

De Openbare Bibliotheek

Window to the World



Onderzoeksrapport:

“Opdrachtgeverschap voor de bibliotheekfunctie”

Rekenkamercommissie Maassluis

11 december 2009

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	
	• Achtergrond en aanleiding	5
	• Doelstelling en afbakening	6
	• Inhoud van dit rapport	7
2.	Onderzoeksveld	9
3.	Conclusies	
	• Relatie tussen de gemeente en bibliotheek heeft een duidelijke professionaliseringsslag doorgemaakt	11
	• De gemeenteraad heeft nauwelijks een rol bij het ontwikkelen van het beleid ten aanzien van de gemeentelijke bibliotheekfunctie	12
	• Een duidelijke vertaling van (meerjarig) gemeentelijk beleid naar doelgerichte uitvoering van de bibliotheekfunctie ontbreekt	13
	• De uitvoeringsovereenkomst is matig uitgewerkt	14
4.	Aanbevelingen	
	• Ontwikkel gemeentelijke kaders voor rol en positionering van de bibliotheekfunctie	15
	• Zorg voor interactie tussen gemeenteraad, college en bestuur van de bibliotheek bij de ontwikkeling en invulling van kaders	16
	• Verbeter de opzet van de uitvoeringsovereenkomst aan de hand van de nieuwe kaders en overweeg een meerjarenconvenant	18
	• Neem de werkwijze van vergelijkbare gesubsidieerde activiteiten onder de loep	19
5.	Reactie college van burgemeester en wethouders Maassluis	21
6.	Nawoord Rekenkamercommissie Maassluis	23
A	Bijlage budgetfinanciering VNG	
	Stappen om te komen tot budgetafspraken	25
B	Overige bijlagen	31

1 Inleiding

Achtergrond en aanleiding

101 De afgelopen jaren is de bibliotheekbranche overspoeld door een vernieuwingsgolf die de gemeente en de bibliotheek een belangrijke gezamenlijke beleidsbepalende rol heeft toebedeeld. De in 2005 verschenen "richtlijn voor basisbibliotheken" moedigt de gemeente aan om samen met de lokale bibliotheek een vernieuwingsagenda op te stellen die de gemeente grondslag kan bieden voor haar beleidsvisie op het bibliotheekbeleid. De richtlijn stelt dat de gemeente zichzelf de vraag dient te stellen wat ze van de bibliotheek verwacht aan dienstverlening en wat ze daar voor over heeft. De richtlijn beschrijft in dit kader vijf kernfuncties waarop het beleid dient aan te sluiten:

- (a) Kennis- en informatievoorziening; de bibliotheek als warenhuis van kennis en informatie
- (b) Educatie: de bibliotheek als centrum voor ontwikkeling en educatie
- (c) Cultuur: de basisbibliotheek als encyclopedie van kunst en cultuur
- (d) Lezen en literatuur: de basisbibliotheek als inspiratiebron van lezen en literatuur
- (e) Ontmoeting en debat: de basisbibliotheek als podium voor ontmoeting en debat¹

102 De politieke partij Maassluis Belang heeft naar aanleiding van negatieve berichtgeving bij de rekenkamercommissie Maassluis aangedrongen op een onderzoek naar de gang van zaken bij de openbare bibliotheek².

¹ Deze kerntaken worden in het 'Raadsvoorstel tot afgifte intentieverklaring vernieuwing bibliotheekwerk' van 19 oktober 2004 genoemd. Ook wordt in het raadsvoorstel aangestuurd op het behalen van de INK-certificering in 2007. In 2009 is deze INK-certificering een feit.

² Waar in dit onderzoek wordt gesproken over 'bibliotheek', wordt bedoeld op de Stichting Verenigde Bibliotheek Maassluis, tenzij anders aangegeven, of wanneer dit uit de context blijkt.

103 De bibliotheekvernieuwing en de vragen over de openbare bibliotheek waren voor de Rekenkamercommissie van de gemeente Maassluis (hierna te noemen de RKC) aanleiding om onderzoek te laten verrichten om te bepalen of de gemeente haar rol als opdrachtgever richting de lokale bibliotheek op adequate wijze invulling heeft gegeven en om te bezien of de gemeente de subsidierelatie tussen de gemeente en de lokale bibliotheek doelmatig, rechtmatig en doeltreffend heeft vormgegeven.

Doelstelling en afbakening

104 De volgende door de RKC opgestelde vraagstelling staat in onderhevig onderzoek centraal:

"Heeft de gemeente haar wettelijke taak met betrekking tot het in stand houden van een bibliotheekvoorziening doelmatig, rechtmatig en doeltreffend uitgevoerd?"

105 De vraagstelling richt op drie verschillende deelgebieden:

- (a) *Doeltreffendheid*: de doeltreffendheid van het bibliotheekbeleid van de gemeente Maassluis is met behulp van de volgende twee vragen gemeten:
 - (i) Zijn de met het beleid beoogde effecten daadwerkelijk gerealiseerd?
 - (ii) Is het aan het beleid te danken dat de doelen zijn bereikt?
- (b) *Doelmatigheid*: het doelmatigheidsonderzoek heeft betrekking op de middelen die zijn ingezet om de doelen te bereiken. Als referentiepunt dient hetgeen in de uitvoeringsovereenkomst is overeengekomen en hetgeen in het kader van de provinciale bibliotheekvernieuwing wenselijk wordt bevonden³.
- (c) *Rechtmatigheid*: Met het begrip rechtmatigheid wordt verwezen naar de wijze waarop de subsidie aan de bibliotheek is verstrekt, welke voorwaarden hier aan zijn verbonden en in hoeverre die daadwerkelijk worden nageleefd door de gemeente en de bibliotheek. Met het rechtmatigheidsonderzoek is daarbij onderzocht of er een rechtmatigheidstoets plaatsvindt en is de door de accountant vastgestelde

³ Voor het 'wenselijk' bevonden provinciale kader wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de 'Richtlijn voor basisbibliotheken' uit 2005 van de Vereniging van Openbare Bibliotheken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

jaarrekening van de bibliotheek opgevraagd en bestudeerd⁴. De controle op naleving van de in de Uitvoeringsovereenkomst vastgelegde afspraken maakt onderdeel uit van het rechtmatigheidonderzoek.

106 Het voor dit onderzoek gehanteerde onderzoeksvragen, normenkader en de onderzoeksopzet zijn opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Inhoud van dit rapport

107 In dit rapport zijn de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek opgenomen. Deze zijn verzameld aan de hand van de volgende activiteiten:

- (a) Documentstudie van het bibliotheekdossier van de gemeente;
- (b) Interviews met de volgende belanghebbenden:
 - (i) Enkele raadsleden van de gemeente Maassluis;
 - (ii) Verantwoordelijk wethouder gemeente Maassluis;
 - (iii) Ambtelijk medewerker gemeente Maassluis;
 - (iv) Bestuur en directie gemeente Maassluis.

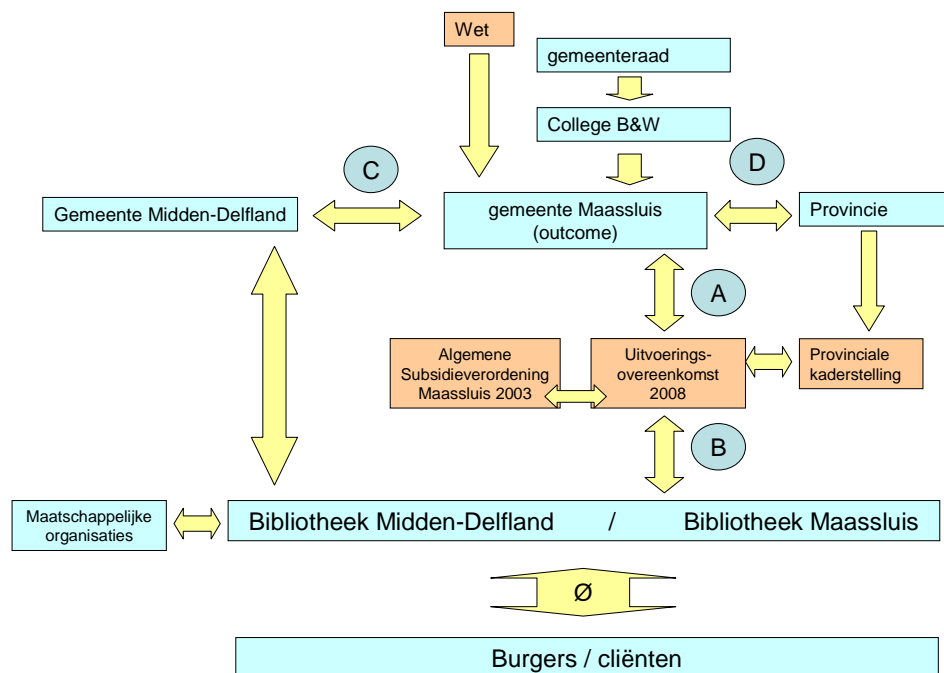
108 De opbouw van dit bevindingenrapport is als volgt:

- (a) Hoofdstuk 2: een overzicht van de context en onderzochte relaties;
- (b) Hoofdstuk 3: conclusies;
- (c) Hoofdstuk 4: aanbevelingen.

⁴ De rechtmatigheidstoets wordt inhoudelijk niet in dit onderzoek verricht aangezien dit een taak is die de accountant toekomt. In dit kader wordt volstaan met het controleren of de toetsing heeft plaatsgevonden.

2 Onderzoeksveld

201 Onderstaand is grafisch weergegeven wat de verschillende actoren zijn die betrokken zijn in het onderzoek en de afbakening van de te onderzoeken relaties. Deze in dit onderzoek betrokken partijen zijn weergegeven in onderstaand overzicht



202 Het antwoord op de centrale vraagstelling wordt bereikt aan de hand van een viertal relaties:

- Relatie tussen gemeentelijk beleid en de uitvoeringsovereenkomst;
- Relatie tussen de uitvoeringsovereenkomst en de uitvoering door de bibliotheek;
- Relatie tussen het gemeentelijk beleid van de gemeente Maassluis en de gemeente Midden-Delfland op het gebied van de bibliotheekfunctie;
- Relatie tussen het provinciebeleid en het gemeentelijke beleid op het gebied van de bibliotheekfunctie.

3 Conclusies

301 In dit hoofdstuk zijn de conclusies beschreven die we hebben getrokken naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek.

Relatie tussen de gemeente en bibliotheek heeft een duidelijke professionaliseringslag doorgemaakt

302 Kijkend naar de ontwikkeling de afgelopen jaren zien we dat de relatie tussen de gemeente en de bibliotheek een duidelijke professionaliseringslag heeft doorgemaakt. Dit is begonnen met de fusie tussen de lokale bibliotheken en heeft een vervolg gekregen in het proces van bibliotheekvernieuwing. Afspraken liggen vast in een uitvoeringsovereenkomst en er zijn afspraken gemaakt over monitoring van gemaakte afspraken en verantwoorden van prestaties. Ook inhoudelijk is er een positionering van de bibliotheek afgesproken en worden er afspraken gemaakt over de bijdrage van de bibliotheek aan diverse beleidsterreinen (m.n. rondom maatschappelijke participatie en onderwijs).

303 Procesmatig vindt er periodiek overleg plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau waarbij beide organisaties de onderlinge afspraken onder de loep nemen en monitoren. Waarnodig maken de partijen nieuwe afspraken. Ook de formele afspraken ten aanzien van begroting, verantwoording en het tijdig opleveren van de goedgekeurde jaarrekening wordt gevolgd door de gemeente en nagekomen door de bibliotheek. Tot slot zorgt de bibliotheek voor betrokkenheid van de gemeenteraad en het college door middel van de jaarlijkse bijeenkomst en heeft zij onlangs een nieuw meerjarenbeleidsplan ontwikkeld dat invulling geeft aan haar toekomstvisie.

304 Daarmee hebben de gemeente en de bibliotheek een heldere basis vormgegeven voor het onderhouden van de opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie.

De gemeenteraad heeft nauwelijks een rol bij het ontwikkelen van het beleid ten aanzien van de gemeentelijke bibliotheekfunctie

305 Hoewel de relatie een duidelijke ontwikkeling heeft doorgemaakt, zien we dat er tussen de verschillende gremia binnen de gemeente verbetering mogelijk is. De rol van de gemeenteraad ten aanzien van het beleid voor de bibliotheekfunctie is zeer summier. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het collegeprogramma slechts summiere uitgangspunten heeft ten aanzien van de bibliotheekfunctie, er geen ander vastgesteld beleid aanwezig is dat het kader vormt voor de bibliotheekfunctie en dat de gemeenteraad met name reactief is op het moment dat er discussie ontstaat over de bibliotheek.

306 Opvallend is dat in de Uitvoeringsovereenkomst diverse afspraken zijn vastgelegd die beleidskeuzes bevatten, maar die nauwelijks basis hebben in een door de raad vastgesteld beleidskader. Wel bezoeken raads- en collegeleden de door de bibliotheek georganiseerde bijeenkomst over ontwikkelingen op dit beleidsterrein. Dit heeft echter niet geleid tot het ontwikkelen van een door de raad vastgesteld beleidskader voor de bibliotheekfunctie waarin – naast de in het collegeprogramma opgenomen algemene formulering – kaders zijn bepaald ten aanzien voor de basisfunctionaliteit en –positionering en bijdrage aan andere beleidsthema's.

307 Daarmee vindt de feitelijke invulling van een beleidskader plaats in (bestuurlijke) overleggen tussen de verantwoordelijk wethouder en het bestuur van de bibliotheek. De uitgangspunten worden vervolgens vastgelegd in de Uitvoeringsovereenkomst waarbij de gemeenteraad geen rol heeft.

308 De vraag die vervolgens naar boven komt is welk kader de gemeenteraad feitelijk heeft om te kunnen sturen op het bibliotheekbeleid (behoudens de sterk algemeen geformuleerde beleidsuitgangspunten) en hoe de gemeenteraad toetst of het college deze kaders ook hanteert. De discussies die tussen de gemeenteraad en het college hebben plaatsgevonden krijgen daarmee al snel een operationeel karakter, omdat niet verwezen kan worden naar (enkele) heldere beleidskaders.

Er is geen duidelijke vertaling van (meerjarig) gemeentelijk beleid naar doelgerichte uitvoering van de bibliotheekfunctie

309 Het traject van bibliotheekvernieuwing laat zien dat de rol van de bibliotheek als maatschappelijke functie duidelijk is veranderd. In het collegeprogramma is summier bepaald wat de bibliotheekfunctie dient te zijn. Zoals hiervoor aangegeven, is er geen door de gemeenteraad vastgesteld uitgewerkt beleidskader.

310 Naar de toekomst toe kan een bibliotheekfunctie een bijdrage leveren aan diverse beleidsdoelstellingen van de gemeente. De bijdrage van de bibliotheek aan achterstandsgroepen of onderwijs – zoals is vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst - is daar een voorbeeld van. Ook traject van bibliotheekvernieuwing heeft aangetoond dat de bibliotheeksector een grootse ontwikkeling doormaakt, waarbij steeds meer maatschappelijke rollen aan de bibliotheek worden toebedeeld.

311 Af en toe levert de bibliotheek al een bijdrage levert aan gemeentelijke doelstellingen op diverse andere beleidsterreinen via separate subsidiestromen, zoals voor laaggeletterdheid of de bredeschool. De vraag hierbij is alleen of dit op de diverse beleidsterreinen waar de bibliotheek een rol zou kunnen spelen (Wmo, jeugdbeleid, participatiebeleid, etc.) integraal is afgewogen en meenomen in de uitvoeringsovereenkomst.

312 Hoewel er in de Uitvoeringsovereenkomst relaties liggen met verschillende beleidsterreinen, ontbreekt een duidelijke meerjarige visie van de gemeente voor de invulling van de bibliotheekfunctie. Of de Uitvoeringsovereenkomst daarmee een volledig juiste vertaling van het gemeentebeleid is, is daarmee de vraag. Mogelijk dat het onderbrengen van de bibliotheekfunctie in de (op zich niet onlogische gekozen) 'cultuurportefeuille' in plaats van als onderdeel van 'één van de andere (maatschappelijke) participatieterreinen, hier niet aan bijdraagt.

313 Daarnaast heeft de bibliotheek richtinggevende meerjarige afspraken nodig om haar bedrijfsvoering te kunnen optimaliseren⁵. Investerings in ICT,

⁵ We bevelen hier niet aan om de door de bibliotheek gewenste indexering van de bijdrage altijd toe te kennen. De keuze voor wel of geen (vaste) jaarlijkse subsidie al of

opleiding en werving van personeel en opbouwen van het netwerken zijn alleen mogelijk als duidelijk is dat waar de gemeente wel een rol ziet weggelegd voor de bibliotheek (en daaraan bijdraagt) en op welke onderdelen niet. Door het ontbreken van meerjarige afspraken heeft de bibliotheek te veel onzekerheid om (materiële en immateriële) investeringen. Het gevolg hiervan kan zijn dat de bibliotheek een onzekerheidsmarge neemt ten aanzien van toekomstig te verwachten inkomsten.

De Uitvoeringsovereenkomst is weinig expliciet

314 De Uitvoeringsovereenkomst lijkt een volledige weergave van de afspraken die de gemeente maakt met de bibliotheek. Dit document is echter teveel een samengevoegd geheel van thema's, ontwikkelingen en (soms beperkt beschreven) prestaties om als helder sturingsinstrument te dienen.

315 Door het ontbreken van een helder beleidskader en een vertaling naar meerjarige afspraken met de bibliotheek, zijn vrijwel alle relevante onderwerpen in de Uitvoeringsovereenkomst opgenomen. Het document wint daarmee niet in helderheid en maakt het onduidelijk of sommige afspraken jaarlijks wijzigen of dat deze voor langere tijd worden afgesproken. Het ontbreekt aan een heldere verdeling van afspraken naar:

- (a) Strategische keuze ten aanzien van positionering;
- (b) Meerjarige afspraken ten aanzien van inrichting van de basisfunctionaliteit;
- (c) Afspraken over periodieke activiteiten die bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

316 Hoewel geïnterviewden hebben aangegeven de Uitvoeringsovereenkomst te gebruiken voor het monitoren van afspraken, zijn deze naar onze mening onvoldoende helder beschreven. Tevens ontbreekt bij beleidsthema's de verwachte prestatie van de bibliotheek en is soms niet duidelijk uitgewerkt wanneer sommige prestaties feitelijk gerealiseerd zijn. Daarmee is de Uitvoeringsovereenkomst wel een goede basis voor het de afspraken tussen de gemeente en bibliotheek, maar is er zeker nog verbetering mogelijk.

niet in combinatie met indexering is een beslissing die het gemeentebestuur zelf dient te nemen.

4 Aanbevelingen

401 In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen beschreven die we hebben getrokken naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek.

Herijk gemeentelijke kaders voor rol en positionering van de bibliotheekfunctie

402 Ter verbetering van de juiste afweging tussen de invulling van de bibliotheekfunctie en de hiermee voortvloeiende subsidie, bevelen we aan om de tijdens de fusie vastgestelde kaders te herijken in (beperkte) gemeentelijke beleidskaders. De kaders bevatten thema's die de beleidsuitgangspunten vormen voor het college om sturing te geven aan de bibliotheekfunctie. De kaders bestaan uit drie hoofdcomponenten: positionering van de bibliotheekfunctie, de inhoud van de basisfunctie en de bijdrage van de bibliotheek aan de verschillende beleidsterreinen.

403 Voor de positionering van de bibliotheek ligt het voor de hand deze voort te zetten overeenkomstig de huidige situatie (zie hiervoor ook de richtlijnen bibliotheekvernieuwing). De gekozen positionering lijkt voor alle belanghebbenden geen onderwerp van discussie te zijn.

404 Voor de inhoud van de basisfunctie is het vooral van belang een afweging te maken welke serviceniveaus de bibliotheek bijvoorbeeld op het gebied van toegankelijkheid dient te hebben in relatie tot de hoogte van de benodigde subsidie die hiermee is gemoeid (langere openingstijden betekent hogere personele uitgaven). Hierbij hoort uiteraard ook de afweging van de eigen verantwoordelijkheid van de bibliotheek voor het werven van leden en de kaders voor tariefstelling voor leden. De inhoud van de kaders geven voor langere termijn duidelijkheid en zekerheid over de instandhouding van de basisfunctie waarmee de gemeenteraad een duidelijk kader afspreekt dat het college kan vertalen naar de uitvoeringsovereenkomst met de bibliotheek.

405 De overige kaders betreffen dan de bijdrage die de bibliotheekfunctie heeft aan verschillende beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijke participatie, onderwijs en jeugd. Met name (de invulling van) deze kaders kunnen periodiek (jaarlijks, collegeperiode) verschillen. Deze kaders komen bovenop de kaders voor de basisfunctie. De gemeente maakt

hierdoor de afweging of activiteiten ter ondersteuning van bijvoorbeeld het verbeteren van de participatie van achterstandsgroepen het beste door de bibliotheek kan worden uitgevoerd en welke subsidie hiervoor beschikbaar is. De bibliotheekfunctie draagt in dat geval niet alleen bij aan het gemeentelijk cultuurbeleid, maar ook aan participatie. De invulling van deze kaders vormt daardoor ook het zwaartepunt van de agenda van het bestuurlijke overleg tussen de gemeente en de bibliotheek.

406 Deze aanpak wordt onderbouwd door de richtlijn voor basisbibliotheken waarin staat dat 'het niet in alle gevallen zonder meer voor de hand' ligt 'dat een wethouder van cultuur de enige portefeuillehouder is voor het bibliotheekwerk. Sociale zaken, educatie, welzijn of burgerzaken kunnen, afhankelijk van de omstandigheden, eveneens in aanmerking komen⁶.

407 Te overwegen valt om de subsidieverstrekking ook aan te passen aan de genoemde driedeling. De bijdrage van de gemeente voor het in stand houden van de basisfunctionaliteit zal naar verwachting minder fluctueren dan de subsidie voor specifieke activiteiten die bijdragen aan andere beleidsdoelstellingen die soms meer het karakter van een evenement of project hebben.

408 Deze aanbeveling heeft niet tot doel om alle details vast te leggen of uit te werken in een omvangrijk document. De kaders zorgen – mede door het hanteren van de driedeling – er voor dat discussies over de invulling van de bibliotheekfunctie (kaderstellend en controlerend) tussen de gemeenteraad en het college vooral gaan over de beleidstrategische afwegingen en minder over operationele invulling.

Zorg voor interactie tussen gemeenteraad, college en bestuur van de bibliotheek bij de ontwikkeling en invulling van kaders

409 De totstandkoming van kaders dient vooral door middel van interactie tot stand te komen. Uiteraard is de gemeente de opdrachtgever richting de bibliotheek met betrekking tot het uitvoeren van de bibliotheekfunctie, maar de bibliotheek heeft zelf haar visie gevormd hoe zij haar eigen positionering en activiteiten meerjarig wil invullen. Vooral de interactie tussen de bibliotheek en

⁶ Richtlijn voor basisbibliotheken, p. 23

de gemeente maakt dat de invulling goed aansluit bij de doelstellingen van beide organisaties en waarbij over en weer draagvlak bestaat voor de invulling.

410 Een tweede belangrijk aspect waarom interactie van belang is, betreft de financiële afweging. De gemeente heeft grote invloed op twee verschillende variabelen die bepalend zijn voor de inkomsten van de bibliotheek: de jaarlijkse subsidie en de kaders voor de tariefstelling. De bibliotheek heeft op dit terrein invloed op twee andere variabelen: andere inkomsten (bijvoorbeeld subsidie van derden) en de omvang van het ledental. Afspraken die de gemeente wil maken ten aanzien van het invullen van de basisfunctie of bijdrage aan andere beleidsterreinen hebben altijd financiële gevolgen. De discussie omtrent de invulling van de inhoudelijke kaders moet daarom direct ook worden doorgesproken op de financiële gevolgen. Hierdoor ontstaat een afgewogen balans tussen de eisen en wensen van de opdrachtgever en de mogelijkheden van de opdrachtnemer.

Toelichting: stap 1 in het stappenplan voor totstandkoming van invulling van de bibliotheekfunctie

Stap 1 - Beleidskader van de gemeente

Het beleidskader van de gemeente, of het gezamenlijke beleidskader van gemeenten die een basisbibliotheek subsidiëren, moet SMART worden geformuleerd. Het beleidskader van het college van B&W wordt vooraf als kaderstellend document in de gemeenteraad besproken.

NB: in verband met het dualisme is het denkbaar dat, gezien het belang van de bibliotheek voor de gemeente en de daarmee gemoeide subsidie, het meerjarenconvenant en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en bibliotheek in de gemeenteraad

411 Omdat de gemeenteraad kaderstellend is voor de invulling van de bibliotheekfunctie, zal zij een rol moeten hebben bij de totstandkoming van het interactieve beleidsproces. Op dit moment nodigt de bibliotheek de gemeenteraad en het college jaarlijks uit voor het bediscussiëren van ontwikkelingen bij de bibliotheek. Dit zou een activiteit kunnen zijn die onderdeel vormt van het interactieve beleidsproces. Wil dit een effectieve bijdrage kunnen zijn, dan dient binnen de gemeente dit een vervolg te krijgen.

Bijvoorbeeld door uitgangspunten voor meerjarig beleid (inhoudelijk en financieel) te agenderen op de agenda van de gemeenteraad en keuzes hiervoor vast te stellen.

Verbeter de opzet van de uitvoeringsovereenkomst aan de hand van de nieuwe kaders en overweeg een meerjarenconvenant

412 De uitvoeringsovereenkomst ziet er volledig uit, maar dient beter te worden uitgewerkt. Ten eerste dient de uitvoeringsovereenkomst aan te sluiten bij de eerder genoemde driedeling (positionering, basisfunctie, bijdrage overige beleidsterreinen), zodat per onderdeel helder wordt gemaakt wat de concrete afspraken zijn.

413 Ten tweede dienen de afspraken SMART te worden geformuleerd, waardoor helder is waarop de gemeente stuurt en hoe bepaald wordt of afspraken ook worden gerealiseerd. Met name de afwijkingen en bijzonderheden vormen dan de besprekpunten voor het reguliere overleg.

414 Bij ieder van de thema's kunnen de gemeente en de bibliotheek afspreken welke informatie (parameters) noodzakelijk is om te kunnen bepalen wat de beoogde resultaten zijn. Niet in alle gevallen is concreet te meten wat een resultaat is (bijvoorbeeld aantal bezoekers uit achterstandsgroepen), maar ook kwalitatieve informatie is belangrijk om uit te wisselen. De verantwoording die de bibliotheek vervolgens periodiek oplevert, bevat een beknopt overzicht van de resultaten op de afgesproken parameters. Deze verantwoording gebruikt de gemeente om te bepalen in hoeverre de resultaten van de bibliotheek hebben bijgedragen aan de eigen beleidsdoelstellingen. Hiermee ontstaat een (min of meer) sluitende lijn tussen kaderstelling, beleidsdoelstellingen, uitvoering en evaluatie van behaalde resultaten.

415 Alle overige informatie in de uitvoeringsovereenkomst die bedoeld is als achtergrond, kan in een bijlage worden opgenomen. Hiermee blijft een beknopte uitvoeringsovereenkomst over die kernachtig omschrijft wat de afspraken zijn tussen de gemeente en de bibliotheek.

416 De uitvoeringsovereenkomst, die feitelijk is gekoppeld aan de jaarlijkse subsidiebeschikking, kent een scope van 1 jaar. Zoals eerder genoemd, veranderen sommige thema's, zoals positionering en inhoud van basisfunctionaliteit, niet jaarlijks. Afspraken over positionering en invulling van de basisfunctionaliteit zouden ook voor meerdere jaren tegelijk kunnen worden

afgesproken. We adviseren om dergelijke meerjarige thema's vast te leggen in de vorm van een meerjarenconvenant⁷. Dit biedt zowel de gemeente als de bibliotheek helderheid voor langere termijn, de gemeente geeft daarmee richting aan de door haar gewenste rol van de bibliotheekfunctie en voor de bibliotheek heeft meer zekerheid voor het uitvoeren van (materiële en immateriële) investeringen.

417 Een meerjarenconvenant zou de gemeente in samenspraak met de gemeente Midden-Delfland kunnen opstellen zodat de ook eventuele wederzijdse afhankelijkheid voor meerdere jaren is vastgelegd (bijvoorbeeld kostenverdeling). In het convenant maakt de gemeente dan tevens afspraken hoe de meerjarige prestaties zich vertalen naar de subsidieverstrekking. Jaarlijks vertaalt zich dat vervolgens in de jaarlijkse subsidiebeschikking.

418 De jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst bevat dan vooral de afspraken die van jaar op jaar kunnen verschillen. De bijdrage aan bijvoorbeeld participatie van achterstandsgroepen is een afspraak die voor een jaar wordt gemaakt.

419 In onderstaande tabel zijn de genoemde instrumenten gekoppeld aan de gremia die betrokken zijn bij het ontwikkelen van de instrumenten en de periode waarvoor afspraken worden gemaakt. Topdown geredeneerd dient het meerjarig convenant een afgeleide te zijn van de beleidskaders en de uitvoeringsovereenkomst een afgeleide van het meerjarig convenant. Verantwoording wordt vervolgens bottom-up afgelegd.

Instrument	Betrokkenen	Periode
Beleidskaders	Gemeenteraad, college, bestuur bibliotheek	2 tot 4 jaar
Meerjarig convenant	Colleges Maassluis/Midden Delfland en bestuur bibliotheek	2 tot 4 jaar
Uitvoeringsovereenkomst	Wethouder en bestuur bibliotheek	jaarlijks

Neem de werkwijze van vergelijkbare gesubsidieerde activiteiten onder de loep

420 Het onderzoek heeft zich beperkt tot de relatie tussen de gemeente en de bibliotheekfunctie. De conclusies hebben dan ook alleen betrekking op deze activiteiten. Toch kunnen we ons voorstellen dat ook voor andere

⁷ Zie ook bijlage A, de achtergronden bij budgetfinanciering van de VNG

beleidsterreinen de conclusies kunnen gelden. Te denken valt aan activiteiten in het sociale domein zoals welzijnswerk of inburgering.

421 We adviseren het college om de conclusies uit dit onderzoek te toetsen aan vergelijkbare situaties. Mogelijk dat verbeteringen die kunnen gelden voor de relatie tussen de gemeente en de bibliotheek ook daar van toepassing kunnen zijn.

5 Reactie van college van burgemeester en wethouders Maassluis



Rekenkamercommissie
T.a.v. H.v.Goor
Postbus 55
3140 AB MAASSLUIS

Uw kenmerk :
Uw brief van : 29 september 2009
Ons kenmerk : 2009-4123
Onderwerp : Reactie op onderzoek
bibliotheekfunctie
Bijlagen :
Contactpersoon : Ruud Mank
Telefoonnummer : 0105931840

Maassluis, 13 NOV. 2009

Geachte heer Van Goor,

Naar aanleiding van het aan ons toegezonden conceptrapport betreffende het onderzoek 'Opdrachtgeverschap voor de bibliotheekfunctie', treft u hieronder onze reactie daarop aan.

Allereerst delen wij uw conclusie dat de relatie tussen de gemeente en de bibliotheek een duidelijke professionaliseringsslag heeft doorgemaakt. Dit is niet in het minst te danken aan de verklaring die de gemeenteraad eind 2004 heeft ondertekend, waarin hij aangaf te willen deelnemen aan het landelijke proces van bibliotheek- en stelselvernieuwing, zoals beschreven in het destijds tussen de staatssecretaris van OCW, het IPO en de VNG overeengekomen Koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk. Het betekende voor de gemeente een meerjarige financiële inspanningsverplichting betreffende de subsidiëring van het bibliotheekwerk en tevens de start van een langlopend traject waarin kwaliteitsverbetering van bibliotheek voorop stond. Dit heeft ertoe geleid dat de Stichting Openbare Bibliotheek Maassluis | Midden-Delfland ruim een jaar geleden het officiële certificaat 'Openbare Bibliotheek' in ontvangst mocht nemen.

Uw conclusies en aanbevelingen kunnen wij volgen. U signaleert onder andere dat u een duidelijke meerjarenvisie van de gemeente voor de bibliotheekfunctie mist als ook heldere beleidskaders.

Interessant is te constateren dat u aangeeft dat de beleidskaders breder getrokken kunnen worden dan alleen de drie ten aanzien van de discipline 'cultuur'.

Ook de door u aangedragen driedeling ten aanzien van te stellen gemeentelijke beleidskaders bevatten bruikbare elementen voor toekomstige discussies over de gemeentelijke benadering van de bibliotheekfunctie.

Uw opmerkingen over de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst nemen wij ter harte.

Het is een goede zaak om dit instrument, dat overigens de afgelopen jaren een zeer bruikbare functie voor beide partijen vervulde, te verbeteren.

In dit kader melden wij u dat binnenkort aan een extern bureau de opdracht wordt verstrekt om een startnotitie te schrijven over de herijking van ons huidige subsidiebeleid.

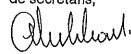
Uw aanbevelingen, die zoals u stelt ook voor andere disciplines kunnen gelden, zullen daarin meegenomen worden.

Wij hebben de afgelopen jaren ervaren dat de relatie met de bibliotheek constructief verliep en dat er helderheid was over de wederzijdse verwachtingen, welke werden vastgelegd in de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst.

Mede met het oog op het enige tijd geleden ingevoerde 'dualisme' hebben wij ook geconstateerd dat betrokken partijen hun rol in dit nieuwe systeem zochten. Dit sluit aan op uw bevindingen ten aanzien van het ontbreken van een duidelijke meerjarenvisie.

In die zin ligt er met het oog op de komende gemeenteraadsverkiezingen een uitdaging klaar voor de nieuwe gemeenteraad om heldere kaders ten aanzien van de bibliotheekfunctie te stellen en daarop aansluitend voor het college om deze te vertalen in het komende collegeprogramma.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Maassluis,
de secretaris, de burgemeester,


mr. A.J.T. Korthout


A.A. Karssen

6 Nawoord Rekenkamercommissie

Maassluis

Met enig enthousiasme heeft de Rekenkamer Commissie kennis genomen van de reactie van het College op het onderzoek "Opdrachtgeverschap voor de Bibliotheekfunctie".

We hebben immers mogen vaststellen dat door het College alle conclusies en aanbevelingen worden omarmd.

Vooraf ook de instemming op onze constatering dat de beleidskaders wellicht breder kunnen worden getrokken dan de discipline "cultuur, alsmede de door ons aangedragen driedeling ten aanzien van de te stellen gemeentelijke beleidskaders.

Wij zien met belangstelling uit naar de door u op te stellen startnotitie over de herijking van het huidige subsidiebeleid. Wij hopen dat onze bijdrage daarin een positieve ondersteuning mag zijn.

In dit verband wil de Rekenkamer graag inzage krijgen in de aanpak van deze na te streven subsidieverbetering.

De Rekenkamercommissie wil het advies aan de gemeenteraad meegeven dat ze in de nieuwe raadsperiode (voor de zomer 2010) een notitie verwacht van het college met daarin uitgewerkt de meerjarige beleidskaders voor de bibliotheek waarin de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn opgenomen.

Met dank aan allen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek,

Henk van Goor,
Voorzitter RKC.

A Bijlage budgetfinanciering VNG

Onderstaande is een letterlijke weergave uit het document 'Budgetfinanciering' van de VNG

Stappen om te komen tot budgetafspraken

1 Budgetsubsiëring is een cyclisch systeem waarin men jaarlijks (of vaker indien nodig) met elkaar de stand van zaken bespreekt en één keer per vier jaar grondiger het bibliotheekbeleid behandelt. Het heeft de voorkeur dit laatste te koppelen aan de gemeenteraadsperiode.

Stap 1 - Beleidskader van de gemeente

2 Het beleidskader van de gemeente, of het gezamenlijke beleidskader van gemeenten die een basisbibliotheek subsidiëren, moet SMART¹ worden geformuleerd. Het beleidskader van het college van B&W wordt vooraf als kaderstellend document in de gemeenteraad besproken. NB: in verband met het dualisme is het denkbaar dat, gezien het belang van de bibliotheek voor de gemeente en de daarmee gemoeide subsidie, het meerjarenconvenant en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en bibliotheek in de gemeenteraad worden besproken. De raad stelt vervolgens het beleidskader vast.

Stap 2 - Bedrijfsplan van de basisbibliotheek

3 De basisbibliotheek speelt in op het gemeentelijk beleid door in haar bedrijfsplan aan te geven op welke wijze, met welke activiteiten en met welk resultaat zij een bijdrage denkt te leveren aan het gemeentelijk beleid.

Stap 3 - Meerjarenconvenant tussen gemeente(n) en basisbibliotheek

4 Een meerjarenconvenant wordt afgesloten tussen de individuele gemeente(n) en de basisbibliotheek. Met het gemeentelijk beleid en het bibliotheekbeleid in de hand proberen gemeente en basisbibliotheek overeenstemming te vinden over uitvoering en invulling van het te voeren beleid, rekening houdend met de beschikbare middelen. Afspraken hierover

worden vastgelegd in een meerjarenconvenant voor een periode van vier jaar. Het meerjarenconvenant is in principe gelijklopend voor alle gemeenten die in een bepaalde regio samen een basisbibliotheek subsidiëren.

5 Het is ook mogelijk om, bij meer dan één subsidiërende gemeente, een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten waarin diverse afspraken met betrekking tot de basisbibliotheek worden vastgelegd.

Stap 4 - Jaarlijkse product-prestatieovereenkomst tussen gemeente en basisbibliotheek

6 Omdat het budgetrecht van een gemeente niet verder strekt dan een jaar, zal altijd gewerkt moeten worden met een jaarlijkse subsidiebeschikking. In juridische zin is er pas op dat moment sprake van een overeenkomst. Om deze reden zijn er gemeenten die ervoor kiezen aan de subsidiebeschikking een product-prestatieovereenkomst (of uitvoeringsovereenkomst) te koppelen, die betrekking heeft op het betreffende subsidiejaar. De overeenkomst vormt dan de feitelijke vertaling van het meerjarenconvenant voor enig subsidiejaar.

7 Een voordeel van het werken met een product-prestatieovereenkomst is de mogelijkheid om per prestatie of prestatiecategorie inzicht te krijgen in de kosten en baten. Waar, bij meer subsidiërende gemeenten, in het meerjarenconvenant collectieve afspraken gemaakt worden, zijn beschikking en uitvoeringsovereenkomst geschikt om deze per gemeente in te vullen, met mogelijkheden voor lokaal maatwerk.

Stap 5 - Rapportages van de basisbibliotheek

8 Over de te realiseren prestaties wordt door de basisbibliotheek op verschillende momenten gerapporteerd. De basisbibliotheek levert uitvoeringsgegevens aan die kunnen worden vergeleken met de afspraken die in de product-prestatieovereenkomst zijn vastgelegd. De gemeente heeft hierbij een controlerende rol. De basisbibliotheek levert minimaal de volgende rapportages:

- een inhoudelijk jaarverslag inclusief een jaarrekening over het voorafgaande jaar, voorzien van een prestatiebegroting voor het komende jaar (rapportage omstreeks 1 april, zodat eventuele

begrotingsclaims zonodig kunnen worden betrokken bij de gemeentelijke begrotingscyclus);

- een tussenrapportage over de prestaties in de eerste helft van het lopende begrotingsjaar (rapportage omstreeks 1 augustus, zodat eventuele afwijkingen zonodig betrokken kunnen worden bij de gemeentelijke najaarsnota).

9 In principe zou een jaarlijkse rapportage voldoende moeten zijn. Om ervoor te zorgen dat de rapportages de minimaal noodzakelijke informatie bevatten, kan een vooraf vastgesteld stramien door de gemeente aangeleverd worden. Bij subsidiëring van de basisbibliotheek door meerdere gemeenten moeten de procedures voor inrichting van begroting en jaarrekening op elkaar worden afgestemd.

Stap 6 – Subsidieverordening(en) gemeente(n)

10 Ten behoeve van helder opdrachtgeverschap bij meerdere gemeenten van één basisbibliotheek, is het raadzaam de subsidieverordeningen af te stemmen.

11 Bij meerdere subsidiegevers dient ook de subsidieprocedure te worden afgestemd. Daarbij moeten afspraken worden gemaakt over de afhandeling van subsidies en de financiële en inhoudelijke rapportages (en de daarbij gehanteerde termijnen).

12 Het verdient aanbeveling om ook collectieve afspraken te maken over de indexering van lonen en prijzen.

Stap 7 - Financiële spelregels

13 Uitgangspunt is dat de basisbibliotheek verantwoordelijk is voor haar eigen bedrijfsvoering. De basisbibliotheek wordt geacht bedrijfsmatig te werken. Het toezicht op de realisatie van gegunde taken is een verantwoordelijkheid van de gemeente; het gaat immers om de besteding van gemeenschapsgeld.

14 Het beleidskader van de gemeente, of het gezamenlijke beleidskader van gemeenten die een basisbibliotheek subsidiëren, moet SMART¹ worden geformuleerd. Het beleidskader van het college van B&W wordt vooraf als kaderstellend document in de gemeenteraad besproken. NB: in verband met het dualisme is het denkbaar dat, gezien het belang van de bibliotheek

voor de gemeente en de daarmee gemoeide subsidie, het meerjarenconvenant en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en bibliotheek in de gemeenteraad worden besproken. De raad stelt vervolgens het beleidskader vast.

Stap 2 - Bedrijfsplan van de basisbibliotheek

15 De basisbibliotheek speelt in op het gemeentelijk beleid door in haar bedrijfsplan aan te geven op welke wijze, met welke activiteiten en met welk resultaat zij een bijdrage denkt te leveren aan het gemeentelijk beleid.

Stap 3 - Meerjarenconvenant tussen gemeente(n) en basisbibliotheek

16 Een meerjarenconvenant wordt afgesloten tussen de individuele gemeente(n) en de basisbibliotheek. Met het gemeentelijk beleid en het bibliotheekbeleid in de hand proberen gemeente en basisbibliotheek overeenstemming te vinden over uitvoering en invulling van het te voeren beleid, rekening houdend met de beschikbare middelen. Afspraken hierover worden vastgelegd in een meerjarenconvenant voor een periode van vier jaar. Het meerjarenconvenant is in principe gelijklopend voor alle gemeenten die in een bepaalde regio samen een basisbibliotheek subsidiëren.

17 Het is ook mogelijk om, bij meer dan één subsidiërende gemeente, een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten waarin diverse afspraken met betrekking tot de basisbibliotheek worden vastgelegd.

Stap 4 - Jaarlijkse product-prestatieovereenkomst tussen gemeente en basisbibliotheek

18 Omdat het budgetrecht van een gemeente niet verder strekt dan een jaar, zal altijd gewerkt moeten worden met een jaarlijkse subsidiebeschikking. In juridische zin is er pas op dat moment sprake van een overeenkomst. Om deze reden zijn er gemeenten die ervoor kiezen aan de subsidiebeschikking een product-prestatieovereenkomst (of uitvoeringsovereenkomst) te koppelen, die betrekking heeft op het betreffende subsidiejaar. De overeenkomst vormt dan de feitelijke vertaling van het meerjarenconvenant voor enig subsidiejaar.

19 Een voordeel van het werken met een product-prestatieovereenkomst is de mogelijkheid om per prestatie of prestatiecategorie inzicht te krijgen in de kosten en baten. Waar, bij meer subsidiërende gemeenten, in het

meerjarenconvenant collectieve afspraken gemaakt worden, zijn beschikking en uitvoeringsovereenkomst geschikt om deze per gemeente in te vullen, met mogelijkheden voor lokaal maatwerk.

Stap 5 - Rapportages van de basisbibliotheek

20 Over de te realiseren prestaties wordt door de basisbibliotheek op verschillende momenten gerapporteerd. De basisbibliotheek levert uitvoeringsgegevens aan die kunnen worden vergeleken met de afspraken die in de product-prestatieovereenkomst zijn vastgelegd. De gemeente heeft hierbij een controlerende rol. De basisbibliotheek levert minimaal de volgende rapportages:

- een inhoudelijk jaarverslag inclusief een jaarrekening over het voorafgaande jaar, voorzien van een prestatiebegroting voor het komende jaar (rapportage omstreeks 1 april, zodat eventuele begrotingsclaims zonodig kunnen worden betrokken bij de gemeentelijke begrotingscyclus);
- een tussenrapportage over de prestaties in de eerste helft van het lopende begrotingsjaar (rapportage omstreeks 1 augustus, zodat eventuele afwijkingen zonodig betrokken kunnen worden bij de gemeentelijke najaarsnota).

21 In principe zou een jaarlijkse rapportage voldoende moeten zijn. Om ervoor te zorgen dat de rapportages de minimaal noodzakelijke informatie bevatten, kan een vooraf vastgesteld stramien door de gemeente aangeleverd worden. Bij subsidiëring van de basisbibliotheek door meerdere gemeenten moeten de procedures voor inrichting van begroting en jaarrekening op elkaar worden afgestemd.

Stap 6 – Subsidieverordening(en) gemeente(n)

22 Ten behoeve van helder opdrachtgeverschap bij meerdere gemeenten van één basisbibliotheek, is het raadzaam de subsidieverordeningen af te stemmen.

23 Bij meerdere subsidiegevers dient ook de subsidieprocedure te worden afgestemd. Daarbij moeten afspraken worden gemaakt over de afhandeling van subsidies en de financiële en inhoudelijke rapportages (en de daarbij gehanteerde termijnen).

24 Het verdient aanbeveling om ook collectieve afspraken te maken over de indexering van lonen en prijzen.

Stap 7 - Financiële spelregels

25 Uitgangspunt is dat de basisbibliotheek verantwoordelijk is voor haar eigen bedrijfsvoering. De basisbibliotheek wordt geacht bedrijfsmatig te werken. Het toezicht op de realisatie van gegunde taken is een verantwoordelijkheid van de gemeente; het gaat immers om de besteding van gemeenschapsgeld.

B Overige bijlagen

- 1 [nota van bevindingen, inclusief uitvoeringsovereenkomst 2008]