

# REKENKAMER *ZEELAND*

## Boek en Bank verbonden



Middelburg, oktober 2007

# Boek en Bank verbonden

Onderzoek naar de succesfactoren in het  
project Biblioservicebus

Rekenkamer Zeeland  
Middelburg, 12 oktober 2007

# BOEK EN BANK VERBONDEN



## **REKENKAMER ZEELAND:**

### **Leden:**

mr. J.J.I. Verburg (voorzitter)

dr. P. Castenmiller

drs. A.B.C. de Klerck

### **Onderzoekers:**

Maaïke Dautzenberg (DSP-groep)

Justin de Kleuver (DSP-groep)

Marleen Blommaert (Rekenkamer Zeeland)

### *Secretariaat:*

Postadres: Postbus 6001

4330 LA Middelburg

Telefoon: 0118 - 631355

E-mail: [rekenkamer@zeeland.nl](mailto:rekenkamer@zeeland.nl)

Website: [www.rekenkamerzeeland.nl](http://www.rekenkamerzeeland.nl)

# Voorwoord

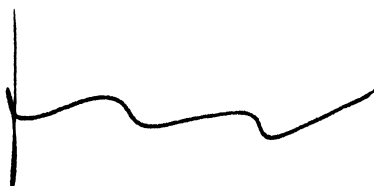
Voor u ligt een casestudy over de biblioservicebus in Zeeland. De biblioservicebus is een innovatie voor het bibliotheekwezen in Nederland, geïnitieerd en gerealiseerd in Zeeland. In deze casestudy wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de factoren die dit project tot een succes gemaakt hebben.

We zijn ons bewust dat dit een type onderzoek is dat binnen rekenkamerland niet gebruikelijk is. In die zin betrof het voor ons dan ook een experiment. We wilden een onderzoek uitvoeren naar een geslaagd project met de insteek dat dit ondanks zijn beperkte reikwijdte toch betekenisvol bij zou kunnen dragen aan leereffecten binnen de provinciale organisatie.

Daarom is in afwijking van de gebruikelijke onderwerpkeuze, waarbij toch veelal de complexiteit of de problematiek van een belangrijk aspect wordt onderzocht, gekozen voor een project dat beschouwd wordt als zowel innovatief als succesvol.

Wij zijn van mening dat het onderzoek aanknopingspunten biedt voor toekomstige projecten. De lessen die in dit project geleerd zijn, kunnen hun nut bewijzen vanuit het oogpunt van zowel effectiviteit als efficiency.

Ik beveel de inhoud dan ook van harte aan.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left and a series of connected loops and curves extending to the right.

Mr. J.J.I. Verburg,  
Voorzitter rekenkamer Zeeland.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Vraagstelling en aanpak	9
2. Conclusies & Aanbevelingen	12
2.1. Conclusies	12
2.2. Aanbevelingen	20
3. Bestuurlijk commentaar	22
4. Nawoord	28

## Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht literatuur	30
Bijlage 2: Overzicht gesprekken	32
Bijlage 3: Literatuurstudie	33
3.1. Publiekprivate samenwerking	33
3.2. Innovatie	40
3.3. Lerende organisatie	44
Bijlage 4: Vraagstelling en normenkader	48
Bijlage 5: Beschrijving proces totstandkoming biblioservicebus	50
5.1. Initiatief	50
5.2. Samenwerkingsvorm	53
5.3. Contracten	55
5.4. Uitvoering	56
5.5. Vervolgacties	58
Bijlage 6: Doelstellingen en resultaten	59
6.1. Hoofddoelstellingen	59
6.2. Andere doelstellingen	60
6.3. Resultaten: gebruik	64
6.4. Voornemens	67
6.5. Financiële resultaten	68
6.6. Oordeel stakeholders resultaten	71
Bijlage 7: Succesfactoren	73
7.1. Succesfactoren	73
7.2. Sterke kanten	78
7.3. Zwakke kanten	79

# 1 Vraagstelling en aanpak

## Inleiding

In oktober 2005 werd de biblioservicebus in de provincie Zeeland in gebruik genomen. De biblioservicebus is – kort gezegd – een uitbreiding van de ‘klassieke’ bibliobus met diensten, zoals een geldautomaat, oplaadpunt chipknip en de verkoop van postzegels, bioscoopkaarten, strippenkaarten en treinkaartjes.

Het concept ervan is ontwikkeld door de Zeeuwse Bibliotheek in samenwerking met onder andere de Rabobank, ICT-bedrijf Logica CMG en de provincie Zeeland.

Het doel van dit initiatief was en is om de afkalving van voorzieningen op het Zeeuwse platteland te verminderen en daarmee de leefbaarheid te vergroten. Net als andere plattelandsgebieden, heeft het platteland van Zeeland te maken met een dalend voorzieningenniveau: winkels verdwijnen, banken en postkantoren sluiten, bibliotheken, scholen en andere voorzieningen worden in hun voortbestaan bedreigd.

De Rekenkamer Zeeland heeft besloten om, in aanvulling op haar meerjarig onderzoeksprogramma 2006-2008, onderzoek te doen naar de biblioservicebus. Niet omdat er twijfels bestaan over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van dit project, maar omdat de provincie kan leren van projecten als deze. Door na te gaan wat de succesfactoren zijn, kan inzicht ontstaan bij het formuleren van succescriteria. Velen, waaronder de stakeholders, zijn enthousiast over dit project. De biblioservicebus staat te boek als een zeer innovatief project, dat in juni 2006 de Plattelandstrofee van Zeeland heeft gewonnen.

## Vraagstelling

In dit onderzoek ging het om twee vragen:

- Allereerst waarom de biblioservicebus succesvol was en*
- Wat de provincie Zeeland kan leren van een dergelijk succesvol project.*

In bijlage vier zijn deze vragen uitgewerkt in deelvragen.

Er was een aantal redenen om voor dit project te kiezen, namelijk:

- Het feit dat het hier om een PPS<sup>1</sup>-constructie ging
- Het feit dat het hier om innovatie ging

---

<sup>1</sup> PPS: Publiek private samenwerking

- Mogelijkheden tot leren vanuit een positief signaal (aangemerkt als een succes)

Het idee erachter was dat het niet alleen belangrijk is om te analyseren waarom sommige projecten niet goed gaan, maar ook aan te geven waardoor sommige projecten wel succesvol zijn. Daarmee kan als het ware een ‘wenkend perspectief’ worden geboden. Goed lopende projecten kunnen dan fungeren als bron van inspiratie.

Een doorkijk in succesfactoren kan ook helpen bij het formuleren van selectiecriteria voor de financiering van andere, soortgelijke projecten.

Succesfactoren kunnen worden beschouwd als de voorwaarden waaronder projecten een goede kans van slagen hebben. Faalfactoren zijn dan de omgekeerde succesfactoren.

Een discussie over succesfactoren en de zwakke kanten van een project, kan leerzaam zijn omdat het inzicht kan geven in wat doeltreffende en doelmatige projecten zijn. Het nadenken daarover kan wellicht het lerende vermogen van de provincie als organisatie versterken.

### Aanpak

Het onderzoek naar de biblioservicebus had de vorm van een casestudy, een nadere analyse van een praktijkvoorbeeld. In dit geval ging het om een project dat als good practice werd beschouwd. Het feitelijk onderzoekswerk is grotendeels aan de DSP-groep uitbesteed. Op basis van een door de Rekenkamer aangereikt onderzoeksvoorstel, heeft dit bureau onderzoek verricht door middel van een literatuurstudie, dossierstudie en interviews. Dit onderzoek is afgesloten met een rapportage (nota van bevindingen).

### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Wie zich verder wil verdiepen en kennis wil nemen van de grondslagen voor de conclusies en aanbevelingen moet de bijlagen raadplegen.

Een overzicht van geraadpleegde literatuur is neergelegd in bijlage 1, terwijl in bijlage 2 een overzicht is gegeven van de gehouden interviews. De resultaten van de literatuurstudie naar succes- en faalfactoren bij publiekprivate samenwerking, alsmede een impressie van verschillende vormen van innovaties, en wat een ‘lerende organisatie’ nu eigenlijk inhoudt wordt beschreven in bijlage 3.

In bijlage 5 wordt het proces van totstandkoming van de biblioservicebus beschreven. In bijlage 6 worden de oorspronkelijke doelen van de biblioservicebus afgezet tegen de uiteindelijke resultaten, opbrengsten en een impres-

sie van de kosten (financiële resultaten). Bijlage 7 bevat de succesfactoren vanuit het perspectief van de betrokkenen, de zwakke kanten van het project en de innovatieve aspecten in relatie tot de theorie.



## 2. Conclusies & Aanbevelingen

### 2.1. Conclusies

In dit hoofdstuk volgen de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. Vervolgens wordt afgesloten met aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek. Samengevat komen de belangrijkste conclusies op het volgende neer:

Het project biblioservicebus was succesvol omdat:

- In deze pps-constructie sprake was een gezamenlijk belang en wederzijdse afhankelijkheid*
- Samenwerking open, soepel en snel verliep*
- Bestuurlijk commitment duidelijk aanwezig was*

Het project was innovatief omdat:

- Een bijzondere combinatie van diensten mobiel en laagdrempelig aangeboden werd waarbij zowel publieke als private diensten worden verleend*
- Externe oriëntatie, transparantie gepaard gaande met leiderschap met lef en de flexibele invulling het samenwerkingsarrangement versterkten*

Het project is van betekenis voor een lerende organisatie omdat:

- Uit het project het belang blijkt van een gemeenschappelijke visie binnen een organisatie en de dialoog als middel om tot nieuwe inzichten te komen*

Het project zou nog succesvoller zijn geweest wanneer:

- Borging van het project op langere termijn van meet af aan onderdeel zou hebben uitgemaakt van het project*
- Operationalisering van doelstellingen als sociale cohesie en leefbaarheid platteland zowel in opzet als in uitvoering en evaluatie zou hebben plaatsgevonden*

## 2.1.1. Publiek Private samenwerking

### □ *In deze pps-constructie sprake was een gezamenlijk belang en wederzijdse afhankelijkheid*

De biblioservicebus is een vorm van publiekprivate samenwerking geweest. Daarbij is de Zeeuwse Bibliotheek als publieke partij een partnerschap aangegaan met een aantal private partijen, namelijk de Rabobank en Logica CMG. De Zeeuwse Bibliotheek was de opdrachtgever. Andere betrokken publieke partijen waren de provincie Zeeland (subsidieverstrekker) en de Zeeuwse gemeenten die afnemers zijn van de diensten van de biblioservicebus. Het is een vorm van contractuele PPS omdat deze niet werd geïnstitutionaliseerd maar de vorm had van een project.

Zoals kenmerkend is voor publiekprivate vormen van samenwerking, hebben de betrokken partijen een gezamenlijk belang in het project gehad en zijn zij afhankelijk van elkaar om een gemeenschappelijk doel te verwezenlijken. Verder is er sprake geweest van een gedeelde financiering, een zekere mate van risicodeling en een controlerende rol van de publieke partij ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening.

De meerwaarde van de samenwerking van de Zeeuwse Bibliotheek als publieke partij, de Rabobank en Logica CMG was vanaf het begin duidelijk. De Zeeuwse Bibliotheek wilde graag de bibliobus behouden en wilde invulling geven aan het concept van bibliotheekvernieuwing, waarbij bibliotheken meer als culturele en maatschappelijke ondernemers gaan optreden. Dat kon in de vorm van de bibliobus waar een aantal andere diensten aan gekoppeld werden. De Rabobank wilde bankdiensten aanbieden op het platteland en zocht een voorziening waar ze bij aan kon sluiten. Deze bank had al contacten met ICT-bedrijf Logica CMG. Dit bedrijf wilde graag experimenteren met de daarvoor benodigde draadloze techniek. De provincie Zeeland had baat bij nieuwe servicepunten voor het platteland omdat het bij kon dragen aan de leefbaarheid van het Zeeuwse platteland. Zeeuwse gemeenten waren gebaat bij een mobiele - in plaats van een vaste - voorziening voor de kleine gemeenten.

De publieke en private partijen waren bovendien afhankelijk van elkaars inbreng en financiën om het project voor elkaar te krijgen. De bij de biblioservicebus betrokken partijen konden alleen in onderlinge samenwerking dit (gecombineerde) dienstenpakket leveren.

Zowel de financiering als de risico's werden door publieke en private partij- en gedeeld. De Zeeuwse Bibliotheek bracht subsidiegelden in, de Rabobank investeerde met geld en menskracht en Logica CMG stak er meer tijd en energie in dan dat zij in kosten terugbetaald kreeg voor haar diensten. De controlerende functie voor de kwaliteit van de diensten werd grotendeels uitgevoerd door de Zeeuwse Bibliotheek als publieke partij in de vorm van een gebruikersevaluatie. De Rabobank heeft echter eveneens geïnvesteerd met marktonderzoek.

## 2.1.2. Succesfactoren

### ❑ *Samenwerking verliep open, soepel en snel*

Publiekprivate samenwerking gaat niet altijd goed. Bij de biblioservicebus is dat wel het geval geweest. De reden dat deze publiekprivate samenwerking succesvol was, lijkt te zijn dat alle voordelen die in de literatuur over PPS worden genoemd, als randvoorwaarden aanwezig waren.

Zo was er sprake van een vroegtijdige open informatie-uitwisseling tussen de Zeeuwse Bibliotheek, de Rabobank en Logica CMG, wat de plankwaliteit altijd ten goede komt. Uit de dossiers en de interviews blijkt dat er vanaf de planvormingfase open overleg is geweest over ieders mogelijkheden en potentiële inbreng.

Door de uitruil van prestaties werd een hoger rendement bereikt.

Afzonderlijke elementen zoals de biblio(service)bus, de geldautomaat en de treinkaartjesverkoop, zouden niet financieerbaar zijn, in combinatie wel.

Zoals eerder genoemd werden de financiële risico's gedeeld doordat verschillende partijen bijdroegen in de financiering van het project en gaten in de begroting samen aanvulden. Tenslotte was een groter commitment en een breder draagvlak mogelijk omdat zowel publieke als private partijen erbij betrokken waren die ieder het eigen netwerk inzetten.

De factoren die bepalend zijn voor het succes van publiekprivate vormen van samenwerking golden bijna allemaal voor de biblioservicebus. Dit betrof het samenwerkingsarrangement, de gelijkwaardige onderhandelingsposities, chemie in de samenwerking, de gelijke oriëntatie, het bestuurlijk commitment, en de helderheid en concreetheid van de doelstellingen.

Zo leek het samenwerkingsarrangement adequaat. De meerwaarde van samenwerking was duidelijk en de verschillende partijen waren afhankelijk

van elkaar om de eigen doelen te verwezenlijken. Alle partijen wilden met elkaar in zee gaan en ze hadden elkaar nodig om het doel te verwezenlijken. De verschillende belangen convergeerden, namelijk naar het gezamenlijke doel van het operationeel maken van de bus. Tussentijds ontstonden geen belangentegenstellingen, mede vanwege het eenduidige doel dat er lag (de bus).

Er was een beperkt aantal partijen betrokken en alleen de partijen die direct belang hadden bij het project. Dit maakte de samenwerking overzichtelijk en droeg bij aan de doelgerichtheid en de slagkracht.

De twee projectleiders waren zowel van private kant als van de publieke kant. Ondanks het feit dat de publieke partij de rol van opdrachtgever vervulde, was de omgang horizontaal en gelijkwaardig. Dit had ook te maken met het feit dat alle partijen elkaar even hard nodig hadden; m.a.w. de onderhandelingsposities waren gelijkwaardig.

De betrokkenen gaven aan geen verborgen agenda's te ervaren, waardoor zij open kaart konden spelen. Er leek geen onzekerheid te bestaan over elkaars betrouwbaarheid. Verder werd de onderlinge samenwerking als bijzonder prettig ervaren, er was dus sprake van chemie.

Een belangrijke succesfactor voor de biblioservicebus is geweest dat er een gelijke oriëntatie was: er was één concreet gezamenlijk doel, namelijk het operationeel maken van de biblioservicebus en het vinden van de financiering daarvoor. Alle partijen geloofden in het concept en waren er enthousiast over. Dit enthousiasme werd extern uitgedragen waardoor er een breder draagvlak ontstond. Men zocht actief en op diverse manieren naar financiering.

#### ❑ *Bestuurlijk commitment was duidelijk aanwezig*

Een kritische succesfactor is de steun van het openbaar bestuur geweest. Er was bestuurlijk commitment zowel bij de provincie als bij de Zeeuwse Bibliotheek. De verantwoordelijke gedeputeerde steunde het project, wat van cruciaal belang is geweest voor de financiering middels subsidiegelden. Zonder de subsidiegelden was de biblioservicebus hoogstwaarschijnlijk niet tot stand gekomen. De startsubsidie voor het ontwikkelen van een businessplan is voor de private partij een belangrijke stimulans geweest.

Een van de succesfactoren voor PPS in de literatuur is de concreetheid en helderheid van de doelstellingen. Hoe duidelijker en concreter deze zijn, des te groter de kans van slagen.

Er zitten echter twee kanten aan deze succesfactor voor de biblioservicebus. Aan de ene kant is het doel van het laten rijden van een bus bijzonder concreet geweest. Daardoor was het duidelijk voor alle betrokken partijen wat van hen verwacht werd en wat hen te doen stond. Toen de bus eenmaal reed, hadden de betrokken partijen het gevoel van het gestelde doel te hebben bereikt en succesvol te zijn geweest. Het werken aan een concreet doel zoals het laten rijden van een bus, lijkt stimulerend te zijn geweest omdat het concreet was en niet controversieel. Het lag ook binnen het bereik en het was mogelijk om binnen vrij korte tijd te bewerkstelligen.

Enkele factoren die in de literatuur worden genoemd als (mede)bepalend voor het slagen van PPS-projecten, golden niet voor de biblioservicebus. Zo wordt melding gemaakt dat ten aanzien van bepaalde aspecten van het procesmanagement afspraken vanaf het begin contractueel moeten zijn vastgelegd met risicotoerekeningen, monitoring, periodieke evaluaties en duidelijke kwaliteitsnormen.

De onderzoekers kregen echter de indruk dat juist het meer informele karakter kenmerkend was voor het procesmanagement van de biblioservicebus. Elkaar kennen en vertrouwen, korte en informele communicatielijnen, enthousiasme, gedrevenheid en inzet lijken veel belangrijker te zijn geweest dan de formele procedures en contractueel vastleggen.

Een andere succesfactor die in de literatuur is genoemd is een open aanbestedingsprocedure, zodat de private partijen worden geselecteerd op basis van concurrentie. Daardoor is het mogelijk voor de publieke partij om de private samenwerkingspartner met de meest gunstige prijskwaliteit verhouding. Dit is niet het geval geweest bij de biblioservicebus. De private partner is gekozen op andere, meer informele gronden, zoals reeds lopende contacten en onderling vertrouwen op basis van elkaar kennen. Ten tijde van de subsidieprocedure was er nog geen vereiste van een open aanbesteding voor het bedrag waar subsidie werd gevraagd.

Tenslotte lijkt de in de literatuur genoemde succesfactor van ruimte voor flexibiliteit en innovatie geen rol te hebben gespeeld.

### 2.1.3. Innovatie

- *Een bijzondere combinatie van diensten wordt mobiel en laagdrempelig aangeboden waarbij zowel publieke als private diensten worden verleend*

De biblioservicebus staat te boek als een zeer innovatief project. Het innovatieve karakter ervan wordt beschouwd als onderdeel van het succes.

Aanvankelijk ging het daarbij om de draadloze techniek in de bus. Daardoor kon onder andere draadloos worden gepind en digitaal informatie worden opgehaald. Het is opvallend dat juist dit onderdeel het minst goed bleek te werken. Met andere woorden, als technische innovatie is de bus niet geheel geslaagd. Inmiddels is bovendien dit type draadloze verbindingen steeds gebruikelijker geworden, waardoor er niet meer sprake is van een technologische of productinnovatie.

In de interviews is aangegeven dat het innovatieve karakter van de biblioservicebus eerder zit in de manier waarop de diensten worden aangeboden, namelijk mobiel en in de vorm van een combinatie van diensten en producten. Omdat met dit type innovatie tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de klant, wordt gezegd dat deze innovatieve vorm van een mobiele servicecombinatie een hoge klantwaarde heeft.

De indruk is ontstaan dat er eerder sprake is van een sociale innovatie, en een innovatie van de wijze waarop diensten worden aangeboden, dan van een technische innovatie. De biblioservicebus is sociaal innovatief geweest in de zin dat de projectleiding openstaat voor een flexibele invulling en voortdurende innovatie van het concept. Zij doet dit door in contact te treden met externe netwerken en voortdurend nieuwe externe stakeholders te mobiliseren.

- *Externe oriëntatie, transparantie gepaard gaande met leiderschap met lef en de flexibele invulling versterkten het samenwerkingsarrangement.*

Bovengenoemde aspecten zijn ook zeker in andere projecten zichtbaar. Hier zijn deze aspecten echter in hun samenhang zichtbaar en werkten zij als zodanig versterkend in de samenwerking.

Wat betreft de vraag of er in dit traject sprake is geweest van een vorm van innovatief openbaar bestuur, kan gesteld worden dat dit in bepaalde opzichten het geval is. Vooropgesteld dat de Zeeuwse Bibliotheek als een vorm van

dienstverlening binnen het provinciale openbaar bestuur kan worden gezien, gaat het om de vraag of de biblioservicebus een vernieuwing is van het beleid van de Zeeuwse Bibliotheek. Die vraag beantwoorden wij bevestigend. De biblioservicebus kan beschouwd worden als een dienst die zich kenmerkt door:

- Een externe oriëntatie en transparantie met innovatieve vormen van samenwerking. Vormen van publiekprivate samenwerking zijn juist in de sector van educatie en cultuur, en in de zorg- en welzijnssector, nog een relatieve noviteit.
- Leren en adopteren. De gebruikersevaluaties laten zien dat de biblioservicebus door middel van analyse van goede en slechte kanten, het eigen product voortdurend probeert te verbeteren.
- Ook is er zeker sprake van leiderschap met lef: er zijn enthousiasmerende en motiverende projectleiders die bereid zijn risico's te nemen en streven naar maatschappelijke meerwaarde.

Het is juist deze combinatie van kenmerken die als innovatief kan worden gekwalificeerd.

## 2.1.4. Lerende organisatie

- *Uit het project blijkt het belang van een gemeenschappelijke visie binnen een organisatie en de dialoog als middel om tot nieuwe inzichten te komen.*

Een andere vraag is in hoeverre de provincie Zeeland kan leren van dit traject. Daarbij lijken twee principes die Senge<sup>2</sup> aanreikt, bruikbaar: het belang van een gemeenschappelijke visie binnen een organisatie en de dialoog als middel om tot nieuwe inzichten te komen.

Een duidelijke visie kan dienen als sturingsinstrument voor beleid en kan richtinggevend zijn voor de selectie van de projecten die al of niet voor financiering in aanmerking komen. Het kan voorkomen dat er ad hoc keuzes worden gemaakt voor projecten, of dat er versnippering optreedt door de financiering van veel kleine en zeer diverse projecten die noch onderlinge samenhang vertonen, noch goede kansen bieden op continuïteit en borging.

---

<sup>2</sup> P. Senge. *De Vijfde Discipline; de kunst & praktijk van de lerende organisatie*. 1992 (vertaling). Schiedam: Scriptum Books.

Een duidelijke clustering rondom specifieke thema's, bijvoorbeeld die onderdeel uitmaken van de visie, kan daarbij helpen, evenals de keuze voor een kleiner aantal, maar wel grotere, projecten die nauwer aansluiten bij de beleidsdoelstellingen.

Dit vereist een meer rationele beleidsvorming. De selectiecriteria voor de keuze van projecten moeten immers helder worden geformuleerd. In een vroeg stadium dienen de initiatiefnemers – eventueel in overleg met de subsidieverstrekker - duidelijk te maken welke maatschappelijke doelen zij nastreven en hoe deze passen binnen de beleidsvisie. Ook zullen zij de doelen moeten concretiseren en aangeven hoe ze aan gaan geven of monitoren of de doelen bereikt zijn. Daarbij zullen de mogelijkheden voor continuïteit na afloop van de projectsubsidie en de borging in bijvoorbeeld het reguliere beleid, helder gemaakt moeten worden. Een dergelijk aanpak vereist dus meer denkwerk vooraf volgens het principe 'bezint eer ge begint'.

Als tweede is wellicht belangrijk wat Senge duidt als het 'teamleren'. Senge noemt daarbij het principe van de dialoog als belangrijk instrument. Discussies en debatten zijn zinvol voor zover deze dienen om de argumenten voor de verschillende standpunten helder te krijgen en aan te scherpen. Discussies dragen echter ook een risico in zich, namelijk dat de deelnemers de neiging hebben defensief te reageren en de eigen standpunten te verharren. Dit belemmert een open dialoog waarin op open wijze diverse benaderingen worden besproken, de eigen vooronderstellingen tegen het licht worden gehouden en de gesprekspartners zich proberen te verplaatsen in het perspectief van de ander. Daardoor komt men eerder tot nieuwe ideeën, creatieve oplossingen en verfrissende perspectieven. Om te kunnen leren van de huidige projecten, zouden de resultaten ervan tegen het licht gehouden kunnen worden en in teamverband besproken kunnen worden met een open oog voor de merites en zwakke kanten. Daarmee kan worden geleerd voor toekomstige projecten zodat met de opgedane ervaringen 'fouten' of falen voorkomen kunnen worden.

### 2.1.5. Verbeterpunten

- ❑ ***Borging van het project op langere termijn zou van meet af aan onderdeel dienen te hebben uitgemaakt van het project***

Volgens de onderzoekers is een belangrijke zwakke kant, die uiteindelijk een



faalfactor kan worden, dat de borging onvoldoende gegarandeerd lijkt. De Zeeuwse Bibliotheek ziet weliswaar geen problemen ten aanzien van de reguliere exploitatie van de bibliobussen waaronder de biblioservicebus omdat dit is vastgelegd in meerjarige contracten met de gemeenten. Bij de provincie bestaat wel enige zorg of de exploitatie blijvend opgebracht kan worden, aangezien de meeste subsidies (waaronder Leader+) eenmalig waren. Tevens bestaat zorg of de initiële aanschaf- en inrichtingskosten voor volgende bussen (of de kosten als de huidige biblioservicebus aan vervanging toe is) nog gesubsidieerd zullen worden

- ❑ ***Operationalisering van doelstellingen als sociale cohesie en leefbaarheid platteland zou zowel in opzet als in uitvoering en evaluatie dienen te hebben plaatsgevonden.***

Verder zijn er geen heldere afspraken over de verwachte effecten en opbrengsten van de biblioservicebus voor de leefbaarheid en het vitaliseren van het Zeeuwse platteland. Dit wordt in de literatuur wel als een succes- c.q. faalfactor van een adequaat procesmanagement aangeduid. Het belang hiervan in relatie tot de continuïteit en de borging is volgens de onderzoekers evident. Er ligt geen behoeftepeiling onder bewoners in kleine kernen aan de biblioservicebus ten grondslag, zelfs geen summiere. Daardoor is niet bekend of het juist deze dienst is die de bewoners van kleine kernen het hardst nodig hebben wanneer het gaat om het vitaliseren van het Zeeuwse platteland. Wanneer er geen gegevens zijn die aantonen of aannemelijk maken dat de bus bijdraagt aan de leefbaarheid en de sociale cohesie, of daadwerkelijk tegemoet komt aan de behoefte van bewoners op het Zeeuwse platteland, kan dit ten koste gaan van de bestuurlijke steun op termijn.

## 2.2. Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn uitgesplitst naar Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en Provinciale Organisatie

Provinciale Staten

- ❑ **Borg beleid ook op lange termijn. Daarbij kan gedacht worden aan vragen naar de financiële meerjarenramingen ten aanzien van exploitatie en vervanging.**

- Beoordeel beleidsvoorstellen mede vanuit het oogpunt van borging op lange termijn. Vraag bijvoorbeeld naar de wijze waarop concrete maatregelen bijdragen aan beleidsdoelen (beleidscontrol).**
- Toets of en hoe beleidsdoelstellingen geoperationaliseerd worden. Worden beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat achteraf is vast te stellen of doelen gehaald zijn.**

Gedeputeerde Staten

- Overweeg bij het aangaan van samenwerkingsarrangementen in hoeverre sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en daarmee gelijkwaardigheid in de samenwerking.**
- Toets projecten op operationalisering van beleidsdoelstellingen en borging op lange termijn.**

Provinciale Organisatie

- Bemens projecten vanuit oogpunt van competenties. Geef daarbij met name aandacht aan de competenties: durf, creativiteit, netwerkvaardigheid, communicatieve vaardigheden.**
- Borg beleidscontrol ook in innovatieve projecten bijvoorbeeld door het toevoegen van specifieke deskundigheid op dit terrein.**
- Evalueer projecten en pas HRM-beleid hierop aan.**

### 3. Bestuurlijk commentaar

Middels haar brief van 28 augustus 2007 heeft het College van Gedeputeerde Staten haar reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. In dit hoofdstuk wordt de reactie van het College volledig geciteerd.

"Op 6 juli ontvingen wij uw onderzoeksrapport "Boek en bank verbonden; onderzoek naar de succesfactoren in het project biblioservicebus". Graag maken wij gebruik van de door u geboden mogelijkheid tot bestuurlijk commentaar op dit rapport.

#### Algemeen

De rekenkamer richt zich bij haar onderzoeken op de aspecten doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Het onderzoek "Boek en bank verbonden" richt zich op de succesfactoren bij projecten en is voor een rekenkameronderzoek nogal ongebruikelijk en experimenteel. Het onderzoek richt zich op een geslaagd project, dat betekenisvol zou kunnen bijdragen aan leereffecten binnen de provinciale organisatie. De lessen die in dit project zijn geleerd, kunnen hun nut bewijzen vanuit het oogpunt van zowel effectiviteit als efficiency. In het onderzoeksrapport wordt op basis van interviews met betrokkenen en desk-research geschetst waarom de biblioservicebus succesvol was en wat de provincie Zeeland kan leren van een dergelijk succesvol project.

In uw conclusies noemt u de succesfactoren binnen de publiek-private samenwerking, het bestuurlijk commitment en de innovatieve aspecten van het project biblioservicebus. Uw conclusies kunnen wij in grote lijnen onderschrijven. Hieronder zullen wij nader ingaan op de leerpunten en verbeterpunten uit het onderzoek.

#### Publiek-private samenwerking, bestuurlijk commitment en innovatie

Belangrijke succesfactoren in de publiek-private samenwerkingsconstructie in dit project, die wij beschouwen als leerpunten, zijn de concreetheid van de doelstellingen, het bestuurlijk commitment en de sociale innovatie.

#### *Concreetheid van de doelstellingen:*

Een bijdrage leveren aan de leefbaarheid in kleine kernen is een belangrijke achterliggende doelstelling in dit project voor het provinciebestuur. Het ver-

breiden van de functie van de bibliotheek, in dit geval de bibliobus, is een belangrijke achterliggende doelstelling van het bestuur van de Zeeuwse Bibliotheek. Het opdoen van ervaring met technische innovatie (draadloze techniek) in een mobiele voorziening is een belangrijke achterliggende doelstelling van de private partners, Rabobank en Logica CMG.

Deze doelstellingen zijn geconcretiseerd in het operationeel maken van de biblioservicebus en het vinden van financiering daarvoor. Zowel de financiering als de realisatie van de bus zijn in korte tijd daadwerkelijk gerealiseerd, ook het interesseren van meer samenwerkingspartners om hun diensten of producten aan te bieden in de bus verliep vlot.

#### *Bestuurlijk commitment:*

Vormen van publiek-private samenwerking zijn juist in de sector educatie en cultuur, zorg en welzijn nog relatief nieuw. Een kritische succesfactor hierin is het bestuurlijk commitment geweest. Zowel provinciebestuur als bestuur van de Zeeuwse Bibliotheek durfden het aan dit experiment voluit te steunen, zowel financieel als inhoudelijk.

#### *Innovatie:*

Uw onderzoek concludeert dat eerder sprake is van sociale en bestuurlijke innovatie dan van de aanvankelijk bedoelde technische innovatie. De sociale innovatie bestaat eruit dat diensten en producten op een andere manier worden aangeboden. De projectleiding stond en staat open voor een flexibele invulling en voortdurende innovatie van het concept.

Bestuurlijke innovatie blijkt uit innovatieve vormen van samenwerking tussen de bibliotheek en de partners in de profit en non-profit sector.

Belangrijke verbeterpunten, die in het onderzoeksrapport worden genoemd, zijn dat er geen heldere afspraken zijn gemaakt over de verwachte effecten en opbrengsten van de biblioservicebus voor de leefbaarheid en het vitaliseren van het Zeeuwse platteland en er zijn vraagtekens bij de borging op lange termijn van dit project.

#### **Leerpunten**

Een belangrijk leerpunt is om het stimuleren van experimentele projecten te koppelen aan gedegen sturing, begeleiding en evaluatie.

Uit uw onderzoek leren wij dat het ondersteunen van een in financieel en inhoudelijk gedurfd en experimenteel project als de biblioservicebus zeer de moeite waard is.

In het sociale en culturele domein heeft de provincie een stimulerende rol. Het mede mogelijk maken van experimentele projecten die een noodzakelijke vernieuwing in gang zetten is daarbij van groot belang. Deze rol impliceert het nemen van risico's, immers de uitkomst van een experiment is niet bekend, het experiment kan net zo goed mislukken als een succesformule blijken te zijn.

Daarbij achten wij het van belang dat meer dan bij dit project het geval is geweest, van te voren expliciet de risico's worden ingeschat en afspraken worden gemaakt over monitoring, kwaliteitsnormen en periodieke evaluaties, alsmede het van te voren wijzen op het goed kennismaken van de strikte Europese subsidievoorwaarden gelet op de Leader+ bijdrage aan dit project. Een project kan dan gecontroleerd slagen of mislukken, zonder dat dit leidt tot tempoverlies en verlies aan flexibiliteit en "leef" in de uitvoering.

Een tweede leerpunt betreft de publiek-private samenwerking bij projecten in de cultuur- en welzijnssector. Om deze succesvol te doen verlopen is het van belang de achterliggende doelen en belangen te vertalen in een concreet, zichtbaar en aansprekend product of resultaat.

Vooraf nagaan of er sprake is van gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen de partners is van belang. Deze factoren dragen bij aan enthousiasme en goede samenwerking.

Wij leggen de komende collegeperiode een sterk accent op uitvoeringsgerichtheid. Wij willen concrete resultaten boeken en deze laten zien. Uw onderzoeksrapport onderstreept dit voornemen.

Ons nieuwe subsidiebeleid, dat per januari 2007 is vastgesteld, sluit aan bij de door u genoemde aanbevelingen. Resultaatgericht subsidiëren staat hierin centraal, doelstellingen van projecten moeten SMART geformuleerd zijn en er worden vooraf prestatiebewijzen afgesproken, waarmee het behaalde resultaat wordt aangetoond.

Het mag duidelijk zijn dat het operationaliseren van doelstellingen als sociale cohesie en leefbaarheid platteland nogal wat creativiteit vraagt, zeker bij een experimenteel project als de biblioservicebus. Hierbij zal pas op de lange termijn na herhaalde tellingen en evaluaties blijken of deze mobiele multifunctionele voorziening bijdraagt aan deze doelstellingen.

### Aanbevelingen

Het provinciaal sociaal beleid en cultuur beleid wordt uitgevoerd volgens een programmatische werkwijze. De door u geformuleerde aanbeveling ten

aanzien van operationalisering van beleidsdoelstellingen, zodat achteraf is vast te stellen of doelen gehaald zijn en de borging van projecten op lange termijn is een voortdurend punt van aandacht in de programmatische werkwijze.

Het merendeel van de projecten worden door "derden" uitgevoerd en door middel van subsidies. Bij subsidieaanvragen toetsen wij het beoogd resultaat, de structurele inbedding na afloop van het project, het draagvlak bij samenwerkingspartners, de cofinanciering en de bijdrage aan de provinciale doelstellingen.

De toetsing tijdens het verloop van het project en het evalueren krijgen naar verhouding minder aandacht. Verbetering op dit punt zijn reeds in gang gezet.

### Lerende organisatie

In algemene zin herkennen en onderschrijven wij de conclusies en aanbevelingen op het gebied van de lerende organisatie, met de kanttekening dat enige terughoudendheid past bij het trekken van conclusies op basis van één specifieke casus. In onze visie is de provinciale organisatie voortdurend in ontwikkeling, waarbij verbeteringen tot stand kunnen komen, zowel in praktische zin als op het gebied van communicatie, samenwerking en processen. Ons huidige organisatieontwikkelingstraject kenmerkt zich bijvoorbeeld door versterking van een cultuur met als kernwaarden externe gerichtheid en samenwerken. Het verbeteren door leren van eigen ervaringen en die van collega's is een wezenlijk onderdeel in ons kwaliteitsbeleid.

Hieronder gaan we nog specifiek in op de aanbevelingen met betrekking tot competenties, beleidscontrol en HRM-beleid.

Competentiemanagement is één van de pijlers van het enkele jaren geleden ingevoerde vernieuwend personeels- en organisatiebeleid. Voor alle provinciale functies is een set competenties vastgesteld, die de basis vormen voor (verdere) ontwikkeling van medewerkers die deze functies bekleeden. Via een consequent te houden jaargesprekkencyclus wordt daaraan invulling gegeven. In deze jaargesprekken maken leidinggevendenden afspraken met medewerkers over zowel de te halen resultaten als de ontwikkeling van voor het werk vereiste competenties.

De functiefamilie met betrekking tot beleidsontwikkeling en projecten kent onder meer (kern)competenties op de gebieden omgevingsbewustzijn, probleemanalyse, integraal werken, communicatie en initiatief. Voorts gelden voor alle functies/ medewerkers de zogenaamde generieke competenties

doelgericht handelen en coöperatief gedrag. Genoemde competenties sluiten goed aan bij de in de aanbevelingen genoemde competenties voor projecten dan wel overlappen deze.

Uit het voorgaande moege blijken, dat de inrichting van ons personeelsbeleid ook ruimte biedt voor gerichte competentieontwikkeling ten behoeve van inzet voor projecten.

Vanuit projectmatig werken en kwaliteitszorg in het algemeen, krijgt borging van onder meer beleidscontrol aandacht. Ook de externe oriëntatie en de uitvoeringsgerichtheid, speerpunten van onze organisatieontwikkeling, dragen bij aan het daadwerkelijk realiseren en evalueren van beleid en het beheersen van beleidsprocessen en projecten. Waar nodig, maken deze elementen deel uit van competentieontwikkeling van medewerkers. Onze bedrijfsvoeringscyclus, met onder meer de programmabegroting en programmarekening/-verantwoording, zijn eveneens gericht op het daadwerkelijk bereiken van beleidsdoelen.

Het voorgaande neemt niet weg, dat bedoelde werkwijze nog verder kan worden ontwikkeld en versterkt.

Uw aanbeveling HRM-beleid aan te passen naar aanleiding van evaluatie van projecten, zien wij als het verbinden van HRM met externe beleidsontwikkeling. Wij onderschrijven deze benadering. Het met de gezamenlijke provincies ontwikkelde HRM vloeit rechtstreeks voort uit (externe) bestuurlijke ambities en is gericht op het ontwikkelen c.q. verkrijgen van het gewenste type organisatie en medewerker. Op concreet niveau worden werkresultaten, waaronder van projecten, in de jaargesprekkencyclus geëvalueerd. Eventuele trendmatige ontwikkelingen die blijken uit gesprekken kunnen worden benut voor nadere invulling of bijstelling van beleid. In algemene zin zal het HRM-beleid komend jaar in interprovinciaal verband worden geëvalueerd op zijn werking. Naar het zich laat aanzien, zal de bijdrage van het HRM aan de kwaliteit en het functioneren van de provinciale organisatie, waarvan projecten een wezenlijk onderdeel vormen, een aspect van deze evaluatie zijn.

## Afsluiting

Wij waarderen het dat de rekenkamer dit experimentele onderzoek heeft uitgevoerd naar hoe we kunnen leren van goede ervaringen en daarover een kritisch en opbouwend rapport heeft uitgebracht.

De verbeterpunten en aanbevelingen kunnen we gebruiken om de doeltreffendheid en doelmatigheid van uit te voeren projecten te kunnen verbeteren. We zullen deze meenemen in het proces van subsidieverlening, het begeleiden van projecten, de bedrijfsvoering en het monitoren van ons beleid.



## 4. Nawoord

De Rekenkamer stelt met instemming vast dat met een enkele, terechte nuancing, het College van Gedeputeerde Staten de conclusies en aanbevelingen uit het rapport onderschrijft. Zij onderschrijft zowel de analyse als de geconstateerde knelpunten. U geeft in feite aan dat onze aanbevelingen door de reeds in gang gezette acties binnen het provinciale apparaat allen gewaarborgd zijn.

Vanuit onze optiek willen we daar echter één belangrijke kanttekening bij plaatsen. Uit gesprekken in eerdere en lopende onderzoeken zien we inderdaad dat het meetbaar maken van prestaties meer aandacht krijgt dan in het verleden. Uit die gesprekken blijkt ook dat met name het nieuwe subsidiebeleid hieraan een bijdrage heeft geleverd. Het gaat dan echter vooral om de output binnen een bepaald project. De vraag hoe een bepaald project bijdraagt aan het gewenste beleidseffect (outcome) vindt men een lastiger kwestie. Wij benadrukken dat het formuleren van gewenste, meetbare effecten een integraal onderdeel vormt van beleidsontwikkeling. Door hieraan in de eerste fase van beleidsontwikkeling expliciet aandacht te geven wordt evaluatie en effectmeting achteraf mogelijk en eenvoudiger.

In uw bestuurlijk commentaar noemt u het voorbeeld van de "sociale cohesie". U zegt daarvan: "Hierbij zal pas op de lange termijn en na herhaalde tellingen en evaluaties blijken of deze mobiele multifunctionele voorziening bijdraagt aan deze doelstellingen." Toegegeven, het begrip sociale cohesie is niet het gemakkelijkste begrip. Door echter vooraf een traject te doorlopen waarbij de vraag wordt beantwoord wat de gewenste effecten op het terrein van sociale cohesie moeten zijn wordt prioritering en evaluatie van projecten eenvoudiger. Het draagt bovendien sterk bij aan het transparanter maken van het bestuurlijk handelen. Deze vorm van beleidscontrol zien we nog onvoldoende binnen de organisatie. De door u genoemde generieke activiteiten, zoals het huidige organisatieontwikkelingstraject, de bedrijfsvoeringscyclus, projectmatig werken en kwaliteitszorg in het algemeen, binnen de organisatie waarborgen naar onze mening nog onvoldoende het aanpakken van dit knelpunt. Wij geven u dan ook in overweging om op dit punt een meer specifieke activiteit op te zetten. Voorbeelden daarvan zijn specifieke cursussen voor beleidsmedewerkers of het aanwijzen/ opbouwen van specifieke deskundigheid op dit terrein.

Bijlagen:

## Bijlage 1: Overzicht literatuur

Centraal Planbureau. *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*. Den Haag: Centraal Planbureau, 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen. *Groenboek over publiek-private samenwerking en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten*. Brussel 30 april 2004.

DSP-groep/TNO MV. *De 10 stappen van Publiekprivate samenwerking - een handreiking voor de politie*. Amsterdam, juli 2002.

Ham W. van der. *Publiekprivate samenwerking – maar hoe zit het met de regie?* B&G, jaargang 29 (2002) 12p. 28 – 30.

*Innovatiemonitor*. [www.inaxis.nl](http://www.inaxis.nl)

Mooiman EAM & Olthof S.A.M. *Van leren naar lerend vermogen*. jaargang/ nr. vol. 12, issue 10, 1999, 37 – 41.

*Innoveren - begrippen, praktijk, perspectieven*. Theo Groen, Jan Wouter Vasbinder, Erik van de Linde, 2006.

Algemene Rekenkamer. *Belemmerende en bevorderende factoren PPS – achtergrondpublicatie bij het rapport 'Nieuwe financiële instrumenten in PPS'*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 3 juli 2002.

Dorr, Daan. *Presteren met processen. Procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*. Kluwer. Quality info, 2002.

Provincie Zeeland. *Sociale Zorg in Uitvoering. Voortgangsrapportage Sociale zorg: juli 2005 – juli 2006*. Gedeputeerde Staten Provincie Zeeland: november 2006.

Senge, P. *De Vijfde Discipline; de kunst & praktijk van de lerende organisatie*. 1992 (vertaling). Schiedam: Scriptum Books.

Op maandag 29 januari en donderdag 15 februari 2007 zijn de beschikbare provinciale dossiers over de biblioservicebus bestudeerd op het kantoor van de Rekenkamer Zeeland. Op vrijdag 16 februari 2007 zijn de biblioservicebus-dossiers van de Zeeuwse Bibliotheek bestudeerd in het kantoor van de Zeeuwse Bibliotheek te Middelburg. De dossiers overlaptten gedeeltelijk.

De belangrijkste stukken in provinciale dossiers waren:

- Aanvraag en toekenning subsidie businessplan
- Businessplan
- Aanvraag en toekenning subsidie Beleidskader Sociale Zorg
- Aanvraag en toekenning subsidie Leader+
- Voortgangsrapportages Leader+
- Toekenning subsidie ten behoeve van fondsenwerving biblioservicebus ten laste van rijksmiddelen vernieuwingsproces bibliotheekwerk 2005

De belangrijkste stukken in dossiers van de Zeeuwse Bibliotheek waren:

- Stuurgroepverslagen
- Communicatieplan biblioservicebus
- Notitie exploitatiemodel
- Samenwerkingsovereenkomsten Zeeuwse Bibliotheek – samenwerkingspartners
- Verslagen diverse bijeenkomsten

## Bijlage 2: Overzicht gesprekken

Zeeuwse Bibliotheek	Mw. A. van Zanten
Provincie Zeeland	Dhr. G.R.J. van Heukelom
Provincie Zeeland	Mw. A.A. de Bruyne
Provincie Zeeland	Dhr. B.P. Saija
Rabobank Nederland	Dhr. W. de Jager
Rabobank Nederland	Mw. M. van Hardeveld
Logica CMG	Dhr. J.C. den Ouden

## Bijlage 3: Literatuurstudie

Tijdens de literatuurstudie zijn drie thema's verkend: publiekprivate samenwerking, innovatie en lerende organisatie. In de literatuurstudie is in kaart gebracht wat reeds uitgevoerd onderzoek heeft gezegd over de factoren die bijdragen aan ofwel het slagen (succes) ofwel het falen van publiekprivate samenwerkingsvormen. Aangezien de biblioservicebus als een innovatief project wordt beschouwd, is ook verkend welke typen innovaties er bestaan en in welke opzichten de biblioservicebus innovatief zou zijn. Verder is literatuur bestudeerd over 'lerende organisaties' en de 'lerende overheid'. De te bestuderen literatuur is grotendeels aangereikt door de Rekenkamer Zeeland en deels door DSP-groep verzameld.

In het algemeen geldt dat publiekprivate samenwerking zich kan verheugen in een toenemende belangstelling. De overheid wordt zich steeds bewuster van de belangrijke rol die de particuliere sector kan spelen in het realiseren van de eigen doelstellingen. Zowel de publieke als de particuliere sector lijken meer mogelijkheden te zien om samen te werken om zo de eigen doelstellingen te verwezenlijken. Voor beide partijen geldt dat dit de vraag oproept naar de wijze waarop zo optimaal mogelijk samengewerkt kan worden.

In deze bijlage beschrijven we de resultaten van een korte literatuurstudie naar de kenmerken en vormen van publiekprivate samenwerking, de voor- en nadelen, en de succesfactoren<sup>3</sup> die naar voren zijn gekomen uit eerder onderzoek. Daarnaast wordt een toelichting gegeven op de onderwerpen innovatie en lerende organisatie.

### 3.1. Publiekprivate samenwerking

In het Groenboek van de Europese Unie (2004) wordt gesteld dat publiekprivate samenwerking (PPS) "een vorm van samenwerking is tussen overheidsinstellingen en het bedrijfsleven. Deze samenwerking heeft als doel infrastructuur te financieren, te bouwen, te renoveren, te beheren of te onderhouden, of een dienst te verlenen."

---

<sup>3</sup> In veel onderzoek wordt gesproken van succes- en faalfactoren. In deze bijlage benoemen wij alles als (potentiële) succesfactoren, omdat we de faalfactoren beschouwen als omgekeerde succesfactoren.

PPS-projecten kenmerken zich door:

- Een relatief langdurige samenwerking tussen de publieke en de private partij die verschillende aspecten van een uit te voeren project betreft.
- Een gedeelde financiering door de particuliere sector en door de overheid.
- Risicodeling door de publieke en de private partij.
- De publieke partij die zich richt op het maatschappelijke belang van een project, het controleren van de kwaliteit van de diensten en het controleren of de doelstellingen zijn behaald.

Volgens het Groenboek is de belangrijkste reden voor de overheid om samen te werken met de private sector dat er particulier kapitaal vrijkomt. Ook kan de overheid op die manier gebruik maken van de kennis en de werkwijze in het bedrijfsleven.

Anderen, zoals Wessels (2004), zijn de mening toegedaan dat bij publiekprivate samenwerking niet het aantrekken van private financiering centraal staat, maar dat het gaat om het bewerkstelligen van efficiëntiewinst.

Publiekprivate samenwerking maakt het namelijk mogelijk om partijen te laten doen waar ze het beste in zijn: de publieke en de private partijen maken in de samenwerking een onderlinge taakverdeling.

Volgens het Centraal Planbureau (2001) is juist de onderlinge afhankelijkheid en samenwerking kenmerkend voor publiekprivate samenwerking. Zij benadrukken daarbij het belang van kwaliteitswinst: het doel is een hogere plankwaliteit. Met andere woorden, het maatschappelijke rendement is bij PPS hoger dan wanneer de projectonderdelen afzonderlijk door de private en de publieke partijen zouden zijn uitgevoerd. Bovendien worden ook de risico's gedeeld.

Van der Ham (2002) benadrukt eveneens de wederzijdse afhankelijkheid als kenmerk van PPS. In PPS-projecten hebben alle partners een belang bij een vroegtijdige wederzijdse uitwisseling van informatie, omdat het tot meer succes leidt. Deze auteur ziet PPS als een proces van partnerschap, waarbij beleidsvorming zich interactief ontwikkelt. PPS is vooral geschikt voor meer complexe projecten, waar een meerwaarde ontstaat omdat er verschillende – zowel publieke als private – partijen betrokken zijn, die ook bereid zijn de financiële risico's te delen.

Er zijn twee vormen van PPS (Groenboek, 2004):

- Contractuele PPS, dit zijn projectmatige vormen van PPS.
- Geïstitutionaliseerde PPS, waarbij de publieke en de private sector in een afzonderlijke rechtspersoon samenwerken.

Een ander onderscheid dat vaak wordt gemaakt is het ‘concessiemodel’ en het ‘alliantiemodel’ (AR, 2002). Bij het verlenen van een concessie wordt het project geregisseerd door de overheid, die ook beslissingen neemt, maar is de uitvoering helemaal overgedragen aan een private partij. Bij een alliantie is er sprake van PPS in de meer pure zin van het woord. Overheid en private partijen werken dan samen aan de ontwikkeling van een project. De kwaliteit van de samenwerking is dan meestal doorslaggevend voor het slagen van een project.

### Voordelen van PPS

Wanneer de overheid initiatiefnemer bij PPS is, betreft zij private partijen bij investeringen die een publiek doel dienen. Zij plaatst daar een overheidsprestatie tegenover, namelijk dat er investeringen worden gedaan in private projectonderdelen die anders niet, of onvoldoende tot stand zouden zijn gekomen.

Volgens het CPB (2001) heeft PPS de volgende voordelen:

- Betere plankwaliteit door vroegtijdige informatie-uitwisseling.  
Typerend voor PPS is dat de partijen een gezamenlijk plan opstellen, waarin in een vroeg stadium informatie wordt uitgewisseld van alle kennis die bij beide partijen aanwezig is en dat de verdeling van de baten en de lasten goed uitonderhandeld wordt.
- Hoger rendement van projectonderdelen door uitruil van prestaties.  
In de fase van overweging voor of tegen een vorm van PPS, wordt PPS vaak gesteld tegenover de zogeheten minimumvariant. Bij een minimumvariant wordt een project uitgevoerd door publieke en private partijen, afzonderlijk en niet in onderlinge samenwerking en afhankelijkheid. PPS heeft een hoger rendement dan een minimumvariant wanneer in de minimumvariant diverse projectonderdelen vanwege een te laag rendement buiten de boot zouden vallen, omdat in de minimumvariant prestaties niet onderling kunnen worden uitgeruild.
- Besparing op uitvoeringskosten door risicoverdeling: het verdelen van de risico's leidt tot een besparing in de kosten.
- Grotere betrokkenheid (commitment) van partijen.  
Publiekprivate samenwerking creëert vaak een groter draagvlak voor een project omdat er meer, en meer verschillende, partijen bij betrokken zijn.



## Nadelen van PPS

De nadelen die in de gelezen literatuur worden genoemd betreffen verschillen in doelstellingen, verschillende belangen en verschillen in waardenoriëntatie.

Ten eerste gaat het bij PPS om samenwerking tussen partijen met vaak zeer verschillende doelstellingen. Bij private ondernemingen gaat het namelijk om winstmaximalisatie, terwijl bij de overheid het behartigen van het algemeen belang van burgers centraal staat.

Ten tweede verschillen de belangen: het publieke en het privaatrechtelijke belang staan vaak op gespannen voet met elkaar. Zo is het bij de Europese aanbesteding van grote openbare projecten van belang dat de publieke en private partijen in een vroeg stadium (planvormingfase) informatie uitwisselen. De private partij kan dit echter als risicovol ervaren: zij investeren niet graag en geven bedrijfsinformatie liever niet prijs zolang ze er niet zeker van zijn dat ze het ook uit mogen voeren.

Ten derde wordt genoemd dat er bij de overheid en de private sector een verschil in waardenoriëntatie is. Deze kan een soepele samenwerking aanzienlijk bemoeilijken. Zo geldt dat binnen de overheidssector de dominante waarde is dat er voldaan moet worden aan de wettelijke eisen en voorschriften. De particuliere sector, daarentegen, is meer gericht op rendement waarbij snel handelen een vereiste is. Snel handelen en het tegemoet komen aan wettelijke voorschriften en regels sporen vaak niet met elkaar.

De vraag is dan: hoe kan zodanig worden samengewerkt dat commerciële doelen optimaal worden gecombineerd met publieke doelen?

## Succesfactoren van PPS

Op grond van een analyse van beschikbare literatuur komen de volgende succesfactoren naar voren.

### *Adequaate samenwerkingsarrangement*

Ten eerste geldt dat het duidelijk is dat de publieke en de private partijen afhankelijk zijn van elkaar voor het bereiken van de eigen doelen. Daardoor is de meerwaarde van de samenwerking helder voor alle partijen.

Ten tweede geldt dat het samenwerkingsarrangement adequaat is: een beperkt aantal partijen neemt deel, en het zijn de juiste partijen. Partijen die niet van direct belang zijn voor het slagen van het project maken daar geen deel van uit.

Verder is het belangrijk dat de belangen van de betrokken partijen duidelijk zijn benoemd en bekend zijn bij alle partijen, en dat men begrip heeft voor elkaars belangen.

#### *Vrije informatie-uitwisseling*

Het is belangrijk dat de vrije informatie-uitwisseling tussen alle partijen wordt gezien als een manier om tot een beter project te komen. Dat betekent dat er vertrouwen moet zijn dat die informatie niet wordt gebruikt om er zelf beter van te worden.

#### *Gelijke onderhandelingsposities*

De onderhandelingspositie is niet gelijk wanneer bepaalde partijen meer alternatieven hebben, of wanneer de ene partij bij vertraging veel meer te verliezen heeft dan een andere partij. Wanneer sommige partijen zich onzeker voelen over het gedrag en de betrouwbaarheid van de ander, kan dat leiden tot een lagere investeringsbereidheid, vooral bij de private partij. Het risico van op elkaar moeten wachten kan ondervangen worden door het project in parallelle deelprojecten onder te verdelen, in plaats van te kiezen voor een integrale planvorming. Het rendement kan dan wel lager zijn.

#### *Gelijke oriëntatie en chemie*

Soms staan de ‘neuzen niet dezelfde kant op’. Het is belangrijk voor het slagen van een PPS-project dat de samenwerkende partners een gemeenschappelijke visie hebben op hun samenwerking: gedeelde intenties, een positieve samenwerkings sfeer met enthousiasme, flexibiliteit en onderling vertrouwen. Chemie in de samenwerking is vaak een cruciaal element om verschillen in oriëntatie te overbruggen.

Om de kans op verschillende oriëntaties te verkleinen kan een gemeenschappelijke projectorganisatie worden ingesteld, waarin alle betrokken partijen worden ondergebracht.

#### *Goed procesmanagement*

Ten aanzien van het proces, en het managen daarvan, geldt dat een door-dachte procesarchitectuur bepalend kan zijn voor het succes.

Onderdelen daarvan zijn een heldere verdeling van de taken en risico's, die zijn vastgelegd in afspraken en contracten, met daarin de risicotoerekening, de wijze van monitoren, de bijsturingmomenten, de besluitvormingsstructuur en duidelijke kwaliteitsnormen. Ook zijn heldere prestatieafspraken van belang ten aanzien van output en outcome. Private partners weten wat van

hen wordt verwacht en wat de gevolgen zijn als ze niet leveren en er zijn periodieke evaluaties ingebouwd gericht op verbetering.

Afspraken en contracten dienen te zijn vastgelegd in het begin van het project. In een vroeg stadium is er oog zijn voor contractmanagement en is er overeenstemming over de financiële afhandeling.

Een belangrijk onderdeel van het proces is de democratische legitimatie. Dat betekent dat de betrokken private partijen goed op de hoogte zijn van de tijdstippen waarop bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt die van belang is voor hun project, bijvoorbeeld in Provinciale Staten of de Gemeenteraad. De overheid heeft een duidelijke rol in de regie, of als opdrachtgever, die de kwaliteit bewaakt. Bij publieke en private partijen is commitment aanwezig (management en werknemers).

Het kan belangrijk zijn dat het proces goed wordt begeleid door een proces- of procedurebegeleider die zich niet inhoudelijk bemoeit met het project, maar alleen nagaat of alle processtappen doorlopen zijn. Deze kan in dienst zijn van de hierboven genoemde gemeenschappelijke projectorganisatie.

#### *Steun en afstemming bij openbaar bestuur*

Wat het openbaar bestuur betreft, geldt dat er bestuurlijk commitment nodig is met een bestuurlijke trekker.

Alvorens de samenwerking met private partijen te beginnen heeft de overheid heldere doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd. De overheden hebben de na te streven publieke doelen, zoals 'vitaal platteland', concreet gemaakt bij aanvang van het project. Daarmee is het voor de private partij voldoende duidelijk waar het om gaat. Wanneer de private partij inschat dat zij in een later stadium van het project alsnog met allerlei eisen en doelen geconfronteerd kan worden, kan zij besluiten niet te investeren omdat het te risicovol is.

Private partijen praten liever niet met meerdere publieke partijen, omdat dan onduidelijk wordt wat uiteindelijk voorrang krijgt. Belangrijk is dat de verschillende publieke partijen, zoals gemeenten en de provincie, voordat samenwerking wordt gezocht met een private partij, onderling hebben afgestemd wat zij willen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een publiek-publieke overeenkomst. Daarmee wordt voorkomen dat de eisen die overheidspartijen opleggen aan het project niet onderling conflicteren.

De overheid toont zich bovendien een betrouwbare samenwerkingspartner in de zin van transparante en realistische begrotingen, zodat onder andere de financiële kaders hetzelfde blijven.

### *Prominente betrokkenheid lokale en decentrale overheden*

Het is belangrijk dat lokale en decentrale overheden zoals gemeenten prominent betrokken zijn in alle fasen van de PPS. Zij hebben er immers vaak een direct belang bij omdat de gestelde publieke doelen de eigen gemeente betreffen. Door deze overheden te betrekken wordt er gebruik gemaakt van lokale voorkeuren en de lokaal aanwezige kennis en expertise.

De publieke doelstellingen die deze partij heeft met het project zijn zo concreet mogelijk beschreven. Wanneer gemeentelijke doelen conflicteren, is het van belang dat zij duidelijke prioriteiten stellen en minimumnormen formuleren.

Gemeenten<sup>4</sup> dienen ook een minimumvariant te hebben geformuleerd, waarbij de baten en de meerwaarde van de PPS duidelijk zijn gemaakt.

Tenslotte geldt dat gemeenten betrouwbaar zijn in de ogen van de private partij in de zin dat er consistent beleid moet zijn bij het politiek bestuur en de private partij niet onverwacht met veranderingen geconfronteerd wordt in de loop van het project. Voorkomen dient te worden dat de eisen en doelstellingen sterk veranderen in de loop van het project vanwege bestuurlijke wisselingen.

### *Open aanbestedingsproces*

De private partijen zijn geselecteerd op basis van concurrentie. Daardoor kan de overheid de meest efficiënte uitvoerder selecteren en kan ze voor zichzelf een sterkere onderhandelingspositie creëren.

Wanneer het vermoeden bestaat dat de private partijen op cruciale momenten informatie achterhouden, kan de overheid kiezen voor een contra-expertise (wat overigens weer op gespannen voet staat met gelijkwaardigheid in posities).

De onzekerheid die het bovenstaande met zich meebrengt voor de private partijen, kan gereduceerd worden door de volgende maatregelen:

- Wanneer de private partij een goed idee heeft en een innovatief plan ontwerpt, kan zij daarvoor een vergoeding krijgen. Een andere optie is het plan te verkopen. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer de beste plannenontwerper niet degene is die het plan ook het meest efficiënt kan uitvoeren.
- Het plan en de uitvoering kunnen ook integraal worden aanbesteed: degene met het beste idee mag het uitvoeren.

### *Ruimte voor flexibiliteit en innovatie*

Innovatie is mogelijk tijdens het project en private partners zijn daarbij niet te veel belemmerd door regels en te strakke ontwerpen. In het contract is

---

<sup>4</sup> Overal waar het woord 'gemeente' staat wordt bedoeld op lokale of decentrale overheden.

daarom flexibiliteit ingebouwd, bijvoorbeeld voor het inspelen op technologische vernieuwingen.

#### *Kwaliteitsmanagement*

Belangrijk is ook dat de ervaringen worden meegenomen om daaruit lering te trekken voor andere projecten. Achteraf evalueren zou daarom onderdeel moeten uitmaken van een project.

### 3.2. Innovatie

De versterking van het innovatievermogen van het bedrijfsleven wordt beschouwd als de belangrijkste motor voor de verbetering van de Nederlandse economie.

Innovatie wordt door het Nationaal Onderzoek Verandermanagement gedefinieerd als (DS Lie, 2006):

*“De introductie van nieuwe systemen of technologie, door ICT aangedreven verandering, innovaties van een product of dienst, al of niet in combinatie met nieuwe businessconcepten”.*

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- *Productinnovatie*: de – vaak door ICT aangedreven – verandering in een product of dienst. Dit wordt ook wel technologische innovatie genoemd.
- *Procesinnovatie*: de verandering in hoe een dienst tot stand komt of geleverd wordt, bijvoorbeeld sneller, of meer toegespitst op wat een klant wil. Procesinnovatie houdt vaak een meer doelmatige of efficiënte werkwijze in.
- *Marktinnovatie*. Dit kan een verandering in de klantgroep zijn, een andere interactie met de klant, of een verandering in de partijen waarmee een bedrijf handel drijft. Dit type innovatie wordt ook wel strategische innovatie genoemd ofwel de inzet van nieuwe businessconcepten.

Veel innovaties hebben zowel aspecten van product- of dienstvernieuwing, procesvernieuwing of marktinnovatie in zich.

De termen product/technische innovatie, procesinnovatie en marktinnovatie dekken in feite het (chronologische) traject van innovatie. Dit start bij kennisontwikkeling en productontwikkeling, vervolgd door de productie zelf, en daarna het in de markt zetten en de wisselwerking met klanten.

Het effect van een innovatie wordt de klantwaarde genoemd. Er is een klantwaarde als met een dienst of product tegemoet wordt gekomen aan de wensen van een klant.

### Sociale innovatie

Het Nederlandse innovatiedebat is sterk gericht op technologische innovatie. Dit was aanleiding om het Centrum voor Sociale Innovatie (CSI) op te richten. Het CSI is een samenwerkingsverband waarin de belangrijkste stakeholders op het vlak van innovatie vertegenwoordigd zijn. Dit zijn de overheid, het bedrijfsleven, sociale partners en onderzoeksinstituten.

Het CSI is de mening toegedaan dat de eenzijdige focus op de technische aspecten van innovatie ervoor zorgt dat er vaak te weinig oog is voor de niet-technische determinanten. De responsiviteit van organisaties en interne organisatorische factoren, zoals weerstanden tegen verandering, belemmeren vaak de toepassing van technologische innovaties. Het CSI richt zich daarom vooral op sociale innovatie. Dit verwijst naar innovaties op het vlak van management en organisatie.

Het gaat dan om:

- het ontwikkelen van nieuwe managementvaardigheden: het dynamisch managen
- het toepassen van innovatieve organisatieprincipes: flexibel organiseren
- het realiseren van hoogwaardige arbeidsvormen: slimmer werken en talentontplooiing

Met andere woorden, het CSI onderzoekt hoe de innovatieve kracht van een organisatie versterkt kan worden door dynamischer te managen, flexibeler te organiseren en slimmer te werken met meer talentontplooiing van de medewerkers (ontwikkeling van nieuwe competenties).

Sociale innovatie richt zich dus op bedrijfsinterne factoren die bepalend zijn of technologische innovaties worden gebruikt en toegepast. Er zijn echter ook bedrijfsexterne factoren die de motor zijn achter innovatie, namelijk de relevante omgeving en samenwerking daarmee (DS Lie, 2006).

Er zijn twee typen bedrijfsexterne factoren die innovatie positief of - bij het ontbreken van deze factoren - negatief kunnen beïnvloeden:

- Externe netwerken en kennisallianties, dit houdt in dat innovaties deels worden bepaald door de mate waarin een organisatie in staat is om kennis te delen met interorganisationele relaties. Het gaat dan om het samenwer-

ken met andere ondernemingen, kennisinstellingen en het serieus nemen van klanten, waardoor nieuwe ideeën, producten en processen ontstaan.

- Mobiliseren van externe stakeholders: ook de samenwerking tussen externe stakeholders zoals de overheid en het bedrijfsleven kan innovatie stimuleren. PPS is een vorm van nieuwe samenwerking tussen diverse stakeholders, zowel publiek als privaat.

### Open innovatie

De Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) spreekt in haar advies (2006) voor het beleid over open innovatie. Open innovatie verwijst naar het feit dat innovatieprocessen in het bedrijfsleven steeds vaker tot stand komen door samenwerking van verschillende partijen, of door het betrekken van gebruikers bij de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. Open innovatie gaat er in essentie over dat bedrijven in toenemende mate innoveren door in interactie te treden met andere partijen, door te opereren in netwerken en allianties te sluiten. PPS kan dus beschouwd worden als een vorm van open innovatie.

De AWT onderscheidt drie hoofdstijlen van open innoveren:

- Inkopend innoveren: vragers en aanbieders van kennis en innovaties vinden elkaar op de markt en maken nieuwe combinaties.
- Openbaar innoveren. Dit is het zonder voorbehoud prijsgeven van de innovatie aan de openbaarheid. De innovatie zelf levert dan geen inkomsten op, maar betekent wel iets in termen van bijvoorbeeld reputatie in een relevant netwerk, of het leveren van aanvullende ondersteunende diensten die wel renderend zijn.
- Collaboratief innoveren: het aangaan van (vaak langdurige) samenwerkingsverbanden om samen een innovatie tot stand te brengen.

Sleutelementen voor het slagen van dergelijke innovaties zijn het helder hebben van een gezamenlijk doel, het sluiten van de juiste allianties, goede afspraken, wederzijds belang en vertrouwen.

PPS kan beschouwd worden als een vorm van collaboratieve innovatie, een innovatieve vorm van samenwerking tussen verschillende partijen. Concessieverlening zou wellicht als een vorm van inkopend innoveren worden beschouwd.

## Innovatie van openbaar bestuur

Wat betreft *overheidsorganisaties* en het openbaar bestuur, geeft de *Innovatiemonitor Openbaar Bestuur* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) de volgende criteria aan voor de innovatieve kracht van de overheid:

- Externe oriëntatie en transparantie. Daarmee wordt bedoeld op zaken als:
  - inzicht in ontwikkelingen en trends
  - regelmatig direct contact met burgers, afnemers en/of partners
  - benchmarking
  - actieve externe profilering bijvoorbeeld bij debatten
  - vernieuwend imago waarbij ‘heilige huisjes’ aan de orde worden gesteld
- Samenwerken. Innovatieve vormen van samenwerking zijn:
  - samenwerking tussen verschillende disciplines
  - kennis over en afstemming op de doelen van externe partners
  - vertrouwensrelatie met externe partners
  - koppeling van elektronische gegevens aan dat van andere, externe organisaties
- Leren en adopteren. Hiermee wordt bedoeld op het doorlopen van de leer-cyclus, het leren van fouten, opleiding en training, initiatief en flexibiliteit, en deelname aan pilotprojecten.
- Leiderschap met lef, leidinggevenden die:
  - enthousiasmeren en motiveren
  - bureaucratie en overhead terugbrengen
  - bereid zijn risico’s te nemen
  - streven naar een maatschappelijke meerwaarde van de organisatie
- Autonomie en experimenteerruimte. De innovatieve kracht is groter naarmate er meer sprake is van:
  - een relatief platte organisatie
  - waarin medewerkers mede het beleid bepalen
  - medewerkers meer eigen verantwoordelijkheid hebben
  - er ruimte is voor onconventionele methodieken
  - bereidheid om te investeren in innovatie (met tijd en geld)
  - Resultaatgerichtheid. Dit heeft betrekking op het intern en extern verantwoording afleggen van prestaties, het gebruik van goede praktijkvoorbeelden en een gerichtheid op de effectiviteit van beleid.



### 3.3. Lerende organisatie

Over lerende organisaties is veel literatuur verschenen. We bespreken hier vier publicaties. Twee ervan zijn verschenen bij PLATO, een universitair centrum voor onderwijsontwikkeling, advisering en onderzoek dat zich richt op advisering, nascholing en ontwikkeling ten behoeve van opleidingen en onderwijs (Universiteit van Leiden). De derde publicatie is van Peter Senge, gespecialiseerd in de managementaspecten van lerende organisaties. In een aparte paragraaf bespreken we een rapport van de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de lerende overheid.

De eerste publicatie (Mooijman & Olthof, 1999) handelt over het lerend vermogen van organisaties en met name de rol die de opleidingsfunctionaris daarin kan hebben. Daarin wordt gesteld dat het bij vernieuwingsprocessen in een organisatie niet gaat om meer opleidingen en trainingen. Het gaat vooral om specifieke trainingen, namelijk degene die een bijdrage leveren aan het vernieuwen van een organisatie en het ontwikkelen van het lerende vermogen daarbinnen. De mate waarin een organisatie in staat is om te herstructureren en te herontwerpen is indicatief voor het lerende vermogen van die organisatie. Een opleidingsfunctionaris kan daar een sturende rol in vervullen.

De tweede publicatie benadrukt het belang van een goede kennisinfrastructuur van lerende organisaties (van Heijst & Kruizinga, 1998). Het is noodzakelijk om de kennisinfrastructuur zodanig in te richten dat er zoveel mogelijk van geleerd kan worden. Componenten zijn bijvoorbeeld de mogelijkheid om te leren van het verleden door archieven te analyseren. Ook kunnen helpdeskgegevens iets leren over de klant. Door regelmatig overleg te hebben met de eigen onderzoeksafdeling, kan een organisatie leren van reeds uitgevoerd onderzoek. Het is belangrijk om eerst te weten wat de kennisbehoefte is. Pas daarna kunnen de juiste componenten worden geselecteerd en geïmplementeerd.

De derde publicatie is van de hand van Senge (1992). Hij geeft aan dat de organisaties die er echt uit zullen springen in de toekomst, de organisaties zijn die op alle niveaus gebruik maken van de bereidheid en het vermogen tot leren van de medewerkers. Hij beschrijft vijf basisprincipes van een lerende organisatie, die hij de 'vijf disciplines' noemt. Dit zijn:

- 1 Systeemdenken: medewerkers en het management moet blijvend oog hebben voor grotere verbanden en patronen.
- 2 Persoonlijk meesterschap: dit is het vakmanschap van de organisatie en van de medewerkers, maar ook inzet, missie, enthousiasme en beheersing van het vak.
- 3 Bewustzijn van mentale modellen: het voortdurende bijstellen van veronderstellingen en uitgangspunten, en openheid om deze bij te stellen wanneer dat nodig is (voor overleven en succes).
- 4 Gemeenschappelijke visie: Een bedrijf heeft een gemeenschappelijke identiteit nodig, een gemeenschappelijk gedeelde visie en gevoel van bestemming. Echt engagement en echte inzet worden gestimuleerd door heldere gemeenschappelijke 'toekomstbeelden'.
- 5 Teamleren: Het basisprincipe hiervan is dat teams meer zijn dan de optelsom der delen wanneer de teamleden open dialogen aangaan met elkaar, afgewisseld met discussie. Er is dan sprake van 'collectief leren'.

Bij het teamleren staat de dialoog centraal. Het verschil tussen een discussie en een dialoog is dat een discussie in wezen bedoeld is om de eigen standpunten aan te scherpen en kennis te nemen van de argumenten van anderen voor andere meningen. Bij een discussie gaat het vaak om 'te winnen'. Bij een dialoog worden ideeën in alle vrijheid en openheid uitgewisseld en kritisch tegen het licht gehouden. Het open stellen voor beïnvloeding is dan een essentieel onderdeel. Door een open uitwisseling is een team in staat te komen tot nieuwe oplossingen en kunnen inzichten worden verworven die niet door de afzonderlijke individuen bereikt hadden kunnen worden. Het impliceert wel dat teamleden zich openstellen voor de visie van een ander en geen defensieve houding aannemen. Ook is het belangrijk dat men zich bewust is - of wordt - van de eigen vooronderstellingen, deze bereid is ter discussie te stellen, en dat men elkaar als gelijkwaardige collega's beschouwt. Vaak is voor open dialogen een facilitator nodig die het proces in de goede richting stuurt.

Middels een dialoog kan een team leren als collectief. Zo ontstaat het collectieve leren. Denken is immers, net als de taal, een collectief proces. Leren kan dat ook zijn.

Een juiste balans tussen afwisselend discussies en dialogen kan het collectieve leren binnen een organisatie bevorderen. Een discussie is bijvoorbeeld nodig wanneer men het eens moet worden en een beslissing moet nemen. Een productieve discussie leidt dan tot een conclusie of een plan. Een productieve discussie convergeert dus.

Een dialoog, daarentegen, divergeert juist en is er op gericht tot een beter begrip te krijgen van complexe problemen. Ook kan het gebruikt worden om nieuwe ideeën te genereren.

Voor het voeren van een dialoog die organisaties leert, hebben teamleden zowel bezinningsvaardigheden nodig als informatievaardigheden.

### Lerende overheid

De WRR heeft in 2006 een publicatie uitgebracht over de ‘lerende overheid’, met als subtitel ‘een pleidooi voor een probleemgerichte politiek’. Deze publicatie gaat vooral over het politieke bestel, waarbij de nadruk ligt op de landelijke politiek, namelijk Eerste en Tweede Kamer (parlement). De aanleiding was het groeiende onbehagen dat de WRR signaleert over het functioneren van politici, hun geloofwaardigheid en aanspreekbaarheid.

Politici zouden gezaghebbende besluiten onvoldoende baseren op kiezersvoorkeuren. Ook worden er vragen gesteld bij de rol van ambtenaren die deze besluiten loyaal moeten implementeren. Er zou te weinig daadkracht zijn om problemen aan te pakken.

De WRR stelt daar een eigen visie tegenover. Ze geven aan dat overheden vaak voor zeer complexe problemen staan, die de WRR betitelt als ‘ongetemde’ problemen. Om deze te ‘domesticeren’ is tijd en ruimte nodig voor analyse, wikken en wegen, zodat een afgewogen besluit kan worden genomen.

In Nederland bestaan twee tradities in het politieke denken. De eerste is de ‘verticale’ traditie die gericht is op het doorhakken van knopen, het uitvaardigen van wetten die vervolgens op naleving worden gecontroleerd. De tweede is de zogeheten ‘horizontale’ traditie die meer gericht is op wikken en wegen, en het zoeken van redelijke oplossingen. Beide tradities spelen een rol in het politieke handelen.

Het ongenoegen over de kwaliteit van beleid uit zich volgens de WRR in een roep naar de verticale aanpak, door een vraag naar meer toezicht, nieuwe procedures, meer daadkracht, sneller handelen en toezicht. Deze wijze van denken draagt echter een aantal risico’s in zich, zoals bestuurscentrisme, dominantie van het procesdenken, bureaucrativering en te veel nadruk op controleren in plaats van leren.

De WRR echter pleit voor wat zij noemen een ‘probleemgerichte benadering’. Daarmee doelt zij op een inhoudelijke en normatieve gerichtheid: er wordt de tijd genomen om te zoeken naar passende definities van een probleem en om informatie en kennis te halen bij verschillende publieke en maatschappelijke partijen. Vervolgens worden argumenten met voors en

tegens verzameld die zorgvuldig worden gewikt en gewogen alvorens een beslissing wordt genomen. Wat de rol van ambtenaren betreft, pleit de WRR voor ambtenaren met inhoudelijke kennis van zaken, die actief kunnen meedenken, ondersteunen en relevante argumenten kunnen aandragen. Dit betekent dat de ambtenaar als procesarchitect meer naar de achtergrond kan verschuiven.

De essentie van de ‘lerende overheid’ is volgens de WRR dat de overheid inhoudelijke en normatieve kaders formuleert, en al zoekend naar een definitie en mogelijke oplossingen zelf leert over een maatschappelijk probleem. Zo ontstaat inzicht wat er aan gedaan kan, en moet, worden. Het gaat er om dat bestuurders en hun ambtenaren in openheid en wederzijds vertrouwen met zorg informatie en kennis bijeenbrengen, zorgvuldig afwegingen maken en daarna een weloverwogen besluit nemen.

Volgens de WRR moet er meer oog en waardering komen voor het feit dat politiek vaak ook een zaak is van collectief leren. Met leren wordt dan bedoeld op het proces waarin een intelligente formulering van een probleem wordt gevonden die zodanig is dat ze uitzicht biedt op een oplossing. Dit kost tijd. Het betekent dat een overheid moet leren zien wat er gebeurt en wat zich afspeelt, en nieuwe mogelijkheden leert te zien voor het gedrag en voor de organisatie. Dat kan door een open en kritische houding, en door het gezamenlijk (collectief) opdoen van kennis, ervaring en inzicht door onder andere onderzoek en experimenten, en te leren van wat elders al is uitgedacht en is uitgeprobeerd.

## Bijlage 4: Vraagstelling en normenkader

Het is de bedoeling dat uit de succesfactoren van het praktijkvoorbeeld lering wordt getrokken voor andere, vergelijkbare projecten. Om de casestudy uit te voeren is gebruik gemaakt van een aantal dataverzamelmetho-

den. De eerste stap was het uitvoeren van een korte en verkennende literatuurstudie. Op grond van de literatuurstudie is vervolgens een toetsingskader voor succes, innovatie en lerende organisaties geformuleerd dat als interviewleidraad fungeerde voor de gesprekken met de belangrijkste betrokkenen (stakeholders) van dit project.

Als tweede heeft een dossierstudie plaatsgevonden. De bestaande dossiers gaven inzicht in het proces van de totstandkoming van de biblioservicebus. Als laatste heeft een aantal open interviews plaatsgevonden met de belangrijkste betrokkenen (private en publieke partijen). Dit waren de projectmanagers bij de Zeeuwse Bibliotheek en Logica CMG, de verantwoordelijke Gedeputeerde van de provincie Zeeland, de betrokkenen bij de Rabobank en twee medewerkers van de provincie.

De gesprekken waren semi-gestructureerd (aan de hand van een interviewleidraad met gespreksonderwerpen) en zijn face-to-face afgenomen. Eén gesprek (met de Gedeputeerde) was telefonisch. De gegevens zijn op kwalitatieve wijze geanalyseerd, dat wil zeggen aan de hand van een analyseschema waarin de antwoorden per onderdeel (primaire succesfactoren, secundaire succesfactoren, sterke kanten en zwakke kanten van het project, innovatieve karakter e.d.) zijn samengevat en nader ingedeeld in categorieën. Als laatste hebben de onderzoekers een bezoek gebracht aan de biblioservicebus, terwijl deze operationeel was.

De vragen die beantwoord dienden te worden, luiden als volgt:

- 1 Hoe kwam de biblioservicebus tot stand?
  - Wie waren initiatiefnemers en wie heeft de partijen bijeengebracht?
  - Wat was de samenwerkingsvorm?
  - Hoe is het project uitgevoerd en hoe is financiering geregeld?
- 2 Wat zijn de resultaten tot op heden geweest?
  - Wat waren de doelstellingen?
  - Hoe verhouden de doelstellingen zich tot de resultaten, zoals het gebruik van de biblioservicebus?

- Hoe oordelen de gebruikers en de stakeholders over de biblioservicebus?
  - Was innovatie een doel?
  - Wat zijn de financiële resultaten geweest?
- 3 Wat zijn de belangrijkste succesfactoren?
- Welke succesfactoren worden genoemd in de literatuur over publiekprivate samenwerking (PPS)?
  - Wat zijn de succesfactoren volgens de stakeholders in dit project?
  - Is destijds door de stakeholders beschreven wanneer sprake zou zijn van een succes?
  - In welke opzichten is er sprake geweest van succes en van een innovatief project?
  - Zijn er ook zwakke kanten?
  - In welke opzichten is de biblioservicebus innovatief geweest?
- 4 Wat kan de provincie leren van dit project?

## Bijlage 5: Beschrijving proces totstandkoming biblioservicebus

In deze bijlage beschrijven we de wijze waarop de biblioservicebus tot stand is gekomen. Aan bod komen wie de initiatiefnemers waren en hoe zij bij elkaar zijn gebracht, de invulling van de samenwerking en de uitvoering met een tijdsplan. Deze bijlage is grotendeels gebaseerd op dossieronderzoek, en deels ook op wat tijdens de interviews met de betrokken partijen naar voren kwam.

### 5.1. Initiatief

Medio 2004 vond een afspraak plaats tussen de Zeeuwse Bibliotheek en de commerciële organisaties Raaf Open Systemen en Logica CMG. Tijdens die afspraak werd de basis gelegd voor het concept dat later de biblioservicebus zou gaan heten.

Raaf had in maart 2004, in het kader van het 'project vernieuwing bibliobus', de technische toepassing GPRS<sup>5</sup> gerealiseerd op de bibliobussen van de Zeeuwse Bibliotheek, waardoor in de bussen een draadloze verbinding met internet beschikbaar kwam. De reden daarvoor was dat hierdoor de administratie van het uitlenen rechtstreeks in het systeem van de Zeeuwse Bibliotheek gedaan kon worden, in plaats van op papier in de bus en daarna bijgewerkt in het systeem.

De Zeeuwse Bibliotheek was in de periode rond 2004 aan het nadenken over hoe de zogenaamde brede bibliotheek ook voor kleine kernen binnen bereik zou kunnen komen. Het concept van de brede bibliotheek is in Zeeland ontwikkeld en vloeit voort uit de landelijk ingezette bibliotheekvernieuwing. De bibliotheekvernieuwing heeft onder meer als doel om bibliotheken breder in de maatschappij te laten opereren. Dat zou onder meer kunnen door samenwerking met andere dan traditionele partners, door de ontmoetingsfunctie van bibliotheken te versterken en door een 'brede' informatiefunctie te krijgen. Tevens wordt 'cultureel ondernemerschap' van bibliotheken verwacht. Dat betekent dat bibliotheken worden gestimuleerd om ook op andere manieren inkomsten te genereren.

---

<sup>5</sup> General Packet Radio Service - een uitbreiding op het bestaande GSM-netwerk waardoor je continu online bent.

Een andere overweging van de Zeeuwse Bibliotheek was dat de afname door de gemeenten van bibliobussen onder druk stond, onder meer doordat gemeentebesturen voornemens waren om op bibliotheekwerk te bezuinigen. Het Thoelse bibliotheekbestuur zegde de bus op, kort nadat deze in de gemeente geïntroduceerd was. Ook het bibliotheekbestuur West-Zeeuws-Vlaanderen kondigde aan het contract per 1 juli 2006 op te zeggen.

In het document 'Bibliobusgegevens 2004'<sup>6</sup> wordt bovenstaande situatie geschetst (bibliotheekvernieuwing, GPRS en de bedreigingen van het bibliobuswerk) en wordt de koppeling gelegd met het uithollen van de leefbaarheid in kleine kernen: 'De Zeeuwse Bibliotheek heeft in het kader van het Project Vernieuwing Bibliobus een initiatief ontwikkeld dat inspeelt op de opdracht van de overheid tot bibliotheekvernieuwing en tevens kans biedt tot bijdragen aan het kleine kernenbeleid, namelijk de Biblioservicebus. De Zeeuwse Bibliotheek wil naast de bibliotheekfuncties ook andere dienstverlening gaan aanbieden in de bibliobus.'

Logica CMG is een samenwerkingspartner van Raaf. Ze werken samen op gebied van verbeteren van apparaten en technische toepassingen (ook wel het intelligenter maken van machines genoemd). Raaf nodigde Logica CMG uit om mee te gaan naar de afspraak bij de Zeeuwse Bibliotheek. Dat had twee redenen. Ten eerste werkte GPRS nog niet naar behoren op de bibliobussen. Ten tweede bood GPRS de mogelijkheid om ook andere internetdiensten zoals informatie, boeking en betaling op de bussen aan te gaan bieden. Dat zou kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de Zeeuwse Bibliotheek in het kader van de brede bibliotheek.

In het gesprek zijn bovengenoemde onderwerpen aan de orde geweest en is afgesproken door de drie partijen om verder na te denken over een concept waarbij de bibliobussen een breder aanbod aan producten en diensten aan zouden gaan bieden. Logica CMG kwam met het idee dat financiële diensten een onderdeel daarvan zouden kunnen vormen. In veel kleine kernen staan bankvoorzieningen namelijk ook onder druk. Raaf bracht in dat een uitbreiding van GPRS, Edge genaamd, mogelijk een verbetering zou opleveren in de verbinding. Wat hielp was dat de betreffende medewerker van Logica CMG affiniteit had met het onderwerp van voorzieningen in kleine kernen. Hij vond steun voor het idee binnen zijn eigen organisatie omdat men de Rabobank als klant al vanuit het verleden kende. In overleg met de Zeeuwse Bibliotheek is contact gezocht met Rabobank Nederland, die eveneens

---

<sup>6</sup> Dit document werd als bijlage meegestuurd bij de Leader+-aanvraag.



enthousiast raakte voor het concept.

De Rabobank heeft vanouds een groot marktaandeel op het platteland. Hoewel ook de Rabobank bankfilialen heeft gesloten de afgelopen vijftig jaar, is dit, naar eigen zeggen, beduidend minder geweest dan andere banken. De Rabobank houdt een gedeelte van de, feitelijk onrendabele, bankfilialen op het platteland open. In de kernen waar de bankvoorzieningen wel geschrapt zijn, of waar nooit voorzieningen zijn geweest, zou de biblio-servicebus een manier zijn voor de Rabobank om toch klanten te bereiken.

Op basis van het algemeen gedeelde enthousiasme is eind juli/ begin augustus 2004 een eerste opzet van het concept op papier gezet. Daarin wordt aangekondigd dat de Zeeuwse Bibliotheek, specifiek voor kleine kernen, in de bibliobus ook niet-bibliothecaire dienstverlening wil gaan aanbieden, te weten:

- Voorlichting van organisaties zoals gemeente, politie, toeristische organisaties, milieu- en natuurorganisaties.
- Producten die niet meer in de kernen worden aangeboden, zoals geldautomaat, verkoop van postzegels en strippenkaarten.
- Producten als theatertickets.

Er wordt in de dossiers melding van gemaakt dat de provincie Zeeland bereid is gevonden het schrijven van een businessplan voor het concept te bekostigen. Tevens wordt gemeld dat de Rabobank geïnteresseerd is, en dat wordt bekeken of de Rabobank de investeringskosten voor de aanpassing van de bus en van de techniek zou willen bekostigen. Voor geïnteresseerde leveranciers van informatie zou het betekenen dat alleen de exploitatiekosten zouden moeten worden bekostigd.

In de opzet is een tijdsplan opgenomen:

- |                                    |                      |
|------------------------------------|----------------------|
| • Verwerving subsidie businessplan | juli/ augustus 2004  |
| • Afstemming samenwerkingspartners | augustus 2004        |
| • Realisatie businessplan          | oktober 2004         |
| • Verwerving budget project        | vanaf oktober 2004   |
| • Pilot                            | eerste kwartaal 2005 |

De opzet is verstuurd naar de gemeenten Schouwen-Duiveland, Veere en Noord-Beveland. Deze gemeenten bestaan grotendeels uit kleinen kernen (en waren al afnemer van de bibliobus).

## 5.2. Samenwerkingsvorm

Als samenwerkingsvorm is voor een projectorganisatie gekozen met een stuurgroep, projectmanagers en een werkgroep. Tussen de deelnemende partijen is een samenwerkingsovereenkomst getekend.

Er is sprake van drie soorten relaties in de organisatie van het project:

- Samenwerkingsrelaties op basis van gelijkwaardigheid tussen leden van de projectorganisatie: tussen leden van de stuurgroep onderling, tussen werkgroepleden onderling en tussen projectmanagers onderling.
- Relaties van aansturing en verantwoording tussen stuurgroep, projectmanagers en werkgroep.
- Formele relatie tussen opdrachtgever (Zeeuwse Bibliotheek) en opdrachtnemers. Het gaat dan om de relatie tussen de Zeeuwse Bibliotheek en Logica CMG, waarbij Logica CMG uitvoerder van werkzaamheden is.

Het begin van de samenwerking tussen de Zeeuwse Bibliotheek, Logica CMG en Raaf kan gekarakteriseerd worden als een gelijkwaardige relatie zonder dat er financiële verplichtingen zijn aangegaan. Door het aanvragen en toekennen van de eerste gelden, de provinciale subsidie voor het maken van het businessplan, krijgt de samenwerking tussen Logica CMG, Raaf en de Zeeuwse Bibliotheek het aspect van een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer erbij. De Zeeuwse Bibliotheek is de aanvrager van de subsidie bij de provincie en de opdrachtgever van Logica CMG (met Raaf Open Systemen als een onderaannemer van Logica CMG). Je zou dit het begin van de publiekprivate samenwerking kunnen noemen (volgens het Groenboek Europese Unie, zoals dat in bijlage 3 staat beschreven). De samenwerking voldoet aan een deel van de vereisten voor PPS, namelijk:

- Er wordt het begin gemaakt met een relatief langdurige samenwerking tussen een publieke en private partijen.
- Alhoewel Logica CMG en Raaf betaald worden, investeren beide partijen ook door extra inzet van uren en expertise. Er is dus tot op zekere hoogte sprake van een gedeelde financiering. Zeker als de Rabobank betrokken wordt, gaat de private sector veel investeren.
- Vanwege investeringen die niet (meteen) renderen en onzekerheid over verdere financiering is sprake van risicodeling tussen de publieke en de private partijen.

De organisatie, zoals die in het document waarin de business case werd uitgewerkt staat beschreven, werd als volgt ingericht:

- 1 **Stuurgroep.** De stuurgroep is verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van het project. De beoogde leden zijn: Professor Kersten, mw. mr. Huisman (directeur Zeeuwse Bibliotheek), dhr. De Hooge MBA (Rabobank Walcheren/ Noord-Beveland), dhr. Schippers (wethouder gemeente Noord-Beveland), dhr. Renden (wethouder gemeente Schouwen-Duiveland) en dhr. Van Heukelom (gedeputeerde provincie Zeeland).
- 2 **Projectmanagers.** De projectmanagers zijn verantwoordelijk voor het aansturen, het voorbereiden, de ontwikkeling, het bewaken van de voortgang, de kwaliteit en het evalueren van het project. Projectmanagers zijn belast met interne en externe informatievoorziening, rapporteren en leggen verantwoording af aan de stuurgroep. In ieder geval neemt de inhoudelijk/bibliotheekmanager deel aan de stuurgroep namens de projectmanagers. Er zijn drie projectmanagers met elk een eigen functie: de technisch manager (dhr. ing. Van den Hoek, Raaf), de infrastructuur/architectuurmanager (dhr. Den Ouden, Logica CMG) en de inhoudelijk/bibliotheekmanager (mw. Van Zanten, Zeeuwse Bibliotheek).
- 3 **Werkgroep.** De werkgroep draagt zorg voor de uitvoering van het project. In de werkgroep zitten in ieder geval: dhr. ing. Meijers (Zeeuwse Bibliotheek), dhr. Fransooi (Zeeuwse Bibliotheek), dhr. ing. Verhulst MBA (Rabobank Nederland) en dhr. Van Eijzeren (Rabobank Walcheren-Zuid).

In de uitvoering van het project is dus sprake van een publiekprivate samenwerking. In de stuurgroep zitten meer publieke partijen dan private partijen (vier en twee respectievelijk). Twee van de drie projectmanagers vertegenwoordigen private partijen. De projectmanager van de publieke partij is in ieder geval deelnemer aan de stuurgroep en heeft dus een bijzondere extra rol. De werkgroep bestaat voor de helft uit publieke en voor de helft uit private partijen, waarbij wordt opgemerkt dat het aantal werkgroepleden nog uitgebreid zou kunnen worden.

Uit de notulen van de meeste recente stuurgroepvergadering (7 februari 2007) blijkt dat de stuurgroep, naast enkele persoonlijke wisselingen, in de oorspronkelijke samenstelling is blijven bestaan met één uitbreiding. De gemeente Veere, die per 1 januari 2006 ook de biblioservicebus is gaan afnemen, is vertegenwoordigd met een wethouder, de heer J. Melse.

Van de drie projectmanagers is rol van technisch manager gaandeweg het project op de achtergrond gekomen. Het technische gedeelte is gaandeweg overgegaan naar de reguliere ICT-afdeling van de Zeeuwse Bibliotheek.

Alhoewel in formele zin de Zeeuwse Bibliotheek de opdrachtgever was voor de uitvoering van het project is in de praktijk de ervaring van zowel Logica CMG en de Zeeuwse Bibliotheek dat op basis van gelijkwaardigheid werd samengewerkt.

Voor Logica CMG vielen belangen samen: als lid van de stuurgroep was het (alhoewel formeel de Zeeuwse Bibliotheek opdrachtgever was) medeverantwoordelijk voor het inhuren van Logica CMG voor het projectmanagement.

### 5.3. Contracten

Naast de samenwerking tussen partijen in de projectorganisatie wordt er samengewerkt met opdrachtnemende partijen en met afnemers van de biblio-servicebus.

Met de opdrachtnemende partijen zijn samenwerkingscontracten gesloten. Het gaat om de volgende partijen:

- Allévo
- CBK Zeeland
- CCV Holland
- Cinecity
- Connexion
- CWI
- De Drvkkery
- EFT Systems Nederland
- GGD Zeeland
- Initial Varel Alarmcentraleservice (dienstverleningscontract)
- Stichting Het Klaverblad Zeeland
- MEE Zeeland
- NS Groep
- Tempo-Team
- VVV Walcheren/ Noord-Beveland
- VVV Schouwen-Duiveland
- TPG Post (overeenkomst verkooppunt)

De samenwerking met Telfort is een brief vastgelegd. De samenwerking met de politie is niet op papier vastgelegd. De samenwerking met het Jongeren Informatie Punt bestaat voornamelijk uit het verstrekken van folders en een link naar hun site; hiervoor was geen contract noodzakelijk.

De afnemers van de biblioservicebus zijn de gemeenten Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland en Veere. Met hen zijn subsidieovereenkomsten gesloten en die zijn in brieven vastgelegd. Met de gemeente Noord-Beveland is daarnaast een samenwerkingscontract gesloten (waarin staat dat in de biblioservicebus voorlichting wordt gegeven over de gemeente en dat hun logo op de bus komt te staan). Later is beslist dat dit niet nodig was voor de andere gemeenten omdat in de subsidieovereenkomsten de meeste zaken al geregeld waren.

## 5.4. Uitvoering

De periode van het eerste idee tot de oplevering van de biblioservicebus heeft ongeveer 15 maanden in beslag genomen. Ondanks dat de financiering nog niet helemaal rond was heeft men het project doorgezet. Dit kan verklaard worden door het enthousiasme van de deelnemende partijen en het vertrouwen dat men had in het concept. Gedurende het hele project is de bus actief gepromoot. Dit leidde tot landelijke publiciteit en winst van een aantal prijzen.

Het tijdsplan zoals dat in eerste instantie werd gehanteerd (zie 5.1) is lopende het project een aantal maanden vertraagd. Daarbij wordt opgemerkt dat toen nog het idee bestond om een bestaande bus om te bouwen. Later werd beslist dat een geheel nieuwe truck met oplegger zou worden aangeschaft en ingericht.

De volgende momenten waren belangrijk in de uitvoering van het project:

- Verstrekking subsidie businessplan september 2004
- Verstrekking subsidie Beleidskader Sociale Zorg juni 2005
- Oplevering biblioservicebus september 2005
- Officiële ingebruikname (Noord-Beveland en Schouwen-Duiveland) in aanwezigheid Commissaris van de Koningin 30 oktober 2005

- Verstrekking subsidie Leader+ november 2005
- Deelname gemeente Veere 1 januari 2006
- Verhoging exploitatiebijdrage Rabobank oktober 2006

Daarbij wordt opgemerkt dat de provinciale subsidie van het provinciale Beleidskader Sociale Zorg een teken van vertrouwen was voor de Rabobank om definitief mee te gaan doen.

De biblioservicebus heeft, dankzij actieve promotie vanuit de projectorganisatie, veel publiciteit gegenereerd. De belangrijkste voorbeelden:

- Presentatie wereldconferentie bibliotheken in Oslo augustus 2005
- Deelname 50+ beurs Utrecht september 2005
- Landelijke bibliobussendag Den Haag: winnaar publieksprijs 2005 september 2005
- Deelname aantal evenementen van Rabobank
- Aantal presentaties Leader+-conferentie Bergen, NH januari 2006
- Winnaar plattelandstrofee Dag van het Platteland. Toegekend door minister Veerman juni 2006
- Aanwezigheid symposium gemeente Noord-Beveland voor toeristische ondernemers zomer 2006
- Aanwezigheid groot aantal lokale, culturele en toeristische evenementen zomer 2006
- Het tv-programma Kassa! besteedt in positieve zin aandacht aan de bus februari 2007

De opdracht om het concept van de biblioservicebus ook landelijk onder de aandacht te brengen ligt onder meer besloten in de toekenning van de subsidie Beleidskader Sociale Zorg. Daarin staat: “Wij beschouwen dit project als een pilotproject met een provinciale en mogelijk ook landelijke uitstraling. Dit impliceert dat u de resultaten van uw project dient over te dragen aan bibliobusdiensten in andere gemeenten in Zeeland. U dient dit inzichtelijk te maken door bijvoorbeeld, naast publicaties in magazines en dagbladen, verspreiding van een inhoudelijk verslag van uw bevindingen.”

## 5.5. Vervolgacties

Eind 2005 is een eerste overleg tussen mw. Huisman, dhr. Kersten en dhr. De Jager over een mogelijke 'landelijke uitrol' van het concept en het vormen van een rechtspersoon daarvoor. Dat laatste blijkt uiteindelijk niet haalbaar. De wens tot landelijke uitrol blijft bestaan, onder andere gevoed door belangstelling van derden.

Op 26 april 2006 is vóór de bus een petitie aangeboden aan vaste (2de) kamercommissie LNV met het voorstel om het concept van de biblioservicebus als landelijk model te aanvaarden. Dat was ter gelegenheid van de zogenaamde rondetafelconferentie Vitaal Platteland.

In september 2006 wordt in een bijlage bij de voortgangsrapportage Leader+ melding gemaakt dat meerdere provincies en gemeenten belangstelling tonen voor de biblioservicebus en soms een bezoek brengen aan de bus.

In oktober 2006 wordt in een stuurgroepoverleg tussen de Zeeuwse Bibliotheek, provincie Zeeland, Logica CMG, Rabobank Nederland en de lokale Zeeuwse Rabobanken verder gesproken over de landelijke uitrol van de biblioservicebus. In het document dat ter voorbereiding wordt verstuurd wordt melding gemaakt van de landelijke belangstelling (ministers, provincies, provinciale bibliotheken). Afgesproken wordt om de ministeries van OCW en LNV te benaderen, te onderzoeken in hoeverre structuurfondsen uit Brussel aangesproken kunnen worden en de contacten met andere provincies te verdiepen.

Tevens wordt afgesproken om het project (vervroegd) te evalueren en aanbevelingen te doen. Alle deelnemende partijen zijn nog steeds enthousiast over de biblioservicebus en zijn van mening dat het een succes is.

## Bijlage 6: Doelstellingen en resultaten

Deze bijlage beschrijft de resultaten van de biblioservicebus. Deze worden afgezet tegen de gestelde doelen. Voor de doelstellingen is gebruik gemaakt van de beschikbare dossiers met de subsidieaanvragen. Voor de resultaten is gebruik gemaakt van de gebruikersevaluatie van de biblioservicebus die de Zeeuwse Bibliotheek zelf heeft uitgevoerd<sup>7</sup>. Verder is gebruik gemaakt van het businessplan, het communicatieplan en het eindrapportageformulier Leader+.

### 6.1. Hoofddoelstellingen

In de subsidieaanvraag voor het businessplan (juli 2004) is de volgende doelstelling van het project gegeven:

“Door gebruik te maken van de mobiele bibliotheekvoorziening naast reguliere bibliotheekfuncties, ook niet specifieke bibliotheekdiensten te realiseren om te voorzien in de behoefte van inwoners en gemeenten om de leefbaarheid in kleine kernen in stand te houden.”

In het uiteindelijke businessplan (voorjaar 2005) wordt als doel van de omvorming van de bibliobus tot een biblioservicebus als volgt beschreven:

“(…) een bijdrage te leveren aan de verhoging van de kwaliteit van de leefbaarheid van kleine kernen en de versterking van de rol van bibliotheek als open, ondernemende organisatie die midden in de samenleving staat.”

In de aanvraag Beleidskader Sociale Zorg (april 2005) is de volgende doelstelling geformuleerd:

“(…) behoud en versterking van de sociale cohesie op het platteland door in te spelen op de verschraving van het voorzieningenniveau door de realisatie van een biblioservicebus met diensten die niet of nauwelijks meer in kleine kernen te verkrijgen zijn.”

---

<sup>7</sup> Evaluatie Biblioservicebus – concept 02/02/07.



In de Leader+-aanvraag (juni 2005) staat de volgende doelstelling van het project:

“Verbetering leefbaarheid van kleine kernen in Zeeland door het optimaliseren van de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen. Bevorderen van gelijke kansen door aanbod aan de doelgroepen: jongeren, jeugd en in mobiliteit gehinderde personen.”

De doelstelling is dus een aantal maal aangepast. De grootste gemene deler in de verzameling doelstellingen is dat de bibliobus moet bijdragen aan het vergroten (of in stand houden) van de leefbaarheid (of sociale cohesie) in kleine kernen (of op het platteland).

## 6.2. Andere doelstellingen

Een meer concrete doelstelling die in het communicatieplan van augustus 2005 staat is: “Het percentage van de bevolking dat de bibliobus gebruikt in iedere kern verhogen van 15 naar 20%.” Deze gebruikers hoeven dan niet per se lid te zijn van de bibliotheek. Het is overigens niet zeker dat 15% van de bevolking de bibliobus gebruikte. Het gehanteerde percentage is gebaseerd op het bibliotheeklidmaatschap van inwoners van kernen waar een reguliere bibliobus stopt is (ongeveer 15%). (Ter vergelijking: het lidmaatschap van bibliotheken met een vaste vestiging is landelijk ongeveer 30%).

In de diverse documenten (onder meer de subsidieaanvragen) komt nog een groot aantal andere doelstellingen aan de orde. Die zeggen onder meer wat over de klanten die men wenst te bedienen, ‘mededoelstellingen’ en het aspect van innovatie.

Er dient bij de klanten een onderscheid te worden gemaakt tussen:

- 1 Doelgroepen; de individuele gebruikers van de bus.
- 2 Afnemers van de bus; gemeenten.
- 3 Leveranciers van producten en diensten.

### *Doelgroepen*

In de subsidieaanvraag voor het businessplan wordt gemeld dat de bibliobus vooral voorziet in de behoefte van basisschooljeugd. In het uiteindelijke businessplan wordt daar de groep ‘in mobiliteit gehinderde personen’ aan

toegevoegd. In de subsidieaanvraag businessplan wordt gesteld dat door de verbreding van functies nieuwe doelgroepen zouden moeten worden aange-trokken. In het businessplan wordt de verwachting uitgesproken dat met name niet-werkende volwassenen gebruik zullen gaan maken van de biblio-servicebus. Niettemin worden meerdere doelgroepen onderscheiden: volwas-senen, ouderen, jongeren, basisschooljeugd, toeristen en in mobiliteit gehin-derde personen. Tevens wordt toegevoegd dat gezien de sociale en demogra-fische verschillen per kern en het uiteenlopende voorzieningenniveau per kern, maatwerk geleverd zal worden.

### *Afnemers*

In het businessplan worden gemeenten niet expliciet genoemd als mogelijke afnemers van de biblioservicebus. De deelnemende gemeenten hebben echter een meerjarige subsidieovereenkomst met de Zeeuwse Bibliotheek en wor-den daarin als afnemers aangemerkt. Voorts wordt het initiatief geplaatst bin-nen de strategie van gemeenten, waarbij zij diensten aanbieden via de bus (informatiemateriaal, folders en informatie via de zuil):

“Voor gemeenten biedt dit initiatief een kans bij uitstek om het gewenste integrale beleid te realiseren. Allerlei dwarsverbanden tussen gemeentelijke beleidsterreinen kunnen ontstaan waarbij de bibliotheek als katalyserend instrument een rol speelt, uiteraard gebaseerd op de kernfunctie van de bibli-otheek. Daarnaast vormt de Biblioservicebus een middel om de afstand tus-sen gemeentelijke overheid en de burger te verkleinen: de gemeente komt naar u toe.”

### *Leveranciers*

Het businessplan gaat ook in op de te verwachten bijdrage die de biblioser-vicebus aan de sociale cohesie levert:

“Bibliotheeken spelen een rol bij het stimuleren van gemeenschapsvor-ming en bij het verbeteren van contact tussen burgers en gemeente.”

Daarnaast geeft het businessplan aan dat de biblioservicebus, voor organisa-ties die te maken krijgen met een afkalvend distributienet en stijgende distri-butiekosten, een oplossing kan zijn omdat het een gezamenlijke dienst is. Als één van de overwegingen om mee te doen wordt genoemd dat je hierdoor het imago van een innovatief bedrijf of instelling kan krijgen.

Het overzicht van producten en diensten die in de biblioservicebus aangeboden zouden kunnen worden, verschilt van document tot document. Een aantal producten (bibliotheekvoorzieningen, pinautomaat en postzegels) blijft ongewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke insteek.

Dat producten en diensten in de biblioservicebus kunnen wisselen is voor de Zeeuwse Bibliotheek een belangrijk uitgangspunt. Op basis van behoefteonderzoek en daadwerkelijk gebruik moet volgens de Zeeuwse Bibliotheek bepaald worden welke producten en diensten in de bus gewenst zijn. Dit gebeurt door in overleg met bestaande en potentiële partijen te inventariseren wat mogelijke diensten kunnen zijn.

Steeds wordt in de documenten een tweedeling gemaakt tussen fysieke producten en diensten (pinautomaat, postzegels, strippenkaarten, telefoonkaarten, et cetera) en informatie die via de informatiezuil is te raadplegen (OV-informatie, VVV-informatie, lokale agenda's, et cetera).

### *Mededoelstellingen*

In de subsidieaanvraag voor het businessplan wordt nog een aantal 'mededoelstellingen' geformuleerd:

- Verbreden maatschappelijk draagvlak
- Nieuwe inkomsten genereren voor het bibliotheekwerk
- Imagoverbetering van de bibliobus
- Kansen creëren voor andere organisaties om in kleine kernen dienstverlening aan te bieden
- Cultureel / recreatief aanbod ook in kleine kernen

In het uiteindelijke businessplan komen de laatste twee min of meer terug:

“In het kader van vernieuwend bibliotheekbeleid staat de ontwikkeling van de openbare bibliotheek naar een open, ondernemende organisatie die midden in de samenleving staat en die nauwe relaties heeft met andere instellingen, centraal. In dit verband moet gedacht worden aan samenwerkingsverbanden met educatieve, culturele en welzijnsorganisaties maar ook aan de ontwikkeling van een cultureel ondernemerschap waarbij ook partners buiten de non-profitwereld kunnen worden betrokken.”

Het punt van imagoverbetering staat niet in het businessplan maar wordt wel weer naar voren gehaald in het communicatieplan voor het project uit augustus 2005. Daarin wordt gezegd dat doelstellingen van de biblioservicebus het verhogen van de naamsbekendheid en het verbeteren van het imago zijn. Dit wordt uitgelegd als het informeren van de doelgroepen over de nieuwe identiteit van de bus. Opgemerkt wordt: “Er is geen vooronderzoek (nulmeting) gedaan naar de huidige naamsbekendheid en imago. Kwantificeren van de doelstelling is gewenst.”

Tenslotte: in de subsidieaanvraag voor het businessplan wordt als financieel aandachtspunt genoemd:

“(..) in hoeverre resultaat uiteindelijk winstgevend of verliesdragend mag zijn, of dat kostenvermindering van huidige vermindering [sic] centraal staat.”

Uit bovenstaande zou kunnen worden afgeleid dat kostenbesparing op de toenmalige bibliobus als doelstelling overwogen is. In latere plannen komt dit streven niet meer terug.

### *Innovatie*

In de aanvraag voor het businessplan wordt meerdere malen gerept van een innovatie. Er wordt echter niet toegelicht in welke opzichten de biblioservicebus innovatief zou zijn. Er wordt in de businesscase alleen gesproken over een ‘actuele innovatie van het openbaar bibliotheekwerk in Nederland’. De bibliotheekinnovatie heeft als uitgangspunten (volgens het advies van de stuurgroep Meijer):

- Onbelemmerde toegang voor iedere burger.
- Culturele diversiteit.
- Pluriforme en onafhankelijke informatievoorziening.
- Eisen ten aanzien van het gebruik van informatie- en communicatietechnologie
- Goede relaties met culturele, educatieve en sociaal-maatschappelijke instellingen.

De biblioservicebus voldoet gedeeltelijk aan de uitgangspunten: de bus vergroot de toegankelijkheid, biedt verscheidene vormen van informatie, maakt gebruik van ICT en is gebaseerd op samenwerking met een groot aantal instellingen, waaronder die hierboven bedoelde.

De Edge-techniek wordt in het document 'Bibliobusgegevens 2004' genoemd en in de uitwerking van de businesscase. Er wordt niet gesteld dat gebruik van Edge een innovatie zal betekenen. Wel wordt in 'Bibliobusgegevens 2004' geschreven:

“Met EDGE kunnen de plannen tot verbreding van de dienstverlening van de bibliobussen nog beter gerealiseerd worden.”

### 6.3. Resultaten: gebruik

Het succes van het gebruik van de biblioservicebus valt op verschillende manieren te bepalen: het aantal bezoekers, de producten en diensten die ze gebruiken, de tevredenheid over de biblioservicebus, de beschikbaarheid van de bus en de plannen die er zijn om het gebruik te vergroten.

De biblioservicebus is in twintig kernen te vinden in de gemeenten Kapelle, Schouwen-Duiveland, Noord-Beveland en Veere. Hij doet iedere kern één of twee keer per week aan, op werkdagen. In een aantal kernen komt hij 's avonds. Het was een eis van de Rabobank dat de bus alleen rijdt in kernen waar geen banken en/of pinautomaten zijn. Deze afspraak is niet vastgelegd en in de huidige praktijk blijkt er minder strikt aan te worden vastgehouden door de Rabobank (zie onder meer 6.4, inzet biblioservicebus in wijken Middelburg). De kernen die de bus nu aandoet hebben geen van allen meer dan 3.000 inwoners. Meer dan 70% heeft minder dan 1.500 inwoners.

Tabel 4.1

#### Standplaatsen en statijden (m.i.v. 1 januari 2007)

	Aantal kernen	Aantal kernen één uur per week	Aantal kernen twee uur per week	Aantal kernen met een uur avondopening
Gemeente Kapelle	1	1	-	-
Gemeente Schouwen-Duiveland	9	9	-	2
Gemeente Noord-Beveland	6	2	4	4
Gemeente Veere	4	4	-	-

Bron: folder biblioservicebus 'Zeg het maar! Waarmee kunnen we u van dienst zijn?'

In de ‘Evaluatie Biblioservicebus – concept 02/02/07’ wordt aanbevolen om andere gemeenten te laten deelnemen en de statijden van de bus uit te breiden. Dat wil men om te kunnen komen “(...) tot een verbreding van een concept van bibliotheekwerk dat toegevoegde waarde heeft voor inwoners van kleine dorpen op het platteland.”

De bekendheid met de biblioservicebus bij de bewoners van het landelijke gebied in de deelnemende gemeenten (dus zowel gebruikers als niet-gebruikers) is groot. In een onderzoek door de Rabobank uitgevoerd is deze 51%, in een onderzoek van de Zeeuwse Bibliotheek 93%. Het grote verschil wordt verklaard door een verschil in vraagstelling. De Zeeuwse Bibliotheek heeft gevraagd naar de naamsbekendheid van de biblioservicebus, de Rabobank heeft gevraagd naar de bekendheid met de verkrijgbaarheid van een aantal producten en diensten in de biblioservicebus.

De biblioservicebus wordt door de meeste mensen die bekend zijn met het concept gezien als een plaats waar je boeken kunt lenen. Een veel kleiner deel van hen associeert de biblioservicebus met dienstverlening/ extra service, en een nog kleiner deel met pinnen (bron: Evaluatie Biblioservicebus – concept 02/02/07). De Zeeuwse Bibliotheek trekt daaruit de conclusie dat de nieuwe mogelijkheden van de bus nog onvoldoende bekend zijn en dat het nodig is dat zij een beter PR-beleid ontwikkelt voor de biblioservicebus.

Het aantal bezoekers van de biblioservicebus is ongeveer 600 per week. Dat is gemiddeld 25 klanten per uur statijd. De biblioservicebus is soms aanwezig bij lokale evenementen. Dan stijgt het aantal bezoekers tot 1.000 per week. Het bezoek van evenementen gebeurt om de naamsbekendheid van de bus te vergroten. Tevens wordt dit gedaan om invulling te geven aan de ontmoetingsfunctie.

Het is op basis van de aanwezige dossiers en gevoerde gesprekken niet vast te stellen of het gebruik van de biblioservicebus is gestegen ten opzichte van het gebruik van de vroegere bibliobus. Wel wordt in de ‘tussenrapportage Biblioservicebus Zeeland’ van oktober 2006 gemeld dat het aantal inlichtingenvragen aan medewerkers is verdubbeld ten opzichte van de vroegere bibliobus. Dit wordt verklaard door vragen over diensten van samenwerkingspartners (de betaalautomaat en de informatiezuil).

Het aantal uitleningen is (volgens de Zeeuwse Bibliotheek in het stuurgroepverslag van 14 juni 2006) stabiel.

De Zeeuwse Bibliotheek heeft zich ten doel gesteld dat 20% van de inwoners van de kleine kernen die aangedaan worden door de biblioservicebus gebruik maakt van de bus. Deze gebruikers hoeven dan niet per se lid te zijn van de bibliotheek. Uit intern onderzoek van de Zeeuwse Bibliotheek blijkt dat 25% van de markt (inwoners van kleine kernen) gebruik maakt van de bus, waarbij nog ruimte voor groei bestaat<sup>8</sup>.

De gebruikers van de biblioservicebus zijn voor het overgrote deel vrouw (88%), zo blijkt uit onderzoek dat de Zeeuwse Bibliotheek in de bus heeft uitgevoerd. Meer dan de helft van respondenten in het onderzoek heeft een gezin met kinderen. De meeste respondenten zijn huisvrouw, slechts een klein deel werkt. De grootste groep gebruikers is tussen de 38 en 52 jaar oud (35,5%). Daarna is de groep tussen de 52 en 67 de grootste (26,9%). De groep 67+ is met 19,3% vertegenwoordigd. Samen is dit ruim 81% van de gebruikers.

In het verslag van de business case staat dat de oorspronkelijke doelgroepen van de bibliobussen basisschooljeugd en in mobiliteit gehinderde personen zijn. Met de uitbreiding van de dienstverlening verwacht men dat ook veel niet-werkende volwassenen van de bus gebruik gaan maken. Die verwachting lijkt uitgekomen te zijn. Overigens is voor in mobiliteit gehinderde personen een rolstoellift en –ingang aan de achterkant van de bus gemaakt. Hiervan wordt vooralsnog één keer per week gebruik gemaakt.

Gebruikers van de biblioservicebus komen er om boeken te lenen (100%), geld te pinnen (43%), postzegels te kopen (38%), Cd's, Dvd's en games te lenen (30%) en de chipknip op te laden (28%) (volgens het onderzoek in de bus<sup>9</sup>). De helft van de ondervraagden zou graag zien dat je er post zou kunnen afgeven. Verder zijn er weinig diensten of producten die de gebruikers missen.

Er is tevens onderzocht welke producten en diensten uit de biblioservicebus door de inwoners van desbetreffende kleinen kernen in een periode van een jaar gebruikt zijn. Het gaat dan zowel om gebruikers en niet-gebruikers (hetgeen betekent dat men de producten of diensten ook elders kan hebben verkregen). Dit geeft een indicatie van producten en diensten die potentieel in de biblioservicebus zouden kunnen worden aangeboden. Het blijkt dat de

---

<sup>8</sup> Evaluatie van de biblioservicebus in Zeeland 2006

<sup>9</sup> Evaluatie Biblioservicebus – concept 02/02/07.

volgende zaken bovenaan staan: postzegels kopen (97%), geld pinnen (96%), ansichtkaarten kopen (83%), poststukken verzenden (68%) en beltegoed opwaarderen (60%). Dit geeft een indicatie van welke zaken de bewoners in groten getale zouden kunnen afnemen bij de biblioservicebus. Een boek of tijdschrift lenen wordt door 37,6% genoemd. (Bron: marktonderzoek Zeeuwse Bibliotheek, samen met NS).

Van de informatiezuil maken bezoekers onvoldoende gebruik, volgens de Zeeuwse Bibliotheek. Dat komt enerzijds door onbekendheid met de mogelijkheden, anderzijds met de soms gebrekkige verbinding. Een door het Ministerie van Economische Zaken gesubsidieerd onderzoek moet voor dit laatste een oplossing vinden.

De tevredenheid van de gebruikers met (het aanbod van) diensten en producten is groot. Men is op een enkele uitzondering na tevreden tot zeer tevreden. Wel is de informatiezuil regelmatig traag en zijn soms problemen met pinnen. Dit wordt veroorzaakt door de gebrekkige verbinding van de draadloze technologie in dunbevolkte gebieden. Er is nu een subsidie van 20.000 euro verstrekt door het Ministerie van Economische Zaken om een oplossing te vinden voor dit probleem.

Naast het reguliere rooster van de biblioservicebus, wordt de bus ook ingezet voor bijzondere doelgroepen. Zo worden zogenaamde pinmorgens georganiseerd bij verzorgingstehuizen. Ook wordt de bus ingezet bij evenementen. Zo is de bus op een symposium voor ondernemers in de toeristenindustrie gepresenteerd als voorziening voor toeristen. Daarnaast wordt de bus regelmatig uitgenodigd op symposia op gebied van ICT, welzijnsbeleid en kleine kernenbeleid.

## 6.4. Voornemens

De gemeente Noord-Beveland en de Zeeuwse Bibliotheek hebben na overleg het voornemen uitgesproken om de biblioservicebus positioneren als mobiel service-, ontmoetings- en cultuurpunt voor de kleine kernen daar. Door het verder ontwikkelen van de ontmoetingsfunctie krijgt de bus een sterkere maatschappelijke rol in kleine kernen. Dat heeft ertoe geleid dat de bus ingezet is bij bijvoorbeeld een themaweek ('week van het leren') of bij andere bijzondere gelegenheden ('introductie nieuwe inwoners gemeente').



De gemeente Middelburg en de lokale Rabobank (Walcheren / Noord-Beveland) willen de biblioservicebus inzetten in de wijken van Middelburg. Dit was een idee van de gemeente Middelburg waar de Rabobank enthousiast over was. Het is nu de wens om dit ook in Vlissingen te gaan doen.

Gedeputeerde Van Heukelom heeft het idee gelanceerd om een zogenaamde onderwijsbus ontwikkelen, speciaal gericht op schoolgaande jeugd. De oorspronkelijke bibliobus was sterk gericht op jeugd. Door de verbreding van de bus stopt hij in sommige kernen niet meer voor scholen. Dat is echter voor de Zeeuwse Bibliotheek wel een belangrijk doel. Onder andere de gemeente Veere heeft interesse voor zo'n onderwijsbus.

De Zeeuwse Bibliotheek stelt zich verder ten doel om nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan en nieuwe (digitale) diensten aan te gaan bieden. Daarbij kan gedacht worden aan de loketfunctie van gemeenten en provincie op het gebied van cultuur (verkoop theatertickets), zorg en welzijn (jeugdzorg) en toerisme (attractieparken als Neeltje Jans en Arsenaal).

Alle bovengenoemde initiatieven dragen volgens de Zeeuwse Bibliotheek bij aan de doelstelling om bibliotheken breder in samenleving te laten opereren. Het feit dat de doelstelling ruim is geformuleerd is prettig; het geeft flexibiliteit aan de invulling.

## 6.5. Financiële resultaten

Om een indruk te krijgen van de financiële resultaten is het enerzijds van belang een beeld te krijgen van de feitelijke uitgaven en inkomsten, en anderzijds van hoe de financiële resultaten door de diverse stakeholders worden beoordeeld.

Uit de, door de accountant goedgekeurde, eindrapportage van Leader+ blijkt dat het projectresultaat € 288,32 negatief is (exclusief accountantskosten).

De ontvangsten van het project zijn € 690.014,- geweest. Dit splitst zich uit in:

Tabel 4.2

<b>Ontvangsten</b>	
Provincie Zeeland	€ 293.300,11
Rabobank	€ 138.843,21
Leader+	€ 82.400,89
Eigen bijdrage Zeeuwse Bibliotheek	€ 80.704,25
Gemeente Schouwen-Duiveland	€ 10.630,00
Gemeente Noord-Beveland	€ 6.175,00
Gemeente Veere	€ 3.595,00
Overige partijen	€ 77.245,54

De provinciale subsidie Beleidskader Sociale zorg betreft ad. 268.300,11 euro, daarnaast vernieuwingsproces bibliotheekwerk ad. 25.000 euro.

Bij de provincie Zeeland was de bereidheid tot subsidie groot. Dat kwam vanwege de provinciale doelstelling voor een vitaal platteland, het Beleidskader Sociale Zorg en de daaraan gekoppelde subsidiemogelijkheden voor servicepunten op het platteland.

De ontvangsten van ‘overige partijen’ zijn de eenmalige bijdragen van deelnemende bedrijven en non-profitorganisaties (zoals NS, Tempo-Team en Connexion).

De Zeeuwse bibliotheek ziet geen problemen ten aanzien van de reguliere exploitatie van de bibliobussen waaronder de biblioservicebus omdat dit is vastgelegd in meerjarige contracten met de gemeenten. Bij de provincie bestaat wel enige zorg of de exploitatie blijvend opgebracht kan worden, aangezien de meeste subsidies (waaronder Leader+) eenmalig waren. Tevens bestaat zorg of de initiële aanschaf- en inrichtingskosten voor volgende bussen (of de kosten als de huidige biblioservicebus aan vervanging toe is) nog gesubsidieerd zullen worden. Vervolgfinanciering van bijvoorbeeld Leader+ zal moeilijk zijn omdat het innovatieve karakter dan minder duidelijk zal zijn.

De Rabobank geeft aan ongeveer € 365.000,- aan de biblioservicebus te hebben uitgegeven. Dit bedrag bestaat uit de initiële bijdrage van Rabobank Nederland aan de pilot (ongeveer € 140.000,-) en de bijdrage in de exploita-

tie van zowel Rabobank Nederland als de Rabobank Walcheren/ Noord-Beveland (de exploitatiebijdrage van Rabobank dekt ook de periode 2007 en 2008). Het is exclusief de uren die de betrokkenen bij Rabobank Nederland er hebben ingestoken. Met andere woorden, in de eindrapportage van Leader+ zijn alleen de eenmalige kosten voor de biblioservicebus begrepen (de aanschaf van de bus, materialen, inrichting, projectmanagement, etcetera).

Rabobank Nederland laat weten dat de inkomsten van de pinautomaat in de bus onvoldoende zijn om de lasten ervan te dekken. Voor de Rabobank is het niettemin de moeite waard om te investeren in de biblioservicebus. De voordelen voor de Rabobank liggen op het vlak van zichtbaarheid in kleine kernen, het imago dat de bank innovatieve diensten aanbiedt en de manier waarop de bus de merkwaarde van de Rabobank, “dichtbij en betrokken”, representeert.

De exploitatie van de biblioservicebus wordt gedekt door de Zeeuwse Bibliotheek en de Rabobank. In de tweede helft van 2006 werd duidelijk dat de exploitatiebijdrage niet dekkend was. De uitgaven aan onder meer overleg, promotie, inzet in een groter werkgebied en uitgebreide inzet in de middagen en avonden, waren voor de stijging in exploitatielasten verantwoordelijk. Daarom hebben Rabobank Nederland en de lokale Rabobanken hun exploitatiebijdrage voor de pilot verhoogd.

De extra bijdrage van Rabobank Nederland is ook voldoende om de exploitatie voor de rest van 2007 en 2008 vanuit Rabobank Nederland te dekken. Of de lokale Rabobanken zich ook op die manier committeren aan de voortgang van het project na de pilot is nog in beraad. De belangrijkste partner (Rabobank Walcheren/ Noord-Beveland) heeft hierover een positieve grondhouding.

In de maandelijkse exploitatiekosten waar in de documentatie van de biblioservicebus over wordt gesproken zijn overigens geen loonkosten van personeel van de bus begrepen; deze worden betaald uit de reguliere exploitatie zoals die al bestaat voor de bibliobussen. De bedragen die de afnemende gemeenten per uur statijd betalen komen aan deze exploitatie ten goede. Wel is in de exploitatiekosten voor de biblioservicebus de loonkosten voor de extra uren statijd (bijvoorbeeld 's avonds) opgenomen.

Voor Logica CMG is het financieel geen rendabel project geweest. Logica CMG heeft er naar eigen zeggen veel extra energie en tijd (en dus ook geld) ingestoken. Wel heeft het bedrijf de kosten eruit gehaald. Bovendien vindt Logica CMG dat het andere voordelen heeft gehad: een goede klant, Rabobank, is geholpen, het project heeft veel publiciteit gegeven en het heeft nieuwe ideeën voor producten en diensten opgeleverd.

## 6.6. Oordeel stakeholders resultaten

De stakeholders zijn zonder uitzondering zeer tevreden over de resultaten. Ze spreken allen over een succes. De aangename samenwerking en open communicatie worden steeds als belangrijke succesfactoren hiervoor genoemd. Daarnaast wordt het doel waarvoor men het gedaan heeft, het vergroten van het voorzieningenniveau in kleine kernen, als lovenswaardig benoemd.

De tevredenheid van de stakeholders over de resultaten heeft geleid tot blijvende betrokkenheid bij de biblioservicebus. Dit ondanks dat het voor Rabobank en Logica CMG een, in financiële zin, onrendabele investering was. Rabobank Nederland heeft met zijn bijdrage aan de exploitatie voor 2007 en 2008 de biblioservicebus wellicht bestendigd voorbij het einde van de pilot.

De blijvende betrokkenheid uit zich ook in de wens tot landelijke uitrol van de biblioservicebus. Deze betrokkenheid is voor zowel de Zeeuwse Bibliotheek, Logica CMG als de Rabobank belangrijk. Voor de Zeeuwse Bibliotheek is vergroting van het draagvlak van de biblioservicebus in de bibliotheekwereld en het Rijk belangrijk omdat het de kans groter maakt dat er structurele financiering voor de biblioservicebus zal komen. Voor Logica CMG zou landelijke uitrol betekenen dat mogelijkheden bestaan om zijn opgedane expertise te gebruiken en de gedane investering terug te verdienen. Voor Rabobank Nederland speelt de wens om ook andere dunbevolkte gebieden te bedienen met bankvoorzieningen.

De landelijke uitrol gaat moeizamer dan verwacht naar oordeel van de stakeholders. De meest concrete initiatieven worden nu ontwikkeld in Friesland, Groningen en Drenthe. Wat in Zeeland snel werkte was dat de Zeeuwse Bibliotheek alleen met gemeenten om tafel zat. De reden daarvoor was dat

de Zeeuwse Bibliotheek voor twee gemeenten niet alleen serviceorganisatie is, maar ook bibliotheekorganisatie. In de derde gemeente (Schouwen-Duiveland) is wel een bibliotheekorganisatie, maar deze is pas later betrokken. Dat is gedaan omdat met de gemeente feitelijk niet alleen gesproken werd over bibliotheekzaken, maar juist over een veel breder concept, nl. leefbaarheid van het platteland. In Noord- en Zuid-Holland is de serviceorganisatie veel meer geneigd om ook de bibliotheekorganisatie te betrekken. Dit levert meer overleg en tragere besluitvorming op.

De ministeries die benaderd zijn (OCW en LNV) gaan niet zonder meer achter het initiatief staan. Ze hebben met interesse kennis genomen van het initiatief maar vinden dat de verantwoordelijkheid voor het opzetten van biblio-servicebussen bij de provincies ligt.

## Bijlage 7: Succesfactoren

In deze bijlage beschrijven we de belangrijkste succesfactoren voor de biblioservicebus volgens het perspectief van de belangrijkste stakeholders. Het gaat om de interviews met betrokken publieke partijen (provincie Zeeland en de Zeeuwse Bibliotheek) en de private partijen (Rabobank en Logica CMG). Verder komen de visies van betrokkenen op het innovatieve karakter van de biblioservicebus ter sprake en de bredere toepasbaarheid van het concept.

### 7.1. Succesfactoren

Wat de succesfactoren betreft, onderscheiden we de kritische succesfactoren van de andere, meer secundaire, succesfactoren. De kritische factoren zijn degene zonder welke het project niet of moeizaam tot stand zou zijn gekomen. De secundaire succesfactoren hebben bijgedragen aan het succes van de biblioservicebus, maar lijken niet van direct doorslaggevende betekenis te zijn geweest.

#### Kritische succesfactoren

Er lijkt een aantal kritische succesfactoren te zijn geweest. Ten eerste is het belang dat diverse partijen in de Zeeuwse samenleving hadden bij een dergelijke mobiele voorziening. Deze publieke en private partijen konden de voorziening niet voor elkaar krijgen als afzonderlijke partijen, en waren dus in die zin afhankelijk van samenwerking met elkaar.

Door de handen ineen te slaan werd toegang verkregen tot diverse financieringsbronnen. De aansluiting op beleidskaders maakte zowel financiering als bestuurlijk commitment makkelijker.

Verder was er een soepel lopend samenwerkingsproces tussen de verschillende partijen (chemie) en stond een gedreven projectleider aan het hoofd.

Tenslotte lijkt de hoge vaart (korte tijd) waarmee alles tot stand kwam en het hoge ‘doekarakter’ van het project, belangrijk te zijn geweest voor het slagen ervan.

#### *Gedeeld belang*

Er waren verschillende publieke partijen (Zeeuwse Bibliotheek, Provincie Zeeland en Zeeuwse gemeenten) en private partijen (Rabobank en Logica CMG). Allen hadden belang bij het laten rijden van de biblioservicebus.

Zo zocht de *Zeeuwse Bibliotheek* een oplossing voor de bestaande bibliobussen, die aan vervanging toe waren en waarvan de financiering ter discussie stond. Zij hadden er belang bij dat de bestaande bibliobus omgevormd zou worden tot een biblioservicebus zodat deze behouden kon worden.

Het belang van de private partij de *Rabobank* lag in het streven naar het behoud van haar positie als bank op het platteland. De bank profileert zich als de meest gespreide bankvoorziening van Nederland. Een voorziening voor kleine kernen op het platteland past binnen de traditie, omdat de Rabobank van oudsher projecten op het platteland steunt. Zij beschouwt een pinautomaat op het platteland als een voorziening met een hoge klantwaarde, dat wil zeggen dat deze in het belang is van hun klanten. Ook heeft de Rabobank er belang bij om zichtbaar te zijn op het platteland, en in beeld te komen bij potentiële klanten op zo vroeg mogelijke leeftijd. Zo blijven klanten vaak bij een bank waarbij ze starten, bijvoorbeeld als jongere of als student. Klanten zijn geneigd eerder andere diensten af te nemen bij een bank die ze kennen, zoals hypotheekleningen of leningen. Bovendien wilde de Rabobank ook de merkwaarde waarmaken van 'dichtbij en betrokken'. Een mobiele pinautomaat in kleine kernen paste binnen deze doelstellingen.

Alternatieven waren er op dat moment niet. Er was wel al in kleinere gemeenten elders in Nederland geëxperimenteerd met een ander concept, de zogeheten servicewinkels. Daarin wordt een bankfunctie verenigd met andere diensten zoals die van Tempo-Team, een apotheek of een makelaar. Dit concept werd geduid als 'te duur' en bood geen oplossing voor kleine kernen. De biblioservicebus leek op dat moment een aantrekkelijker concept. Voor Logica CMG gold dat zij wel wilden experimenteren met de destijds nog zeer nieuwe techniek EDGE en geïnteresseerd waren in een pilot, zeker wanneer externe financiering beschikbaar zou zijn.

De gemeenten in Zeeland hadden belang bij de biblioservicebus, omdat zij behoefte hadden aan lokale servicepunten, een voorziening op maat die tegemoet zou komen aan de behoefte van de lokale bevolking. De servicewinkels boden die oplossing niet. Bovendien wilden de gemeenten het mobiele aspect (zoals dat al met de bibliobus bestond) behouden, omdat daarmee onenigheid tussen verschillende kernen over een locatiekeuze voorkomen kon worden. Daarnaast speelden bij gemeenten efficiencyoverwegingen een rol, omdat er niet op meerdere plaatsen investeringen in locaties hoefden te worden gedaan.

De Provincie Zeeland had ook belang bij de biblioservicebus omdat zij waarde hecht aan het versterken van de vitaliteit in kleine kernen. Een multifunctionele voorziening als de biblioservicebus kwam tegemoet aan de veel

gehoorde klacht van een afkalvend voorzieningenniveau op het Zeeuwse platteland en een terugtrekkende overheid.

Behalve duidelijk gedeelde belangen en een gemeenschappelijk doel in de vorm van de biblioservicebus, waren de publieke en private partijen ook afhankelijk van elkaar om het geheel tot stand te krijgen, zowel qua inzet als wat de financiering betreft. De afzonderlijke partijen hadden dit niet voor elkaar gekregen. Met andere woorden, zonder deze vorm publiekprivate samenwerking zou dat nooit gelukt zijn.

### *Financieringsmogelijkheden*

De biblioservicebus kwam in aanmerking voor diverse publieke subsidiegelden.

Een belangrijk deel van de financiering kwam vanuit provinciale subsidiegelden. Zo is er het Beleidskader Sociale Zorg van de Provincie Zeeland dat zich richt op het vergroten van de maatschappelijke participatie van Zeeuwse inwoners en het stimuleren van sociale verbanden. Het heeft als doel de sociale (zorg)infrastructuur op zodanige wijze te versterken dat alle Zeeuwen ook daadwerkelijk actief kunnen deelnemen aan de samenleving. Onderdeel van het beleidsprogramma Sociale Zorg vormt ‘Vitale dorpen, leefbaar platteland’. Dit streeft ernaar de leefbaarheid en vitaliteit in het landelijk gebied te versterken. Eén van de subdoelen van dit programma betreft het stimuleren van multifunctionele voorzieningen en servicepunten in kleine kernen. De biblioservicebus werd beschouwd als een uitstekend voorbeeld van een multifunctionele voorziening. Daardoor was het relatief eenvoudig om provinciale subsidiegelden te werven. De bus heeft zelfs, zoals eerder genoemd, de Plattelandstrofee gewonnen voor het meest innovatieve project binnen Vitaal Platteland.

Daarnaast waren er Europese gelden vanuit Leader+ beschikbaar. De doelstellingen van de biblioservicebus voldeden aan de vereisten. Er hoefde ten tijde van de beschikking niet getoetst te worden op openbare aanbesteding omdat dergelijke opdrachten niet onder de aanbestedingsrichtlijn vielen. De waarde ervan lag namelijk onder de Europese drempelbedragen. Voor opdrachten die onder die drempelwaarden vielen was destijds op nationaal niveau geen specifieke regelgeving<sup>10</sup>. Dat impliceerde dat er geen concurrentie was van andere partijen die offertes of tenders uitbrachten. Bovendien zat het loket voor Leader+ onderdeel bij de Provincie Zeeland.

Behalve publieke partijen hebben private partijen geïnvesteerd in het project. Het feit dat er overheidssubsidies waren, maakte het eenvoudiger voor de



private partijen om ook te investeren omdat de financiële risico's dan gespreid zijn.

Wat specifiek was voor de totstandkoming van de bus was dat private partijen bereid waren te investeren. De Rabobank wilde wel investeren in de 'klantwaarde' en in een niet-rendabele voorziening op het platteland. Daarin heeft het maatschappelijke engagement van de bank zeker een rol gespeeld en het feit dat zij belang hechten aan het laten zien van een 'sociaal gezicht'. Wanneer het bedrijfsrendement van doorslaggevend belang was geweest, hadden zij dergelijke investeringen niet gedaan. Zonder de additionele investering van de Rabobank (naast de subsidiegelden) had het project moeilijk tot stand kunnen komen.

#### *Bestuurlijk commitment*

Het concept van de bioservicebus werd bestuurlijk gedragen op het allerhoogste niveau, namelijk door de verantwoordelijke Gedeputeerde voor zorg en sociaal beleid in Zeeland. Bovendien was hij behalve Gedeputeerde ook voorzitter van het bibliotheekvernieuwingstraject in Zeeland en bestuursvoorzitter van de Zeeuwse Bibliotheek.

Op gemeentelijk niveau was er steun vanwege het eerder beschreven belang bij een mobiel servicepunt zoals de bioservicebus.

De projectleider was afkomstig uit de Zeeuwse Bibliotheek en heeft gezorgd voor een juiste 'indaling' in de eigen organisatie, waardoor ook daar bestuurlijke steun was voor het project. Dat droeg ertoe bij dat de Zeeuwse Bibliotheek zelf een belangrijk deel van de exploitatiekosten voor haar rekening heeft genomen.

#### *Goede samenwerking en gedreven inzet*

Er was zowel van publieke als private kant enthousiasme en gedrevenheid van de betrokkenen, en in het bijzonder van de projectmanager bij de Zeeuwse Bibliotheek, wier inzet door diverse geïnterviewden als een belangrijke succesfactor wordt genoemd.

Verder was er was duidelijk een projectmanager die de 'lead' had en als sleutelfiguur fungeerde naar alle anderen toe. Gedrevenheid, inzet en enthousias-

---

<sup>10</sup> Uit recente controles van projecten door de Europese Commissie is overigens wel gebleken dat de Commissie strikt toeziet op de wijze van aanbesteden. De Europese Commissie is daarbij van mening dat er altijd vooraf gepubliceerd moet worden, het zogenaamde transparantiebeginsel. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, zijn het niet eens met de interpretatie van de Commissie. Om echter problemen in de toekomst te voorkomen heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken bij brief van 20 december 2006 geadviseerd, bij het plaatsen van opdrachten die zijn gefinancierd met Europese subsidies, rekening te houden met de opvatting van de Commissie.

me zorgde voor vaart in het project en droeg bij aan het creëren van draagvlak.

Een van de betrokkenen zei dat er personen waren die sterk in het concept geloofden en er zich volledig voor inzetten. Dan ontstaat het, zoals hij het letterlijk zei, “het tsjakka gevoel dwars door alle onmogelijkheden heen”. Bovendien was er duidelijk sprake van ‘chemie’ tussen de samenwerkende partijen. Er was een sfeer van openheid, een gevoel van een gezamenlijkheid en er samen ‘voor gaan’. Een van de geïnterviewden beschreef de samenwerking als “uniek, warm en hecht”.

De communicatie was open tussen de private en publieke partijen. Er waren geen verborgen of dubbele agenda’s en er werd openlijk en met respect gereageerd op de diverse belangen die betrokken partijen hadden bij het project. Met andere woorden, er was sprake van een vrije en open informatie-uitwisseling.

De samenwerking tussen de diverse private partijen bestond al vanuit het verleden. Daardoor hoefde niet eerst veel te worden geïnvesteerd in kennismaking maar kon men voortbouwen op bestaande contacten, en was er een sfeer van onderling vertrouwen.

#### *Praktische insteek*

De biblioservicebus is in een hoog tempo tot stand gekomen. De gekozen insteek was praktisch, namelijk het inrichten en voor gebruik klaar maken van de bus. Voor iedere betrokken partij was duidelijk wat hem of haar te doen stond, zoals het regelen van de boekenuitleen en het inrichten van de bus. Vanuit één van de private partijen werd het “gewoon doen” als een succesfactor aangemerkt. Er werd meteen aangepakt en niet gekozen voor eerst een uitgebreid marktonderzoek. Daardoor was de aanlooptijd kort en was er een snel resultaat mogelijk: binnen één jaar was de biblioservicebus operationeel. Dat gaf het gevoel van succes en van in korte tijd de doelen hebben bereikt.

De onderzoekers merken daar bij aan dat op basis van het dossieronderzoek en de interviews niet duidelijk is geworden in hoeverre de gestelde doelen van een bijdrage aan de leefbaarheid op het Zeeuwse platteland, en het bijdragen aan de sociale cohesie, zijn bereikt. Ook de gebruikersevaluatie heeft geen antwoord gegeven op deze vraag. Uit de gebruikersevaluatie blijkt dat 25% van de markt (inwoners van kleine kernen) gebruik maakt van de bus, waarbij nog ruimte voor groei bestaat<sup>11</sup>. Vanuit het perspectief van de Zeeuwse Bibliotheek zijn daarmee gestelde doelen bereikt (toename diensten, cultureel ondernemerschap, bibliotheekvernieuwing). De doelen van

---

<sup>11</sup> Evaluatie van de biblioservicebus in Zeeland 2006

sociale cohesie en leefbaarheid (doelen op het niveau van de provincie) zijn echter niet geoperationaliseerd. Dat betekent overigens niet dat die doelen niet zijn bereikt, maar dat er geen directe onderbouwing beschikbaar is.

### Secundaire succesfactoren

Er was ook een aantal andere factoren die heeft bijgedragen tot het succes van de biblioservicebus.

#### *Goede PR en positieve beeldvorming*

Er is op professionele wijze herhaaldelijk positieve publiciteit gegeven over de biblioservicebus. Door de private partijen is bijvoorbeeld een spectaculaire presentatie georganiseerd, waarvoor zowel bestuurders als relaties uit de banken en financiële wereld waren uitgenodigd. Waar mogelijk werd bekendheid gegeven en gehoor gegeven aan publiciteit, zoals deelname aan het consumentenprogramma Kassa!. Het winnen van de Plattelandstroofee heeft eveneens positieve publiciteit opgeleverd.

#### *Breed draagvlak*

De betrokkenheid en diversiteit van zowel publieke als private partijen, die gebruik maakten van het eigen netwerk, maakten het mogelijk een breed draagvlak voor het concept te creëren.

## 7.2. Sterke kanten

Er werden niet alleen succesfactoren genoemd, maar ook een aantal sterke kanten van de biblioservicebus. Belangrijk is dat het een bijzondere combinatie is van diensten, producten en informatie en advies. Cruciaal daarbij is de aanwezigheid van goed geschoolde en klantvriendelijke medewerkers, die advies, informatie en ondersteuning kunnen bieden. Met andere woorden, moderne ICT-technologie wordt niet 'sec' aangeboden, maar in combinatie met een 'menselijk gezicht'.

Een tweede sterk punt is de flexibele invulling van het concept. Steeds worden nieuwe samenwerkingspartners overwogen en nieuwe toepassingsmogelijkheden verkend. Aanvragen en voorstellen worden getoetst aan het beleidskader van de Zeeuwse Bibliotheek<sup>12</sup>. Een voorbeeld daarvan is de aanwezigheid tijdens evenementen (verhuur aan geïnteresseerde partijen tegen commerciële tarieven), projecten voor scholen en het ontwikkelen van een nieuw aanbod. Andere voorbeelden zijn al genoemd in bijlage 6 (inzet

---

<sup>12</sup> De Zeeuwse Bibliotheek als Provinciale Serviceorganisatie; De Zeeuwse Bibliotheek als openbare en wetenschappelijke bibliotheek voor de provincie Zeeland

bus in wijken in gemeente Middelburg, de biblioservicebus als onderwijsbus, etcetera). Verder heeft de biblioservicebus een aantal innovatieve aspecten. Aanvankelijk was dat de draadloze technische verbinding met Edge. Op dit moment is deze techniek niet meer innovatief. Een van de betrokkenen gaf aan dat wellicht het meest innovatieve aan de biblioservicebus is dat het een mobiel servicepunt in kleine kernen is waarin een combinatie van diensten wordt aangeboden.

### 7.3. Zwakke kanten

Door de respondenten werden de volgende zwakke kanten aangegeven:

- Beperkte statijden van de bus;
- De bus biedt geen ontmoetingsruimte voor bewoners in kleine kernen omdat deze te klein en te mobiel is, terwijl wel vaak behoefte is aan dergelijke ruimtes.
- Het project leunde in de projectfase in de trekkersrol sterk op 1-2 mensen. Als deze wegvallen, kan het zijn dat de kracht van het project verzwakt. Na de projectfase is de biblioservicebus veel meer onderdeel geworden van de structurele organisatie van de Zeeuwse bibliotheek.
- De uitrol naar andere provincies is niet vanzelfsprekend. Zo wordt er wel over gesproken in andere provincies, maar daar kost het overleg meer tijd, wat de aanlooptijd aanzienlijk verlengt. Ook zijn er al andere voorbeelden en concepten beschikbaar in andere provincies omdat daar het proces van bibliotheekvernieuwing al verder is gevorderd.
- De landelijke uitrol is niet vanzelfsprekend omdat er tot nu toe geen directe steun verkregen is van de rijksoverheid. Deze geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor het oppakken en verder verbreden van het concept van een biblioservicebus bij provincies en gemeenten ligt.
- Op Europees niveau is de toepasbaarheid van het concept nog niet vanzelfsprekend omdat nog niet duidelijk is waar het succes uit bestaat. Het moment van de waarheid kan komen wanneer de bus aan vervanging toe is en er opnieuw een forse investering gedaan moet worden.

De onderzoekers van DSP-groep concludeerden op basis van het bovenstaande dat de borging van de biblioservicebus een zwakke kant kan worden evenals de bredere toepasbaarheid van het concept. De Zeeuwse bibliotheek ziet geen problemen ten aanzien van de reguliere exploitatie van de bibliobussen waaronder de biblioservicebus omdat dit is vastgelegd in meerjarige

contracten met de gemeenten. Bij de provincie bestaat weliswaar enige zorg of de exploitatie blijvend opgebracht kan worden, aangezien de meeste subsidies (waaronder Leader+) eenmalig waren. Tevens bestaat zorg of de initiële aanschaf- en inrichtingskosten voor volgende bussen (of de kosten als de huidige biblioservicebus aan vervanging toe is) nog gesubsidieerd zullen worden. Andere provincies en andere Europese landen of regio's lijken niet vanzelfsprekend overtuigd van de noodzaak van het overnemen van het concept.

Onderdeel daarvan kan volgens de DSP-onderzoekers zijn dat niet duidelijk is geworden (uit de interviews en het dossieronderzoek) wat de succesindicatoren, als het gaat om sociale cohesie en leefbaarheid, zijn en hoe deze zijn gemeten. Er zijn geen cijfers beschikbaar of andere documentatie die een indicatie geven in welke mate de bus daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het verbeteren van de leefbaarheid en de sociale cohesie op het Zeeuwse platteland. Er is wel een gebruikersevaluatie die een indruk geeft van de mening van degenen die al gebruik maken van de diensten van de bus. Uit intern onderzoek van de Zeeuwse Bibliotheek blijkt dat 25% van de markt (inwoners van kleine kernen) gebruik maakt van de bus, waarbij nog ruimte voor groei bestaat.<sup>13</sup> Deze evaluatie geeft echter geen antwoord op de vraag of dit de dienst is waar (het meest) behoefte aan is in de Zeeuwse plattelandskernen, ook bij degenen die niet in de biblioservicebus komen. Uiteindelijk gaat het immers om een match tussen de gevoelde behoefte in plattelandskernen en het aanbod van diensten, m.n. vanuit het perspectief van de provincie. Dit betekent overigens niet dat de biblioservicebus niet aan een belangrijke, of de belangrijkste behoefte tegemoet komt. Het is alleen niet duidelijk aangetoond.

---

<sup>13</sup> Evaluatie van de biblioservicebus in Zeeland 2006