naar rato bij, een overheid bekostigt specifieke vernieuwingsimpuls (bijvoorbeeld de ICTimpuls) of gebruikers gaan meer bijdragen voor de hoogwaardiger dienstverlening. Daarnaast moet zeker niet vergeten worden dat de nieuwe basisbibliotheken met een bredere functie-ervulling voor specifieke gebruikersgroepen en in samenwerking met culturele, educatieve en maatschappelijke organisaties voor allerlei activiteiten nieuwe middelen zullen weten aan te trekken buiten de middelen die nu bestemd zijn voor het openbaar bibliotheekwerk. Op deze wijze krijgt door creativiteit, innovatie, originaliteit en "Neue Kombinationen" het cultureel ondernemerschap gestalte.

7.5 Conclusies benodigde financiële middelen

Vanuit de voorafgaande hoofdstukken worden alle geraamde kosten voor de herstructurering en vernieuwing samengevat (tabel 7.3). Structureel kan geraamd worden dat op de middellange termijn voor een hoogwaardig, professioneel openbaar bibliotheekstelsel 1,2 miljard gulden benodigd is. Ten opzichte van de geraamde structurele kosten van 926 miljoen gulden⁵⁶ voor de gemeenten, de provincies en het Rijk in 1999 een stijging van 27% op termijn. Incidenteel is

⁵⁶ De huidige kosten van het openbaar bibliotheekstelsel (915 miljoen gulden) plus de Rijks-subsidie aan de Vereniging NBLC voor de stelseltaken (11 miljoen gulden).

daarnaast gedurende een vierjarige periode in totaal ongeveer 446 miljoen gulden nodig.

Tabel 7.3 Kostenraming herstructurering openbaar bibliotheekwerk, miljoenen gulden

Elementen in kostenraming	Structureel	Incidenteel
Functies basisbibliotheek	864	-
Regie – en ondersteuning	30	-
Kwaliteitsimpuls:		
- Kwaliteitszorg en certificering	13	48
- Meer vraaggestuurd werken	35	61
- Basisbibliotheek als netwerkorganisatie	PM	PM
- Versterken human resources	39	130
- Aanpassing huisvesting	85	-
ICTimpuls		
- Infrastructuur	48	67
- Ondersteuning kernfuncties	11	40
- Nieuwe digitale diensten	57	100
Totaal	1.182	446

Bron: IOO bv

Aan het einde van de *vierjarige* periode uit het koepelconvenant, waarin de overheden een beslissende vernieuwingsimpuls willen realiseren in het openbaar bibliotheekwezen, zal naar verwachting 1.122 miljoen gulden nodig zijn voor de structurele exploitatie van het stelsel en zal 446 miljoen gulden incidenteel geïnvesteerd zijn (zie tabel 7.1 en tabel 7.2). De totale exploitatie en de gecumuleerde initiële investering zal – na de eerste vierjarige periode - 1.668 miljoen gulden bedragen en hebben geverg.

Vanaf het vijfde jaar zullen naar verwachting geen initiële investeringen meer nodig zijn, terwijl de structurele kosten van het versterken van de human resources en het aanpassen van de huisvesting jaarlijks nog enigszins zullen oplopen. Geraamd wordt dat aan het eind van twee kabinetsperiodes de *structurele* exploitatie van een geheel vernieuwd en geherstructureerd openbaar bibliotheekstelsel 1.182 miljoen gulden zal vergen in prijzen van 2001. Dit is 28% meer dan de kosten van het huidige openbaar bibliotheekstelsel.

De geraamde kosten kunnen ook omgezet worden in kengetallen, bijvoorbeeld in benodigde kosten per inwoner of de benodigde subsidie per inwoner (tabel 7.4). Bij het construeren van deze kengetallen gaan wij uit van de huidige inkomenspositie van gemeenten,

waarbij 80% van de inkomsten afkomstig is van subsidies.⁵⁷ Zoals in het voorafgaande reeds is aangegeven, is het aannemelijk dat het vernieuwde openbaar bibliotheekstelsel voor nieuwe en andere activiteiten ook middelen zal weten te benutten van buiten het openbaar bibliotheekstelsel. De kengetallen hebben slechts illustratieve waarde omdat de landelijk geraamde totale kosten zijn verdeeld over alle bibliotheekorganisaties (nu en in de hypothetische toekomst). De lokale werkelijkheid zal aanzienlijk afwijken van deze gemiddelde landelijke kengetallen. Voor de volledigheid zijn in tabel 7.4 de geraamde kosten van de drie typen gestileerde basisbibliotheken eveneens opgenomen.

Uit tabel 7.4 blijkt dat geraamd wordt dat de gemiddelde huidige en toekomstige gestileerde bibliotheekorganisatie voor het uitoefenen van haar functies niet meer kosten met zich mee zal brengen (1,8 miljoen gulden). Ook een secundaire analyse waarin elementen van het herstructureringsproces zijn doorgerekend gebaseerd op de administratieve gegevens van alle *huidige* bibliotheekvestigingen komt tot nagenoeg dezelfde macrokostenraming als het hypothetische toekomstige stelsel.

Door de veronderstelde doelmatigheidsverbetering vanwege de grotere samenwerking kan bij gelijkblijvende kosten de formatie in het openbaar bibliotheekstelsel met 17% toenemen om oude functies beter uit te gaan voeren en om nieuwe functies nieuw uit te gaan voeren, kan de collectie op een hoogwaardig peil gebracht worden en kunnen de openingstijden verlengd worden.

Daarnaast is het nodig volgens de aanbevelingen van de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk en de intenties van het koepelconvenant om te investeren in een substantiële kwaliteits- en ICTimpuls. Dit vergt per inwoner gemiddeld 28 gulden gedurende een vierjarige periode of gemiddeld zeven gulden per jaar. De diverse kwaliteitsimpulsen en de ICTimpuls zullen uiteindelijk na acht jaar voor de structurele exploitatie per inwoner een bedrag vergen van f 73,70. Indien de drie overheden hetzelfde aandeel van de kosten voor hun rekening nemen als zij nu doen voor het openbaar bibliotheekwerk dan is een subsidie nodig van bijna 59 gulden per inwoner. Dit is ruim 12 gulden per inwoner meer dan nu wordt uitgeven door alle overheden tezamen aan het openbaar bibliotheekwerk.

⁵⁷ De subsidiebijdragen zijn: 657 mln. gld. (gemeenten), 76 mln. gld. (provincies) en 11 mln. gld. (Rijk). De totale uitgaven en inkomsten zijn 926 miljoen gulden. Bij het berekenen van het subsidiepercentage wordt geen rekening gehouden met het feit dat in de overige inkomsten van openbare bibliotheken ook incidentele gemeentelijke subsidies zijn meege-nomen. Ook wordt geen rekening gehouden met de ruim 9 mln. gld. incidentele uitgaven van provincies van vernieuwing en projecten.

Tabel 7.4 Landelijk gemiddelde kengetallen nu en in de toekomst

Kengetallen nu en toekomst	Gestileerde basisbibliotheken				Huidige Totaal/Gemiddeld bibliotheekorganisaties
	25.000	75.000	150.000		
Aantal	345	34	25	404	512
Gemiddelde kosten (x mln. gld.)	1,0	3,7	9,4	1,8	1,8
Huidige structurele kosten per inwoner (f)					58,20
Huidige structurele subsidie per inwoner (f)					46,60
Toekomstige incidentele kosten per inwoner (f)				28,00	
Toekomstige structurele kosten per inwoner (f)				73,70	
Toekomstige structurele subsidie per inwoner (f)				58,95	

Bron: IOO bv

7.6 Overige aandachtspunten

Tot dusver is onze aandacht uitgegaan naar de middelen die nodig zijn om het grootscheepse veranderingsproces in het openbare bibliotheekwerk te starten en onomkeerbaar verder te brengen. In dit sluitstuk van ons rapport willen wij de aandacht vestigen op randvoorwaarden die van belang zijn om ervoor te zorgen dat de extra financiële middelen het gewenste effect met zich meebrengen.

Volgorde van de kwaliteitsacties en de onderlinge samenhang

Op vrijwel alle functiegebieden van het openbaar bibliotheekwerk en op alle uitvoerende en sturende niveaus zijn grote en minder grote ingrepen nodig om een kwalitatief hoogstaand en voor eenieder toegankelijk netwerk van moderne bibliotheken te creëren. De branche is evenwel op dit moment niet voldoende geoutilleerd om deze verandering eigenstandig te trekken. De branche kent vele hoog gemotiveerde managers en bestuurders, die echter onvoldoende toegerust zijn om een veranderstrategie uit te stippelen, te enthousiasmeren en de ingezette koerswijziging tot een goed einde te brengen. De branche is voor een belangrijk deel afhankelijk van parttimers en van vrijwilligers, die onmisbaar zijn voor de continuïteit van het uitvoerende werk, maar die weinig vernieuwingspotentie inbrengen. Het personele draagvlak om de bibliotheek van een nieuw elan te voorzien is uitermate zwak. Wanneer de herstructurering van het bibliotheekwerk niet start met een netwerk van stevige veranderingsactoren en een sterke impuls van nieuwe medewerkers in nieuwe functies is de kans groot dat de extra investeringen in de branche niet de beoogde effecten zullen hebben.

Pool van deskundigen voor de implementatie van verbeteringstrajecten

De branche kent een groot aantal gemotiveerde medewerkers, die graag meewerken aan een nieuwe structuur. Deze medewerkers moeten voldoende gecoached en gesteund worden, zodat zij voortgang (blijven) maken. Een landelijke pool van deskundigen op het

terrein van implementatietrajecten zou deze steunfunctie kunnen vervullen.

Nieuw type HBO-medewerkers voor nieuwe vormen van dienstverlening

Het streven meer gebruik te maken van de nieuwe media en digitale informatie te ontsluiten voor een breed publiek veronderstelt beroepskwalificaties, die de branche op dit moment nog weinig kent: de informatieanalist, en informatiemakelaar of informatiebemiddelaar. Naast bibliothecarissen biedt de branche van de toekomst ruimte aan een keur van vakdeskundigheden op andere terreinen om de informatiefunctie deskundig vorm te kunnen geven.

Ander type vrijwilligers benodigd

In de branche wordt veel werk verzet door vrijwilligers. Een te groot aandeel vrijwilligers vormt een gevaar voor de continuïteit. De kwaliteitsverbetering van de branche brengt met zich mee dat de branche zich in de toekomst minder kan verlaten op vrijwilligers. Wij gaan er dan ook van uit dat vrijwilligers die eenvoudige arbeid verrichten dit in de toekomst tegen een daarbij passende beloning doen. Andere vrijwilligers kunnen (om)geschoold worden tot medewerkers die mede de nieuwe taken tot verdere ontwikkeling brengen.

Personele samenstelling

Vrouwen en oudere medewerkers zijn oververtegenwoordigd in de branche. Een branche die de toegangspoort tot informatie, kennis en cultuur wil zijn moet zich bewust zijn van het gegeven dat een grote diversiteit van leeftijden, geslachten, culturen en etniciteiten bevorderlijk is voor de open mind van haar medewerkers. Personeel is het belangrijkste wapen op de weg naar de toekomst.

Scheiding van verantwoordelijkheden

De branche wordt gekenmerkt door een ondoorzichtige structuur van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van sturing en regie. Beslissingsbevoegdheden zijn gespreid over besturen van stichtingen, gemeenten, provincies en (in zeer beperkte mate) het Rijk. Het complexe geheel van gemeentebelangen, provinciebelangen en instuutsbelangen is binnen deze situatie van gelaagde aansturing niet bevorderlijk voor een slagvaardig vernieuwingsbeleid. Twee bibliotheken die intensief willen gaan samenwerken om zodoende de vernieuwingskrachten te kunnen bundelen moeten eerst twee bibliotheekbesturen overtuigen en daarna twee gemeentebesturen. Als één wethouder onwillig is, is de kans op netwerkvorming voor de huidige raadsperiode verkleind. Grotere slagvaardigheid is van eminent belang om te kunnen voortbestaan in de toekomst.

De branche wordt gekenmerkt door partijen die dubbelrollen vervullen, waardoor eerder behoudendheid dan vernieuwing wordt aangemoedigd. Zo vervult de vereniging NBLC in opdracht van het Rijk de (op dit moment innoverende) stelseltaken uit, maar treedt eveneens op als belangenbehartiger van de branche en zal uit dien hoofde eerder geneigd zijn de wens van de gematigde middenmoot te vertolken en na te streven. Sommige PBC's zijn gefuseerd met biblio-

theken. De PBC's vervullen daarbij de rol van werkgever (gecentraliseerd werkgeverschap), maar zijn tegelijkertijd dienstverlener (de bibliotheek koopt ondersteunende diensten in). Provincies en gemeenten hebben niet altijd dezelfde belangen bij het bibliotheekwerk. De koers die provincies willen varen, kan sterk afwijken van de koers die (met name grote) gemeenten willen varen. De bibliotheekbranche heeft in zulke gevallen het nakijken.

Verskillende huidige bijdragen per gemeente

Er is veel geld nodig voor het herstructureren van het bibliotheekwerk. Op dit moment zijn er gemeenten en provincies die al veel extra gelden hebben vrijgemaakt om de vernieuwing te stimuleren. Andere overheden hebben deze keuze (nog) niet gemaakt. In deze studie hebben wij laten zien hoeveel extra geld er nodig is om de nieuwe toekomst vorm te geven. Het is eenvoudig om de benodigde middelen toe te delen aan relevante partijen: subsidiegevers en gebruikers. Wij hebben niet voor deze optie gekozen. Het is niet bevorderlijk voor het veranderingsproces om richtlijnen in te bouwen voor de wenselijke omvang van de bijdrage van alle partijen. Er is veel geld nodig. Laat ieder creatief zijn in het bedenken van een manier waarop dit gevonden kan worden.

Bijlage 1 Functies basisbibliotheek

De locatie waar de taken uitgevoerd zullen worden volgens de aanbevelingen van de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk:

- in de front office (fo),
- in de back office (bo).

De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de desbetreffende taak ligt:

- bij de basisbibliotheek (BB),
- bij de branchevereniging (BV),
- bij het Bestuurlijk Overleg Bibliotheken (BOB),
- of bij de Nederlandse Bibliotheek Dienst (NBD).

Taken	locatie	verantwoordelijke
A Taken Primaire kernfuncties		
1 Opbouwen en beheren collectie		
- opstellen collectieprofielen	bo	BB
- opbouwen en beheren collectie op basis van collectieprofielen	bo	BB
- opbouwen en beheren achtergrond- en wisselcollecties	bo	BB
- opbouwen en beheren collectie voor de wetenschappelijke steunfunctie (WSF)	bo	enkele BB'en
- coördineren wetenschappelijke steunfunctie	bo	BV
- opbouwen en beheren website 'www.bibliotheek.nl'	bo	BV
- inkopen, bibliotheekklaar maken en distribueren van media en databestanden	bo	NBD
2 Beschikbaar stellen informatie		
- mogelijkheid bieden tot het raadplegen door het publiek van de collectie	fo	BB
- mogelijkheid bieden tot het raadplegen van de landelijke catalogus en website 'www.bibliotheek.nl'	fo	BB
- onderhouden bibliobus-dienst	fo & bo	BB
- beantwoorden vragen van gebruikers "op maat" (informatiefunctie) en indien nodig de gebruikers doorverwijzen naar overheids-, culturele, educatieve of welzijnsinstellingen	fo & bo	BB
- opbouwen en beheren landelijke catalogus	bo	BV
3 Beheren ledenadministratie		
- registreren in- en uitschrijving lid in landelijk ledenbestand	fo & bo	BB
- voorlichten van nieuwe leden over de mogelijkheden van de openbare bibliotheek	fo	BB
- uitreiken Nationale Bibliotheekkaart	fo	BB
- ontwikkelen Nationale Bibliotheekkaart	bo	BB

Taken	locatie	verantwoordelijke
4 Uitlenen media		
- uitlenen en innemen media	fo	BB
- reserveren media	fo	BB
- uitlenen en innemen media op basis van internet-bestellingen (internet-bezorgdienst)	bo	BB
- aanvragen media bij collega-bibliotheken en verwerken van de media-aanvraag	fo & bo	BB
- vervoeren media / Openbaar Bibliotheek Leenverkeer (OBL)	bo	BV
B Taken ondersteunende kernfuncties		
5 Beleidsontwikkeling en -beheer		
- opstellen en uitvoeren inhoudelijk, financieel, organisatie- en personeelsbeleid	bo	BB
- aangaan en onderhouden contractrelatie met subsidiënt(en) en derden	bo	BB
- aanleveren van informatie ten behoeve van branchevergelijkingen	bo	BB
- verzamelen management- en branche-informatie	bo	BB
- zorgdragen voor kwaliteitstoezicht	bo	BV
6 Marktontwikkeling en -beheer		
- opstellen en uitvoeren van marktbeleid voor specifieke gebruikersgroepen	bo	BB
- opstellen en uitvoeren communicatiebeleid	bo	BB
- aangaan en onderhouden contacten met individuele gebruikers en gebruikersgroepen	bo	BB
- uitvoeren markt- en gebruikersonderzoek	bo	BB
- opstellen en uitvoeren landelijk promotie- en communicatiebeleid	bo	BV
7 Productontwikkeling en -beheer		
- ontwikkelen van producten	bo	BB
- aanbieden opleidingen en trainingen	bo	BV
- aanbieden adviesdiensten	bo	BV
- stimuleren van innovatie en ontwikkeling	bo	BV
- ontwikkelen landelijke benchmark	bo	BV
8 Systeemontwikkeling en -beheer		
- inkopen ICTinfrastructuur	bo	BB
- ontwikkelen ICTprotocollen	bo	BV

Taken

C Taken aanvullende functies openbare bibliotheek

hierover maken basisbibliotheek en subsidiërende gemeente(n), c.q. derden afspraken over:

- aanbieden van overheids- en publieksinformatie
 - conserveren en ontsluiten schriftelijk cultureel erfgoed
 - leveren diensten voor specifieke gebruikersgroepen, bijvoorbeeld:
 - beheren collecties op scholen
 - begeleiden leerlingen (media- en informatie-educatie)
 - adviseren en begeleiden van docenten
 - beheren collecties in tehuizen en instellingen
 - uitvoeren programma's op gebied van leesbevordering en achterstandbestrijding
 - organiseren culturele en educatieve activiteiten en vormgeven van de ontmoetingsfunctie
 - verlenen diensten aan bedrijven
 - samenwerken met overheids-, culturele, educatieve of welzijnsinstellingen ten behoeve van bovenstaande diensten
-

Bijlage 2 Bottom-up schatting toekomstig stelsel

Inleiding

In de hoofdstukken drie tot en met zeven is een beredeneerde schatting gemaakt van de financiële gevolgen van de herstructurering van het openbare bibliotheekwerk met behulp van een gestileerd, hypothetisch stelsel. De basis van deze schatting werd gevoed door groepsgesprekken met praktijkdeskundigen uit het veld.

In deze bijlage wordt nogmaals een beredeneerde schatting van de herstructureringskosten gemaakt. Nu bestaat de basis van deze redering uit de gerealiseerde huidige praktijk, zoals vastgelegd in onderzoeken, statistische informatie van het CBS en NBLC, begrotingen, jaarrekeningen en aanvullende administratieve gegevens van bibliotheken en van provinciale bibliotheek centra. De gegevens hebben betrekking op het boekjaar 1999. Wegens de diversiteit van de samengevoegde bronnen verwijzen wij – bij bewerking of presentatie van deze gegevens naar de eigen organisatie (IOO bv).

Vanuit de opbouw en kenmerken van de huidige bibliotheken berekenen wij wat er moet veranderen om aan de toekomstige gewijzigde taken en doelstellingen te kunnen voldoen. Eerder gehanteerde kengetallen (bijvoorbeeld in onderzoeken of door de branche) vormen hulpmiddelen bij het berekenen van de financiële gevolgen van de veranderingen.

Het huidige openbare bibliotheekstelsel in Nederland

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van het huidige stelsel van het openbare bibliotheekwerk. De kerncijfers van dit stelsel vatten wij hier nog eens samen.

Het huidige bibliotheekstelsel in Nederland omvat 522 organisaties:

- 512 lokale organisaties, waarvan er dertien de wetenschappelijke steunfunctie vervullen. Deze lokale organisaties hebben samen 1.442 frontoffice vestigingen in beheer. Zij worden hierbij ondersteund door de PBC's.
- 10 regionale organisaties: provinciale bibliotheekcentrales (PBC's);
- een landelijke organisatie, de vereniging NBLC.

In de volgende tabel is een overzicht gemaakt van het aantal lokale bibliotheekorganisaties en het aantal vestigingen per grootteklasse van gemeenten.

Tabel B2.1 Huidig aantal bibliotheekorganisaties en vestigingen met gemiddelde omvang werkgebied naar grootteklasse van gemeenten (exclusief PBC's)⁵⁸

	< 50.000 inwoners	50.000-99.999 inwoners	≥ 100.000 inwoners	alle gemeenten
Aantal gemeenten	480	34	25	539
Aantal bibliotheekorganisaties	453	34	25	512
Omvang werkgebied bibliotheek	18.100	69.200	197.700	34.500
Aantal vestigingen	940	210	292	1.442
Omvang werkgebied vestiging	9.200	11.300	16.800	9.300
Aantal inwoners x 1.000	8.693	2.368	4.896	15.904

Bron: IOO bv

Het toekomstige openbare bibliotheekstelsel in Nederland

Het toekomstige bibliotheekstelsel in Nederland wordt gekenmerkt door een intensivering van de aard en omvang van de samenwerkingsverbanden tussen de lokale organisaties onderling en tussen lokale en regionale organisaties. De wijze waarop invulling gegeven wordt aan deze samenwerking is afhankelijk van de lokale voorkeuren en prioriteiten.

Een gevolg van de intensivering van relaties tussen de bibliotheekorganisaties en tussen bibliotheken en andere maatschappelijke instellingen en organisaties verandert het dienstenaanbod. De totale omvang en de diversiteit van het dienstenaanbod neemt voor elk van de huidige frontoffice vestigingen toe. Tegelijkertijd zal – door een meer actieve inzet van marketinginstrumenten – het inzicht in deelmarkten waarop de vestigingen zich willen en kunnen richten verbeteren. Als gevolg van het verbeterde inzicht in deelmarkten en daarop afgestemde diensten en producten zullen verschillen gaan ontstaan tussen de frontoffice-vestigingen. Een vestiging in een nieuwbouwwijk met veel jonge gezinnen zal zich bijvoorbeeld meer richten op ontwikkelingsondersteuning en informatie voor en over jeugdigen. Een vestiging in het stadscentrum zal zich meer specialiseren in allerlei activiteiten op het terrein van cultuur.

Om een beeld te krijgen van allerlei soorten frontoffice vestigingen onderscheiden wij drie type vestigingen:

- type A,
- type B,
- type C.

Het onderscheid tussen de drie soorten frontoffice voorzieningen lichten wij in de volgende paragrafen toe.

⁵⁸ De gegevens over bibliotheken zijn afkomstig van de Vereniging NBLC, de PBC's en de benaderde provincies en gemeenten. Van de provincies Groningen, Overijssel, en Noord Brabant zijn geen gegevens beschikbaar gesteld over gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Van alle overige provincies zijn deze gegevens van alle of van een deel van de kleinere gemeenten beschikbaar gesteld door de bezochte provincies, gemeenten, bibliotheken of provinciale bibliotheek centra.

Type A:

Dit type wordt gekenmerkt door een gevarieerd dienstenaanbod met een versterkt accent op een intensief en gevarieerd activiteitenprogramma.

- Publieksfuncties: uitleen gericht op ontspanning, vrije tijd, studie en algemene ontwikkeling, meerdere informatiepunten ten behoeve van de informatiebemiddeling (leeshoek, PC-werkplekken) met professionele ondersteuning en een intensief en gevarieerd activiteitenprogramma op het terrein van cultuur en educatie.
- Sterke backoffice publieksfuncties: collectioneren, specifieke gebruikersgroepen, programmering leesbevordering en achterstandsbestrijding, samenwerking met en dienstverlening aan andere instellingen.

Type B:

Dit type wordt gekenmerkt door een gevarieerd aanbod met een versterkt accent op informatievoorziening.

- Publieksfuncties: beperkte uitleen, sterk accent op informatievoorziening, waardoor er meerdere informatiepunten ten behoeve van informatiebemiddeling zijn (leeshoek, veel PC-werkplekken) met professionele ondersteuning en toezicht, er is een goede verbinding met diensten netwerk, activiteitenprogramma.
- Beperkte backoffice publieksfuncties: inzicht in specifieke gebruikersgroepen, mede vormgeven aan programmering leesbevordering en achterstandsbestrijding, samenwerking met relevante instellingen.

Type C:

Dit type wordt gekenmerkt door een gevarieerd aanbod met een versterkt accent op het uitlenen van boeken en verstrekken van informatie aan specifieke doelgroepen.

- Publieksfuncties: accent op uitleen gericht op doelgroep, geen of beperkt aantal informatiepunten ten behoeve van de informatiebemiddeling (leeshoek, PC-werkplek) laag geschoolde ondersteuning, geen of beperkt activiteitenprogramma.
- Beperkte backoffice publieksfuncties: inzicht in specifieke gebruikersgroepen, mede vormgeven aan activiteitenprogramma.

Frontoffice taakaccenten bij de huidige vestigingen

Als gevolg van de intensivering van samenwerkingsverbanden, de modernisering van het dienstenaanbod en de verbeterde afstemming tussen dienstenaanbod en doelgroep verandert de structuur van het Nederlandse bibliotheeklandschap (tabel B2.2). Het toekomstige bibliotheekstelsel is als volgt te beschrijven.

- Er zijn circa 200 lokale samenwerkingsverbanden tussen bibliotheekorganisaties.
- Deze lokale samenwerkingsverbanden beheren samen 1.442 frontoffice vestigingen. Het aantal vaste frontoffice voorzieningen blijft in het nieuwe stelsel ongewijzigd.
- Er ontstaan – afhankelijk van de locatie van vestiging - drie soorten frontoffice vestigingen: type C, dat zich nadrukkelijker maar

niet uitsluitend richt op de uitleenfunctie; type B, dat zich nadrukkelijker maar niet uitsluitend richt op de informatiefunctie en type A, dat zich nadrukkelijker maar niet uitsluitend richt op dienstverlening aan instellingen.

- De lokale samenwerkingsverbanden hebben een relatie met één of meer van de 29 vestigingen, waarin gemeenschappelijke facilitaire taken, steuntaken of steundiensten worden ontwikkeld of aangeboden. Te denken valt hierbij aan gemeenschappelijke financiële administratie, personeelsadministratie, ICTfaciliteiten of gezamenlijke inkoop. De huidige WSFbibliotheken en de PBC's zijn actuele voorbeelden van dergelijke steunvestigingen.
- Er functioneert een landelijke organisatie voor de stelseltaken en een organisatie voor de landelijke ICTinfrastructuur.

Tabel B2.2 Toekomstig aantal vestigingen naar taakaccent bibliotheekvestiging en grootteklasse gemeente

	< 50.000 inwoners	50.000-99.999 inwoners	≥ 100.000 inwoners	alle gemeenten
aantal gemeenten	480	34	25	539
aantal vestigingen	940	210	292	1.442
type A	387	87	120	592
type B	325	73	101	500
type C	229	51	70	350

Bron: IOO bv

Huidige inkomsten

De gezamenlijke inkomsten van openbare bibliotheken en PBC's bedroegen 915 miljoen gulden in 1999. Het grootste deel van deze inkomsten was afkomstig uit structurele subsidies van gemeenten of provincies (78%). De rest kwam van gebruikers (17%) of betrof overige inkomsten (5%).

Wanneer bibliotheken zich in de toekomst met een gedifferentieerd aanbod meer gaan richten op gebruikers bestaat de kans dat gebruikersinkomsten zullen toenemen. Voordat het zover is zal eerst de verandering van traditionele bibliotheek naar een moderne, klantgerichte en kwalitatief hoogwaardige voorziening plaats moeten vinden. Op korte termijn is daarom nog geen toename van inkomsten van gebruikers te verwachten.

Huidige uitgaven

Van de 915 miljoen gulden inkomsten besteedt het openbare bibliotheekwerk bijna de helft aan personele kosten (445 miljoen gulden), een vijfde deel is bestemd voor huisvesting (194 miljoen gulden), vijftien procent (137 miljoen gulden) besteedt men aan de aanschaf van media en de rest (138 miljoen gulden) zijn overige kosten. In het onderstaande beschouwen wij deze kostenposten nader.

Huisvesting

De in begroting en rekening verantwoorde huisvestingskosten van openbare bibliotheken (incl PBC's) bedragen 194 miljoen gulden. Op basis van deze kostenindicatie kan geen vergelijking tussen bibliotheken en vestigingen worden gemaakt, omdat de bibliotheken de huisvestingskosten niet op dezelfde wijze boeken. Bovendien bekostigen sommige gemeenten de huisvesting in natura, waardoor de op de rekening verantwoorde kosten geen correcte afspiegeling zijn van de werkelijkheid.

Om de omvang van de huisvestingskosten in te schatten gaan wij uit van het huidige aantal vaste bibliotheekvestigingen. In gemeenten met meerdere vestigingen is veelal één vestiging te beschouwen als hoofdvestiging en de overige als nevenvestigingen. Voor alle vestigingen gaan wij uit van een aantal genormeerde vierkante meters. Uitgangspunt vormt de collectie, die een ruimtebeslag vergt van 16m² per 1.000 banden. Daarnaast zal er ruimte moeten zijn voor een balie en een circulatiepunt (circa 10% van het bandenoppervlak). Voorts zullen er PC-werkplekken moeten zijn (6m² per werkplek) en een ontmoetingsruimte of leeshoek. De omvang van voornoemde extra ruimte is afhankelijk van de omvang van het werkgebied. Op basis van bestaande branchenormen, en de normen zoals gehanteerd door de Boer en Croon bij hun onderzoek naar het Limburgse, Gelderse en Utrechtse bibliotheekwezen hanteren wij hier een minimaal vloeroppervlak voor nevenvestigingen, dat varieert van 480 m² (werkgebied < 10.000 inwoners) tot 1.000 m² (werkgebied rond 20.000 inwoners). Voor de hoofdvestigingen varieert deze omvang van 960 m² (20.000 inwoners) tot 5.000 m² (>150.000 inwoners).

Passen wij bovenstaande criteria toe op het huidige vestigingenbestand dan bedraagt het totale vloeroppervlak van alle bibliotheken samen bijna 1,2 miljoen m². Om de kosten van dit vloeroppervlak te bepalen gaan wij uit van twee normbedragen:

- De prijs, zoals wordt gehanteerd in de onderwijssector: f 218,-
- De prijs, zoals geldt voor recente nieuwbouwlocaties: f 250,-

De lage variant kost 260 miljoen gulden en de hoge variant 298 miljoen. Dat is 66 tot 104 miljoen gulden meer dan is verantwoord in recente begrotingen en rekeningen.

Personeel

De openbare bibliotheken worden bemand met personen die tezamen 5.930 fulltime arbeidsplaatsen bezetten. De personeelsomvang van PBC's omvat circa 550 formatieplaatsen. Hiervan worden er 139 ingehuurd via bibliotheken in grote gemeenten. Het totale aantal arbeidsplaatsen in bibliotheken en pbc's samen bedraagt circa 6.300 FTE's.

Een deel van de arbeid wordt verricht door vrijwilligers. Vrijwilligers bemannen samen 6% van de formatie in bibliotheken.

Personeelslasten

De gemiddelde personeelslasten van PBC's en bibliotheken samen bedragen 70.000 gulden per FTE. In gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn de gemiddelde personeelslasten lager (rond 64.000 gulden) en in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn deze lasten hoger dan gemiddeld (75.000 gulden).

Loonkosten en andere personele kosten

Van de ruim 400 miljoen gulden personele kosten van de openbare bibliotheken is 97,7% bestemd voor salariskosten. De rest (2,3%) is bedoeld voor opleidingen, kinderopvang, vervroegde uittrekking en andere personele voorzieningen. In grote steden met meer dan 100.000 inwoners is een groter deel van het personele budget bestemd voor diverse personeelsvoorzieningen (7,5 %).

Om de toekomstige kwaliteitsverbeteringen te kunnen realiseren zal een groter deel van de personeelskosten besteed moeten worden aan omscholing en professionalisering van het personeel. Van het huidige personeelsbestand heeft 33,7% een professionele (bibliotheek-) opleiding genoten. In de toekomst zal het aantal professionals op het terrein van informatievoorziening, ICTdiensten, en het verzorgen van een uitgebreid activiteiten aanbod moeten toenemen van 33,7% naar 60%. Om deze professionalisering te kunnen realiseren zal tijdelijk 10% van de loonsom besteed moeten worden aan opleidingen. In navolging van de adviezen van de branche zal in de toekomst 5% van de loonsom structureel besteed moeten worden aan opleidingen.

Materiële kosten

Een belangrijk component van de materiële kosten vormen de kosten voor onderhoud en beheer van het mediabezit. Bibliotheken geven daar jaarlijks 137 miljoen gulden aan uit (inclusief PBC).

De leencollectie

De bibliotheken bezitten samen een collectie van 40 miljoen banden. De norm voor de omvang van de collectie wordt door de brancheorganisatie gesteld op 2,7 band per inwoner. Volgens deze norm zouden er in de openbare bibliotheken 42 miljoen banden moeten zijn. De werkelijkheid benadert dit aantal. De PBC hebben immers ook nog banden in hun bezit.

De omvang van de huidige collectie volstaat, maar de aard en samenstelling van de collecties behoeft een verbeterde afstemming op de doelgroepen. Uit onderzoek naar leesgedrag van leners blijkt dat in veel bibliotheken 80% van de leningen betrekking heeft op 20% van de banden. Met behulp van een beter inzicht in het leesgedrag van gebruikers kunnen weinig gebruikte banden in beperkte oplage worden geconcentreerd in de basisbibliotheek of servicebibliotheek, of gerouleerd worden tussen bibliotheken. De totale omvang van het bandenbestand kan dan afnemen met 15% tot 20%.

Databanken

Om het in de toekomst mogelijk te maken dat elke burger digitale informatie kan raadplegen moet het aantal vestigingen dat digitale informatievoorzieningen aanbiedt uitgebreid worden van de huidige 50% naar 75% of 100% van de vestigingen. Elke vestiging biedt in de toekomst toegang tot meerdere databestanden. Als kostenindicatie geldt een bedrag van 1,10 gulden per inwoner. Dit bedrag is inclusief de kosten voor financiering van de backoffice vraagafhandeling.

Tabel B2.3 Kenmerken van de huidige en toekomstige collectie

Kenmerken	Norm	Huidig aanbod	Toekomstig aanbod
Omvang collectie	2,7 band per inwoner	40 miljoen banden	32 mln. banden
Digitale bestanden	f 1,10 per inwoner	50% vestigingen	75% vestigingen
Abonnementen	f 50,- - f 300,- per vestiging	onbekend	75% vestigingen

Bron: IOO bv

Leeshoek

Om vorm te geven aan de informatie- en ontmoetingsfunctie zal een groot deel van de vestigingen moeten zijn toegerust met een lees- of anderszins ingericht informatiepunt. Het aantal beschikbare abonnementen op tijdschriften en periodieken varieert van 50 (< 10.000 inwoners) tot circa 300 abonnementen (basisbibliotheek en de grotere service- en informatiebibliotheek). Het spreekt voor zich dat de periodieken ook digitaal beschikbaar kunnen zijn.

Kosten van de leen- en informatiecollectie

De kosten voor aanschaf en vervanging van collectiematerialen in de toekomst zijn naar verwachting iets hoger dan die van dit moment. Wel is te verwachten dat er een verschuiving van budgetten plaatsvindt. De bibliotheek van de toekomst vergt minder budget voor de traditionele bandencollecties en meer budget voor abonnementen op databanken, kranten en tijdschriften.

Tabel B2.4 Huidige en toekomstige uitgaven voor collectie-onderdelen (x mln. gld.)

Collectie-onderdeel	Huidig	Toekomstig
Omvang collectie	127	100
Databanken	5	17
Abonnementen	15	28
Totaal	147	145

Bron: IOO bv

Kernfuncties

Uitleen

Alle uitleningen samen nemen brengen 113 miljoen gulden personele kosten met zich mee. In de toekomst is het niet te verwachten dat de kosten voor het uitlenen zullen toenemen. De kwaliteitsverbetering zit hem juist in andere diensten dan het traditionele uitlenen.

Informatievoorziening

De personeelskosten voor het afhandelen van informatievragen samen bedragen 21 miljoen gulden per jaar. In de toekomst zal de informatiefunctie van bibliotheken versterkt moeten worden. Dit gebeurt enerzijds door een verbetering van de toegankelijkheid van digitaal beschikbare informatie en anderzijds door – via marktonderzoek – beter op de hoogte te raken van vragen waar (potentiële) klantgroepen mee zitten.

Ontmoeting en activiteiten

Voor de toekomst gaan wij ervan uit dat alle vestigingen elk jaar een activiteitenprogramma cultuur en educatie opstellen en uitvoeren. Op basis van de gegevens van bezochte bibliotheken kan indicatief worden uitgegaan van een benodigd budget van 75 cent per inwoner. Wanneer alle relevante bibliotheekvestigingen dergelijke programma's uitvoeren bedragen de kosten hiervan 12 miljoen gulden.

Specifieke gebruikersgroepen en programmering leesbevordering

Leesbevordering en activiteiten gericht op basisscholen behoren tot de kernactiviteiten van veruit de meeste bibliotheken:

- 56% van de bibliotheken stelt collecties voor scholen samen;
- vrijwel alle bibliotheken verzorgen instructies op school.

Andere doelgroepen waarop de grotere bibliotheken en provinciale bibliotheekcentra zich richten zijn: ouderen, allochtonen en mensen met een handicap.

De aard en omvang van de dienstverlening aan specifieke doelgroepen en gebruikers is onderwerp van gesprek tussen gemeenten en bibliotheken. Tijdens onze gesprekken bleek dat (nog) weinig gemeenten een actief beleid voeren op dit terrein.

Openingstijden

Om te kunnen voldoen aan een versterkte informatie- en ontmoetingsfunctie zullen de openingstijden van bibliotheken moeten zijn afgestemd op een breed publiek. Dit betekent dat zowel overdag als 's avonds en zowel door de weeks als in de weekenden er mogelijkheden moeten zijn om gebruik te maken van de diensten van bibliotheken. Digitale diensten moeten zeven dagen in de week en 24 uur per dag beschikbaar zijn.

Om een permanente en gevarieerde bereikbaarheid van het bibliotheekwerk te realiseren zullen de openingstijden moeten worden verruimd met gemiddeld 4 uur per vestiging per week. Dit brengt een kostenverhoging van 40 miljoen gulden met zich mee.

Wanneer we alle kostenverhogende en –verlagende factoren bijeen brengen leidt dit tot structurele kosten van 1.042 miljoen gulden. Dat is een toename van 127 miljoen gulden (14%) in vergelijking met het huidige kostenniveau. De kosten voor regie en aansturing en de kosten voor de ICT-impuls zijn hierbij niet inbegrepen.

Tabel B2.5 Samenvattend overzicht huidige en toekomstige structurele kosten openbare bibliotheken in miljoenen guldens (inclusief PBC's)

	Kosten	Kostenherstructurering
Huidige kosten (ex huisvesting)	720	
<i>Effecten van herstructurering:</i>		
- toename van samenwerking		-72
<i>Gevolgen voor personeel</i>		
- Professionalisering vrijwilligers		35
- Omscholing wegens wijziging functieprofielen		incidentele kosten
- permanente uitbreiding scholingsmogelijkheden		10
<i>Realiseren ontmoetingsfunctie</i>		
-- Verruiming openingstijden		40
- Toename activiteiten		12
<i>Mediabezit en beheer</i>		
- Reductie omvang collectie		-27
- Toename databanken		12
- Toename abonnementen		13
<i>Ondersteunende kernfuncties</i>		
- Kwaliteitszorg (1 FTE per samenw.)		15
- Marketing (f 4,- per inw.)		7
<i>Ondersteunende kernfuncties</i>		
Huidige verantwoorde huisvestingskosten	195	
Normkosten huisvesting (218 per m ²) = 277		66
Normkosten huisvesting (250 per m ²) = 315		
Totaal effect herstructurering		111
Kosten na herstructurering	1.026	
Procentuele toename	14%	

Vergelijking met gestileerde benadering

Wanneer we de kostenraming, zoals is af te leiden uit administratieve bronnen vergelijken met het schattingsmodel op basis van groeps gesprekken met deskundigen, dan blijken beide methodieken schier gelijke macrobudgetten op te leveren. Volgens de modelmatige schatting op basis van de groeps gesprekken bedraagt met macrobudget structureel 1.035 miljoen gulden⁵⁹. Dat is negen miljoen gulden meer dan de schatting op basis van administratieve gegevens.

⁵⁹ De structurele kosten voor ICT en voor regie en sturing zijn in dit bedrag niet opgenomen, omdat deze kostenposten in de administratieve benadering wegens gebrek aangegevens daarover buiten beschouwing zijn gebleven.

Tabel B2.6 Aantal gemeenten en bibliotheekvestigingen per provincie, 1 januari 2000

	Gemeenten	Vestigingen bibliotheek
Groningen	27	66
Friesland	31	77
Drenthe	12	80
Overijssel	45	127
Flevoland	6	13
Gelderland	80	165
Utrecht	37	88
Noord Holland	71	191
Zuid Holland	96	237
Zeeland	18	31
Noord Brabant	71	240
Limburg	55	127
Totaal	539	1.442

Bron: CBS bevolkingsstatistieken: IOO

Tabel B2.7 Inkomsten van bibliotheken naar grootteklasse gemeenten, x 1.000 gulden

inkomsten	< 50.000	50.000-99.999	≥ 100.000	alle gemeenten	inclusief PBC
Totaal, absoluut	382.465	134.696	321.918	839.079	914.804
structurele subsidie	295.234	105.393	257.074	657.702	
inkomsten van gebruikers	69.618	23.098	49.973	142.688	
overige inkomsten	17.643	6.205	14.871	38.719	
Totaal, percentage	100	100	100	100	
structurele subsidie	77	78	80	78	
inkomsten van gebruikers	18	17	16	17	
overige inkomsten	5	5	5	5	

Bron: IOO bv

Tabel B2.8 Uitgaven openbare bibliotheken naar grootteklasse gemeente, x 1.000 gulden

	< 50.000 i	50.000- 99.999	≥ 100.000	alle gemeenten	PBC	totaal (incl PBC)
<i>Totaal, absoluut</i>	382.465	134.696	321.918	839.079	75.725	914.804
huisvestingslasten	82.905	27.526	67.329	177.759	16.660	194.419
personele lasten, totaal	177.593	65.437	163.978	407.008	37.863	444.871
mediakosten	69.245	17.464	40.371	127.080	9.844	136.924
overige lasten	52.715	24.269	50.240	127.224	11.359	138.583
<i>Totaal, pct</i>	100	100	100	100	100	100
huisvestingslasten	22	20	21	21	22	21
personele lasten, totaal	46	49	51	49	50	49
mediakosten	18	13	13	15	13	15
overige lasten	14	18	16	15	15	15

Tabel B2.9 Kengetallen personeel naar grootteklasse gemeenten

variabele	meeteenheid	< 50.000	50.000- 99.999	≥ 100.000	alle gemeenten
populatiekenmerk	gemeenten	480	34	25	539
populatiekenmerk	bibliotheken	453	34	25	512
populatiekenmerk	vestigingen	940	210	292	1.442
personele lasten	gulden per inwoner	21	28	33	24
gemiddelde personeelslasten	per FTE arbeidsplaats	64.100	71.900	74.800	
werkzame personen	FTE per bibliotheek	8	27	91	22
werkzame personen	FTE bibliotheken	2.803	920	2.207	5.903
werkzame personen	uren per week per 1.000 inw	12	14	16	13
vrijwilligers	pct per bibliotheek	13	5	4	*

Tabel B2.10 Huidige en toekomstige openingstijden bibliotheken (uren per week)

variabele	meeteenheid	< 50.000	50.000- 99.999	> 100.000	alle gemeenten
populatiekenmerk	gemeenten	480	34	25	539
populatiekenmerk	bibliotheken	453	34	25	512
populatiekenmerk	vestigingen	940	210	292	1442
populatiekenmerk	werkgebied vestiging	9.200	11.300	16.800	
openingstijden hoofdvestiging	uren per week	24	38	46	29
<i>totaal huidige openingstijden</i>	uren per week	15.590	6.950	11.050	33.590
<i>openingstijden toekomst</i>	uren per week	25.950	8.850	13.020	47.820
gemiddeld open per vestiging	uren per week	30	42	45	33
verschil huidig en toekomst	FTE				395
	*1,4 ⁶⁰				569
toekomstige meerkosten	mijloenen gulden				40

Bron: alle tabellen op deze pagina: IOO bv

⁶⁰ De extra formatieplaatsen die nodig zijn voor de verruiming van de openingstijden worden met een factor 1,4 vergroot, omdat de openingstijd ook voorbereidende en afsluitende werkzaamheden met zich meebrengt.

Tabel B2.11 Kengetallen dienstverlening en gebruik naar grootteklasse gemeenten

variabele	meeteenheid	50.000-			alle gemeenten
		<50.000 inwoners	99.999 inwoners	>100.000 inwoners	
populatiekenmerk	gemeenten	480	34	25	539
populatiekenmerk	bibliotheken	453	34	25	512
populatiekenmerk	inwoners x 1.000	8.693	2.368	4.896	15.904
leden	aantal per 100 inwoners	30	29	27	30
volwassen leden	aantal per 100 volwassen	18	19	18	18
jeugdleden	aantal per 100 jeugdigen	80	71	66	75
uitleen	aantal per lid	39	34	35	28
uitleen	aantal per 1.000 inwoners	268	682	1.762	511
uitleen	aantal per openingsuur	141	143	176	11.600
collectie	aantal per 1.000 inwoners	2.560	2.457	2.653	2.554
collectie	gulden per 1.000 stuks	3.355	3.112	3.152	3.290
bezoekers	aantal per inwoner	5	4	3	4
informatieverstrekking	vragen per 1.000 inwoners	678	688	1.078	739
informatieverstrekking	gulden per vraag	1	1,4	1,4	1,3
schoolmediatheek	aantal bediende scholen	8	18	66	24
instructiebezoek scholen	pct van jeugdige inwoners	21	21	27	22
aan andere bib gevraagd leenmateriaal x 1.000 stuks		1	1,2	1,3	1,2
door andere bib gevraagd leenmateriaal x 1.000 stuks		0	1,8	4,8	2,1
aansluiting internet	pct bibliotheken	94	100	100	97
gebruik databanken	pct bibliotheken	33	58	79	50
schoolmediatheek	pct bibliotheken	46	58	75	56
schoolinstructie	pct bibliotheken	100	100	100	100
overige instructies	pct bibliotheken	81	94	87	86

Bron: IOO bv

Bijlage 3 Werkwijze en aanpak

Algemeen

Bij het inschatten van de kosten voor de kernfuncties van de toekomstige basisbibliotheek, de regie en aansturing, de kwaliteitsverbetering en de ICTimpuls hebben we diverse bronnen gebruikt. Aanleiding voor deze keuze was drieledig:

- Er is gebrek aan relevante informatie en kengetallen over de branche. Eén van de kwaliteitsverbeteringen die de Stuurgroep Meijer voorstaat is dan ook het tot stand doen komen van een meer doorzichtige informatievoorziening van en over de branche.
- De herstructurering is op dit moment al wel gestart, maar is nog nergens tot volle ontwikkeling gekomen. De feitelijke noden en gevolgen van de vernieuwingen zijn nog niet goed in beeld.
- De startpositie van de instellingen is verschillend. De wijze waarop invulling gegeven zal worden aan de herstructurering kan eveneens per regio verschillend zijn. De financiële gevolgen zullen niet overal gelijk zijn.

Gebruikte onderzoeksmethoden

Met behulp van verschillende elkaar aanvullende onderzoeksmethoden hebben we getracht grip te krijgen op de toekomst. Hieronder noemen wij deze methoden kort en melden daarachter welke rol de daarmee verzamelde informatie heeft gespeeld.

- *Secundaire literatuur* in de vorm van interne nota's, jaarverslagen, aangevraagde offertes, onderzoeksverslagen van uitgevoerde experimenten, periodieken van en door de branche. Wij gebruiken deze informatie om houvast te vinden over de mogelijke kosten van (deel)ontwikkelingen en veranderingsinitiatieven.
- *Diepte-interviews* hebben wij gehad met vertegenwoordigers van de bibliotheken, provincies en gemeenten. De interviews gebruikten wij vooral om te zien in hoeverre het mogelijk was de huidige financiële informatie zodanig te bewerken dat de kerntaken van de basisbibliotheek, voor zover nu uitgevoerd, cijfermatig in beeld konden komen.
- *Een workshop, een werkconferentie, en drie groepsdiscussies* hebben wij gebruikt om samen met deskundigen uit het veld een beredeneerde schatting te maken van de personeelsinzet die nodig is om de diverse taken en kwaliteitsverbeteringen naar behoren uit te kunnen voeren.

De gebruikte onderzoeksmethoden vergden een hoge inzet van medewerkers in het veld. In korte tijd hebben velen zich beschikbaar gesteld voor een gesprek, deelname aan een groepsgebeuren of verrichtten grote inspanningen om het gevraagde cijfermateriaal uit hun registraties samen te stellen. Wij hebben daarbij zoveel mogelijk geprobeerd aansluiting te zoeken bij de wijze waarop de bibliotheken de registraties voerden. De ervaringen van de Stuurgroep Meijer, die poggde met behulp van door de instellingen in te vullen kostenver-

deelstaten informatie te verzamelen, hebben ons geleerd voorlopig niet al te veeleisend te zijn. De door de commissie Meijer gestelde vragen naar financiële zaken vergden destijds een te grote inspanning om aan de vraag te kunnen voldoen.

Wij hebben leer getrokken uit de ervaringen van onze voorgangers en hebben ons vooral gebaseerd op globale informatie van zo veel mogelijk participanten. Extra aandacht besteedden wij daarbij aan bibliotheken in kleine gemeenten tot 30.000 inwoners. Het aantal van deze – veelal niet zelfstandige – bibliotheken is nog erg groot en de kennis daarover beperkt. Onze huidige kennis over deze grootteklasse blijft beperkt. De financiële informatie over kleine bibliotheken is gespreid aanwezig. Gemeenten weten hoeveel subsidies zij verstrekken, maar noch de PBC's noch de bibliotheken weten hoeveel subsidie er uiteindelijk binnenkomt bij de bibliotheken. Een deel van de subsidie komt binnen via ondersteuning van de PBC's, maar noch gemeenten noch de bibliotheken hebben daar zicht op. Een deel van de subsidie en overige inkomsten loopt rechtstreeks naar de instelling; PBC's hebben daardoor geen volledig beeld van de financiën van de bibliotheken die zij ondersteunen. Provincies subsidiëren PBC's, maar hebben geen weet welk deel van de middelen bij welke gemeente of bibliotheek terecht komt.

Responsgegevens interviews en deskresearch

Via de interviews en deskresearch verkregen wij financiële informatie en informatie over diensten en gebruikers van 367 van de 512 bibliotheekorganisaties. Dat is een respons van 73% van de instellingen. Van de bibliotheken in kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners ontvingen we gegevens over 309 van de 453 bibliotheken (een respons van 70%) en over de grotere bibliotheken beschikten we mede dank zij de hulp van de Vereniging NBLC over vrijwel alle instellingen gegevens (90%). Aanvullende informatie via gemeenten, provincies en uitgevoerde proeven en experimenten in het veld verkregen we mede dank zij de zeer actieve bijdragen van de leden van de begeleidingscommissie.

In de onderstaande tabellen vatten wij kengetallen van de bibliotheken samen, voorzien van informatie over de omvang van de respons en de waarden van de kengetallen. Omdat de omvang van de respons per variabele verschillend is, zijn alle kengetallen voorzien van daarbij behorende standaarddeviaties en betrouwbaarheidsmarges⁶¹. Daarna volgen de namen van de deelnemers, zonder welke deze studie niet tot stand had kunnen komen, de leden van de begeleidingscommissie en de geraadpleegde deskundigen.

⁶¹ De standaarddeviatie geeft de gemiddelde gekwadrateerde afstand van alle waarnemingen ten opzichte van de gemiddelde score aan. Hoe groter de standaarddeviatie is hoe groter de verschillen tussen de instellingen is. Voor het berekenen van de betrouwbaarheidsinterval is gebruik gemaakt van de formule $Z * STDEV / \sqrt{N}$, waarbij Z bij een betrouwbaarheidsniveau van 95% de waarde heeft van 1.96, $STDEV$ is de standaarddeviatie en N is het aantal waarnemingen. De in de kolommen vermelde betrouwbaarheidsmarges geven aan dat het voor 95% zeker is dat de gemiddelden van de totale populatie zich bevinden tussen het waargenomen gemiddelde plus of min het aantal in de kolom vermelde eenheden.

Tabel B3.1 Kengetallen, standaarddeviaties en betrouwbaarheidsmarges van bibliotheken in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners

Kengetal gemeenten < 50.000 inwoners	Meeteenheid	N	Gemiddeld	Std. Dev.	Betrouwbaarheidsmarge
Populatiekenmerk	Gemeenten	480	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Bibliotheken	453	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Inwoners x 1.000	8.693	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Percentage respons	70	nvt	nvt	nvt
Inkomsten	Gulden per inwoner	309	44	18	2
Structurele subsidie	Gulden per inwoner	309	34	14	1,6
Inkomsten van gebruikers	Gulden per inwoner	309	8	4	0,4
Overige inkomsten	Gulden per inwoner	309	2	3	0,4
Inkomsten via PBC	Gulden per inwoner	293	9	3	0,3
Uitgaven	Gulden per inwoner	309	44	18	2
Huisvestingslasten	Gulden per inwoner	180	10	7	1
Personele lasten totaal	Gulden per inwoner	124	21	12	2
Overige lasten	Gulden per inwoner	126	16	7	1,3
Gemiddelde personeelslasten	Per werkzame persoon	118	64.100	20.900	3.800
Gemiddelde loonkosten	Personeel in loondienst	54	67.250	12.560	3.350
Mediakosten	Gulden per inwoner	183	8	4	0,5
Oppervlakte	m ² per 1.000 inwoners	57	48	17	4,5
Oppervlakte	m ² per 1.000 banden	57	21	6	1,5
Werkzame personen	FTE per bibliotheek	118	8	6	1
Werkzame personen	Uren per week per 1.000 inw.	118	12	5	0,9
Percentage vrijwilligers	Bibliotheek	90	13	16	3,3
Percentage inhuur via PBC	Bibliotheek	*	*	*	*
Leden	Aantal per 100 inwoners	147	30	7	1,1
Volwassen leden	Aantal per 100 volwassenen	80	18	5	1,1
Jeugdleden	Aantal per 100 jeugdigen	80	80	17	3,7
Uitleen	Aantal per lid	147	39	25	4
Uitleen	Aantal per 1.000 inwoners	147	268	148	23,9
Uitleen	Aantal per openingsuur	82	141	84	18,2
Collectie	Aantal per 1.000 inwoners	139	2.560	1.171	195
Collectie	Gulden per 1.000 stuks	139	3.355	1.010	168
Opningstijden hoofdvesting	Uren per week	147	24	10	1,6
Bezoekers	Aantal per inwoner	30	5	2	0,7
Informatieverstrekking	Vragen per 1.000 inwoners	64	678	909	222,7
Informatieverstrekking	Gulden per vraag	64	1	0,4	0,1
Schoolmediatheek	Aantal bediende scholen	54	8	11	3
Instructiebezoek scholen	Perc. van jeugdige inwoners	51	21	33	9,1
Gevraagd leenmateriaal aan andere bibliotheken	x 1.000 stuks	47	1	2	0,7
Aangevraagd leenmateriaal door andere bibliotheken	x 1.000 stuks	46	0	1	0,2

Tabel B3.2 Kengetallen, standaarddeviaties en betrouwbaarheidsmarges van bibliotheken in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners

Kengetal gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners	Meeteenheid	N	Gemiddeld	Std. Dev.	Betrouwbaarheidsmarge
Populatiekenmerk	Gemeenten	34	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Bibliotheken	34	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Inwoners x 1.000	2.368	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Percentage respons	97	nvt	nvt	nvt
Inkomsten	Gulden per inwoner	33	57	11	3,8
Structurele subsidie	Gulden per inwoner	33	45	11	3,6
Inkomsten van gebruikers	Gulden per inwoner	33	10	3	1
Overige inkomsten	Gulden per inwoner	33	3	2	0,7
Inkomsten via PBC	Gulden per inwoner				
Uitgaven	Gulden per inwoner	33	57	11	3,8
Huisvestingslasten	Gulden per inwoner	33	12	5	1,7
Personele lasten totaal	Gulden per inwoner	33	28	5	1,9
Overige lasten	Gulden per inwoner	33	17	4	1,3
Gemiddelde personeelslasten	Per werkzame persoon	31	71.900	8.900	3.100
Gemiddelde loonkosten	Personeel in loondienst	25	73.750	7.900	3.100
Mediakosten	Gulden per inwoner	33	7	2	0,6
Oppervlakte	m ² per 1.000 inwoners				
Oppervlakte	m ² per 1.000 banden				
Werkzame personen	FTE per bibliotheek	31	27	8	2,9
Werkzame personen	Uren per week per 1.000 inw.	31	14	3	1,2
Percentage vrijwilligers	Bibliotheek	30	2	2	1,8
Percentage inhuur via PBC	Bibliotheek	25	0	0	0
Leden	Aantal per 100 inwoners	33	29	6	2
Volwassen leden	Aantal per 100 volwassenen	33	19	5	1,7
Jeugdleden	Aantal per 100 jeugdigen	33	71	12	4,1
Uitleen	Aantal per lid	33	34	6	2
Uitleen	Aantal per 1.000 inwoners	33	682	194	66,2
Uitleen	Aantal per openingsuur	33	143	75	25,6
Collectie	Aantal per 1.000 inwoners	33	2.457	513	175
Collectie	Gulden per 1.000 stuks	33	3.112	910	310
Openingstijden hoofdvestiging	Uren per week	33	38	6	2
Bezoekers	Aantal per inwoner	19	4	1	0,4
Informatieverstrekking	Vragen per 1.000 inwoners	18	688	659	304
Informatieverstrekking	Gulden per vraag	18	1,4	0,2	0,1
Schoolmediatheek	Aantal bediende scholen	33	18	21	7,2
Instructiebezoek scholen	Perc. van jeugdige inwoners	30	21	19	6,8
Gevraagd leenmateriaal aan andere bibliotheken	x 1.000 stuks	29	1,2	1,5	0,5
Aangevraagd leenmateriaal door andere bibliotheken	x 1.000 stuks	16	1,8	1,8	0,9

Tabel 7.4 Kengetallen, standaarddeviaties en betrouwbaarheidsmarges van bibliotheken in gemeenten met 100.000 inwoners of meer

Kengetal gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners	Meeteenheid	N	Gemiddeld	Std. Dev.	Betrouwbaarheidsmarge
Populatiekenmerk	Gemeenten	25	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Bibliotheken	25	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Inwoners x 1.000	4.896	nvt	nvt	nvt
Populatiekenmerk	Percentage respons	96	nvt	nvt	nvt
Inkomsten	Gulden per inwoner	24	66	13	5,3
Structurele subsidie	Gulden per inwoner	24	53	11	4,4
Inkomsten van gebruikers	Gulden per inwoner	24	10	3	1,2
Overige inkomsten	Gulden per inwoner	24	3	3	1,2
Inkomsten via PBC	Gulden per inwoner				
Uitgaven	Gulden per inwoner	24	66	13	5,3
Huisvestingslasten	Gulden per inwoner	23	14	5	2,2
Personele lasten totaal	Gulden per inwoner	23	33	7	2,8
Overige lasten	Gulden per inwoner	23	19	5	1,9
Gemiddelde personeelslasten	Per werkzame persoon	23	74.800	8.400	3.400
Gemiddelde loonkosten	Personeel in loondienst	22	80.050	5.800	2.424
Mediakosten	Gulden per inwoner	23	8	2	1
Oppervlakte	m ² per 1.000 inwoners				
Oppervlakte	m ² per 1.000 banden				
Werkzame personen	FTE per bibliotheek	23	91	74	30,1
Werkzame personen	Uren per week per 1.000 inw.	23	16	3	1,3
Percentage vrijwilligers	Bibliotheek	22	2	2	1,7
Percentage inhuur via PBC	Bibliotheek	22	0	1	0,4
Leden	Aantal per 100 inwoners	24	27	5	2
Volwassen leden	Aantal per 100 volwassenen	24	18	4	1,6
Jeugdleden	Aantal per 100 jeugdigen	24	66	12	4,8
Uitleen	Aantal per lid	24	35	6	2,4
Uitleen	Aantal per 1.000 inwoners	24	1.762	1.181	472,5
Uitleen	Aantal per openingsuur	24	176	90	36
Collectie	Aantal per 1.000 inwoners	24	2.653	607	243
Collectie	Gulden per 1.000 stuks	24	3.152	781	312
Openingstijden hoofdvestiging	Uren per week	24	46	9	3,6
Bezoekers	Aantal per inwoner	20	3	1	0,4
Informatieverstrekking	Vragen per 1.000 inwoners	14	1.078	666	349
Informatieverstrekking	Gulden per vraag	14	1,4	0,2	0,1
Schoolmediatheek	Aantal bediende scholen	24	66	91	36,4
Instructiebezoek scholen	Perc. van jeugdige inwoners	19	27	40	18
Gevraagd leenmateriaal aan andere bibliotheken	x 1.000 stuks	21	1,3	1,8	0,8
Aangevraagd leenmateriaal door andere bibliotheken	x 1.000 stuks	16	4,8	4,8	2,4

Tabel 7.5 Kengetallen van bibliotheken in drie groepen gemeenten (aantal waarnemingen en percentage bibliotheken)

Kengetallen	Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners		Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners		Gemeenten met 100.000 inwoners of meer	
	N	Gemiddeld	N	Gemiddeld	N	Gemiddeld
Aansluiting internet	54	94	33	100	24	100
Gebruik databanken	54	33	33	58	24	79
Schoolmediatheek	54	46	33	58	24	75
Schoolinstructie	54	100	33	100	24	100
Overige instructies	54	81	33	94	24	87

Begeleidingscommissie

Kamerman, W., Ministerie van OcenW (voorzitter)

Besselaar, M. van de, NBLC

Bina, V., Ministerie van OCenW

Bruijnzeels, R., NBLC

Dijk, G. van, NBLC

Haker, M., IPO

Heer, B. de, IPO

Jongmans, L., VNG

Lebbink, G., Lebbink Consult

Linders, G., VNG

Versteeg, J.J., Ministerie van OCenW

Verwijs, J.J., NBLC

Geraadpleegde deskundigen

(achter naam I = interview, E = elektronische groepsdiscussies benodigde capaciteit functieuitvoering basisbibliotheek), C = werkconferentie kwaliteitsimpuls, W = workshop regie- en ondersteuningsfunctie)

Audenaert, A., directeur OB Etten -Leur (I)

Bakker, M.G.G., Overleg Bibliotheekwezen Gelderland (E)

Besselaar, M. van den, beleidsmedewerker NBLC (I)

Blom, I., Clusterhoofd OB Haarlemmermeer (E)

Bouten, A., directeur OB Delft (E)

Breed, B., hoofd OB Katwijk (E)

Bruinzeels, J., hoofd ondersteunende diensten Stadsbibliotheek Maastricht (C)

Bruijnzeels, R., NBLC (I)

Burgers van Bogaert, A., directeur OB Den Haag (I)

Dijk, G. van, vertegenwoordiger NBLC (W)

Dijk, L. van, beleidsmedewerkster Provincie Friesland (W)

Dongers, K.J., Hoofd informatie, stafmedewerker ICT, OB Assen (E)

Dorp, P. van, Laurens/NBLC (I)

Driessen, S., directeur OB Wageningen (I)

Eekhout, directeur Stichting OB Heerhugowaard (I)

Freriks, V., regiodirecteur Symbiose Limburg (W)

Graaf, M.A.M.C. de, directeur OB Vught (E)
 Groeningher, F., directeur OB Tilburg (E)
 Guldmond, N., beleidsmedewerkster OB Ede (C)
 Haker, M., beleidsmedewerker Provincie Utrecht (I)
 Harman, directeur OB Vlissingen (I)
 Heerder, H. E. de, directeur PBC Drenthe (I)
 Heij, T. de, regiodirecteur CBD Friesland (I)
 Heijer, L.M. den, regiodirecteur PBC Drenthe (E)
 Hoogen, Q., beleidsmedewerker gemeente Groningen (I)
 Ijssel, K., beleidsmedewerkster Provincie Flevoland (W)
 Jenneboer, G., bibliothecaris OB Delden (C)
 Jongejan, M., hoofd Zeeuwse bibliotheek, Middelburg (I)
 Kamerman, W., opdrachtgever, Min. van OCenW (E)
 Keizer, W., directiesecretaris Probiblio (I)
 Kemperman, H., directeur OB Zaanstad (E)
 Kloosterboer, A., directeur OB Amsterdam (I)
 Lebbink, G., lid begeleidingscommissie (E)
 Leber, E., beleidsmedewerkster Provincie Utrecht (I)
 Leenen, H., directeur OB Spijkernisse (C)
 Meijer, E., directeur OB Hillegom (E)
 Mekking, P., directeur Probiblio (I)
 Middelkoop, M., directeur OB Geldrop (C)
 Nelissen, J., beleidsmedewerker Provincie Limburg (W)
 Amrouche-Dorgelo, T., PR functionaris OB Enschedé (E)
 Portenge, F., districtmanager OB Aalsmeer/Uithoorn (E)
 Pronk, directeur PBC Groningen (I)
 Ree, A. van de, beleidsmedewerker gemeente Leiden (I)
 Sietsma, F., directeur OB Leeuwarden (I)
 Steetjes, H., beleidsmedewerker gemeente Delft (I)
 Struijk, A., beleidsmedewerker, Provincie Zeeland (I)
 Swieringer, P.N., financiën en automatisering PBC Drenthe (I)
 Timmer, A., directeur OB Heiloo (C)
 Veen, H., directeur OB Leiden (I)
 Verheijen, N., NBLC (I)
 Vermeulen, D., beleidsmedewerkster Provincie Zuid-Holland (I)
 Verwijs, J.J., directeur OB Capelle a.d.Ijssel en vertegenwoordiger
 van Vereniging NBLC in de begeleidingscommissie (C)
 Vlere, B., Hoofd, OB Gaasterland (E)
 Vlimmeren, A.G.J., directeur Gemeentebibliotheek Utrecht (I)
 Vugt, J. van, directeur OB Alphen a.d. Rijn (E)
 Wersch, M. van, directeur OB Stein (C)
 Willemse, L., OB Amsterdam (E)
 Zevers, D., directeur OB Hoogeveen (E)

Bronnen

Bedrijfsanalyse bibliotheek Vlissingen 2001,
 Beheersing van informatieovervloed; Advies van de Raad voor Cul-
 tuur; mei 2000
Biblioservice Gelderland, sterk in netwerk, internet
 Bibliotheek.nl; Interne presentatie Laurens, 1 mei 2001
 Bibliotheken in NAP-2 1999-2003; NBLC 1999
 Bibliotheken in NAP-2; NBLC 1998

- Bibnet: Het netwerk van de vlaamse openbare bibliotheken; Carine Lafortune en Marleen Vansantvoet, Informatie
- Boer & Croon, *De bibliotheek als front office*, deel 4 van het businessplan voor het Limburgse bibliotheeknetwerk, 2001
- Boer & Croon, *Heeft bovenlokale samenwerking in Limburg een kans?*, 1999
- Boer & Croon, *Introductie bibliotheek outlets*, normering ontwikkeld in het kader van het project zelfevaluatie en kwaliteit bibliotheken-Overijssel en Gelderland, 2001
- Bovens, H. en H. Gramser, *Samenhang en kwaliteit*, landelijke projectcoördinatie in opdracht van de Vereniging NBLC, Boer&Croon, 1998
- CBD Friesland, *Op het spoor, concept strategienota voor het openbaar bibliotheekswerk in friesland*, Leeuwarden 2001
- CBD Friesland, *Plan van aanpak Virtuele Bibliotheek Friesland*, Leeuwarden, 2000
- CBS en NBLC, *DOS-statistiek 1999*
- CBS en NBLC, *LDO-statistiek 1999*
- De openbare bibliotheek en nieuwe media 2000-2005, startnotitie voor ICT en informatiebeleid; NBLC, 7 december 2000
- Depré, R., G. Bouckaert, F. De Smet, *Uitdieping naar efficiëntie en effectiviteit van het menselijk potentieel: Bibliotheek*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven (Faculteit der Sociale Wetenschappen, VCOB), 1991
- Digitale bibliotheek belangrijkste uitdaging de komende jaren; Interview met Monic Gierveld OB Hengelo; Cile Schulz, *Bibliotheekblad 1*, 2001
- Dossier Chipkaarten, Jaap Akkermans; mei 2001
- Driessen, S., *Resultaatgericht werken vanuit onze maatschappelijke opdracht*, in: *Bibliotheekblad 2*, 2001, p.6-8
- E-culture in de kenniswijk regio Eindhoven; NBLC, december 2000
- Er is geen andere weg dan vooruit; Rapportage over Kenniswijk; Gonnie Eggink, *Bibliotheekblad 5*, 2001
- Flevoland zoekt nieuw samenwerkingsmodel, vormen van provinciale samenwerking (4)*, in *Bibliotheekblad*, 23, 2000, p. 19-21
- Gemeente Arnhem, *Cultuurmenu Arnhem 2001-2005-2015*, Arnhem, s.a.
- Gemeente Leiden, *Meerjarenraming bibliotheken, 1999-2002*, Leiden 1998
- Globale cijfers over ICTuitgaven van een 'voorbeeld' bibliotheek Goudriaan, R., M.G. Lijesen, J.A. van Dijken, E.A. van Noort en W.H.J. Verhoeven, *Economische effecten van concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve marktrechten*, IOO/EIM, Den Haag/Zoetermeer, 1998
- Goudriaan, R. en D. Molenaar, *Decentralization and public library performance*, OcfEB Centre for Economic Policy (research memorandum 9510), Rotterdam, 1995
- Interview met M. v.d. Hoff en D. van Tol, *Bibliotheekswerk op platteland in modules aanbieden*, in: *Bibliotheekblad*
- Jaarrekening 2000 openbare bibliotheek Oss
- Jaarverslag 2000 bibliotheek Etten-Leur
- Kenneth Vos, *Informatie Professional* 1998, 6
- Kennisnet tarieven per juni 2001

- Kenniswijk Eindhoven-Helmond, triggerdiensten-startaanbod; OB Helmond en OB Eindhoven; Oktober 2000 (vertrouwelijk)
- Koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk; 3 april 2001 en toelichting bij koepelconvenant
- Lenen loont in vogelvlucht*, eindrapportage van het project Lenen Loont, Middelburg 2001
- MIM, *Onderzoek informatiedienstverlening GS bibliotheken*, Utrecht 2000
- NBLC, *Bibliotheken in het publieke domein*, Meerjarenplan en meerjarenbegroting, Den Haag, 1998
- NBLC, *Brancheformules en kwaliteit*, Den Haag, 1999
- NBLC, *Ibibliotheek*, Plein en Publiek 2001-2004, Den Haag, 1998
- NBLC, *Reactie van de vereniging van openbare bibliotheken op het advies van de stuurgroep Meijer*, Den Haag, 2001
- NBLC, *Strategie openbare bibliotheken*, 8^e voortgangsverslag, Den Haag 1999
- NBLC, *Strategische personeelsplanning in de bibliotheeksector*, gezamenlijk actieprogramma 2001-2004 Vereniging NBLC en WOB, 2001
- NBLC, *Viewpoint of a local library in Haaksbergen on regional services*, internet
- Openbare bibliotheek Groningen, *Digitaal perspectief, de bibliotheek van de toekomst, nov 2000*
- Openbare bibliotheek Wageningen, enquête ex-leden van de Openbare bibliotheek Wageningen
- Open poort tot Kennis; Advies van de stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk (stuurgroep Meijer); Ministerie van OCenW, 27 maart 2000
- Openbare bibliotheek Leiden, *Projectplan internetstation 't Spoortje*, Leiden, 2001
- Overheid, een open boek, derde meting; NBLC Projectbureau internet, maart 2001
- PBC Drenthe, *Meerjarenbeleidsplan per afdeling, 2001-2005*, Assen, 2000
- PBC Drenthe, *Jaarverslag 2000*, Assen, 2000
- Plan van aanpak virtuele bibliotheek* Friesland, 2000
- Probiblio, *Projectbeleid Zuid-Holland ter discussie*, in: Probibliovisie, jg. 10, nr. 1, 2001-06-21
- Reactie van NBLC op advies van de stuurgroep Meijer; juni 2000
- Rekenmodel kosten kennisnet; NBLC Peter van Dorp, 9 februari 2001 (vertrouwelijk)
- Stand van zaken NAP2; 15 mei 2001
- Toegangspoort tot informatie; discussiestuk NBLC, 16 februari 1998
- VKN, *Van kwaliteitskosten naar vermijdbare kosten*, 's Hertogenbisch 1999
- Van Boxtel wil scoren met ICT in achterstandswijken; Hans Veen, *Informatie Professional*, 2000, 2
- Van losse draden naar grotere eenheden; Hans Veen, *Informatie Professional*, 2000, 5
- Veen, H., *De openbare bibliotheek als toegangspoort tot informatie*, in: *Informatie Professional*, jg. 2, nr. 5, 1998
- Veen, H., *Openbare bibliotheken en NBLC op weg naar 2005*, in: *Informatie Professional*, jg. 2, nr. 1
- Vereniging NBLC, *Op weg naar 2005, strategie van de openbare bibliotheken in Nederland*, Den Haag, 1995

Verzamelde werken, naar een nieuw, gebundeld Zeeuws netwerk,
maart 2001

Vormen van samenwerking (1), Gelders model: integratie met behoud van locale verankering, in: *Bibliotheekblad* 18, 2000, p. 14-17

Donald F. Vitaliano, *X-inefficiency in the public sector: the case of libraries*, in: *Public Finance Review*, vol. 25, no. 6, November 1997, p. 629-643

Waar is de bibliotheek? Een transformatie naar Kenniscentrum;

Zanten, A. van, en M. Cox, *Is de klant klaar voor de bibliotheek van het nieuwe millennium?*, Zeeuwse Bibliotheek, Middelburg, 1998

Zeeuwse Bibliotheek, *Beleidsplan 2001-2004*, ondernemen in kennis, cultuur en ontmoeting

Bijlage 4 Raming capaciteitsbehoefte

Aanpak

Met behulp van drie groepsdiscussies met deskundigen uit de openbare bibliotheekwereld is de benodigde capaciteit geraamd voor de uitoefening van de functies van de toekomstige basisbibliotheek. Daarbij is gebruik gemaakt van computers en de software voor elektronische groepsdiscussies en elektronische vergaderingen, ofwel Group Systems. Elke deelnemer kan met een laptopcomputer ramingen intypen. De ramingen worden door de GroupSystems-software gelijk na elke raming - omgezet in gemiddelden en een spreiding van de ramingen. Dit biedt de mogelijkheid om gelijk na de raming per functie en taak te bespreken wat de achterliggende redenen en motieven zijn om een hoge respectievelijk lage capaciteitsraming af te geven. Daarmee krijgt de techniek enige gelijkenis met de Delphi-methode; de deskundigen denken na over de raming van hun mededeskundigen en stellen eventueel hun eigen raming op grond van de gehoorde argumenten bij.

Andere voordelen van de gehanteerde onderzoeksmethode is dat alle respondenten tegelijkertijd anoniem hun raming kunnen afgeven. Iedereen levert op gelijke wijze gelijktijdig zijn of haar deskundige bijdrage aan het groepsinzicht. Dominante groepsdeelnemers overschaduwden de introverte deskundigen niet. Verder voedt de techniek de deelnemers met know how van andere vakgenoten en brengt daarmee ook de individuele inzichten en meningen op een hoger plan.

Capaciteitsraming voor de uitoefening van de kernfuncties van de gestileerde basisbibliotheek 25.000 inwoners

De deelnemers hebben de capaciteit geraamd in mensdagen per jaar. In de twee overige groepsdiscussies is de benodigde capaciteit geraamd in uren per week. Voor de vergelijkbaarheid is de raming in mensjaren omgezet in uren. Daarbij is uitgegaan van 220 dagen per jaar en 36 uur per week.

Tabel B4.1 Gemiddelde benodigde netto capaciteit in uren per week voor de uitoefening kernfuncties bij 25.000 inwoners

Functies/omvang gestileerde basisbibliotheek	Minimum	Maximum	Gemiddeld
<i>Primaire kernfuncties:</i>			
- Opbouwen en beheren collectie	15	77	33
- Beschikbaar stellen informatie	27	159	69
- Beheren ledenadministratie	2	26	12
- Uitlenen media	84	425	199
<i>Ondersteunende kernfuncties:</i>			
- Beleidsontwikkeling en -beheer	7	33	21
- Marktontwikkeling en -beheer	3	74	22
- Productontwikkeling en -beheer	1	45	12
- Systeemontwikkeling en -beheer	2	24	10
<i>Aanvullende (kern)functies</i>	<i>10</i>	<i>60</i>	<i>27</i>
Totaal in uren per week			405
Totaal in FTE's			11,3

Bron: IOO bv resultaten groepsdiscussie

Legenda: 'beleidsontwikkeling en -beheer' exclusief de capaciteitsraming van de deelnemers voor kwaliteitszorg; de capaciteit voor de 'aanvullende kernfuncties' gelijk verondersteld als voor de twee overige gestileerde basisbibliotheeken (+ 7%), voor de berekening in hoofdstuk 3 de benodigde capaciteit voor de 'ondersteunende kernfuncties' gelijk verondersteld als voor de basisbibliotheek 75.000.

Bij de kernfunctie 'opbouwen en beheren collectie' (gemiddeld 35 uur per week) is de taak die de meeste capaciteit vergt het 'opbouwen en beheren van de collectie op basis van collectieprofielen'. Deze taak vergt bijna de helft van de benodigde capaciteit voor de uitoefening van deze kernfunctie. Het opstellen van de collectieprofielen kan volgens de deelnemers zelf gebeuren of kan ingekocht worden van een facilitaire dienst. De taak 'inkopen, bibliotheekklaar maken en distribueren van media en databestanden' vergt volgens de deelnemers lokaal gemiddeld 9 uur per week. Bij deze taak hebben de deelnemers rekening gehouden met de benodigde capaciteit om de collectie te saneren en te repareren.

Bij deze gestileerde basisbibliotheek voor 25.000 inwoners worden geen activiteiten uitgevoerd voor het 'opbouwen en beheren collectie voor de wetenschappelijke steunfunctie (WSF)' en het 'coördineren van de wetenschappelijke steunfunctie'. Voor de taak 'opbouwen en beheren website www.bibliotheek.nl hebben de deelnemers de benodigde capaciteit ingevuld voor de eigen website of hebben de lokale activiteiten geraamd die nodig zijn om de website up-to-date te houden (gemiddeld vijf uur per week). Bij deze kernfunctie kan volgens de deelnemers geen gebruik gemaakt worden van vrijwilligers.

Bij de kernfunctie 'beschikbaar stellen informatie' (gemiddeld 69 uur per week) zijn de twee taken die de meeste capaciteit vergen 'de mogelijkheid bieden tot het raadplegen door het publiek van de collectie' (gemiddeld 31 uur per week) en 'het beantwoorden van vragen

van gebruikers “op maat” en indien nodig de gebruiker doorverwijzen naar overheids-, culturele, educatieve of welzijnsinstellingen’ (gemiddeld 33 uur per week). Voor de taken ‘mogelijkheid bieden raadpleging *landelijke* catalogus’ en ‘website’ is de benodigde capaciteit geraamd voor de *eigen* catalogus en de eigen website. Het onderhoud van de bibliobus-dienst is additioneel bij deze virtuele basisbibliotheek (gemiddeld 8 uur per week) en vervangt niet de vestiging.⁶² Ook voor deze taak zien de deelnemers uit het veld voor de toekomstige basisbibliotheek geen taak weggelegd voor vrijwilligers.

De kernfunctie ‘beheren ledenadministratie’ vergt gemiddeld 12 menuur per week (zie tabel B4.1). Ook voor deze kernfunctie is er een belangrijke spreiding van de capaciteitsramingen (2-26 uur per week). Deze spreiding wordt veroorzaakt omdat elke deelnemer aan de elektronische vergadering op eigen wijze zijn of haar capaciteit vanuit de huidige formatie over de verschillende toekomstige functies en taken heeft verdeeld. De bibliotheekmedewerkers vervullen meerdere ‘functies en taken (bijvoorbeeld ‘beschikbaar stellen van informatie’, ‘registreren van nieuwe leden’, ‘voorlichten van nieuwe leden’ en ‘uitlenen en innemen media’); zodat elke deelnemer naar eigen inzicht zijn of haar capaciteit heeft verdeeld over deze functies en taken. Ook voor deze kernfunctie zien de deelnemers geen taak weggelegd voor vrijwilligers.

De kernfunctie ‘uitlenen media’ vergt de meeste capaciteit van de primaire kernfuncties (gemiddeld 199 uur per week) (zie tabel B4.1). Bijna alle capaciteit is nodig voor de uitoefening van de taak ‘uitlenen en innemen media’ binnen deze kernfunctie. De spreiding van de capaciteitsramingen (84 tot 424 menuur per week) heeft niet alleen te maken met de arbitraire toedeling van de capaciteit aan functies en taken. Er zijn ook duidelijke verschillen in de organisatie van deze kernfunctie. Op grond van huidige bezettingscijfers geeft een van de deelnemers een minimumraming af, terwijl de overige deelnemers rekening houden met de benodigde capaciteit om eveneens internetbestellingen af te handelen (10 uur per week), met de benodigde capaciteit voor onderling leenverkeer (3 uur per week) of met de benodigde capaciteit voor het transport van boekzendingen tussen de bibliotheken (een van de deelnemers vanuit een PBC). Bij deze functie is een beperkte rol weggelegd voor vrijwilligers (1-2% van de benodigde capaciteit). Bij het omrekenen van de uren naar kosten dient rekening gehouden te worden met het feit dat vele openbaar bibliotheken voor deze kernfunctie werken met opruimhulpen; deze zijn werkzaam op het schaalniveau nul van de CAO en worden betaald tegen zes gulden per uur. Dit drukt voor deze functie het gemiddelde kostenniveau per menuur.

De ondersteunende kernfunctie ‘beleidsontwikkeling en beheer’ vergt gemiddeld een capaciteit van 22 menuur per week. De belangrijkste taak hierbinnen is ‘het opstellen en uitvoeren van inhoudelijk, financieel, organisatie- en personeelsbeleid’ (gemiddeld 13 uur per

⁶² In sommige regio's komt in bepaalde gemeenten alleen de bibliobus en is er geen vaste vestiging van de basisbibliotheek.

week) en ‘het aangaan en onderhouden van contractrelaties met subsidiënten en derden’ (3 uur per week gemiddeld). De spreiding in de capaciteitsraming kan mede verklaard worden door het feit dat sommige deelnemers de P&O-activiteiten uitbesteden en daarom geen goed inzicht hebben in de capaciteit die hiermee gepaard gaat (zie tabel B4.1).

De deelnemers aan de elektronische vergadering ramen dat zij in de toekomst gemiddeld een uur per week bezig zijn met de taak ‘zorgdragen voor kwaliteitstoezicht’.⁶³

De ondersteunende kernfunctie ‘marktontwikkeling en beheer’ vergt gemiddeld 22 mensuur per week (zie tabel B4.1). De spreiding van de capaciteitsraming voor deze functie (3–74 uur per week) wordt mede veroorzaakt door het feit dat in sommige plaatsen – zonder doorbelasting naar de bibliotheken – het PR-beleid en de ontwikkeltaken door de provincie worden bekostigd. De directeuren van deze bibliotheken onderschatten daarom deze taak, terwijl de directeuren van geheel zelfstandige bibliotheken de benodigde capaciteit voor deze taken realistischer kunnen ramen.

In deze kernfunctie vergen alle taken ongeveer even veel capaciteit. Zo vergt bijvoorbeeld het ‘opstellen en uitvoeren van marktbeleid voor specifieke gebruikersgroepen’ (gemiddeld 5 uur per week) ongeveer even veel tijd als het uitvoeren van de taak ‘aangaan en onderhouden contacten met individuele gebruikers en gebruikersgroepen’ (gemiddeld 5 uur per week). In deze capaciteitsraming voor de kernfunctie is geen rekening gehouden met het ontvangen van specifieke groepen; dit is een van de aanvullende functies.

Voor de ondersteunende kernfuncties ‘productontwikkeling en –beheer’ en ‘systeemontwikkeling en beheer’ is gemiddeld 12 uur respectievelijk 10 uur per week nodig (zie tabel B4.1). Het laatste bestaat volledig uit de inkoop van ICTinfrastructuur. Daarnaast zijn er veel activiteiten in de backoffice en in brancheverband die door de deelnemers niet in de capaciteitsraming zijn meegenomen.

Met de deelnemers is niet in kaart gebracht hoeveel uren benodigd zijn om de aanvullende functies uit te voeren. Om deze reden is de geraamde capaciteit voor deze functies uit de twee andere groepsdiscussies ook gebruik voor deze gestileerde basisbibliotheek. Wel kwam duidelijk naar voren in de discussie dat het leveren van diensten voor specifieke gebruikersgroepen (bijvoorbeeld scholieren en docenten) inmiddels een kernfunctie van de openbare bibliotheek is geworden. In deze zin is de typering van de Stuurgroep van deze functies als ‘aanvullend’ niet langer adequaat.

⁶³ Volgens deskundigen onderschatten de deelnemers aan de groepsdiscussie hiermee deze taak. In de kwaliteitsimpuls (hoofdstuk 5) wordt met een realistischer raming van capaciteit en kosten rekening gehouden. Om deze reden is de capaciteitsraming voor kwaliteitszorg uit de raming voor de kernfunctie ‘beleidsontwikkeling en beheer’ gehaald.

Capaciteitsraming voor de uitoefening van de functies van de gestileerde basisbibliotheek 75.000 inwoners

Bij de kernfunctie ‘opbouwen en beheren collectie’ is de taak die de meeste capaciteit vergt het ‘opbouwen en beheren van de collectie op basis van collectieprofielen’ (55% van de benodigde capaciteit voor de functie, oftewel 95 uur per week). De collectieprofielen worden in de gedefinieerde gestileerde basisbibliotheek op één vestiging gemaakt voor zowel de hoofdvestiging als de twee filialen. De benodigde capaciteit is vooral nodig voor het inwerken van de boeken en niet zozeer het bestellen van de boeken. In de discussie komt naar voren dat in de toekomst een besparing van 30% op deze taak denkbaar is als collectieprofielen meer centraal worden opgesteld en als basisbibliotheken collectieprofielen gaan delen.

De taak ‘inkopen, bibliotheekklaar maken en distribueren van media en databestanden’ vergt volgens de deelnemers gemiddeld 33 uur per week.

Bij deze gestileerde basisbibliotheek worden geen activiteiten verondersteld voor het ‘opbouwen en beheren collectie voor de wetenschappelijke steunfunctie (WSF)’ en voor het ‘coördineren van de wetenschappelijke steunfunctie’. Voor de taak ‘opbouwen en beheren website www.bibliotheek.nl hebben de deelnemers de benodigde capaciteit ingevuld voor de eigen website of hebben de lokale activiteiten geraamd die nodig zijn om de website up-to-date te houden (gemiddeld elf uur per week). Bij deze kernfunctie kan volgens de deelnemers geen gebruik gemaakt worden van vrijwilligers.

Tabel B4.2 Gemiddelde benodigde netto capaciteit in uren per week voor de uitoefening kernfuncties bij 75.000 inwoners

Functies/omvang gestileerde basisbibliotheek	Minimum	Maximum	Gemiddeld
<i>Primaire kernfuncties:</i>			
- Opbouwen en beheren collectie	150	200	175
- Beschikbaar stellen informatie	250	300	275
- Beheren ledenadministratie	15	35	25
- Uitlenen media	400	500	475
<i>Ondersteunende kernfuncties:</i>			
- Beleidsontwikkeling en –beheer	40	200	90
- Marktonwikkeling en –beheer	28	120	50
- Productontwikkeling en –beheer	25	80	50
- Systeemontwikkeling en –beheer	3	40	25
<i>Aanvullende (kern)functies</i>	25	280	150
Totaal in uren per week			1.315
Totaal in FTE's			36,5

Bron: IOO bv resultaten groepsdiscussie

Bij de kernfunctie ‘beschikbaar stellen informatie’ vergen drie taken de meeste capaciteit vergen ‘de mogelijkheid bieden tot het raadplegen door het publiek van de collectie’ (gemiddeld 144 uur per week), ‘het beantwoorden van vragen van gebruikers “op maat” en indien

nodig de gebruiker doorverwijzen naar overheids-, culturele, educatieve of welzijnsinstellingen' (gemiddeld 74 uur per week), en 'de mogelijkheid bieden tot het raadplegen van de landelijke catalogus en website' (gemiddeld 66 uur per week). De deelnemers zijn er vanuit gegaan dat de landelijke catalogus bestaat; zij hebben geraamd hoeveel menuur daarnaast nog benodigd is in de basisbibliotheek zelf. Naar verwachting van de deelnemers zal in de toekomst het voldoen aan vragen van gebruikers op maat steeds belangrijker worden. In de discussie komt naar voren dat deze taak het beste provinciaal of landelijk georganiseerd kan worden. De klant verwacht gelijk een antwoord op een specifieke vraag. De medewerker kan de vraag niet twee tot drie dagen wegleggen totdat er tijd is om een half uur te besteden aan het zoeken van een antwoord. Het serviceniveau om gelijk een antwoord te kunnen geven, kan een basisbibliotheek alleen realiseren met een goede provinciale of landelijke backoffice faciliteit. De taak 'onderhouden bibliobus-dienst' vergt gemiddeld 20 menuur per week.

Ook voor deze taak zien de deelnemers uit het veld voor de toekomstige basisbibliotheek geen taak weggelegd voor vrijwilligers.

De kernfunctie 'beheren ledenadministratie' vergt gemiddeld 25 menuur per week (zie tabel B4.2). De spreiding van de capaciteitsraming ligt tussen de 15 en 35 uur per week. Ook voor deze kernfunctie zien de deelnemers geen taak weggelegd voor vrijwilligers.

De kernfunctie 'uitlenen media' vergt de meeste capaciteit van de primaire kernfuncties (gemiddeld 475 uur per week) (zie tabel B4.2). Bijna alle capaciteit is nodig voor de uitoefening van de taak 'uitlenen en innemen media' binnen deze kernfunctie. De spreiding van de capaciteitsraming heeft niet alleen te maken met de arbitraire toedeling van de capaciteit aan functies en taken. Er zijn ook duidelijke verschillen in de organisatie van deze kernfunctie en in de lokale omstandigheden. In de grote steden en de Randstad dient volgens een van de deelnemers aan de elektronische vergadering deze functie uit veiligheidsoverwegingen vervuld te worden door twee medewerkers die tegelijkertijd niet zo veel andere taken kunnen uitvoeren. In de landelijke gebieden vergt deze functie relatief meer capaciteit omdat er meer wordt uitgeleend dan in de stedelijke gebieden. Daarnaast wordt de spreiding verklaard door de wijze waarop omgegaan wordt met de internetreserveringen. Is er een bestelservice, heeft de klant keuze uit het filiaal waar de bestelling kan worden opgehaald, ontvangt de klant volautomatisch bericht dat de reservering klaar ligt of dienen daarvoor door bibliotheekmedewerkers nog handelingen te worden verricht?

Voor deze gestileerde basisbibliotheek is ook voor deze functie geen rol weggelegd voor vrijwilligers.

De ondersteunende kernfunctie 'beleidsontwikkeling en beheer' vergt gemiddeld een capaciteit van 90 menuur per week.⁶⁴ De grote spreiding in de capaciteitsraming van 40 tot 200 uur heeft te maken

⁶⁴ De deelnemers hebben bij de capaciteitsraming geen rekening gehouden met de capaciteit die bestuurders aan het bibliotheekbeleid moeten besteden.

met de taken die de deelnemers aan deze kernfunctie hebben toegekend (zie tabel B4.2). De minimumraming gaat alleen uit van de benodigde uren voor directie en secretaresse. De maximumraming rekent alle indirecte medewerkers (directeur, secretariaat, financiële administratie, PR, technische medewerkers e.d.) toe aan deze functie. Verder zijn er bij een gestileerde basisbibliotheek van deze omvang belangrijke verschillen in de wijze waarop de P&O-functie is en wordt vorm gegeven.

De ondersteunende kernfunctie 'marktontwikkeling en beheer' vergt gemiddeld 50 uren per week (zie tabel B4.2). De spreiding van de capaciteitsraming voor deze functie (28–120 uur per week) wordt mede veroorzaakt door de grote lokale verschillen in de wijze waarop deze functie inhoud wordt gegeven. Hoe intensief en uitgebreid is reeds het beleid voor specifieke gebruikersgroepen en doelgroepen? Hoeveel tijd en energie wordt gestoken in het promotie- en communicatiebeleid?

Voor de ondersteunende kernfunctie 'productontwikkeling en -beheer' is gemiddeld 50 uren nodig en voor de ondersteunende kernfunctie 'systeemontwikkeling en -beheer' gemiddeld 25 uur (zie tabel B4.2). Onder laatstgenoemde taak zijn ook de huishoudelijke diensten toegekend. In de discussie komt naar voren dat op de aanvullende kernfunctie 'systeemontwikkeling en -beheer' doelmatigheidswinst is te bereiken door schaalvergroting en standaardisatie.

De aanvullende functies vergen gemiddeld 150 uur per week. Door de grote verschillen in lokale omstandigheden en mogelijkheden is er een aanzienlijke spreiding in de raming van de deelnemers aan de groepsdiscussie (25 – 280 uur per week) (zie tabel B4.2). Er zijn belangrijke verschillen in de ramingen van de deelnemers aan de elektronische vergadering over hoeveel tijd besteed wordt aan groepsbezoeken, het aantal groepsbezoeken per week, de mate waarin de aanvullende taken voor tehuizen worden uitbesteed, de organisatie van de ouderenbibliotheek et cetera, et cetera. Deze spreiding weerspiegelt de veelkleurige werkelijkheid in het openbaar bibliotheekwezen.

Capaciteitsraming voor de uitoefening van de functies van de gestileerde basisbibliotheek 150.000 inwoners

In de raming van de deskundigen over de taken en functies bestaat een aanzienlijke spreiding. De maximumraming van de benodigde capaciteit is soms twintigmaal groter dan de minimumraming (zie tabel B4.3). Deze spreiding wordt veroorzaakt omdat elke deelnemer aan de elektronische vergadering op eigen wijze zijn of haar capaciteit vanuit de huidige formatie over de verschillende functies en taken heeft verdeeld. De bibliotheekmedewerkers vervullen meerdere 'functies en taken (bijvoorbeeld 'beschikbaar stellen van informatie', 'registreren van nieuwe leden', 'voorlichten van nieuwe leden' en 'uitlenen en innemen media'). Elke deelnemer aan de elektronische vergadering heeft naar eigen inzicht zijn of haar capaciteit verdeeld over deze toekomstige functies en taken van de basisbibliotheek.

Bij de kernfunctie 'opbouwen en beheren collectie' (gemiddeld 340 uur per week) is de taak die de meeste capaciteit vergt het 'opbouwen en beheren van de collectie op basis van collectieprofielen' (gemiddeld 230 uur per week). De deelnemers zijn daarbij uitgegaan van een centrale collectieopbouw die decentraal, vanuit de filialen, wordt aangestuurd. In de praktijk bestaat bij de grotere bibliotheken soms de systematiek dat de centrale vestiging adviseert, waarbij de filialen de beleidsvrijheid hebben om het advies wel of niet over te nemen. Naar verwachting van de deelnemers vergt deze taak in de toekomst - als alle basisbibliotheken niet langer aanbodgericht hun collectieprofielen opstellen maar vraaggericht hun collecties samenstellen- veel meer capaciteit.

Bij deze gestileerde basisbibliotheek wordt geraamd dat het 'opbouwen en beheren collectie voor de wetenschappelijke steunfunctie (WSF)' gemiddeld 40 uur per week vergt en dat het 'coördineren van de wetenschappelijke steunfunctie' gemiddeld 16 uur per week capaciteit vergt.⁶⁵ De taak 'opbouwen en beheren website' vergt gemiddeld 27 uur per week. Opmerkelijk is dat de taak 'inkopen, bibliotheeklaar maken en distribueren van media en databestanden' volgens de deelnemers gemiddeld 2 uur vergt. Waarschijnlijk hebben de deelnemers de benodigde capaciteit voor deze taak ergens anders ondergebracht.

Bij deze kernfunctie kan volgens de deelnemers geen gebruik gemaakt worden van vrijwilligers.

Tabel B4.3 Gemiddelde benodigde netto capaciteit in uren per week voor de uitoefening kernfuncties bij 150.000 inwoners

Functies/omvang gestileerde basisbibliotheek	Minimum	Maximum	Gemiddeld
<i>Primaire kernfuncties:</i>			
- Opbouwen en beheren collectie	70	710	340
- Beschikbaar stellen informatie	225	1.370	625
- Beheren ledenadministratie	60	360	175
- Uitlenen media	750	1.250	930
<i>Ondersteunende kernfuncties:</i>			
- Beleidsontwikkeling en -beheer	155	640	400
- Marktonwikkeling en -beheer	190	600	350
- Productontwikkeling en -beheer	30	640	160
- Systeemontwikkeling en -beheer	90	420	220
<i>Aanvullende (kern)functies</i>	30	260	110
Totaal in uren per week			3.310
Totaal in FTE's			91,9

Bron: IOO bv resultaten groepsdiscussie

⁶⁵ Slechts een van de deelnemers wist voor deze taken een capaciteitsraming af te geven, zodat deze raming in het gemiddelde nauwelijks invloed heeft. Bij de totaalraming van de kosten van het toekomstige stelsel moeten de kosten voor de uitoefening van de WSF-functie apart worden meegenomen.

De kernfunctie 'beschikbaar stellen van informatie' vergt gemiddeld 625 menuur per week voor de gedefinieerde basisbibliotheek voor 150.000 inwoners. Binnen deze kernfunctie wordt gemiddeld 50 uur per week besteed aan de bibliobus en 4 uur per week aan het opbouwen en beheren van de landelijke catalogus. De deelnemers zijn er van uit gegaan dat de landelijke catalogus bestaat; zij hebben geraamd hoeveel menuur daarnaast nog benodigd is in de basisbibliotheek op lokaal niveau. De resterende capaciteit (gemiddeld 571 uur per week) is volledig benodigd voor het bieden van de mogelijkheid aan het publiek om de collectie te raadplegen.⁶⁶

De capaciteitsramingen van de deelnemers vertonen een aanzienlijke spreiding: van 225 tot 1.370 uur per week (zie tabel B4.3). De hoge ramingen worden verklaard door vraaggericht met doelgroepen werken (meer informatiebalies nodig) en door de aard van het gebouw (meer verdiepingen vergen meer capaciteit). In de discussie naar aanleiding van de ramingen komt naar voren dat het gemiddelde waarschijnlijk naar boven moet worden bijgesteld voor extrapolatiedoeleinden. Ook voor deze taak zien de deelnemers uit het veld voor de toekomstige basisbibliotheek geen taak weggelegd voor vrijwilligers.

De kernfunctie 'beheren ledenadministratie' vergt gemiddeld 175 menuur per week (zie tabel B4.3). De spreiding van de capaciteitsraming ligt tussen de 60 en 360 uur per week. De spreiding wordt verklaard door de veronderstelde bezetting in de hoofdvestiging en in de filialen, en door de mate waarin medewerkers andere functies en taken kunnen vervullen als zij aan de balie zitten. De raming bestaat uit het inschrijven van mensen aan de balie; de mutaties in het ledenbestand worden verwerkt door de automatiseringafdeling (de benodigde capaciteit is bij de aanvullende kernfunctie 'systeemontwikkeling en -beheer' geraamd). Ook voor deze kernfunctie zien de deelnemers geen taak weggelegd voor vrijwilligers.

De kernfunctie 'uitlenen media' vergt de meeste capaciteit van de primaire kernfuncties (gemiddeld 930 uur per week) (zie tabel B 4.3). Bijna alle capaciteit is nodig voor de uitoefening van de taak 'uitlenen en innemen media' binnen deze kernfunctie. De spreiding van de capaciteitsraming heeft niet alleen te maken met de arbitraire toedeling van de capaciteit aan functies en taken. Er zijn ook duidelijke verschillen in de organisatie van deze kernfunctie. Van belang voor de benodigde capaciteit is of er een bezorgdienst is, of de klanten de boeken bij elk filiaal kunnen inleveren en op welke wijze de gebruikers op de hoogte gesteld worden van de aanwezigheid van reserveringen.

Voor deze gestileerde basisbibliotheek is geen rol weggelegd voor vrijwilligers.

⁶⁶ Omdat de taken 'mogelijkheid bieden tot het raadplegen door het publiek van de collectie', 'mogelijkheid bieden tot het raadplegen van de (landelijke) catalogus en website' en 'beantwoorden vragen van gebruikers "op maat" (informatiefunctie) en indien nodig de gebruikers doorverwijzen naar overheids-, culturele, educatieve of welzijnsinstellingen' sterk verweven zijn, hebben de deelnemers besloten de benodigde capaciteit volledig toe te rekenen aan eerstgenoemde taak.

De ondersteunende kernfunctie 'beleidsontwikkeling en beheer' vergt gemiddeld een capaciteit van 400 mensuur per week (zie tabel B4.3).⁶⁷ Tachtig procent van de capaciteit is nodig om inhoud te geven aan het opstellen en uitvoeren van het inhoudelijke, financiële, organisatie- en personeelsbeleid. Het aangaan en onderhouden van de contractrelatie vergt gemiddeld 45 mensuur per week, het aanleveren van informatie ten behoeve van branchevergelijkingen 31 uur, en het zorgdragen voor kwaliteitstoezicht 19 uur per week. De grote spreiding in de capaciteitsraming van 155 tot 640 uur heeft te maken met de taken die de deelnemers aan deze kernfunctie hebben toegerekend en de veronderstellingen die zij hanteren voor een hoogwaardige en professionele taakinvoering. De deelnemers die een hoge raming hebben afgegeven gaan uit van een hoogwaardige gespecialiseerde invulling van de P&O-functie, van de noodzaak om hoogwaardiger personeel aan te trekken en zij onderschatten de kwaliteitszorg niet.

De ondersteunende kernfunctie 'marktontwikkeling en beheer' vergt gemiddeld 350 mensuur per week (zie tabel B4.3). De spreiding van de capaciteitsraming voor deze functie (190–600 uur per week) wordt mede veroorzaakt door de grote lokale verschillen in de wijze waarop aan deze functie inhoud wordt gegeven. Hoeveel energie wordt gestoken in het opstellen en uitvoeren van het marktbeleid voor specifieke gebruikersgroepen (minimumraming 45 uur per week, maximumraming 450 uur per week), in het aangaan en onderhouden van contacten met individuele gebruikers en gebruikersgroepen (minimumraming 50 uur per week en maximumraming 210 uur per week), en in het uitvoeren van markt- en gebruikersonderzoek (minimumraming 5 uur per week en maximumraming 36 uur per week)?

Voor de ondersteunende kernfunctie 'productontwikkeling en -beheer' is gemiddeld 160 mensuur per week nodig en voor de ondersteunende kernfunctie 'systeemontwikkeling en -beheer' gemiddeld 220 uur per week (zie tabel B4.3). Aan laatstgenoemde taak zijn ook de huishoudelijke diensten toegerekend. De spreiding in de capaciteitsramingen voor systeemontwikkeling en -beheer wordt verklaard door het verschillend belang dat de deelnemers aan deze functie toekennen.

De aanvullende functies vergen gemiddeld 110 uur per week. Ook in deze bijeenkomst wijzen de deelnemers er op dat deze aanvullende functies, zoals benoemd door de Stuurgroep, inmiddels kernfuncties van de openbaar bibliotheken zijn geworden. Door de grote verschillen in lokale omstandigheden en mogelijkheden is er een aanzienlijke spreiding in de raming van de deelnemers aan de groepsdiscussie (30 – 260 uur per week) (zie tabel B4.3).

Volgens de deelnemers kan de totale capaciteitsraming met de nodige voorzichtigheid gebruikt worden voor extrapolatiedoeleinden. Voor diverse openbare bibliotheken met deze omvang is er dan sprake van

⁶⁷ De deelnemers hebben bij de capaciteitsraming geen rekening gehouden met de capaciteit die bestuurders aan het bibliotheekbeleid moeten besteden.

capaciteitsgroei. Tegelijkertijd kan het aantal benodigde FTE's voor de functies 'opbouwen en beheren collectie', 'beschikbaar stellen van informatie' en 'marktontwikkeling en beheer' nog enigszins onderschat zijn.