

Van richtlijn naar rendement

Hoe kunnen bibliotheken in tijden van bezuinigingen hun maatschappelijke waarde aantonen bij de hen subsidiërende gemeenten? Scoren met uitleencijfers werkt niet meer, maar welke cijfers werken wel? En zijn die er? Een verkenning en analyse van de mogelijkheden.

In de afgelopen jaren is een fundament gelegd onder het bestaansrecht van openbare bibliotheken. Kort samengevat: van het advies van de Commissie Meijer tot de bestuursconvenanten tussen VNG, IPO en rijk. De vernieuwing van bibliotheken heeft geleid tot schaalvergroting, standaardisering van het fenomeen openbare bibliotheek, standaard basispakket, landelijke kwaliteitsnormen, instapbedragen voor subsidie per inwoner en een uitgewerkte verdeling van verantwoordelijkheden van de drie overheden. Deze aanpak stuit in de lokale bezuinigingen op het harde primaat van gemeenten. Landelijke afspraken leiden niet tot lokale bestuurpraktijk.

Het nut van openbare bibliotheken is vooral uitgewerkt in het axioma 'de bibliotheek is een nuttige basisvoorziening' en de functies die de bibliotheek allemaal in een optimale situatie kan vervullen. In het rapport *De openbare bibliotheek tien jaar van nu* wordt gewaarschuwd tegen de kloof die gaapt tussen de normatieve grondslagen van de openbare bibliotheek en de praktijk van de dienstverlening. Een fragment hieruit:

Het kan geen kwaad zich bij deze normatieve grondslagen af te vragen in hoeverre de praktijk eraan beantwoordt. Want zoals de Britse bibliotheekhistoricus Black (2000: 6) stelt: 'rhetoric can cloud reality'. Hij maakt een terecht onderscheid tussen de retorica over de openbare bibliotheek als stimulator van gemeenschapszin in een tijd waarin sociale cohesie algemeen warme gevoelens oproept en de werkelijkheid die daaraan niet als vanzelf beantwoordt. 'That public libraries "remain at the heart of every community", or that "books build communities", are propositions that surely appear trite in view of the massive under-use of libraries and the "poor press" which public opinion often awards them' (Black 2000: 7). De vraag is dus gerechtvaardigd of burgers de bibliotheek inderdaad gebruiken om hun democratisch functioneren als burger te versterken, zich bij te scholen en zich cultureel te ontwikkelen. In onderzoek naar de motieven achter bibliotheekgebruik duiken het democratische en het ontwikkelingsargument zelden op.

Gemeenten aan zet

Veel gemeenten beschouwen de bibliotheek als een dienst aan de markt van individuele boekenlezers en vragen zich af of deze service nog wel subsidiëerbaar is. Immers, zo is de redenering, iedereen kan boeken tegenwoordig zelf betalen en

het aanbod is onder handbereik via de boekhandel en internet-boekhandels. Bovendien: er wordt minder gelezen en het papieren boek zal plaatsmaken voor digitale versies, die eenvoudig en goedkoop zelf zijn te downloaden. Andere functies, zoals ontmoeting, debat en informatie worden beter door andere partijen verzorgd. Kortom, de bibliotheek is een overleefd instituut van gisteren dat veel te veel subsidie opslokt. Aldus veel gemeenten. Het effect van deze benadering, die steeds meer ingang vindt, is te zien in de stevige bezuinigingen die steeds meer gemeenten doorvoeren. Gemeenten vertonen ook kopieergedrag: als die ene gemeente het kan met 50% bezuiniging op de subsidie, dan kunnen wij dat ook. Verwijzingen naar Richtlijn, Charter, wetgeving, het overtuigt nauwelijks meer. De meest ambitieuze gemeenten vragen om een andere en 'nieuwe' aanpak, veel goedkoper, magazijnen in de regio en veel minder vestigingen. Ik vat het wat hoekig samen, maar dit is wel het overheersende geluid.

De vraag is of bibliotheken zich kunnen ontworstelen aan de 'marktbenadering' en de negatieve beeldvorming die nu ontstaat: de bibliotheek als gesubsidieerde en daardoor goedkope leverancier van leesvoer aan particulieren die daarom



Hans Veen: 'Als een geloofwaardig en onderbouwd verhaal over de publieke functie en het maatschappelijk rendement van bibliotheekactiviteiten uitblijft, is de professionele openbare bibliotheek in Nederland definitief op zijn retour'.

vragen. Die eenzijdige benadering hebben bibliotheken overigens deels zelf gestimuleerd door zich monomaan te storten op 'retail' en opkrikken van de 'omzet', zonder duidelijk te maken wat het maatschappelijk doel daarvan is. Dat verbeteren van omzet aan uitleningen bedoeld was om nog eens traditioneel te pieken en ondertussen het aanbod geheel te vernieuwen, is door veel directeuren vergeten.

Het is dus een noodzaak om een geloofwaardig en onderbouwd (*evidence based*) verhaal te hebben over de publieke functie en de maatschappelijke waarde of het rendement van bibliotheek-activiteiten. Begeleid door deugdelijk onderzoek, zoals in de welzijnssector al is opgepakt door de MO-groep. Ik voorspel dat bij uitblijven van zo'n onderbouwd verhaal, de professionele openbare bibliotheek in Nederland definitief op haar retour is.

'Meer focussen op maatschappelijk rendement biedt bibliotheken twee kansen: een steviger legitimatie en een meer interessante sturing van het eigen programma'

Financiers willen waarde zien

Er zijn verschillende benaderingen te onderscheiden in hoe de overheid de positie en functie van bibliotheken en hun activiteiten definiëren:

1. De openbare bibliotheek is een nuttige basisvoorziening en is wettelijk geregeld, maar niet wettelijk verplicht. Het verder definiëren van de kernfuncties van de openbare bibliotheek is de grondslag voor de lokaal uit te voeren activiteiten. Aan deze kernfuncties kunnen vervolgens normen, middelen en kost-prijzen worden gekoppeld. De overheden maken afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling. Het instituut bibliotheek staat centraal. Deze benadering verliest snel terrein en daarom is nieuwe wetgeving kansloos.
2. De openbare bibliotheek is één van de partners in het uitvoeren van lokaal beleid en primair lokaal gefinancierd. Beleidsdoelstellingen van de gemeente en de provincie zijn de basis voor de doelstellingen en activiteiten van de lokale of regionale bibliotheek. Een methodiek als 'beleidsgestuurde contractfinanciering' is hier een uitwerking van. Jargon: aanbesteden, bestek, offerte. Wie het beste aanbod heeft, mag uitvoeren, is de strenge boodschap. Meer theorie dan bestuurlijke praktijk. Activiteiten en kosten staan centraal. Den Haag is ver weg. Deze aanpak strandt vaak in oeverloze, mechanische cijferij, die veel energie en tijd kost en nauwelijks iets oplevert.
3. Het maatschappelijk rendement staat voorop. De overheid wil niet alleen weten wat de instelling doet, maar ook wat het rendement, het effect of de outcome daarvan is. Het maakt niet uit wie het rendement realiseert. Het gewenste maatschappelijk effect staat centraal, niet de concrete activiteiten. In de bibliotheeksector nog onbekend, maar overheden zijn wel steeds meer op zoek naar 'maatschappelijk rendement'. De lokale of regionale context staat centraal. Meer focussen op maatschappelijk rendement biedt biblio-

theken twee kansen. Ten eerste een steviger legitimatie, uitgaande van een fors onderzoeksprogramma dat dit rendement wetenschappelijk aantoonst en lokaal meetbaar maakt. Ten tweede een meer interessante sturing van het eigen programma: doen wat maatschappelijke waarde oplevert en dit op basis van evaluatie en onderzoek steeds verder verbeteren. Ik ga ervan uit dat bij deze benadering heel wat bibliotheek-activiteiten zullen verdwijnen en andere juist sterk ontwikkeld zullen worden. Ontmoeting en debat zullen bijvoorbeeld verdwijnen als kernfunctie. Uitlenen van media wordt secundair. Spreiding van diensten en vestigingen wordt distributie. Aanwezigheid en beschikbaarheid van diensten is geen op zichzelf staand rendement meer. Leesbevordering, mediawijsheid, ondersteuning van onderwijs, cultuureducatie en bestrijding laaggeletterdheid zullen bloeien. En als bibliotheken er eindelijk in slagen een onmisbare en eenvoudige toegangspoort tot digitale informatie te worden: de digitale bibliotheek.

Wat is waarde?

De termen rendement, effect en waarde verdienen eigenlijk een duidelijke definitie. Laat ik het eenvoudig houden: alle meetbare positieve en negatieve gevolgen als gevolg van de activiteiten (*output*) van de bibliotheek voor individuen, groepen, inwoners en het werkgebied als geheel, met aftrek van effecten die vanzelf waren opgetreden (*deadweight*).

Deze benadering kan nog verder worden doorgezet in een meer econometrische benadering. Daarbij gaat het dan om de verhouding tussen investering of *input* en de waarde van de *outcome*, zeg maar het rendement uitgedrukt in geld. Deze benadering is in detail uitgewerkt in de methode *Social Return on Investment*: een uit de VS overgewaarde methode die in Nederland steeds meer aanhang vindt. Voordeel hiervan is dat waarde niet alleen kwalitatief, maar ook geldelijk uitgedrukt kan worden. Deze aanpak heeft voordelen in de huidige sterk liberale bestuurspraktijk. Bovendien een methode die nut heeft als externe geldschietters worden gezocht. Ook zij willen immers graag weten wat het effect en rendement is van hun investering. In de VS is deze methode juist voor dit doel ontwikkeld.

Waarderen in de praktijk

Het Sectorinstituut en Acta hebben beide onderzoek gedaan naar publicaties op dit gebied. Dit levert veel literatuur en rapporten op uit de VS, Canada, Australië en de UK en weinig tot niets uit Nederland. Ter illustratie van aanpak en resultaten gebruik ik de publicatie *Enriching communities: The value of public libraries in New South Wales*. Uit deze publicatie blijkt na uitvoerig onderzoek onder andere dat (citaat):

- a. *The top five outcomes from public library use are enhanced quality of life; enhanced enjoyment from hobbies; ability to obtain information not available elsewhere; facilitation of lifelong learning; and support for children's education.*
- b. *The top five contributions to the community were seen as being a safe and pleasant place to visit; supporting educational facilities; facilitating lifelong learning; encouraging responsible social behaviour; and ensuring access to the Internet for all. The underlying themes are clearly those of safety, harmony, equity and education.*
- c. *Economic value as measured by library users' willingness to pay averaged \$ 58.20 per annum, which valued public libraries*



Sommige gemeenten denken dat de informatiefunctie beter door andere partijen kan worden verzorgd.



De sterke nadruk op 'retail' heeft mogelijk het beeld van de bibliotheek als goedkope leverancier van leesvoer aan particulieren versterkt.



Ondersteuning van inburgering: maatschappelijk rendement?

statewide at \$ 392 million. This is 36.2% higher than 2004-2005 expenditure levels.

d. Economic benefit, that is the financial amount saved relative to the cost of purchasing materials, was found to average \$ 325 per annum among surveyed library users. This aligned closely with a more structured estimate of a statewide benefit of \$ 1.216 billion, which equates to a benefit-cost ratio of 4.24 against the 2004-2005 investment of \$ 287 million. Thus for each dollar expended on public libraries, \$4.24 of economic benefit is generated.

e. Economic activity measures the contribution of public libraries to the economy in real terms and was estimated at \$ 810.2 million. Thus for each dollar expended on public libraries, \$ 2.82 of real economic activity is generated.

Verder bleken de volgende effecten meetbaar voor gebruikers:

- Generally enhanced my quality of life (64.5%).
- Enhanced my enjoyment from hobbies (47.8%).
- Helped me obtain information not available elsewhere (45.6%).
- Facilitated my pursuit of (informal) lifelong learning (41.9%).
- Supported my children's education (32.0%).

Voor de lokale gemeenschap als geheel werden onder meer de volgende effecten gemeten:

- Being a safe and pleasant place to visit (98.3%).
- Supporting educational facilities (95.3%).
- Facilitating lifelong learning (93.4%).
- Encouraging responsible social behaviour (88.7%).
- Ensuring access to the Internet for all (85.9%).
- Promoting and encouraging (language and computer) literacy (85.9%).
- Improving the overall quality of life (85.2%).
- Providing information about community events (85.1%).
- Operating in a non-discriminatory manner (83%).

Taak VOB en SIOB

Een dergelijke aanpak op basis van onderzoek zou voor de bibliotheken in Nederland van grote waarde kunnen zijn in de dialoog met financiers en de evaluatie van het eigen rendement, ook op sectoraal niveau. Hier ligt een schone taak voor de VOB en het SIOB. Deze materie is immers te complex om lokaal aan te pakken en te ontwikkelen. Bovendien kan onderzoek op landelijk niveau van grote exemplarische waarde zijn voor de lokale situatie. Om lokaal dezelfde kwaliteit en dus effect te kunnen garanderen, is dan wel op landelijk en provinciaal niveau borging van kwaliteit, gezamenlijke innovatie en kennisuitwisseling noodzakelijk.

Tot slot een tip: de website van Stichting Lezen bevat een schat aan informatie over afgerond en lopend onderzoek.

Tekst: Hans Veen, Acta-cultuur bv, hveen@acta-advies.nl

Foto's: Gerrit Serné, Jaap Spieker

Noot

1. J.L. Management Services (2008). *Enriching communities: The value of public libraries in New South Wales*. NSW Public Library Network Research Committee for the Library Council of New South Wales.

Retrieved May 1, 2009 from: www.sl.nsw.gov.au/services/public_libraries/publications/docs/enriching_communities.pdf