




Politieke visies

op het openbare bibliotheekwerk
in Nederland

Onderzoek naar het beeld van openbaar bibliotheekbeleid
van politici, ambtenaren en beleidsmakers
in het kader van een internationaal onderzoek (IFLA)
in opdracht van Vereniging van Openbare Bibliotheken, NBLC

StadsMonitor Vlissingen
februari 2003



Onderzoek uitgevoerd door de StadsMonitor Vlissingen
Coördinatie: Kees Hamann
Onderzoekstechnische begeleiding: drs. Marc van der Plasse
Uitvoering: Emma van der Meulen, Maianne Osté, Els Walrave en Ellen Pals

Samenvatting

Internationaal onderzoek

Hoe denken politici en beleidsmakers over de openbare bibliotheek? Dat is in opdracht van het NBLC, Vereniging van Openbare bibliotheken in Nederland, en door de IFLA, International Federation of Library Associations and Institutions uitgezocht, zodat de resultaten kunnen worden ingebracht in een internationale vergelijking.

Het onderzoek is gebaseerd op interviews met 37 politici en 37 beleidsambtenaren. Het geeft een kwalitatief inzicht in hun belangrijkste opvattingen over bibliotheken.

Inzicht in verschillen

Politici en ambtenaren geven veelvuldig blijkt nogal verschillend te denken over de openbare bibliotheek. Daar waar ambtenaren de culturele en informatieve functie van de bibliotheek het belangrijkste is, hechten politici toch ook veel waarde aan de ontmoetingsfunctie.

Beide groepen respondenten vinden de bibliotheek overigens erg belangrijk, al geeft men aan dat deze instelling beleidsmatig de laatste jaren onvoldoende aandacht heeft gekregen. Subsidies zijn te automatisch verstrekt, zonder zorg te dragen voor goede, inhoudelijke contacten en goede afspraken over de verlangde resultaten.

Bibliotheken krijgen veelal hoge subsidies. Dat onderstreept hoe belangrijk de overheid deze instellingen vindt. Het grote publieksbereik maakt dat deze subsidies ook nauwelijks ter discussie staan.

Opdrachtgeverschap

De op handen zijnde vernieuwing en herstructurering van het bibliotheekwerk vraagt een nieuwe invulling van het opdrachtgeverschap van de overheid. Dat zal een positieve uitwerking hebben op de politieke en ambtelijke betrokkenheid bij dit werk. Het realiseren van vernieuwing, het kun-

nen vasthouden van de goede spreiding van voorzieningen en het opbouwen van effectieve samenwerkingsverbanden geeft respondenten namelijk veel voldoening.

Slecht contact

Het feit dat er maar een bescheiden contact is met bestuurders en managers van bibliotheken ervaren de ondervraagde politici en ambtenaren als negatief. Men is vrij unaniem dat de bibliotheek een essentieel publieksgoed is, dat bijdraagt aan de beleidsdoelen van de overheid. Het is essentieel voor onze democratische samenleving en kosten voor uitleen moeten gewoon doorberekend worden aan klanten.

Minder eensgezind uit men zich over de ondersteunende functie van de bibliotheek voor het werkveld educatie, de gedachte dat de bibliotheek vrijheid van informatie moet propageren en een instrument zou zijn voor het realiseren van veranderingen in de samenleving.

Het onderzoek maakt duidelijk welke rol ambtenaren, bibliotheken, branchenormen, adviezen van professionals, de publieke opinie, nieuwsfeiten en de eigen politieke ideologie spelen in de besluitvorming over bibliotheekbeleid.

Weinig middelen voor objectieve evaluatie

Respondenten erkennen dat ze onvoldoende middelen hebben voor het objectief kunnen vaststellen van de waarde van de bibliotheek, zodat evaluatie een subjectieve zaak wordt. Financiën zijn nog te veel de feitelijke meetlat voor deze beoordeling.

Politici en ambtenaren uiten zich over de invloed van i.c.t.-ontwikkelingen op de toekomst van het bibliotheekwerk en ze noemen tal van kansen en bedreigingen voor deze sector.

Inleiding

Welke invloed heeft de overheid op het openbare bibliotheekwerk? In welke mate is bijvoorbeeld een ministerie geïnteresseerd in een bibliotheek en haar informatieve dienstverlening? Welke relatie bestaat er tussen de verschillende overheden en de professionele bibliotheekorganisaties? Allemaal vragen die voor de Internationale organisatie van bibliotheekassociaties aanleiding waren voor het laten uitvoeren van een internationaal onderzoek om antwoorden te verzamelen en die onderling te kunnen vergelijken.

Onder coördinatie van professor Bob Usherwood van de Universiteit van Sheffield worden in verschillende landen nulmetingen verricht om de data voor dit onderzoek te verzamelen. U treft hier de resultaten van het eerste onderzoek, dat in Nederland verricht is, aan.

Hoe denken politici en beleidsmakers over de openbare bibliotheek en de waarde daarvan voor verschillende doelgroepen. Welke waarde hebben deze instellingen voor onze westerse democratie en dragen ze ook bij aan de economische ontwikkeling ervan? In welke mate realiseren bibliotheken mede de beleidsdoelstellingen van de overheden?

Dit verslag van een eerste kwalitatieve meting onder Nederlandse politici en ambtenaren geeft u een eerste indruk over de antwoorden.



Verantwoording

Op 24 mei 2002 werd het NBLC, Vereniging van Openbare bibliotheken in Nederland, door de IFLA, International Federation of Library Associations and Institutions, gevraagd mee te werken aan een onderzoek om op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau politici, ambtenaren en beleidsmakers te vragen naar hun beeld van de openbare bibliotheek. Eerste opzet was uiterlijk op 5 juli 2002 tijdens een IFLA-conferentie in Glasgow te rapporteren. Aan de StadsMonitor, onderzoeksafdeling van de Bibliotheek Vlissingen werd gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

In de uiterst korte uitvoeringstijd werden 38 pogingen gedaan om landelijke politici en direct betrokken beleidsmakers, adviseurs of assistenten van kamerleden te interviewen, maar slechts twee waren hiertoe bereid. De nationale verkiezingen van 15 mei 2002 en de enorme politieke aardverschuiving die het veranderde stemgedrag had opgeleverd, gaf voor het merendeel van de benaderde personen aanleiding om zo'n interview als nutteloos te bestempelen. Menig fractie had ook nog geen enkel zicht op het woordvoerderschap op het terrein van het bibliotheekwerk. De uitvoering conform de eerste opzet bleek hierdoor onhaalbaar.

In oktober 2002 werd in overleg met het NBLC besloten alsnog het onderzoek uit te voeren en daarbij meer het accent te leggen op de provinciale en gemeentelijke politiek en hun beleidsondersteuners. Dit vooral omdat in Nederland, meer dan elders in Europa, het de gemeenten zijn die een stempel (kunnen) drukken op het lokale bibliotheekbeleid.

Gemeenten

In de periode eind oktober tot en met 12 december en tussen 15 januari en 3 februari 2003 zijn 98 gemeenten benaderd, waarna van 56 gemeenten een wethouder of ambtenaar wilde meewerken. Nogal wat wethouders konden alleen maar spreken over hun ervaringen sinds hun benoeming, na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002.

Provincie

Daarnaast zijn van de twaalf provincies tien vertegenwoordigers bereid geweest aan een telefonische enquête mee te werken. Men maakte de aantekening dat met de provinciale verkiezingen van 11 maart 2003 een deel van de respondenten niet meer op dit beleidsterrein actief zal zijn.

Rijk

Het aantal landelijke politici dat wilde meewerken kon uitgebreid worden tot acht. Door de verkiezingen van 22 januari 2003 zijn vier van deze respondenten niet meer in de landelijke politiek actief.

Door het resultaat van dit onderzoek te zien als een kwalitatieve nulmeting, kan het in een reeks van in de toekomst te herhalen metingen zijn nut hopelijk bewijzen. Het onderzoek is niet omvangrijk genoeg om als representatief beschouwd te worden.

Werkwijze

Met de respondenten is steeds vooraf telefonisch een afspraak gemaakt. De meeste gesprekken duurden vijftien tot dertig minuten. Vooral gemeentelijke ambtenaren hadden moeite met het innemen van een standpunt: of zij namens zichzelf als beleidsmaker spraken, ofwel namens de politieke verantwoordelijke, de portefeuillehoudende wethouder. Afgesproken werd dat de interviews geanonimiseerd in de rapportage zouden worden opgenomen. Verschillende respondenten stelden dat ook als voorwaarde voor deelname.

Rapportage

Daar waar mogelijk zijn de resultaten cijfermatig, in absolute getallen en percentages aangegeven. Steeds wordt onderscheid gemaakt tussen politici en ambtenaren. Door afrondingsverschillen komen percentages niet altijd op 100% uit. Bij sommige vragen is de antwoordmogelijkheid 'geen mening' vooral benut door ambtenaren, omdat zij alleen de mening van de politiek verantwoordelijken wilden geven, terwijl zij daartoe niet in staat waren.

Standaard vragenlijst

De gestelde vragen komen zo nauwkeurig mogelijk overeen met de door professor Usherwood opgestelde enquête, die in meerdere Europese landen aan politici en ambtenaren is en wordt voorgelegd.

Literatuurstudie

Enkele respondenten stuurden beleidsnotities toe die voor het onderzoek geanalyseerd zijn op de vragen die in het internationale onderzoek aan de orde gesteld zijn.

Daarnaast is gebruik gemaakt van enkele interviews met politici en een ambtenaar in Bibliotheek-Blad, jaargang 2001 en 2002.

Tenslotte verscheen op de valreep van de publicatie van dit rapport een studie naar de stand van zaken rond de bibliotheekvernieuwing in de verschillende provincie. Ook deze nulmeting is geanalyseerd op de in dit onderzoek aan de orde gestelde vragen.

De literatuuropgave geeft alle nadere gegevens over de bestudeerde publicaties.

Daar waar gesproken wordt over bibliotheken of de bibliotheek wordt steeds bedoeld de 'openbare' bibliotheken.



Een verkenning

Verantwoordelijkheden

De respondenten wordt allereerst gevraagd naar hun specifieke verantwoordelijkheden binnen de organisatie.

Verantwoordelijkheden van de respondenten		
<i>Soorten verantwoordelijkheden</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
Landelijk politicus	9	12,2
Provinciaal politicus	5	6,7
Gemeentelijk politicus	23	31,1
Beleidsambtenaar	16	21,6
Bibliotheekbeleidsambtenaar	21	28,4
	74	100

Precies de helft van de respondenten wordt geïnterviewd in de verantwoordelijkheid van politicus. Vier van hen (11%) zijn van het vrouwelijk geslacht. Tweederde van deze categorie is in de gemeentelijke politiek eindverantwoordelijk voor het bibliotheekbeleid.

De andere helft wordt gevormd door ambtenaren. Twintig van hen is man, zeventien zijn vrouw. Van deze ambtenaren is 57% specifiek verantwoordelijk voor het beleidsterrein bibliotheekwerk. Het overige deel is leidinggevende over de eerstgenoemde ambtenaren en is daarmee per definitie verantwoordelijk voor een breder beleidsterrein.

Vervolgens wordt de respondenten gevraagd wat naar hun mening vandaag de dag in Nederland de belangrijkste functie van de openbare bibliotheek is. Men mocht dus slechts één functie noemen.

De belangrijkste functie van de openbare bibliotheek				
	<i>Politici</i>		<i>Ambtenaren</i>	
<i>Functies</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
Culturele functie	13	35,1	18	48,6
Informatieve functie	12	32,4	17	45,9
Ontmoetingsfunctie	5	13,5	2	5,4
Sociaaleducatieve functie	2	5,4	0	0
Anders	5	13,5	0	0
	37	99,9	37	99,9

Daar waar de ambtelijke respondenten vooral de culturele en informatieve functie van de bibliotheek als het belangrijkste noemen, worden door de politici toch ook de ontmoetingsfunctie en de sociaaleducatieve functie genoemd. Opvallend is dat de ambtenaren die specifiek bibliotheekbeleid in hun portefeuille hebben, bijna unaniem de informatieve functie van de bibliotheek op nummer een plaatsen. De leidinggevende ambtenaren hechten veel meer belang aan de leesbevorderende culturele functie.

Door enkele politici worden ook nog andere dan de hiervoor genoemde functies aan de orde gesteld: het betreffen:

- de functie van toegangspoort: de laatste publieke functie in een dorpskern (3 keer genoemd);
- de functie van opvoedkundig instrument: hét middel om waarden en normen in de samenleving onder de aandacht te brengen (1 keer genoemd);
- de functie van uitleenpunt: instrument voor het beschikbaar stellen van media (1 keer genoemd).

De ontmoetingsfunctie wordt vooral genoemd door vertegenwoordigers uit de gemeenten met mindere hoge aantallen inwoners.

Het belang van uw werk

Daarna is aan de respondenten gevraagd het belang van hun 'bibliotheekportefeuille' binnen hun totale organisatie te duiden. Omdat bijna alle respondenten naast het bibliotheekwerk ook nog de verantwoordelijkheid over andere taken blijken te hebben, is de vraag toegespitst op het belang van het beleidsveld 'bibliotheekwerk' ten opzichte van andere beleidsvelden.

Het belang van het beleidsterrein bibliotheekwerk t.o.v. andere beleidsterreinen				
	<i>Politici</i>		<i>Ambtenaren</i>	
<i>Mate van belang</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
Zeer belangrijk	0	0	0	0
Belangrijk	6	16,2	1	2,7
Onbelangrijk	28	75,7	31	83,8
Zeer onbelangrijk	3	8,11	3	8,11
Geen mening	0	0	2	5,4
	37	100	37	100

Ogenschijnlijk onbelangrijk

Hieruit valt op te maken dat het beleidsterrein bibliotheekwerk binnen de landelijke, provinciale en gemeentelijke politiek als weinig belangrijk wordt ervaren. Later in de gesprekken lijkt men meer en meer terug te willen komen op de stellige uitspraken op deze vraag. De vrij algemene kanttekening, die bij deze vraag gemaakt wordt, betreft de constatering dat men het bibliotheekwerk wel erg belangrijk vindt, maar dat het item politiek niet veel gewicht heeft als het gaat om belangenafweging.

Eenzijds wordt benadrukt dat de bibliotheek belangrijk is, gezien de relatief hoge subsidies die in verhouding tot andere sociaal-culturele beleidsvelden beschikbaar zijn. Anderzijds wordt gesteld dat het bibliotheekbeleid ver in de schaduw staat van beleidsvelden als infrastructuur, huisvestingsbeleid, werkgelegenheid of veiligheid.

De helft van de specifiek met bibliotheekbeleid belaste ambtenaren geeft aan dat deze portefeuille erg weinig aandacht vraagt ten opzichte van zijn andere taken.

Het maatschappelijk belang van bibliotheekdiensten

Drukt de voorgaande vraag uit hoe belangrijk het terrein van bibliotheekbeleid binnen gemeente, provincie of rijksoverheid ervaren wordt, nu wordt gevraagd naar het belang van de bibliotheekdiensten in verhouding tot het werk van de gehele organisatie (gemeente, provincie of nationale overheid).

Het belang van de diensten van de openbare bibliotheek t.o.v. het totale werk				
	<i>Politici</i>		<i>Ambtenaren</i>	
<i>Mate van belang</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
Zeer belangrijk	0	0	1	2,7
Belangrijk	23	62,2	19	51,4
Onbelangrijk	14	37,8	12	32,4
Zeer onbelangrijk	0	0	0	0
Geen mening	0	0	5	13,5
	37	100	37	100

Hoge subsidies

Bijna alle respondenten noemen de hoge subsidie, die bibliotheken in verhouding tot andere terreinen uit de welzijnssector over het algemeen krijgen, als hét teken van de waarde die bibliotheekdiensten voor de samenleving blijken te hebben.

Buiten politieke debatten

Een tweede, veelgenoemd argument ter onderbouwing van het belang is de mate waarin de relatief hoge subsidies buiten de politieke discussies worden gehouden. De meeste bibliotheken krijgen al jaren zonder noemenswaardige politieke debatten de overheidsbijdrage uitgekeerd.

Groot publiekbereik

Dat komt vooral –zo stellen veel respondenten- door het grote publieksbereik dat bibliotheken nog steeds kennen. Daarmee wordt de erkenning van het belang voor de politiek benadrukt.

Voldoening door uw
betrokkenheid

Politici en ambtenaren zijn in meer en mindere mate betrokken bij het bibliotheekbeleid. Gevraagd is naar de voldoening, die deze betrokkenheid voor hen persoonlijk geeft.

De voldoening die de betrokkenheid bij het bibliotheekbeleid geeft				
	<i>Politici</i>		<i>Ambtenaren</i>	
<i>Mate van voldoening</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
Zeer veel	1	2,7	3	8,1
Veel	7	18,9	9	24,3
Redelijk veel	21	56,8	17	45,9
Weinig	8	21,6	3	8,1
Geheel geen	0	0	0	0
Geen mening	0	0	5	13,5
	37	100	37	99,9

Een derde van de ambtenaren put veel tot zeer veel voldoening uit de betrokkenheid bij het bibliotheekbeleid. Dat komt vooral, zo benadrukt bijna iedereen, doordat de op handen zijnde bibliotheekvernieuwing leidt tot een meer inhoudelijke rol voor de overheid ten aanzien van het bibliotheekwerk. Daarnaast vindt men het fijn dat voorstellen op dit terrein vaak een erg breed draagvlak binnen gemeenteraad of provinciale staten kennen.

Stabiel beleidsterrein

De respondenten die hun voldoening typeren met redelijk tot weinig, verklaren dat met argumenten als:

- bibliotheekbeleid vraagt nauwelijks aandacht;
- bibliotheekbeleid is al jaren onveranderd;
- sectorbeleid staat buiten de politiek interessante dossiers.

Een redelijke groep ambtenaren geeft 'geen mening' omdat zij vinden dat er nauwelijks betrokkenheid bij het bibliotheekbeleid is, zodat hierover ook geen gevoel van voldoening kan bestaan.

Concrete zaken

De respondenten die spreken over een redelijke tot grote voldoening, voortkomende uit hun betrokkenheid bij het bibliotheekwerk, noemen daarbij concrete zaken.

Concrete bibliotheekbeleidszaken, die respondenten voldoening gaven				
	<i>Politici</i>		<i>Ambtenaren</i>	
<i>Concrete zaken</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
Totstandbrenging innovatie	13	22,4	3	5,7
Verbetering van de samenwerking	16	27,6	14	26,4
Verdediging van spreidingsbeleid	13	22,4	6	11,3
Verdediging van budgetten	11	19,0	9	17,0
Verbetering van randvoorwaarden		0	9	17,0
Oplossing van bestuursproblemen	1	1,7	1	1,9
Oplossing van personele problemen		0	1	1,9
Versterking van het bibliotheekmanagement	4	6,9	1	1,9
Geen mening	0	0	9	17,0
	58	100	53	100,1

Omdat meerdere antwoorden door één respondent gegeven mochten worden, komt het aantal antwoorden hoger uit dan het totaal aantal respondenten.

Samenwerking

Opvallend is dat verbetering van de samenwerking van de bibliotheek met andere instellingen (bibliotheken uit de regio én tussen bibliotheken en instellingen uit andere branches) voor politici én ambtenaren het hoogste scoren, voor politici direct gevolgd door het realiseren van innovaties en het kunnen handhaven van de spreiding van de bibliotheken binnen de gemeente of provincie. Ambtenaren putten vooral ook voldoening uit het feit dat ze budgetten en randvoorwaarden kunnen verdedigen en dat ze betrokken worden bij het oplossen van problemen. Toch geven nog veel ambtenaren aan geen concrete zaken te kunnen noemen.

Verdediging

Concrete minpunten

Vervolgens is aan de respondenten gevraagd welke concrete zaken genoemd kunnen worden die juist de minste voldoening hebben gegeven in het kader van de betrokkenheid bij het bibliotheekwerk. Ook hier worden soms meerdere antwoorden gegeven.

Concrete bibliotheekbeleidszaken, die respondenten juist geen voldoening gaven				
	<i>Politici</i>		<i>Ambtenaren</i>	
<i>Concrete minpunten</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
Bibliotheekbestuur stelt geen prioriteiten	3	7,3	8	12,7
Bibliotheek werkt niet marktgericht	7	17,1	11	17,5
Er bestaat nauwelijks contact	1	2,4	7	11,1
Bibliotheekbeleid leeft niet	2	4,9	6	9,5
Bibliotheeksector is niet innovatief	9	22,0	5	7,9
Prestaties zijn nauwelijks transparant	6	14,6	9	14,3
Ict-kansen worden niet benut	3	7,3	4	6,3
Rijksbeleid stelt gemeente voor het blok	7	17,1	3	4,8
Bibliotheeksector te geïsoleerd	3	7,3	1	1,6
Geen mening	0	0	9	14,3
	41	100	63	100

Innovatie en daadkracht

Onder politici knaagt het dat de sector als weinig innovatief en daadkrachtig wordt ervaren. Daarnaast vreest men dat het beleid van de rijksoverheid, gericht op bibliotheekvernieuwing, de gemeenten voor financiële gevolgen zal plaatsen, zonder dat daarvoor compensaties worden ontvangen. Gelijksortige ervaringen bij andere sectoren worden genoemd.

Bedrijfsvoering

Onder ambtenaren zijn er opnieuw veel die geen mening geven. Hun collega's bekritisieren voor het gebrek aan doelgroep- en marktgericht werken en de weinig professionele bedrijfsvoering, tot uiting komend in alleen maar steeds meer geld vragen, zonder echt goed duidelijk te maken waaraan bestaande middelen besteed worden.



A. De betekenis van de openbare bibliotheek

Na de verkennende vragen, die een inzicht geven in de aard van de respondenten en de mate van betrokkenheid bij het bibliotheekbeleid, volgen vragen die de mening over een reeks van stellingen geeft. Hieronder treft u de concrete resultaten, waarna stelling voor stelling hierna nader toegelicht wordt.

Mening van de respondenten over acht stellingen over de openbare bibliotheek										
<i>Stellingen</i>	Helemaal mee eens		Mee eens		Geen mening		Niet mee eens		Helemaal mee oneens	
	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>
Is een essentieel publieksgoed	51,4	37,8	48,6	62,2	0	0	0	0	0	0
Draagt bij aan beleid overheid	8,1	21,6	91,9	67,6	0	10,8	0	0	0	0
Ondersteunt educatie	0	16,2	18,9	51,4	51,4	32,4	29,7	0	0	0
Stimuleert sociale cohesie	21,6	43,2	56,8	48,6	21,6	8,1	0	0	0	0
Essentieel voor democratie	35,1	29,7	64,9	67,6	0	2,7	0	0	0	0
Vrijheid van informatie propageren	18,9	18,9	21,6	51,4	8,11	13,5	51,4	16,2	0	0
Instrument voor veranderingen	2,7	16,2	18,9	27,0	8,11	48,6	70,3	8,2	0	0
Moeten kosten in rekening brengen	89,2	70,3	10,8	29,7	0	0	0	0	0	0

Op de volgende bladzijden worden de stellingen toegelicht.

Stelling 1: de openbare bibliotheek is een essentieel publieksgoed.

Unaniem positief

Alle respondenten stemmen in met deze stelling. De politici zijn het meer volmondig eens met de stelling dan de ambtenaren. In de groep 'helemaal mee eens' domineren zowel onder politici als onder ambtenaren de vertegenwoordigers van de landelijke en provinciale overheid.

Stelling 2: bibliotheken dragen bij aan de beleidsdoelstellingen van de overheid.

Beleidsinstrument

Eén op de vijf ambtenaren is het volledig eens met de stelling dat de bibliotheek de doelstellingen van de overheid ondersteunt. Eén op de tien geeft geen mening. De politici zijn het volledig eens met de stelling.

Stelling 3: bibliotheken ondersteunen educatie

Steun voor educatie

Alleen onder politici wordt ontkenning geregistreerd. Het betreffen allemaal vertegenwoordigers van gemeenten. Ambtelijk is er duidelijk veel meer draagvlak voor de ondersteunende educatieve functie van de bibliotheek. Bij de toelichting geven de respondenten die het oneens zijn met de stelling aan dat de bibliotheek in hun werkgebied niets doet voor het onderwijs en andere educatieve instellingen.

Stelling 4: bibliotheken ondersteunen sociale cohesie

Sociale cohesie

Brede steun voor deze stelling van politici én ambtenaren. Opvallend is dat geen mening wordt gegeven door voornamelijk landelijke en provinciale politici enerzijds en uitsluitend gemeentelijke ambtenaren anderzijds. Ambtenaren zijn het meer volledig eens met deze stelling dan de politici.

Stelling 5: openbare bibliotheken zijn een essentieel onderdeel van een democratische samenleving

Essentieel voor democratie

Op één ambtenaar na, die geen mening geeft, zijn alle respondenten het eens met deze stelling. Politici wat meer volmondig dan ambtenaren. Laatstgenoemde groep twijfelt enigszins bij het woord 'essentieel' en interpreteert het als 'meest belangrijk' voor de democratie.

Stelling 6: bibliotheken zouden vrijheid van informatie moeten propageren

Propaganda voor informatie

Zesentwintig van de 37 ambtenaren geven onvoorwaardelijk steun aan deze stelling dat bibliotheken het recht op informatie zouden moeten uitdragen. Onder de tegenstanders irriteert het woord 'propaganda', dat als ondemocratisch gezien wordt.

Met name de gemeentelijke politici zijn veel meer terughoudend op dit terrein. Iets meer dan de helft is het er niet mee eens. De gemeentelijke afdeling Voorlichting of Communicatie wordt op dit terrein een belangrijker rol toebedeeld. Uit de argumenten valt op te maken dat men enigszins bezorgd is over een moeilijk controleerbaar communicatie- en informatiecircuit voor burgers, buiten de gemeente om.

Niemand bestrijdt de vrijheid van informatie, maar of de bibliotheek dat expliciet moet propageren gaat de tegenstanders dus te ver.

Stelling 7: bibliotheken zijn in staat ontwikkelingen in hun werkgebied te ondersteunen

Ambtelijke steun ontwikkelingsvermogen

Daar waar politici overwegend nee zeggen tegen deze stelling, zien ambtenaren juist wel het vermogen van bibliotheken om veranderingen in de samenleving mede te ondersteunen. Concreet worden genoemd het brede publieksbereik, waardoor de bibliotheek een kanaal is om grote groepen burgers te bereiken, en het betrouwbare en neutrale karakter van deze instelling.

Stelling 8: bibliotheken moeten kosten in rekening brengen bij klanten voor het lenen van boeken.

Vanzelfsprekendheid

Daar waar deze vraag in het internationale kader van dit onderzoek nog voor veel reacties zal zorgen, blijkt het onder Nederlandse politici en ambtenaren bijna een vanzelfsprekendheid. Iedereen is het met de stelling eens. Politici zelfs in nog sterkere mate dan de ambtenaren.

Geen drempel!

Zonder één uitzondering wordt de betaalbaarheid echter wel vooropgesteld. De financiële bijdrage mag nooit, zo stelt men bijna unaniem, een drempel voor het gebruik van de bibliotheek opwerpen. Bijna de helft van de politici vindt dat de bibliotheek geen inkomenspolitiek moet voeren door tarieven onredelijk laag te houden. Gemeenten moeten bijspringen als de kosten voor bibliotheekgebruik voor uitzonderingscategorieën te hoog dreigen te worden, b.v. door maatregelen in de sfeer van bijzondere bijstand of sociale vernieuwing.

B. Invloed van derden op het bibliotheekbeleid van de overheid

Wie bepalen mede het bibliotheekbeleid van de overheid? Zijn dat de ambtenaren, bibliotheken en brancheorganisaties of zijn dat juist de lokale bevolking, nieuwsitems of politieke visie?

Mening van de respondenten over de invloed van derden op het bibliotheekbeleid								
	In grote mate		In redelijke mate		In geringe mate		Helemaal niet	
	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>	<i>Politici</i>	<i>Ambten.</i>
<i>'Derden'</i>								
Adviezen van ambtenaren	54,1	40,5	45,9	51,4	0	8,11	0	0
Adviezen van bibliotheken	32,4	56,8	37,8	24,3	29,7	18,9	0	0
Normen van brancheorganisaties	8,2	10,8	45,9	16,2	27,0	37,8	18,9	35,2
Adviezen van individuele professionals	24,3	16,2	32,4	29,7	18,9	51,4	24,3	2,7
De publieke opinie	18,9	5,4	51,4	24,3	24,3	64,9	5,4	5,4
Items in het nieuws	0	0	0	16,2	37,8	21,6	62,2	62,2
Politieke ideologie	13,5	24,3	51,4	16,2	35,1	18,9	0	40,6

Ambtenaren

Ambtenaren dichten zichzelf een geringere rol toe bij de beïnvloeding van het bibliotheekbeleid van de overheid dan politici. Geen van beide groepen respondenten verklaart de invloed als geheel afwezig, maar 7 op de 37 ambtenaren achten hun invloed klein.

Openbare bibliotheken

Beide groepen respondenten zijn het er echter over eens dat openbare bibliotheken heel veel invloed hebben op het overheidsbeleid. Ambtenaren stellen nog meer dan politici dat de invloed wellicht té groot is. Men vindt dat soms al te klakkeloos suggesties voor beleid van de bibliotheek worden overgenomen. In sommige gemeenten stelt men zelfs dat de lokale overheid helemaal geen eigen beleid heeft, maar volledig steunt op de beleidsnotities van de bibliotheek. Zes politici spreken de hoop uit dat het streven naar een meer heldere rol van opdrachtgever door de gemeente het plaatselijk bestuur zal noodzaken met een eigen visie te komen.

Anderzijds stellen 7 ambtenaren dat het niet meer dan logisch is dat de gemeente leunt op de expertise van de beleidsmakers uit de bibliotheeksector.

Branchenormen

In eerste instantie geeft de meerderheid van de respondenten een redelijke mate van invloed aan voor de normen van de branche. In tweede instantie verkleint die groep de genoemde invloed, omdat zij niets concreet kan noemen wat als norm of richtlijn van de branche zou kunnen doorgaan.

De opvattingen hierover lopen sterk uiteen. Politici en ambtenaren van bovenlokaal niveau stellen veel meer belang in branchenormen dan hun gemeentelijke collega's. Men pleit voor heldere kaders, voor een branche-informatiesysteem met inhoudelijke kengetallen en richtlijnen voor een minimumniveau.

De tegenstanders hiervan, dus voornamelijk op lokaal niveau werkzaam, zien in een dergelijk systeem alleen maar een keurslijf dat wordt opgedrongen zonder financiële compensaties voor de gemeenten. Als gemeenten financieel in staat gesteld zouden worden de kwaliteitslat voor bibliotheken hoger te leggen, stemmen alle respondenten daar zondermeer mee in.

Adviezen van professionals

Bijna alle politici ontvangen gevraagd of ongevraagd adviezen van professionals van binnen en buiten de bibliotheeksector, maar de ambtenaren schatten de invloed ervan hoger in dan de politici zelf. Dat hangt erg samen met de persoonlijke omstandigheden. Als een politicus zo'n adviseur kan noemen, bijvoorbeeld een museumdirecteur of manager uit het onderwijs, dan acht hij de invloed ook hoog. Zijn deze adviezen niet concreet te maken, dan sluit men invloed uit. Ambtenaren kunnen het belang van een dergelijke advisering op de politici moeilijk inschatten, vooral ook omdat dit vaak op informele wijze geschiedt.

De publieke opinie

Twee op de drie politici stellen dat de publieke opinie zwaar meetelt bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid voor bibliotheken, omdat het de mening van de kiezer gepresenteerd. Daartegenover stellen veel ambtenaren dat het bibliotheekbeleid juist nauwelijks hierdoor wordt beïnvloed, omdat het bibliotheekwerk amper de opinie van burgers beroerd.' Bibliotheken zitten in een rustig vaarwater, komen vrijwel nooit op de politieke agenda en staan zelden ter discussie,' zo wordt gesteld.

In twee gevallen wordt de invloed van burgers genoemd bij reacties op voorgenomen besluiten tot het opheffen van filialen. De politiek bleek hiervoor zeer gevoelig te zijn.

Items in het nieuws

Politici achten de invloed van nieuwsitems op de ontwikkeling van hun beleid voor bibliotheken zeer gering. 'De waan van de dag bepaalt mijn beleid niet!' zo wordt gesteld. Een klein aantal ambtenaren noemt echter voorbeelden waarin wel degelijk een nieuwsfeit, zowel van binnen de branche als daarbuiten, van invloed was op aanpassingen in het bibliotheekbeleid.

Politieke ideologie

Daar waar politici vinden dat hun politieke ideologie flink meetelt bij de besluitvorming over het bibliotheekbeleid, spreken ambtenaren dit juist tegen. Laatstgenoemden vinden dat het voor het bibliotheekbeleid amper uitmaakt wat de politieke signatuur van de verantwoordelijke wethouder of gedeputeerde is, omdat deze werksoort zo breed gedragen wordt in de raad of de staten. Daar waar de visie van een politiek verantwoordelijke wel zwaar telt, wordt dit ook nadrukkelijk door de ambtenaar aan de persoonlijkheid van de politicus geweten.



C. De vorming en beoordeling van het bibliotheekbeleid

In deze afrondende module worden zes vragen gesteld over de aspecten, die bij de beleidsontwikkeling worden gehanteerd voor het stellen van prioriteiten of voor het evalueren.

1. Hoe bepaalt u de waarde en de invloed van openbare bibliotheken?

Veel respondenten hadden moeite met het beantwoorden van deze vraag. Zowel politici als ambtenaren gaven toe de bibliotheek vooral te beoordelen op basis van hun financiële resultaten en de beperkte resultaatcijfers in termen van uitleningen en gebruikersaantallen. Respondenten met een provinciaal of landelijk werkveld spraken meer in termen van de effectiviteit van het netwerk, de resultaten van samenwerking met andere werkvelden en de mate waarin de bibliotheken in staat zijn hun diensten te vernieuwen en bepaalde klantengroepen te bereiken. Concrete en objectieve informatie daarover ontbreekt.

Twee respondenten wijzen op de uitgave van de VNG: *Aandachtspunten voor bibliotheekbeleid*, dat zij bij de evaluatie van de bibliotheek benutten.

2. Waar wordt u het allermeeft door beïnvloed als u beslissingen moet nemen met betrekking tot openbare bibliotheken?

De financiële kaders zijn voor de respondenten van de lokale overheden doorslaggevend bij het nemen van beslissingen. De handelingsvrijheid voor beleid wordt namelijk als dermate klein ervaren, dat de financiële paragraaf voorop staat.

Als tweede aspect wordt de mate van innovatie beoordeeld. Zoals één van de respondenten (een wethouder) het kernachtig uitdrukte: 'met gezeur over meer geld voor bestaand beleid krijg ik in de raad geen handen op elkaar. Komt de bibliotheek echter met vernieuwende en verrassende voorstellen, waarmee doelstellingen van ons mede worden gerealiseerd, dan steek ik mijn politieke nek met graagte voor ze uit.'

Doorpratend over de gegeven antwoorden benadrukken nogal wat respondenten dat zij vinden dat dit aspect van overheidsbeleid nogal amateuristisch wordt vormgegeven. 'Het lukt ons niet het belang van de bibliotheek af te zetten tegen dat van straatonderhoud of nieuwbouwprojecten. Er wordt in de raad alleen maar gewezen op de omvang van de bibliotheeksubsidie, terwijl dat maar een schijntje is als we kijken naar de middelen voor stadsvernieuwing.'

Een goed instrument om de waarde van de bibliotheek op objectieve wijze te kunnen vaststellen wordt gemist. Eén ambtenaar vertelt hoe cijfers over de klantenkring van de bibliotheek in vergelijking tot andere sociaal-culturele instellingen in de stad, plotseling leidde tot het vrijmaken van een wezenlijke extra bijdrage aan de bibliotheek.

3. Hoe houdt u uzelf op de hoogte van de behoeften en opvattingen van de bevolking wat betreft bibliotheekdiensten in uw werkgebied?

Iets meer dan een kwart van de respondenten zegt te beschikken over gebruikersonderzoek(en) betreffende hun werkgebied. Hoe de resultaten van die onderzoeken zich verhouden tot dat van andere regio's is echter onbekend. Men is onder de indruk van het positieve karakter van dergelijke onderzoeken en stelt daarbij gelijktijdig enige vraagtekens.

Velen geven toe veel vragen te hebben over de wensen van burgers, zonder zelf iets te ondernemen om daarop antwoorden te krijgen. Vooral ambtenaren vinden dat de bibliotheek dergelijke informatie dient te verzamelen.

Eén op de vijf respondenten ontvangt regelmatig BibliotheekBlad. Vrijwel iedereen zegt het ook grotendeels te lezen en er veel waardevolle informatie uit te halen.

De website van de brancheorganisatie NBLC wordt door één op de drie respondenten wel eens geraadpleegd.

4. Hoe denkt u dat de vooruitgang van informatie- en computertechnologieën de diensten van openbare bibliotheken in uw werkgebied zullen beïnvloeden?

Meer dan de helft van de respondenten blijft hierop het antwoord schuldig. Achttien respondenten geven uiteenlopende antwoorden:

- Het internet zal veel bibliotheekdiensten beter toegankelijk maken;
- Het stellen van vragen wordt virtueel veel gemakkelijker;
- Bibliotheken zullen erg veel kennis en vaardigheden moeten aantrekken om op dit terrein te kunnen bijblijven;
- De bibliotheek moet op dit gebied zorgdragen dat iedereen de publieke digitale informatie kan bereiken, daaruit kan kiezen en het gevondene ook kan toepassen;
- Veel mensen zullen informatie niet meer via de bibliotheek maar via internet opzoeken;
- De bibliotheek wordt 24 uur per dag bereikbaar;
- De kosten voor de bibliotheek zullen door dergelijke investeringen de pan uitrijzen;
- Als iedereen thuis een computer heeft hoeft de bibliotheek op dit terrein niet veel meer te doen;
- Bibliotheken moeten op het terrein van i.c.t. dé deskundige in onze gemeente zijn en ondersteuning bieden aan scholen, welzijnsinstellingen en andere non-profitorganisaties, die op dit gebied helemaal niet deskundig zijn;
- De bibliotheek blijft te lang met zijn boekjes spelen om ict-deskundigheid te verwerven;
- Bibliotheken moeten niet alleen hun klanten, maar juist ook de moeilijk bereikbare doelgroepen laten kennismaken met computers en hen leren er ook echt iets op te kunnen vinden.

5. Wat ziet u als kansen en bedreigingen voor de openbare bibliotheek in de komende tien jaar?

Op deze vraag geven wel alle respondenten één of meerder antwoorden. In volgorde van afnemende frequentie zijn de volgende aspecten genoemd:

Kansen:

- De groeiende aandacht voor de kennismaatschappij, waarin de bibliotheek een belangrijke rol moet spelen;
- De steeds bredere toepassing van i.c.t.;
- Het professionele karakter van de bibliotheek, dat dienstbaar gemaakt kan worden voor andere organisaties;
- Het grote publieksbereik;
- De groeiende behoefte aan informatie;
- De eisen van burgers om op verschillende manieren geïnformeerd te kunnen worden;
- De mogelijkheid van instellingen om zich in de bibliotheek te presenteren;
- De goede spreiding van bibliotheken door het land;
- De mogelijkheid tot samenwerking door het traject van herstructurering;
- Het imago van betrouwbaarheid en kwaliteit;

Bedreigingen:

- De toenemende kosten voor het bibliotheekwerk;
- De bemoeienis van de rijksoverheid op het bibliotheekgebied zonder daarvoor extra middelen te geven;
- Gebrek aan deskundigheid op het terrein van i.c.t. en marketing;
- Het duffe imago van het bibliotheekwerk;
- Filialen zullen moeten worden gesloten (zie ontwikkeling bij banken);
- Mensen lezen steeds minder;
- De bibliotheek bestaat als te vanzelfsprekend;
- Het gebrek aan besluitvaardigheid binnen de bibliotheek;
- Het gemis aan ondernemerschap binnen de bibliotheek;
- De weinig transparante besluitvorming en evaluatie van de bibliotheek;
- Het gebrek aan inhoudelijke politieke belangstelling voor dit werk;
- Bibliotheek komt alleen in het nieuws door tekorten;

- Bibliotheken vertonen geen betrokkenheid bij actuele thema's als veiligheid of communicatie overheid-burger en missen zo de kans te innoveren;
- De resultaten van de bibliotheek zijn niet te vergelijken.

6. Hebben we naar uw mening alle aspecten van de openbare bibliotheekdiensten in Nederland in voldoende mate besproken of zijn er zaken waar u nog extra aandacht aan zou willen besteden?

De meeste respondenten geven ervan blijk dat het interview lang genoeg geduurd heeft. Vier ambtenaren noemen nog enkele aspecten:

- Er zou weer een bibliotheekwet moeten komen om de bijdrage van het rijk aan de financiering van het bibliotheekwerk beter te regelen;
- De geopperde schaalvergroting leidt niet zomaar tot een beter bibliotheekwerk. Wij maken ons zorgen over de kwaliteit van het bibliotheekmanagement. Net als in het onderwijs kunnen ze moeilijk aan nieuw bibliotheekpersoneel komen;
- De incidentele relatie met het bibliotheekbestuur moet omgezet naar een meer structurele;
- Het introverte karakter van de bibliotheek zou aangepakt moeten worden.



Bijlage 1: Overzicht van steekproef en respons

Gemeenten:

1	Aa en Hunze	25 208	26	Etten-Leur	37 784	51	Moerdijk	36 456	76	Utrecht	256 420
2	Aalsmeer	22 662	27	Gemert-Bakel	27 683	52	Naaldwijk	29 061	77	Veendam	28 328
3	Achtkarspelen	28 013	28	Gouda	71 782	53	Nieuwegein	62 345	78	Venlo	90 500
4	Alphen a/d Rijn	70 162	29	Groningen	174 250	54	Noordoostpolder	43 669	79	Vlaardingen	73 675
5	Amersfoort	128 035	30	Haarlem	148 377	55	Nunspeet	26 139	80	Voorhout	13 898
6	Amstelveen	77 370	31	Harderwijk	40 186	56	Oldenzaal	31 111	81	Waalwijk	45 278
7	Arnhem	139 329	32	Heerenveen	41 250	57	Oss	66 887	82	Weert	48 151
8	Assen	59 006	33	Hellevoetsluis	38 861	58	Overbetuwe	39 731	83	Werkendam	26 120
9	Barendrecht	30 976	34	Hengelo (O.)	80 433	59	Raalte	36 403	84	Weststellingwerf	25 247
10	Barneveld	48 298	35	Heusden	42 935	60	Renkum	32 236	85	Wijchen	38 428
11	Bemmel	41 172	36	Hilversum	82 773	61	Ridderkerk	46 542	86	Wijk bij Duurstede	23 155
12	Bergen (NH.)	31 687	37	Hoogeveen	52 782	62	Roermond	45 159	87	Winterswijk	28 672
13	Bernheze	28 664	38	Hoorn	65 764	63	Roosendaal	76 769	88	Woerden	46 921
14	De Bilt	42 056	39	Huizen	42 099	64	Rotterdam	595 255	89	De Wolden	23 784
15	Bodegraven	19 633	40	IJsselstein	30 923	65	Schiedam	76 102	90	Woudrichem	14 264
16	Breda	162 308	41	Kerkrade	51 066	66	Schouwen-Duiveland	34 194	91	Zaltbommel	25 660
17	Buren	25 239	42	Langedijk	24 205	67	Sittard-Geleen	97 950	92	Zeewolde	18 379
18	Coevorden	35 502	43	Leeuwarden	89 453	68	Sliedrecht	23 664	93	Zeist	59 844
19	Delft	96 180	44	Leusden	28 833	69	Smallingerland	53 010	94	Zevenaar	26 191
20	Deventer	85 008	45	Lichtenvoorde	19 224	70	Soest	44 622	95	Zoetermeer	110 129
21	Dongen	24 856	46	Loon op Zand	22 911	71	Stadskanaal	33 517	96	Zuidhorn	18 100
22	Dronten	35 591	47	Maarssen	40 305	72	Stein	26 432	97	Zutphen	35 694
23	Ede	102 405	48	Maastricht	122 163	73	Terneuzen	34 498	98	Zwijndrecht	41 409
24	Emmen	107 422	49	Meerssen	20 246	74	Tiel	39 608			
25	Enkhuizen	17 033	50	Midden-Drenthe	32 813	75	Tubbergen	20 022			

De gemeenten waarmee geen telefonische interviews zijn afgenomen, zijn grijs afgedrukt.





Bijlage 2: Literatuuroverzicht

- Berg, F. van den. Politieke partijen vinden bibliotheekwerk belangrijk, maar doen geen financiële toezeggingen. Uit: BibliotheekBlad 8, 2002. Blz. 20-22.
- Bibliotheekvernieuwing in Gelderland, startnotitie. Arnhem, Gedeputeerde Staten, juni 2002.
- Bovens, H.F.M., H. Gramser en J. de Vuijst. De nieuwe architectuur voor het Limburgse bibliotheekwerk, contourennota. Amsterdam, 25 januari 2000.
- Janssen, B. Eric Antonis: 'Bibliotheek moet zich engageren in een groter maatschappelijk denken'. Uit: BibliotheekBlad 11, 2002. Blz. 34-35.
- Janssen, B. Roel Augusteijn: 'Wij stimuleren en begeleiden het proces en geven verder iedereen de ruimte'.
- Janssen, B. Sandra Korthals-Stemerding: 'Gratis bibliotheek draagt bij aan sociale cohesie'. Uit: BibliotheekBlad 7, 2001. Blz. 30-31
- Lekkerkerker, M. Bibliotheekvernieuwing maal twaalf: nulmeting stand van zaken in de twaalf Nederlandse provincies. Zunderdorp Beleidsadvies en Management, januari 2003.
- Maatwerk in Samenwerking: het Overijssels convenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk 2002-2005. Provincie Overijssel, mei 2002.
- Ploeg, F. van der. Beleidsbrief 'Bibliotheken in beweging'. Zoetermeer, ministerie OCenW, 2002.

- Tiggelen, N. van. Femke Halsema (GroenLinks): 'De kracht van bibliotheken is dat ze op iedere hoek te vinden zijn.' Uit: BibliotheekBlad 1, 2001. Blz. 26-27.
- Tiggelen, N. van. Harry van Bommel (SP): 'Schaalvergroting is de dood in de pot voor bibliotheken'. Uit: BibliotheekBlad 2, 2001. Blz. 26-27.
- Wieldraaijer, E. Afbraak of opbouw in provincie Utrecht? Uit: BibliotheekBlad 5, 2002. Blz. 6-8.
- Wieldraaijer, E. Alexander Burgers van de Bogaert: 'Ik mis een landelijke lobbyfunctie'. Uit: BibliotheekBlad 21, 2001. Blz. 6-8.
- Wieldraaijer, E. Frans van der Roer: 'Stelselkarakter meer uitdragen'. Uit: BibliotheekBlad 14, 2001. Blz 6-8.
- Wij hebben de smaak te pakken: openbaar bibliotheekwerk Limburg.