



Powered by the University of Antwerp

---

## Master in de Publieke Financiën Masterproef

---

***Van consumeren naar legitimeren:** hoe wordt prestatie management in de praktijk van de Nederlandse Openbare Bibliotheek geïmplementeerd en welke verbetermogelijkheden kunnen er op basis van de bevindingen geformuleerd worden?*

---

NAAM: Jimmy Hendriks, MSc., MPM.  
NAAM PROMOTOR: prof. dr. Frans de Braekeleer

## Managementsamenvatting

Gaan bibliotheken zoals we ze nu kennen de komende jaren overleven? Of zijn ze gedoemd te verdwijnen door gebrek aan geld en transparantie, gebrek aan maatschappelijke relevantie en/of gebrek aan politieke en bestuurlijke daadkracht?

Feit is dat veel Nederlandse gemeenten in ernstige financiële problemen verkeren of dreigen te raken. Het bibliotheekbeleid zal hierdoor steeds meer te maken krijgen met bestuurlijke, politieke en beleidsmatige uitdagingen, waardoor de verantwoordingsdruk voor bibliotheken zal toenemen.

Bibliotheken die onvoldoende inzichtelijk kunnen maken of subsidiegelden doeltreffend, doelmatig en kostenbewust worden ingezet – en dus als een ‘blackbox’ functioneren – zullen voor hun bestaan of omvang moeten vrezen. Niet alleen bevestigen ze het imago van de bibliotheek als achterhaald en ‘subsidie-consumerend’ instituut, ze sluiten ook te weinig aan op de actualiteit en de bewegingen in de maatschappij. Meer van hetzelfde is voor hen geen optie meer, het is tijd om te presteren!

In deze studie wordt prestatiemanagement gepresenteerd als een mogelijke ‘tool’ voor de lokale bibliotheek om haar controlfunctie te verbeteren en haar missie, visie en maatschappelijke waardepropositie *extern* te legitimeren. Een tool die, zo is gebleken, teveel onbenut blijft. De studie vertrekt vanuit de onderzoeksvraag:

***Van consumeren naar legitimeren: hoe wordt prestatiemanagement in de praktijk van de Nederlandse Openbare Bibliotheek gepraktiseerd en welke aanbevelingen kunnen er op basis van de bevindingen geformuleerd worden?***

Deze studie, gebaseerd op exploratief onderzoek, wil niet het vraagstuk van een effectieve legitimering van bibliotheekbeleid oplossen. Het gaat vooral om het aanreiken van handvatten, het bieden van een kader en het forceren van cognitieve ruimte om vanuit andere perspectieven naar bibliotheekbeleid en -management te kijken.

Het managen van een bibliotheekorganisatie reikt hierbij verder dan de grenzen van haar systeem: politiek, beleid en bestuur moeten worden geanalyseerd, geïnterpreteerd en gemanaged. Met steeds in het achterhoofd de contingenties die een context uniek maken en specifieke uitdagingen voor prestatiemanagement definiëren. Denk aan het niet (voldoende) anticiperen van de bestuurlijke verantwoordelijken op veranderende condities, te weinig aandacht besteden aan problemen van uitvoeringstechnische aard, misplaatst ondernemerschap en zelfoverschatting door projectteams, adviescommissies en andere stakeholders.

Het model voor prestatie management door bibliotheken dat in deze studie gepresenteerd wordt, is multifunctioneel, borduurt voort op de wetenschap, is voorgelegd aan praktijkprofessionals en biedt de mogelijkheid om vanuit diverse managementbenaderingen binnen de eigen context te acteren. Bibliotheekbeleid wordt hierdoor binnen de grenzen van de managementwetenschap gehaald. Niet als panacee voor het legitimeringsvraagstuk, maar als kader: de uiteindelijke invulling is maatwerk.

Vast staat dat bibliotheken moeite ervaren in het beantwoorden aan *externe* eisen, verwachtingen en ontwikkelingen, wat een existentiële bedreiging voor hun bestaan is en blijft. Daarom moeten ze de patronen, die binnen hun context van invloed zijn op hun maatschappelijke waardepropositie, snel leren doorgronden. De omgeving spreekt niet voor zichzelf, maar bepaalt wel de (strategische) scope voor bibliotheken. Toch blijft er nog genoeg ruimte over om risico's te beperken, kansen te benutten en nieuwe mogelijkheden te initiëren. Prestaties managen, daar komt het op aan...

## Voorwoord

Het doen van onderzoek is niet eenvoudig, zeker niet wanneer dit gecombineerd moet worden met een baan en een gezin. Dit heb ik de afgelopen jaren meer dan eens mogen ervaren. Maar dat het doen van onderzoek zónder baan nog veel moeilijker is, had ik nooit verwacht. Van 2017 tot 2019 ben ik als directeur-bestuurder van een bibliotheekorganisatie actief geweest. In deze periode ben ik met een sector geconfronteerd die vraagstukken dient te beantwoorden die in eerste instantie overzichtelijk en eenvoudig lijken te zijn, maar als gevolg van onderliggende waarden en disfunctionele patronen zeer complex en ambigue blijken te zijn: *“The perception of risk is a social process”* (Noordegraaf, 2008, p.249).

Uiteindelijk heb ik in 2019 mijn baan verloren. De emotie, spanning en onzekerheid die hierop volgden zijn van invloed op deze studie geweest: er zijn momenten geweest waarop ik niet de energie kon opbrengen om aan deze studie te werken, maar ook momenten waarop deze studie mij op de been heeft gehouden.

Het is nu de ochtend van 3 mei 2019 en ik kijk naar buiten. Afgelopen week heb ik gelezen dat de bonden en werkgevers in de jeugdzorg 750 miljoen aan geoordeelde middelen eisen<sup>1</sup> om de wachtlijsten weg te werken en rampscenario's te voorkomen. Ik vrees de gevolgen voor bibliotheken in het hele land en ik geloof signalen te herkennen die wijzen in de richting van een nieuwe crisisperiode voor bibliotheken. Welke verbanden, gevolgen en strategieën ik hierbij voorzie, leest u in deze studie.

Hebt u kritiek of feedback op deze studie of wilt u van gedachten wisselen, dan zou ik het leuk vinden om met u in contact te komen: [jbnhendriks@gmail.com](mailto:jbnhendriks@gmail.com) of [LinkedIn.com/jimmy-hendriks](https://www.linkedin.com/in/jimmy-hendriks)

Jimmy Hendriks  
Nijmegen, 3 mei 2019

---

<sup>1</sup> Bron:

<https://nos.nl/artikel/2282985-jeugdzorg-eist-750-miljoen-om-wachtlijsten-terug-te-dringen.html>  
<https://www.ad.nl/binnenland/tientallen-gemeenten-wachten-ingrijpende-bezuinigingen-om-hogezorgkosten~af9ab103/>

## Inhoudsopgave

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Managementsamenvatting .....</b>                                                                                         | <b>2</b>  |
| <b>Voorwoord .....</b>                                                                                                      | <b>4</b>  |
| <b>Inhoudsopgave .....</b>                                                                                                  | <b>5</b>  |
| <b>1.0 Gemeenten in het nauw. ....</b>                                                                                      | <b>7</b>  |
| 1.1 Cultuurbeleid in een neoliberaal tijdperk. ....                                                                         | 8         |
| 1.1.2 De gevolgen voor de Openbare Bibliotheek. ....                                                                        | 9         |
| 1.2 Legitimeren is een werkwoord. ....                                                                                      | 10        |
| <b>2.0 Methodologie.....</b>                                                                                                | <b>12</b> |
| 2.1 Probleemstelling en onderzoeksvraag.....                                                                                | 12        |
| 2.2 Deelvragen. ....                                                                                                        | 12        |
| 2.3 Maatschappelijke relevantie en doelstelling. ....                                                                       | 13        |
| 2.4 Wetenschappelijke relevantie en doelstelling.....                                                                       | 14        |
| 2.5 Onderzoekstrategie- of benadering.....                                                                                  | 15        |
| 2.6 Afbakening van deze studie. ....                                                                                        | 15        |
| 2.7 Methoden en technieken.....                                                                                             | 16        |
| 2.8 Positionering en wetenschappelijke verantwoording van deze studie. ....                                                 | 16        |
| <b>3.0 Theorie: literatuurstudie. ....</b>                                                                                  | <b>18</b> |
| 3.1 De klassieke (macro) economische benaderingen. ....                                                                     | 18        |
| 3.2 Management als metawetenschap. ....                                                                                     | 19        |
| 3.3 Management nader verkend. ....                                                                                          | 20        |
| 3.4 New Public Management en verder. ....                                                                                   | 25        |
| 3.5 Wat is prestatie management? .....                                                                                      | 27        |
| 3.5.1 De functies van prestatie management. ....                                                                            | 29        |
| 3.5.2 Instrumenten voor prestatie management. ....                                                                          | 30        |
| 3.5.3 Argumenten en randvoorwaarden voor prestatie management.....                                                          | 31        |
| 3.5.4 Wat is de relatie tussen prestatie management (PM), prestatie meetsystemen (PMS) en prestatie-indicatoren (PI)? ..... | 32        |
| 3.6 Wat is de relatie tussen PDCA, planning & control en prestatie management?....                                          | 35        |
| <b>4.0 Een vergelijking met de praktijk: de empirie (bevindingen). ....</b>                                                 | <b>37</b> |
| 4.1 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: kwaliteitsmanagement. ....                                                 | 37        |
| 4.1.1 Vergelijk met de literatuur (nieuw). Variatiecode: kwaliteitsmanagement... ..                                         | 38        |
| 4.2 Themacode: organisatiemanagement. Variatiecode: verandermanagement. ....                                                | 39        |
| 4.2.1 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: veranderstrategie.....                                                | 40        |
| 4.3 Themacode: politiek management. Variatiecode: agendamangement. ....                                                     | 42        |
| 4.3.1 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: lokale politiek en risicomanagement. ....                             | 42        |
| 4.4 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: prestatie management. ....                                                 | 44        |

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.4.1 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: nieuwe legitimatie. ....         | 45        |
| 4.5 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: cultureel ondernemerschap. ..         | 47        |
| 4.5.1 Themacode: beleidsmanagement. Variatiecode: governance. ....                     | 49        |
| 4.5.2. Themacode: organisatiemanagement. Variatiecode: management van<br>waarden. .... | 50        |
| 4.5.3 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: lerend organiseren. ....         | 51        |
| 4.6 Ervaringen, indrukken en cognities.....                                            | 51        |
| 4.6.1 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: prestatie management. ....          | 52        |
| 4.6.2 Themacode: beleidsmanagement. Variatiecode: avonturisme (nieuw). ....            | 55        |
| 4.6.3 Themacode: politiek management. Variatiecode: symbolisch management.             | 56        |
| 4.6.4 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: strategisch management.             | 58        |
| <b>5.0 Conclusie, discussie en een gefundeerde theorie. ....</b>                       | <b>61</b> |
| 5.1 Onderzoeksvragen .....                                                             | 61        |
| 5.2 Een gefundeerde theorie voor prestatie management door bibliotheken.....           | 66        |
| 5.3 Algemene aanbevelingen.....                                                        | 72        |
| 5.4 Discussie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....                              | 72        |
| 5.5 Reflectie .....                                                                    | 73        |
| <b>Bibliografie .....</b>                                                              | <b>75</b> |

## 1.0 Gemeenten in het nauw.

*“Cultuurbeleid speelt zich altijd af op het snijvlak van behoud en vernieuwing; gerealiseerde cultuuruitingen verdienen het te worden gekoesterd, nieuwe ontwikkelingen te worden gestimuleerd. Het areaal van het bestaande en het waardevolle dijt almaar uit en zo komen publieke middelen vast te zitten in de exploitaties van schouwburgen, bibliotheken, muziekscholen, theatergezelschappen enz.”*

(Wijn, 2014)

Per 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor een groot aantal taken in het sociaal domein en de beschikbaarheid, de omvang en de kwaliteit van het lokale bibliotheekwerk. Anno 2019 beslaan de uitgaven voor taken gerelateerd aan het sociaal domein gemiddeld 40% van de totale gemeentelijke begroting en vrezen gemeenten op korte termijn in ernstige financiële problemen te raken (BDO, 2019).

Dit betekent dat gemeenten vanuit het principe van economische schaarste de vraag zullen moeten gaan beantwoorden wat ze *echt* belangrijk vinden en waarvoor ze hun middelen willen aanwenden: sociale zaken en werkgelegenheid? Zorg, welzijn en volksgezondheid? Bibliotheekbeleid? Hoe dan ook: het lijkt aannemelijk dat bibliotheekbeleid zich zal gaan afspelen tegen een achtergrond van toenemende bestuurlijke, politieke en beleidsmatige uitdagingen, waardoor de verantwoordingsdruk voor bibliotheken zal toenemen (Noordegraaf, 2008).

Om deze veronderstelling kracht bij te zetten hoeven we slechts te kijken naar de ontwikkelingen in de laatste maanden: de gemeente Emmen besluit in maart om voor 200.000 euro op bibliotheekwerk te bezuinigen, zodat middelen vrijgespeeld kunnen worden om te investeren op het noodlijdende dierenpark Wildlands Adventure Zoo. In april wordt duidelijk dat nog eens dertig bibliotheken met sluiting bedreigd worden, omdat gemeenten de keuze moeten maken tussen investeren op bibliotheekwerk of jeugdzorg. We bevinden ons in het tweede kwartaal van 2019 en voor zover bekend worden al 31 bibliotheken in hun bestaan of functioneren bedreigd (EenVandaag, 2019; Koninklijke Bibliotheek, 2018; Vereniging Openbare Bibliotheken, 2019).

In de raadsvergaderingen die de komende maanden in ons land gevoerd gaan worden dient een debat over de vraag of beleid aangepast moet worden, of subsidies gekort of gestopt moeten worden, over de vraag wie verantwoordelijk is voor verbetermaatregelen en wat de gevolgen zijn van het onvoldoende nemen van (wettelijke) verantwoordelijkheden voorkomen of in ons voordeel geframed te worden. Hiervoor beschikken we op dit moment echter niet over een passend instrumentarium, begrippen- en theoretisch kader, wat ten koste gaat van de legitimiteit en prestaties van de sector.

Bovendien blijven fundamentele vragen boven de markt zweven<sup>2</sup> en is de door ons geclaimde transitie van klassieke naar moderne bibliotheekorganisatie niet geconcretiseerd in een visie of filosofie voor het organiseren en managen van de organisatie zelf: het realiseren van een beheersorganisatie waarin control, het continu verbeteren van de organisatie en haar output en het hanteren van strategische communicatie centraal staan. Dit genereert grote risico's: daar waar de politiek moet gaan kiezen tussen verschillende publieke voorzieningen en verantwoordelijkheden, moeten met name stand-alone bibliotheken zich ernstige zorgen gaan maken.

In functie van deze studie veronderstel ik dat prestatie management een middel zou *kunnen* zijn om draagvlak te organiseren, acceptatie van beleid te realiseren en onze democratische verantwoording te verbeteren, zodat er effectief geïnvesteerd kan worden op onze maatschappelijke en politieke relevantie (Bouckaert, Halligan en Van Dooren, 2010). Dit impliceert ook dat we ons nadrukkelijker dan ooit toeleggen op het continu realiseren van toegevoegde waarde voor stakeholders of maatschappelijke waarde in de definitie van Mouwen (2011, p.51):

*“Het geheel van producten en diensten, output en outcome, gericht op het publieke domein en het maatschappelijk middenveld, dat door de maatschappelijke onderneming wordt geleverd voor de specifieke doelgroepen waarop de betrokken organisatie zich richt en voor de stakeholders waarmee ze zich verbonden weet.”*

### **1.1 Cultuurbeleid in een neoliberal tijdperk.**

*“Public libraries are no longer the taken-for-granted institutions they were some decades ago ... it is no longer sufficient to come up with assertions that ‘keeping up a public library provision is an ‘investment in the economy’ or ‘losing a public library branch deprives children of development and career opportunities’. Increasingly they are asked to support these and similar claims with evidence ... the library organization has to show its increasing ‘public value’.”*  
(Morris, 2009)

Ook in de culturele sector moet gepresteerd worden: de geschiedenis leert ons dat in de financiële en economische crisis van 2008 een voedingsbodem herkend kan worden, waarop enkele jaren later een liberaal cultuurbeleid tot wasdom heeft kunnen komen. Een beleid dat uitgaat van minder overheidsuitgaven, meer marktwerking en een doelmatigere bedrijfsvoering door culturele organisaties; een beleid mede gebaseerd op de politieke overtuiging dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor cultuursubsidies zou zijn (Bordewijk en Klaassen, 2011; Biebricher, 2017).

---

<sup>2</sup> Wat kost onze dienstverlening nu echt? Kunnen we onze geclaimde bijdrage aan de samenleving onderbouwen met data? Kunnen we echt niet met minder subsidie dezelfde kwaliteit leveren? Wat is onze kwaliteit eigenlijk? Zijn we een culturele, een maatschappelijke of hybride organisatie?

Op basis hiervan heeft een centrum-rechts kabinet van VVD en CDA, met steun van gedoogpartner PVV, in 2011 een bezuiniging van 20% op de cultuurbegroting geëffectueerd. Culturele organisaties zouden in het vervolg zelf hun broek moeten ophouden, of dan tenminste minder afhankelijk van de overheid moeten worden, waarvoor ‘cultureel ondernemerschap’ verlangd wordt.

Analyseren we de onderliggende politieke patronen, dan kan hierin de ‘public-choice’ theorie herkend worden: scharniermomenten waarbij politici hun keuzes voor beleid en beleidsinstrumenten bepalen, door de kosten hiervan af te zetten tegen de opbrengt van stemmenmaximalisatie of draagvlak (Hawlett en Ramesh, 1993; Noordegraaf, 2008; Van der Vlies, 2018).

### **1.1.2 De gevolgen voor de Openbare Bibliotheek.**

*“How to cope with changes in the library environment is an issue which increasingly exercises members of the profession at all levels.”*

(Parker, 2013)

Deze geschiedenis heeft ook de Openbare Bibliotheek zwaar geraakt: duidelijk werd dat het ontbrak aan gemeenschappelijke opvattingen over wat een bibliotheek is en zou moeten doen, en of de Openbare Bibliotheek werkelijk een publieke voorziening betrof die met publiek geld ondersteund zou moeten worden. De aanwezigheid van de bibliotheek was niet langer vanzelfsprekend; de legitimatie en het draagvlak waarop ze vanuit haar historie kon vertrouwen was te gering om investeringen in de vorm van subsidiegelden te kunnen verantwoorden: de toekomst van de Openbare Bibliotheek was hoogst onzeker geworden. Het is deze situatie geweest die de overheid heeft doen besluiten om in te grijpen: op 1 januari 2015 heeft ze de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) geïmplementeerd.

Deze wet belegt de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid, de omvang en de kwaliteit van het lokale bibliotheekwerk bij de gemeente, waarbij deze de bibliotheek stimuleert om aan de verplichtingen van het bibliotheeknetwerk en lokale eisen en verwachtingen te voldoen (zie kader). Onder invloed van het ingezette neoliberale beleid en bedrijfsmatige managementopvattingen zijn de eisen en verwachtingen primair verwoord in termen van meer eigen inkomsten, inzicht in geleverde prestaties en het tonen van een kosteneffectief bewustzijn van de bibliotheek. Een verwachtingspatroon dat in de periode 2010-2017 gepaard is gegaan met subsidiekortingen van gemiddeld 10%.

Maar hoewel de Wsob een kader biedt van waaruit het lokaal bibliotheekwerk gedaan moet worden – dat wil zeggen wanneer een gemeente de politieke keuze voor een Openbare Bibliotheek conform de wetgeving maakt – voorziet de wet niet in de verplichting voor

gemeenten om een bibliotheek in stand te houden en wordt de beleidsvrijheid voor gemeenten niet ingeperkt wanneer het om bibliotheekbeleid gaat. Dit heeft de bijzondere situatie tot gevolg dat een wet, bedoeld om de aanwezigheid van de Openbare Bibliotheek te legitimeren, geen enkele garantie biedt op continuïteit. De vraag stellen of lokale bibliotheken vanuit alleen een inhoudelijke oriëntatie zullen overleven wanneer gemeentelijke financiën onder druk komen te staan, is hem beantwoorden. Is de Wsob uitstel van executie geweest? (Elkhuizen et al., 2014; Koninklijke Bibliotheek, 2019; Kwink Groep, 2017; Noordegraaf, 2004; Panteia, 2015; VOB, 2015).



De bibliotheekwet (Wsob) formuleert vijf functies waaraan een openbare bibliotheek moet voldoen:

- a] ter beschikking stellen van kennis en informatie;
- b] bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie;
- c] bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur;
- d] organiseren van ontmoeting en debat;
- e] laten kennismaken met kunst en cultuur.

Wanneer op het niveau van de bibliotheekorganisatie niet alle vijf functies vertegenwoordigd zijn, is er in de betekenis van de wet geen sprake van een openbare bibliotheek.

De minister is van mening dat in de laatste twee functies de vernieuwingsmogelijkheden voor de bibliotheek opgesloten liggen. Een opvatting die eerder door de commissie Cohen geformuleerd is. De praktijk plaatst hier een beeld tegenover waarbinnen in 2016 de functies d] en e] respectievelijk 5% en 8% van het aantal georganiseerde activiteiten uitmaakte. In 2017 gevolgd door respectievelijk 10% en 5%. Op basis hiervan kan men zich afvragen hoe evident deze vernieuwingsmogelijkheden nu eigenlijk zijn.

Daarnaast voorziet de wet in de ambigue situatie dat de Wsob de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid, de omvang en de kwaliteit van het lokale bibliotheekwerk bij de gemeente belegt, maar dezelfde gemeente niet verplicht om de bibliotheek in stand te houden, subsidienormen op te volgen of indexering toe te passen.

## 1.2 Legitimeren is een werkwoord.

*“De bibliotheek levert waarde. Lange tijd was dat zo vanzelfsprekend dat we het niet hoefden toe te lichten. Maar het fundament brokkelt langzaam af. De bibliotheek moet haar waarde bewijzen, maar voor wie dan precies? Welke waarde is dat en hoe breng je die in beeld?”*  
(Oomes en Hermans, 2015)

De Wsob voorziet in een directe noodzaak tot legitimatie op het niveau van de individuele bibliotheekorganisatie. De lokale bibliotheekorganisatie zal zich moeten inspannen om een gelegitimeerde claim op publieke middelen te kunnen blijven maken. Onder invloed van toenemende financiële problematiek zullen gemeenten namelijk keuzes moeten gaan maken bij het toekennen van middelen (allocatiefunctie). Het ligt voor de hand dat gemeenten hierbij genegen zullen zijn te kiezen voor publieke organisaties die aantoonbaar presteren, die werk maken van sturing als 'control', die zich effectief weten te verantwoorden of waarbij de minste weerstand verwacht wordt (stemmenmaximalisatie).

De lokale bibliotheek komt hierdoor voor een forse opdracht te staan: de maatschappelijke waardepropositie die door ons als sector geclaimd wordt, weten we nauwelijks geobjectiveerd te onderbouwen, laat staan dat we onze beheersorganisatie en managementgedrag hierop weten aan te passen (Oomnes, 2015).

Afgezet tegen de groeiende financiële problematiek van gemeenten tekent zich een volgende legitimatiecrisis voor onze sector af: willen we op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak kunnen blijven rekenen, dan moeten we in hoog tempo bestaande praktijken verbeteren en nieuwe vormen van legitimatie initiëren en benutten.

*"Long-standing 'taken for granted' assumptions and orthodoxies no longer hold. Traditional public sectors are under pressure to change and seem to be evolving, but into what?"*  
(Ferlie, Lynn en Pollit, 2005)

Van ons wordt verwacht en geëist dat we 'modern' en prestatiegericht functioneren. Dat we investeren op mogelijkheden om onze aanwezigheid meervoudig publiek te verantwoorden (MPV), zodat legitimeren niet als een statisch begrip maar als een werkwoord gehanteerd wordt. Publieke organisaties zonder een duidelijke relatie tussen strategie, organisatie en bedrijfsvoering, zonder een sterke focus op resultaatgerichtheid en doelmatigheid, hebben geen toekomst (Bauwens, 2018; Mouwen, 2011; Noordegraaf, Geuijen en Meijer, 2011; VNG, 2015; VOB, 2015).

In deze studie wordt onderzocht welke functie prestatie management hierbij vertegenwoordigt en kan vertegenwoordigen.

## 2.0 Methodologie.

In dit hoofdstuk presenteer ik mijn onderzoeksvraag- en strategie.

### 2.1 Probleemstelling en onderzoeksvraag.

*“De tijden van rust, stabiliteit en vastgeroetheid zijn voor organisaties in de publieke sector, het bedrijfsleven en de zorg definitief voorbij.”*

(Mouwen, 2011)

Lokale bibliotheken functioneren als een ‘blackbox’. Daarmee bedoel ik dat vanuit een maatschappelijk, financieel en politiek belang onvoldoende inzichtelijk kan worden gemaakt of subsidiegelden doeltreffend, doelmatig en kostenbewust ingezet worden. En wie wil er nu een ‘blackbox’ blijven financieren?

Het organiseren van control en prestatiesturing of -verbetering (lees: prestatie management) zou voor een verandering in deze situatie kunnen zorgen, zodat effectief aan het legitimeringsvraagstuk beantwoord kan worden (De Waal, 2002; Mouwen, 2011). Hiervoor is inzicht in de stand van zaken noodzakelijk, op basis waarvan de volgende onderzoeksvraag geformuleerd is:

***Van consumeren naar legitimeren: hoe wordt prestatie management in de praktijk van de Nederlandse Openbare Bibliotheek gepraktiseerd en welke aanbevelingen kunnen er op basis van de bevindingen geformuleerd worden?***

### 2.2 Deelvragen.

De deelvragen zullen in een theoretisch en empirisch deel uiteengezet worden en dienen het beantwoorden van de onderzoeksvraag mogelijk te maken. De deelvragen zijn:

*Theoretische deelvragen:*

- Welke managementtheorieën kunnen er in de literatuur onderscheiden worden en onder welke condities zijn deze voor bibliotheken relevant?
- Wat is prestatie management en welke functies kunnen hierbij onderscheiden worden?
- Wat is de relatie tussen prestatie management, prestatie meetsystemen en prestatie-indicatoren?
- Wat is de relatie tussen PDCA, planning & control en prestatie management?

*Empirische deelvragen:*

- Welke verwachtingen en eisen in relatie tot het functioneren van de bibliotheekorganisatie kunnen er bij stakeholders geïdentificeerd worden?
- Wat is cultureel ondernemerschap en hoe wordt dit begrip gepraktiseerd?
- Wat zijn de ervaringen van managers, bestuurders en adviseurs bij het toepassen van prestatie management in de context van de Openbare Bibliotheek?

### **2.3 Maatschappelijke relevantie en doelstelling.**

*“Bibliotheken die voorbijgaan aan de veranderingen in de maatschappij en blijven doen wat ze altijd deden, vergaat het zoals het de kunstencentra in ons land verging. Die verdwijnen of worden verbannen naar een klein hoekje van een kulturhus of wijkcentrum.”*

(Bibliotheekblad, 2016)

Het onvermogen om de doeltreffendheid, doelmatigheid en het kostenbewustzijn van bibliotheken inzichtelijk te maken, bestendigt het beeld dat veel van de schaarser wordende publieke middelen vastzitten in de financiering van culturele organisaties. De maatschappelijke steun voor bezuinigingen op cultuurbeleid en het imago van de bibliotheek als achterhaald en ‘subsidie-consumerend’ instituut blijft hierdoor overeind, wat de toekomst voor lokale bibliotheken onzeker maakt, afgezet tegen de beschreven ontwikkelingen. Dit scenario sluit aan op de eerder geformuleerde behoefte vanuit de sector voor een gemeenschappelijk begrippen- en theoretisch kader voor het zichtbaar maken van maatschappelijke waarde. Dit maakt het initiëren en benutten van nieuwe vormen van sturing en legitimering noodzakelijk (Hollaar, 2007; Mouwen, 2011; Oomnes, 2015; Koninklijke Bibliotheek, 2015, 2018; Van der Sluis, 2015; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014; Wijn, 2014).

*“In het huidige financiële klimaat zijn de middelen ook voor de bibliotheek niet onbeperkt. Bibliotheken moeten kiezen. Waar liggen de prioriteiten? Het is voor een bibliotheek essentieel om een helder financieel beleid uit te stippelen, gekoppeld aan haar missie en visie.”*

(Schauvliege et al., 2014)

Tenslotte kan genoemd worden dat huidige initiatieven het nalaten om de controlfunctie te verstevigen, relevante contingenties naar de interne organisatie te vertalen en om causaliteit tussen middelen en prestaties na te streven. Deze studie probeert de handvatten hiervoor te ontwikkelen en aan te reiken. De noodzaak hiervoor kan ook in het onderstaande artikel herkend worden:



*“Nog voordat de discussie in de commissie Leven donderdag op gang kwam, werd de geloofwaardigheid van het rapport Visie bibliotheekwerk Venray, opgemaakt door Acta Advies in opdracht van het college, door D66 en Samenwerking (SV) in twijfel getrokken. In het verlengde daarvan doemen plots meer vragen op. Bijvoorbeeld over het BiblioNu-beleidsstuk Samen Sterker van de hand van Jimmy Hendriks, die ruim twee maanden terug als directeur van BiblioNu zijn biezen moest pakken....*

*...Het werpt tevens de vraag op naar het ‘precieze waarom’ het beleidsplan Samen Sterker uiteindelijk van tafel is geveegd. De indruk dat ACTA Advies niet alleen dankbaar gebruik heeft gemaakt van het stuk Gemeenten Groningen bibliotheekvoorziening, maar ook van het beleidsdocument Samen Sterker van BiblioNu, heeft postgevat in de commissie. Zet de gemeenteraad daar dinsdag 16 april ook vraagtekens bij? De commissie van vorige week donderdag ging er niet uitgebreid op in, alhoewel Emina Joosten en Bart Jilesen (beiden D66) er wel hun best voor deden. Vragen die boven de markt blijven hangen zijn onder meer wat er met het eerste herstelplan van BiblioNu (als vervolg op het beleidsstuk Samen Sterker) is gebeurd en waarom BiblioNu-directeur Jimmy Hendriks pal voor 1 februari (de deadline voor het herstelplan) het veld ruimde. Het BiblioNu-herstelplan vloeide voort uit het in augustus verschenen beleidsplan Samen Sterker waarin het gemeentebestuur zich kon vinden.”*

Artikel uit de Peel en Maas van 04-04-2019

## **2.4 Wetenschappelijke relevantie en doelstelling.**

*“In de dagelijkse praktijk zullen bibliotheken geen ruimte, geld of expertise hebben om onderzoek te doen volgens de wetenschappelijke methode. Maar ze kunnen wel gebruikmaken van de uitkomsten uit wetenschappelijk onderzoek om hun verhaal mee te ondersteunen.”*  
(Scholten, 2015)

In het organiseren van control en prestatiesturing of -verbetering kan volgens Child (2005) een van de sleutelprocessen herkend worden voor het managen van een organisatie, die de contingenties van de 21e eeuw op een adequate manier het hoofd wil bieden. Wanneer we dit beschouwen als onderdelen of verschijningsvormen van prestatie management, dan moet ook gezegd worden dat er sprake is van een kennishiaat in relatie tot de empirische onderbouwing van prestatie management in de publieke sector.

Dit betekent dat we aan de ene kant de noodzaak voor prestatie management kunnen herkennen, en aan de andere kant een tekort aan empirische kennis over de toepassing van prestatie management in de publieke sector moeten erkennen. Op basis van de gekozen onderzoeksstrategie, die in de volgende paragraaf toegelicht zal worden, wordt getracht een klein deel van deze kenniskloof te overbruggen waarvoor gebruikgemaakt zal worden van

literatuur uit de Bestuurs- en Organisationswetenschap. Valorisation, dat wil zeggen de mate waarin onderzoeksresultaten zich daadwerkelijk lenen voor toepassing in de praktijk, zal hierbij voortdurend nagestreefd worden.

## 2.5 Onderzoekstrategie- of benadering.

*“Grounded theory has become by far the most widely used framework for analysing qualitative data ... a product of grounded theory is developing concepts. Concepts are referred to as ‘building blocks of theory’. The value of concepts is determined by their usefulness or utility. One criterion for deciding whether a concept is useful is that a useful concept will typically be found frequently, and members of the organization under study will be able to recognize it and relate it to their experiences.”*

Bryman en Bell (2007, p.577-578)

Om aan de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en doelstellingen te beantwoorden is voor een exploratief onderzoek gekozen, waarbij de strategie van de gefundeerde-theoriebenadering van Glaser en Strauss (1967) opgevolgd zal worden. Deze strategie maakt een systematisch vergelijk tussen theorie en praktijk mogelijk, op basis waarvan een voor de sector specifieke theorie geformuleerd zou kunnen worden, die hierdoor sterk verankerd is in het empirische veld waarbinnen het onderzoek plaatsgevonden heeft (‘Hart et al., 1998).

Gedurende het onderzoek zullen verschillende controles en terugkoppelingen plaatsvinden, waarbij de verzamelde data continu met de literatuur vergeleken en in thema- en variatiecodes geïnterpreteerd zal worden. Een thema refereert hierbij aan een onderwerp (thema), variatie refereert aan de verschillende opvattingen binnen dit onderwerp (thema). In onderzoekstermen zou nog genoemd kunnen worden dat de gefundeerde-theoriebenadering zich laat uitleggen als een inductieve en iteratieve methode voor het doen van onderzoek (Bryman en Bell, 2007):

- Inductief betekent dat vanuit de verzamelde data geïnvesteerd zal worden op het formuleren van een theorie: *“observations/findings -> theory”* (p.13).
- Iteratief betekent dat de verzamelde data continu vergeleken zal worden met literatuur uit de Bestuurs- en Organisationswetenschap: *“Such a strategy is often called iterative: it involves a weaving back and forth between data and theory”* (p.13).

## 2.6 Afbakening van deze studie.

Deze studie beperkt zich tot de sector van de Nederlandse Openbare Bibliotheek.

Met betrekking tot de diepgang van deze studie kan genoemd worden dat onder optimale condities de gefundeerde-theoriebenadering toegepast zou kunnen worden tot op het punt dat er theoretische verzadiging optreedt. Deze verzadiging zal niet bereikt worden omdat hiervoor de condities (tijd en financiële middelen) ontbreken.

Met betrekking tot het onderzoeksproces kan genoemd worden dat de volgende stappen gerespecteerd zullen worden: formuleren van een onderzoeksvraag -> literatuuronderzoek -> dataverzameling -> coderen (thema en variatie) -> vergelijk -> formuleren theorie.

Deze studie heeft **niet** als doelstelling om het vraagstuk voor een effectieve legitimering van bibliotheekbeleid op te lossen. Hiervoor is de complexiteit te hoog en zijn de condities onvoldoende aanwezig. Het gaat om het aanreiken van handvatten, het bieden van een kader en het forceren van cognitieve ruimte.

## **2.7 Methoden en technieken.**

In deze studie wordt van verschillende methoden en technieken gebruikgemaakt (methodetriangulatie). Dit omvat tenminste het volgende:

### Literatuuronderzoek

Literatuurstudie is uitgevoerd om een continu vergelijk tussen data en de wetenschappelijke literatuur mogelijk te maken en mijn kennisdeficiëntie in relatie tot prestatie management als kennisobject *kleiner te maken*.

### Documentstudie

Door middel van documentstudie heb ik getracht inzicht te krijgen in de doelen, strategieën, rollen, verantwoordelijkheden en functies van de verschillende stakeholders in de sector en de contingenties die hierop van invloed zijn (Caralli et al., 2004).

### Interviews en werkbezoeken

Er is met professionals uit verschillende organisaties, met verschillende functies en disciplinaire achtergronden gesproken om inzichten, ideeën, beelden en behoeftes ofwel verwoordingen van cognities te kunnen inventariseren. Werkbezoeken zijn afgelegd om (zonder gebruik te maken van een observatieschaal) een idee te krijgen hoe deze cognities zich tot de praktijk verhouden: de praat- versus doe-theorie (Argyris, 1999).

### Congressen

Het bezoeken van congressen heeft als functie om een idee te krijgen met betrekking tot de stand van zaken en (wellicht) het discours zoals dit zich in relatie tot het vraagstuk ontwikkeld heeft.

## **2.8 Positionering en wetenschappelijke verantwoording van deze studie.**

De wetenschappelijke positionering en verantwoording van deze studie maakt het noodzakelijk om het begrip 'organisatie' te definiëren. Vanuit de veronderstelling dat prestatie management zich afspeelt tegen een achtergrond van systeemoptimalisatie, wat een bepaalde mate van

objectivering verlangt, wordt in functie van deze studie een modernistisch organisatieperspectief gehanteerd.

Dit betekent dat ik veronderstel dat bibliotheken met een beperkte autonomie bekend zijn, omdat ze door hun omgeving gedetermineerd en afgerekend worden (Noordegraaf, 2008; Van Nistelrooij, 1999).

Op basis van deze positionering wordt het begrip 'organisatie' gedefinieerd als: *“Een doelrealiserend samenwerkingsverband waarin belanghebbende partijen in een coalitie samenwerken om gemeenschappelijke en eigen doelen te realiseren”* (Goedee, 2003, p.17).

Op basis van deze positionering wordt het mogelijk om verschillende kernproblemen van de sector op een wetenschappelijk verantwoorde wijze te verkennen. Namelijk:

- Het externe afstemmingsprobleem: hoe dienen bibliotheken zich te verhouden tot externe partijen en vraagstukken? Aan welke maatschappelijke vraagstukken ontleen we onze relevantie of bestaansrecht?
- Het interne afstemmingsprobleem: hoe dienen de verschillende subsystemen van bibliotheken op elkaar afgestemd te worden en wat moet op welke manier gemanaged worden?
- Het structureringsprobleem: welke organisatiestructuur maakt het mogelijk om publieke middelen effectief te benutten en maatschappelijke doelstellingen te realiseren? En hoe kunnen we weten dat we de goede dingen goed doen en dus succesvol zijn?

Tijdens deze studie wordt de mores voor het doen van wetenschappelijk onderzoek gerespecteerd door richtlijnen te volgen die onttrokken zijn aan *De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening* en de *Notitie Wetenschappelijke Integriteit* (Basten en Van Tiggelen, 2016; Gelderman, 2013; 't Hart et.al., 1998). Dit betekent dat:

- er inzicht wordt geboden in de gevolgde manier van werken en bronvermelding consequent toegepast wordt;
- er op de validiteit van de studie geïnvesteerd wordt door het toepassen van (methoden)triangulatie;
- er geïnvesteerd wordt op de inhoudelijke generalisatie en vergelijkbaarheid;
- er aandacht is voor zorgvuldig en ethisch handelen, een goede bewaking van de kwaliteit van dataverzameling, onpartijdigheid, waardevrijheid en het garanderen van vertrouwelijkheid voor de gesproken professionals.

### 3.0 Theorie: literatuurstudie.

*"If public management is a science, up to now it has largely been so at best in the German sense of 'Wissenschaft' - systematic study - rather than in the conventional English sense of knowledge founded on strict experimental method and rigorous logical reasoning. Some, notably Barzelay (2001), have argued that public management needs to get closer to the second sense of science through greater formalization of its propositions and more precision in its narrative analysis."*  
Hood (2005)

De verkozen onderzoeksstrategie verlangt een systematisch georganiseerde literatuurstudie. Dit betekent dat de volgende stappen aangehouden worden (Janssen, 2013; Vorst, 1982):

1. Een onderzoeksvoorstel voor de AMS (five-pager) waarin het probleem op hoofdlijnen beschreven wordt.
2. Na het ontvangen van een akkoord wordt een tijdschema voor de literatuurstudie gemaakt.
3. Binnen de kaders van dit schema wordt relevante wetenschappelijke literatuur, inhoudelijk en bibliografisch, bestudeerd.
4. Op basis van opgedane inzichten wordt de onderzoeksvraag en het systematisch zoeken in wetenschappelijke bibliotheken en databanken aangescherpt.
5. De bestudeerde literatuur wordt kritisch op haar relevantie voor de studie getoetst en samengevat.
6. Een synthese van de literatuur wordt gerealiseerd, inclusief een conclusie.
7. Dit resulteert in een theoretisch raamwerk waar de empirische data mee vergeleken wordt.

### 3.1 De klassieke (macro) economische benaderingen.

Het framen van cultuurbeleid in een neoliberale tijdperk en een studie in de context van 'public finance', creëert de ruimte om stil te staan bij de bijdragen van Adam Smith, Karl Marx en John Maynard Keynes aan de ontwikkeling van de (neoklassieke) economie als wetenschap.

Adam Smith (1723-1790) wordt hierbij in zijn algemeenheid erkend als de grondlegger van het economisch liberalisme i.e. het moderne kapitalistische systeem. In zijn werk *The Wealth of Nations* (1776) plaats hij zijn gedachtegoed over vrije handel, marktwerking en competitie uiteen. De relevantie van zijn gedachtegoed voor de bibliotheeksector ligt in het beredeneren van de toekomst, opgesplitst in kortetermijngewin en langetermijnbelang, wat het hanteren van een strategisch perspectief noodzakelijk maakt (Mouwen, 2011).

*Das Kapital, Kritik der Politischen Oekonomie* (1867) vormt de belangrijkste bijdrage van Karl Marx (1818-1883) aan het denken over het kapitalisme en de (inherente) tendensen voor ongelijkheid die hij in deze onderscheidt en dat het kapitalisme door de vrije markt beheerst

wordt (een marktgeleide economie). Deze marktgerichtheid kan herkend worden in begrippen als 'cultureel ondernemerschap' en eisen als efficiëntie, effectiviteit en resultaatgerichtheid. John Maynard Keynes (1883-1946) tenslotte, heeft zijn bijdrage aan het vakgebied geleverd met o.a. *General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936). Keynes veronderstelde dat de markt in beginsel instabiel is en kan falen omdat ze over onvoldoende zelfcorrigerend vermogen beschikt. De traditionele Keynesiaanse beleidsaanbeveling richt zich dan ook op een overheid die door middel van haar budgettair en monetair beleid tot doel heeft om de markt te stabiliseren. In zijn algemeenheid wordt dit uitgelegd als dat een overheid in tijden van hoogconjunctuur bezuinigt om vervolgens in tijden van laagconjunctuur het tegenovergestelde te doen en te investeren in de economie. De relevantie van Keynes' gedachtegoed op het functioneren van de Nederlandse overheid is enorm geweest, maar het is de trendbreuk in het toepassen van zijn inzichten waarin de relevantie voor de bibliotheeksector herkend kan worden: met de oliecrises en economische recessie van de jaren zeventig als achtergrond, is de politiek anders gaan kijken naar het functioneren van de publieke sector en haar organisaties. Onder invloed van het New Public Management zijn overheden een marktlogica gaan hanteren waarin rationele doelmatigheid, value for money, decentralisatie en voorspelbaarheid belangrijke waarden vertegenwoordigen (De Kam et al., 2015; Heylen, 2015; Noordegraaf, 2008; Van der Vlies, 2018).

### **3.2 Management als metawetenschap<sup>3</sup>.**

Bibliotheken functioneren steeds meer in een strategische ruimte die gedetermineerd wordt door markt, overheid en burger. Vanuit dit perspectief kunnen bibliotheken als hybride organisaties beschouwd worden. Dit resulteert in een situatie waarin bibliotheken schijnbaar onverenigbare (management)oriëntaties uit de private en publieke sector met elkaar moeten zien te verenigen (Mouwen, 2011; Noordegraaf, 2011).

Het effectief benutten van de strategische (on)mogelijkheden die dit tot gevolg heeft, maakt een zekere bekendheid met de managementliteratuur door bestuur en management noodzakelijk omdat politiek, beleid en bestuur geanalyseerd, geïnterpreteerd en gemanaged moeten worden (Mouwen, 2011; Noordegraaf, 2008).

In deze paragraaf wordt bij verschillende managementtheorieën stilgestaan, waarbij de relevantie voor de sector geïdentificeerd en gepresenteerd wordt. Het is hierbij niet mijn doel om een uitputtend overzicht te bieden, omdat dit niet in het belang van deze studie is en vrijwel onmogelijk lijkt te zijn wanneer men het aantal theorieën en publicaties in beschouwing neemt.

---

<sup>3</sup> De Managementwetenschappen laat zich kenmerken door het intensief toepassen van bijdragen uit andere wetenschappelijke disciplines en wordt hierom als een metawetenschap beschouwd.

In de literatuur kunnen dan ook verschillende overzichten aangetroffen worden. Bovens (2012) hanteert bijvoorbeeld een onderscheid tussen twee theoretische oriëntaties (p.190), Noordegraaf (2008) hanteert er vijf en Vallet (2008) biedt een zeer gedetailleerd overzicht (p.90-91) aan. In deze paragraaf komen zoals genoemd verschillende theoretische oriëntaties aan bod, waarbij het van belang is om te onthouden dat iedere theorie zich heeft mogen ontwikkelen tegen de achtergrond van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen.

Bij het bestuderen van de onderliggende literatuur is o.a. gebruikgemaakt van de bijdragen van Keuning en Eppink (2008) , Ott et al. (2011), Polling en Kampfraath (2007) Tompkins (2005), Vallet (2007, 2008) en Van Noort et al. (2018).

### **3.3 Management nader verkend.**

Deze paragraaf start met Max Weber die als de grondlegger van de klassieke managementtheorie<sup>4</sup> beschouwd wordt. In zijn *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922) presenteert Weber zijn theorie over de bureaucratische organisatie die zich laat kenmerken door een formele hiërarchie, standaardisatie, formalisatie en specialisatie: de bureaucratie als efficiënte bestuursvorm<sup>5</sup> (Goedee, 2003). Kenmerkend voor een bureaucratie is het organiseren van stabiliteit binnen de grenzen van een gesloten systeem, waardoor het grote moeite zal kosten om effectief aan veranderende condities te beantwoorden. Deze moeite kan herkend worden in de transitie en huidige situatie waarin bibliotheken zich terugvinden en kan herleid worden tot een situatie waarin bibliotheken zich gedurende decennia als gesloten systeem hebben kunnen gedragen. Hierbij dient genoemd te worden dat er ook geen reden voor een andere wijze van organiseren was. Bibliotheken hadden in deze periode nog het monopolie op de informatiemarkt. Bovendien begon de managementtheorie organisaties pas na de Tweede Wereldoorlog te beschouwen als een in een omgeving functionerend systeem. Als gevolg van de 'status quo' hebben zich diep ingesleten patronen en waarden mogen ontwikkelen, die zeer moeilijk te veranderen zijn maar niettemin kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Verandermanagement binnen de bibliotheeksector manifesteert zich dan ook op minimaal het tweede leerniveau, het dubbelslagleren, waardoor de valkuil voor de huidige transitie is dat men (uiteindelijk) niets anders dan 'meer van hetzelfde' organiseert (Wierdsma en Swieringa, 2003, p.11)

Ook het 'scientific management' van Taylor (1911, 1916) en de 'science of administration' theorie van Fayol (1916), Gulick en Urwick (1937) mogen tot de klassieke managementtheorieën gerekend worden. Theorieën die zich laten kenmerken door rationele en formele opvattingen over managen en organiseren, waarbij geen ruimte lijkt te zijn voor de invloed van veranderende externe condities op de organisatie.

---

<sup>4</sup> In deze studie wordt geen onderscheid gemaakt tussen organisatie- of managementtheorie.

<sup>5</sup> Weber hanteert verschillende principes waarlangs de bureaucratische organisatie ontworpen zou moeten worden en zou moeten functioneren (Polling en Kampfraath, 2007).

De bijdrage van Taylor richt zich op het formuleren van routines, beginselen en procedures voor de individuele werknemer zodat productiestijging op afdelingsniveau gerealiseerd kan worden. Of zoals Taylor het in zijn *Bulletin of the Taylor Society* (1916) zelf formuleert: *“The first of the great principles of scientific management, the first of the new burdens which are voluntarily undertaken by those on the management side is the great mass of traditional knowledge which, in the past, has been in the heads of the workman, recording it, tabulating it, reducing it in most cases to rules, laws, and in many cases to mathematical formula, which ... result in an immense increase in the output ... The gathering in of this great mass of traditional knowledge, which is done by means of motion study, time study, can be truly called the science.”*

Ook de ‘science of administration’ benaderingen van Fayol (1916), Gulick en Urwick (1937) formuleren ontwerpregels, echter richten ze zich in tegenstelling tot Taylor op de organisatie als geheel. Fayol zegt hier in zijn *General and Industrial Management* (1949) het volgende over: *“Therefore principles are flexible and capable of adaptation to every need; it is a matter of knowing how to make use of them.”*

De algemene kritiek op de klassieke organisatietheorieën is dat ze onvoldoende rekening houden met de invloed van externe condities op de organisaties en het degraderen van de mens tot een onderdeel van de machine als metafoor voor de organisatie. In relatie tot Taylor zegt Morgan in *Images of Organization* (1986) hierover het volgende: *“De productiviteitsstijging is vaak bereikt ten koste van menselijke belangen, door het degraderen van arbeiders tot robots ... Taylors benadering van management brengt zeer doelbewust een gespletenheid aan in de werknemer zelf.”* En Tompkins schrijft hierover (2005, p.81) *“A theory that aims to make man and machine operate like clockwork has limited applicability for public agencies because they often function in turbulent and politicized environments in which goals, technologies and situational factors are constantly changing.”*

De relevantie van deze theorieën is dat ze bouwstenen bieden voor het beantwoorden van kernproblemen van de bibliotheeksector, zoals het interne afstemmingsprobleem en problemen in relatie tot de arbeidsdeling. Over de managementfunctie van Fayol (plannen, organiseren, beheersen, coördineren en controleren) kan bijvoorbeeld genoemd worden dat deze dominant aanwezig is in de certificeringseisen voor bibliotheken. Daarnaast biedt het scientific management van Taylor ons de begrippen ‘staf’ en ‘lijn’ aan en stelt Gulick o.a. leiderschap centraal (Noordegraaf, 2007, 2008; Strikwerda, 1994).

De systeem- en contingentietheorieën geven invulling aan de kritiek op de klassieke theorieën door de wisselwerking tussen organisatie en omgeving als uitgangspunt te hanteren (Bovens, 2012). Deze theorieën kunnen in de bibliotheeksector herkend worden door het gebruik van begrippen als input, transformatie, output en feedback te hanteren. Dit betekent dat we als sector verschillende theoretische oriëntaties hanteren die op onderdelen complementair zijn, maar veel vaker tegenstrijdig. Dit vereist een grondige oriëntatie op de vraag hoe deze

theorieën zich dan tot elkaar moeten verhouden en *hoe* ze toegepast moeten worden. Wanneer hier onvoldoende bij stilgestaan wordt, zal dit tot organisatorische schizofrenie en fiasco's leiden. Bij het organiseren van draagvlak en legitimering is (nog) een andere vraag uit deze theorieën relevant, namelijk: *"Hoe weet een systeem, bij alle veranderingen die voortdurend plaatsvinden in de omgeving, wat de relevante ontwikkelingen zijn en in welke richting het zich moet aanpassen?"* Kuipers et al. (2012, p.64).

Binnen het theoretisch bereik van het systeemdenken kan ook de discipline van de sociotechniek gerekend worden. Simon en March hebben aan de ontwikkeling van deze discipline bijgedragen. De relevantie voor de sector is, dat ze veronderstellen dat instituties van grote invloed zijn op de gehanteerde rollen, status en identiteiten van professionals, waardoor denken en doen met elkaar verstrengeld zijn.

Hierdoor komt de kwaliteit van de bibliotheekorganisatie centraal te staan in termen van arbeid en arbeidsverhoudingen. De transitie van klassieke bibliothecaris naar 'community librarian' kan hier bijvoorbeeld in herkend worden (Noordegraaf, 2008; Van Nistelrooij, 1999).

De contingentietheorie stelt dat de effectiviteit van de organisatie afhankelijk is van de mate van congruentie tussen organisatie en omgeving: de contingenties. Deze theorie is om twee redenen relevant voor de sector. Ten eerste omdat de opvatting verworpen wordt dat er één beste manier bestaat voor het managen van organisaties: de te kiezen methode hangt af van de omstandigheden. Ten tweede waarschuwt de contingentietheorie dat prestatie-meetsystemen niet zonder voorbehoud van de ene naar de andere organisatie gekopieerd kunnen worden. De geformuleerde eisen van stakeholders mogen dan veel op elkaar lijken, de wijze waarop de individuele bibliotheek hieraan beantwoord kan en moet onderscheidend voor de betreffende bibliotheek zijn (Mouwen, 2011; Vallet, 2008).

Aan het begin van deze paragraaf refereer ik aan de strategische ruimte die door de markt, overheid en burger gedetermineerd wordt. Kramer (2001) benoemt dan ook de empirische vaststelling dat publieke organisaties een toenemend belang hebben bij effectieve strategieën. De relevantie voor de sector ligt hem dan ook verscholen in het hebben van kennis over de verschillende strategische managementtheorieën. Om deze kennis te faciliteren wordt kort aandacht besteed aan de tien 'scholen' van Mintzberg (2009): drie voorschrijvende scholen, zes beschrijvende scholen en een school die de inzichten uit andere scholen combineert.

Naar Mintzberg (2009), tabel 1:

| School           | Oriëntatie                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De ontwerpschool | De ontwerpschool beschouwt strategievorming als een proces van conceptie waarbij de oorsprong door Mintzberg bij Selznick (1957) bepaald wordt, opgevolgd door de bijdragen van Chandler (1962) en Andrews (1971). Het topmanagement formuleert (ontwerpt) de |

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                         | strategie op basis van informatie en analyse.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| De planningsschool      | De planningsschool heeft zich parallel aan de ontwerpschool ontwikkeld en beschouwt strategievorming als een formeel proces waarbinnen verschillende fasen van strategieformulering gehanteerd worden.                                                                                                                                                                                                       |
| De positioneringsschool | De positioneringsschool beschouwt strategievorming als een analytisch proces, waarbij de oorsprong door Mintzberg bij Porter (1980) bepaald wordt. Analytisch heeft hier betrekking op het hanteren van economische methoden zoals het gebruik van kwantificerende analyse.                                                                                                                                  |
| Kritieken               | Inflexibel, scheiding tussen denken en doen, uitgangspunten lenen zich niet voor gebruik in een onzekere en onvoorspelbare context (o.a. Vallet, 2007).                                                                                                                                                                                                                                                      |
| De ondernemingsschool   | De ondernemingsschool beschouwt strategievorming als een visionair proces en dit betekent dat deze school ruimte biedt aan intuïtie, oordeelsvermogen, wijsheid, ervaring en inzicht van de CEO of leider.                                                                                                                                                                                                   |
| De cognitieve school    | De cognitieve school beschouwt strategievorming als een mentaal proces.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| De leerschool           | De leerschool beschouwt strategievorming als een opkomend proces: leren door te doen. De oorsprong van deze school wordt door Mintzberg bij Quinn (1980) en zijn 'incrementalism' belegd, wat gelijk staat aan het voorzichtig manoeuvreren binnen een complexe context.                                                                                                                                     |
| De politieke school     | De politieke school beschouwt strategievorming als een proces van onderhandeling, waarmee gesteld wordt dat macht en politiek bepalend zijn voor de strategievorming.                                                                                                                                                                                                                                        |
| De culturele school     | De culturele school expliciteert de veronderstelling dat strategievorming in essentie een proces van collectief gedrag is. Gedrag dat, wanneer het de kans hiertoe krijgt, kan evolueren tot diep ingesleten en nauwelijks te corrigeren patronen.                                                                                                                                                           |
| De omgevingsschool      | De omgevingsschool beschouwt strategievorming als een responsief proces waarbij de omgeving als bepalend wordt beschouwd.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| De configuratieschool   | De configuratieschool tenslotte beschouwt strategievorming als een proces van transformatie. Dit betekent dat <i>iedere</i> vorm van strategie als een mogelijkheid wordt verondersteld, afhankelijk van de tijd en de specifieke context. Een organisatie kan hierdoor een bepaalde toestand aannemen (een configuratie) om vervolgens door transformatie in een andere toestand (configuratie) te geraken. |

In tegenstelling tot Mintzberg richten auteurs als Vallet, Noordegraaf, Korsten, Hood, Osborne en Gaebler zich specifiek op de publieke sector, wat het relevant maakt om bij hun bijdragen stil te staan. Vallet (2007) bijvoorbeeld, reikt in *'Strategisch management in publieke organisaties, een vlag die vele ladingen dekt'* drie perspectieven op strategisch publiek management aan:

- Het rationele of klassieke managementperspectief laat zich kenmerken door strategisch management als een lineair stappenplan te beschouwen; een benadering die onder stabiele en voorspelbare condities optimaal tot zijn recht komt. De hierbij gehanteerde

veronderstellingen zijn terug te voeren op Taylor, Lilian en Frank Gilbreth, Fayol en Weber (p.12). De relevantie voor de sector ('bouwstenen' en 'functies') is hierbij al benoemd en kan aangescherpt worden door te expliciteren *hoe* professionals een bijdrage aan het strategisch slagen van de organisatie kunnen leveren en wat ze hiervoor *moeten* doen (p.14). Alertheid is geboden, omdat het formuleren van formele strategieën (zie Mintzberg, 2009) met schijnzekerheid gepaard kan gaan.

- Het gedragsmatige of incrementele managementperspectief laat zich vervolgens kenmerken door het hanteren van een flexibel patroon aan strategische activiteiten (p.89-90). De veronderstelling die hier gehanteerd wordt, laat zich terugleiden tot bijvoorbeeld Follet, Mayo, McGregor, Maslow. De relevantie van dit perspectief voor onze sector wordt zichtbaar wanneer het ontbreekt aan voldoende stuur- i.e. strategische informatie, en een flexibele invulling van de strategische rollen noodzakelijk is (p.64).
- Tenslotte laat het managementperspectief van stakeholders zich kenmerken door het genereren van expliciete aandacht voor de belangen van de verschillende stakeholders (p.133). Met auteurs als Clarkson, Freeman en Freeman en Reed is hier expliciet aandacht voor het concept van de stakeholder en politiek gedrag gecreëerd (p.92).

De relevantie voor de sector is dat dit perspectief de aandacht verlegt naar politieke agenda's, het voorzien in toegevoegde waarde voor stakeholders en het hanteren van een politiek getemporeerde doorlooptijd van de eigen strategie (p.133).

Rederenerd vanuit de veronderstelling dat politiek, beleid en bestuur geanalyseerd, geïnterpreteerd en gemanaged moeten worden om als bibliotheek strategisch effectief te zijn, dienen de perspectieven op publiek management zoals door Noordegraaf geformuleerd (2008) centraal te staan. Naar Noordegraaf (2008, p.95-98), tabel 2:

| <b>Perspectief</b>                            | <b>Positie: waarom?</b>                                                                                                                                         | <b>Oriëntatie: wat?</b>                                                                                          | <b>Verschijningsvorm: hoe?</b>                                          | <b>Waarden: waartoe?</b>                           |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Publiek management als bedrijfsmanagement.    | Het ontbreekt bibliotheken aan stuur- en verantwoordingsinstrumenten, control verantwoordelijkheid wordt onvoldoende genomen en een prestatiecultuur ontbreekt. | Interventies gericht op het realiseren van een passende structuur en cultuur.                                    | Prestatiemanagement. Kwaliteitsmanagement. Strategisch management.      | Effectiviteit, efficiency, samenhang en kwaliteit. |
| Publiek management als organisatiemanagement. | Bibliotheken zijn actief binnen een complexe context die zich laat kenmerken door ambiguïteit en onzekerheid. Dit moet gemanaged worden.                        | Interventies gericht op het aanreiken van complementaire professionele kwaliteiten voor <i>alle</i> betrokkenen. | Kennismanagement. Management van professionals. Management van waarden. | Flexibiliteit en adaptief vermogen.                |
| Publiek management als beleidsmanagement.     | Bibliotheken dienen hun aanwezigheid te legitimeren door het doelgericht organiseren en beïnvloeden van beleidsprocessen, zodat                                 | Het toetsen van de kwaliteit van het huidige beleidsproces, zodat                                                | Netwerkmanagement. Procesmanagement. Management van ambiguïteit.        | Draagvlak en daadkracht.                           |

|                                             |                                                                                                                                                                               |                                                                                             |                                                                  |                                           |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
|                                             | maatschappelijke vraagstukken aangepakt kunnen worden.                                                                                                                        | verbeteringen in dezen gerealiseerd kunnen worden.                                          |                                                                  |                                           |
| Publiek management als politiek management. | Bibliotheekbeleid, het besturen en managen van bibliotheekorganisaties is op lokaal niveau een politiek vraagstuk geworden en een strijd om tijd, prioriteit en publiek geld. | Interventies gericht op het beïnvloeden en verbeteren van de politiek-bestuurlijke context. | Agendamanagement.<br>Symbolisch management.<br>Risicomanagement. | Politieke winst, resultaat en reputaties. |

In de bijdragen van Vallet (2007) en Noordegraaf (2008) kunnen veronderstellingen, begrippen en patronen herkend worden die refereren aan het New Public Management (NPM). Aan de theoretische basis van het NPM liggen o.a. de bijdragen van Hood (1991), Osborne en Gaebler (1992) ten grondslag waarvoor nu de aandacht.

Het is namelijk Hood (1991) die in zijn artikel *'A public management for all seasons?'* het begrip NPM introduceert en in vier kernconcepten uiteenplaatst: zuinigheid (economy), veerkracht (resilience), rechtszekerheid (reliability) en rechtvaardigheid (fairness). De relevantie van deze concepten voor de sector lijkt geen verder betoog nodig te hebben: het gehanteerde neoliberale beleid laat zich immers kenmerken door decentralisatie, het breken met de Keynesiaanse economische politiek en het hanteren van een marktlogica (Bordewijk en Klaassen, 2011).

Osborne en Gaebler (1991) hanteren zelf niet de term NPM, maar borduren met hun bijdrage voort op het werk van Peters en Waterman (*'In search of excellence'*, 1982) door tien principes voor de 'overheid-nieuwe-stijl' te formuleren. De relevantie van deze bijdrage voor de sector is dat effectief strategisch handelen het noodzakelijk maakt om strategische doelstellingen te formuleren, prioriteiten te stellen en beoordelingscriteria te formuleren, om dan te toetsen wat de beste 'mechanismen' zijn om deze te realiseren.

### 3.4 New Public Management en verder.

Het New Public Management (NMP) is van grote invloed op de strategische ruimte van bibliotheken. Van hen wordt verwacht dat ze bedrijfsmatiger gaan functioneren en zich de hierop aansluitende prestatie- en kwaliteitsverbetering, taal, rollen, systemen, modellen en culturen eigen maken (Noordegraaf, 2008; Pollit, 2003).

Maar NPM is een bijzondere managementtheorie, omdat een eenduidige definitie van NPM ontbreekt. Hierdoor is NPM een 'gespleten' managementtheorie, wat een risico voor 'organisatorische schizofrenie' vormt, waaraan ik eerder heb gerefereerd. Het gaat hierbij met name om de tegenstrijdigheden in de uitgangspunten van beleid, waardoor de spanning tussen

de eis voor rationele controle en de beperkingen hiervan op alle niveaus merkbaar zijn (Korsten, 2011; Noordegraaf, 2008; Vallet 2007).

In functie van deze studie is het echter noodzakelijk NPM te definiëren. Hakvoort en Klaassen (2004) definiëren NPM hierbij als een stroming die werkprocessen, procedures en werkwijzen van overheidsorganisaties beoogt te modelleren naar evenbeelden vanuit de private sector.

Ringeling (2004, p.20) definieert NPM als de extreemste vorm van hoe de publieke sector bestuurd moet worden, waarbij Korsten NPM definieert als (2011, p.6):

*“... het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijk en) bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgerichtheid, prestatiemeting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering en bevordering van concurrentie en marktwerking.”*

Vanuit het perspectief van valorisatie is echter voor de definitie van Pollit en Bouckaert gekozen (2011, p.2):

*“Deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better.”*



Op basis van het literatuuronderzoek wordt het mogelijk om nu de volgende kernbegrippen voor NPM aan te wijzen: *vernieuwing binnen de overheid, een ondernemende overheid, ondernemende ambtenaren, bedrijfsmatig werken, outputsturing, contractmanagement, integraal management, decentrale verantwoordelijkheid, producten, prestatiecontracten, publiek ondernemerschap, prestatiemeting, performance indicators, kengetallen, managementrapportages, productiviteit, doelmatigheid, afrekenmechanismen, klantgerichtheid, overheidsmarketing, productbegroting, scheiding van beleid en uitvoering, op afstand plaatsen, verzelfstandiging in de vorm van zbo's en agentschappen, interface management, ministeriële verantwoordelijkheid, hybriditeit, concurrentie in het openbaar bestuur, marktwerking, prestatie-meetsysteem, pervers gedrag rondom prestatiemeting, de verzelfstandigingsparadox en de 'performanceparadox'.*

Hoewel NPM grote invloed op de sector uitoefent, staat ze niet meer op zichzelf. Evoluties van NPM kunnen bijvoorbeeld herkend worden in New Public Financial Management (NPFM) en New Public Governance (NPG).

New Public Financial Management (NPFM) richt zich op de financiële prestaties van overheden: de te volgen begrotingssystematiek, allocatiefunctie, professionele accounting standaarden,

prestatie management, enz. New Public Governance (NPG) onderkent meer dan NPM de complexiteit van de praktijk en is vanuit dit perspectief relevant voor de sector. Bovaird & Löffler (2009) noemen hierover: *"Achieving a higher level of desired results by how different organizations interact"* (p.9). Toegepast op de bibliotheek professionals als publiek manager zegt Tompkins hier het volgende over (2005): *"The wise public manager will adopt a contingency view of coordination and control"* (p.398).

### 3.5 Wat is prestatie management?

*"What is striking about most of the policy and practitioner, and even the academic, literature is the absence of theoretical justification for particular models of performance proposed ... this lagune in the public sector is being adressed but the literature is currently underdeveloped. Normative model building has been extensive but few of these have been based on testable models."*

Ferlie, Lynn en Pollit (2005, p.508)

Een oriëntatie op 'alleen' de inhoud van de bibliotheek zal niet meer voldoende zijn om haar aanwezigheid te legitimeren: er zal ruimte gecreëerd en benut moeten worden voor het opvolgen van de eigen resultaten en prestaties, zodat er resultaatgericht gestuurd kan worden op de maatschappelijke waardepropositie van de bibliotheek, waardoor deze effectief verantwoording aan haar stakeholders kan afleggen (Bouckaert, 2006; Mouwen, 2011).

Evenals in relatie tot de begrippen 'organisatie' en 'NPM' maakt dit het noodzakelijk om het begrip 'prestatie management' (PM) te definiëren. De studie veronderstelt immers, gesteund door wetenschappelijke inzichten, dat een krachtige beweging in de richting van prestatie management noodzakelijk is voor het overleven van de lokale bibliotheek (De Waal, 2002; Ferlie et al., 2005; Nicolau, 2000; Van Noort et al., 2008; Westerholt, 2009). Ferlie, Lynn en Pollit poneren hier het volgende over (2005, p.511):

*"The real issue therefore is not will performance, as a policy trend, continue but how will it continue?"*

Wanneer opnieuw naar Noordegraaf (2008) wordt gekeken, dan definieert deze prestatie management als *"een specifieke managementbenadering waarin het zakelijk, doelgericht en systematisch managen van beleid en organisaties centraal staat"* (p.378), waarbij het belang benadrukt wordt om rekening te houden met de culturele, systematische en structurele elementen van prestatie management (p.160). Ook De Waal (2002) legt de nadruk op het organiseren van een systematische koppeling tussen organisatiestrategie, middelen en processen (p.175).

Franco-Santos et al. (2007, p.1) wijzen hierbij op de gevolgen van het ontbreken van de wetenschappelijke consensus over deze definitie:

*“Scholars in the field of performance measurement tend to use the term Business Performance Measurement (BPM) systems without explaining exactly what they mean by it. This lack of clarity creates confusion and comparability issues, and makes it difficult for researchers to build on each others work.”*

Vervolgens wijzen ze op een top-3 van meest geciteerde definities van prestatie management op Google Scholar:

- Atkinson, Waterhouse & Wells (1997), 128 maal: *“Our approach to performance measurement focuses on one output of strategic planning: senior management’s choice of the nature and scope of the contracts that it negotiates, both explicitly and implicitly, with its stakeholders. The performance measurement system is the tool the company uses to monitor those contractual relationships”* (p.26).
- Otley (1999), 136 maal: *“System that provides the information that is intended to be useful to managers in performing their jobs and to assist organizations in developing and maintaining viable patterns of behaviour. Any assessment of the role of such information requires consideration of how managers make use of the information being provided to them (p.364). Main components of a PMS: (1) objectives, (2) strategy, (3) targets, (4) rewards, (5) information flows (feedback and feed-forward).”*
- Neely, Gregory & Platts (1995), 234 maal: *“A performance measurement system (PMS) is the set of metrics used to quantify both the efficiency and effectiveness of actions”* (p.81). *“A PMS can be examined at three different levels. (1) At the level of individual performance measures, the PMS can be analysed by asking questions such as: What performance measures are used? What are they used for? How much do they cost? What benefit do they provide? (2) At the next higher level, the performance measurement system as an entity, can be analysed by exploring issues such as: Have all the appropriate elements (internal, external, financial, non-financial) been covered? Have measures which relate to the rate of improvement been introduced? Have measures which relate to both the long and the short term objectives of the business been introduced? Have the measures been integrated, both vertically and horizontally? Do any of the measures conflict with one another? (3) And at the level of the relationship between the performance measurement system and the environment within which it operates. At this level the system can be analysed by assessing: Whether the measures reinforce the firm’s strategies; whether the measures match the organization’s culture; whether the measures are consistent with the existing recognition and reward structure; whether some measures focus on customer satisfaction; whether some measures focus on what the competition is doing.”*

Dit overzicht is echter niet zonder kritiek en opvallend is dat ook in de wetenschap begripsverwarring bestaat, doordat de begrippen prestatie management en prestatiesystemen door elkaar heen gebruikt worden. In deze studie wordt de nadruk op de organisatiestructuur en cultuur gelegd, die in een logische verhouding tot elkaar georganiseerd moeten wat het op elkaar aan laten sluiten van processen, systemen en doelstellingen veronderstelt. Anders geformuleerd: effectief prestatie management verlangt samenhang en causaliteit.

Een dergelijke keuze lijkt van belang te zijn omdat het richtinggevend zal zijn voor de wijze waarop prestatie management zijn weg naar de praktijk vindt. De literatuur laat zien dat hier vanuit de wetenschap een onderscheid gemaakt kan worden tussen prestatie management met een nadruk op structuur, of op gedrag.

Bij een nadruk op structuur staan keuzes in de te hanteren controlemechanismen, prestatie-indicatoren, relevantie en hanteerbaarheid centraal. Bij een nadruk op gedrag moeten begrippen als commitment, actiegerichtheid en prestatiecultuur geconcretiseerd worden (Ardon, Serrurier-Schepper, 2004; Meester, 2009).

Vanuit het perspectief van valorisatie borduur ik voort op de definitie van prestatie management van De Waal (2002) en de definitie van maatschappelijke waarde van Mouwen (2011), zodat ik vanuit dit perspectief de transfer naar de sector kan maken. In functie hiervan kom ik tot de volgende definitie van prestatie management:

*“Prestatie management is gedrag, uitgeoefend door alle professionals binnen de bibliotheekorganisatie, dat zich richt op het continu organiseren, coördineren en verbeteren van interne processen en structuren, waardoor de gerealiseerde output en outcome beantwoordt aan de eisen en verwachtingen van geïdentificeerde stakeholders, zodat er voortdurend op de maatschappelijke waardepropositie van de bibliotheek geïnvesteerd wordt.”*

### **3.5.1 De functies van prestatie management.**

*“Given this essential link between policies (what is promised) and delivery (what actually happens) it is perhaps hardly surprising that there have been recurrent attempts to formalize systems for measuring, monitoring, and managing the performance of public systems.”*  
(Ferlie et al., 2005, p.491)

Om tot een gefundeerder theorie te kunnen komen is naast duidelijkheid over wat prestatie management is, ook duidelijkheid nodig met betrekking tot de verschillende functies van prestatie management. Op basis van de literatuur kunnen de volgende functies onderscheiden worden (Actino, 2004; Anthony en Govindarajan, 2007; Bouckaert, 2006; De Bruijn, 2006; Franco-Santos et al., 2007; Guilfoyle, 2012; Kelman en Friedman, 2009; Korsten, 2007; Van Noort et al., 2008; Talbot, 2005):

- Het verbeteren van de prestaties van de organisatie doordat de mogelijkheid gecreëerd wordt om geïnformeerde beleidsbeslissingen te nemen. Hiervoor wordt de wisselwerking tussen beleid, middelen en prestaties gemonitord (feed-forward en feedback).
- Het vertalen van de maatschappelijke waardepropositie en onderliggende strategische oriëntaties in operationele doelen en budgetten, gebaseerd op de eisen en geboden mogelijkheden van stakeholders.

- Hierdoor wordt het mogelijk om geobjectiveerd een noodzaak tot verandering (ingrijpen, sturen) te expliciteren. Beheersing van de verschillende strategische, tactische en operationele processen en activiteiten staat met het oog op de toekomst centraal.
- Het communiceren over de prestaties van de organisatie (transparantie en verantwoording), zodat stakeholders gefaciliteerd worden om een oordeel over deze prestaties te formuleren (beoordelen, vergelijken, afrekenen).
- Prestatiemanagement maakt personal control mogelijk (waarover later meer) waardoor er aandacht gecreëerd wordt voor arbeidsdeling, taakduidelijkheid en passende coördinatiemechanismen (interne efficiëntie).
- Prestatiemanagement maakt organisatorisch leren mogelijk (leren op inzichtgevend niveau).

### 3.5.2 Instrumenten voor prestatimanagement.

Omdat prestatimanagement het gebruik van valide en passende instrumenten verlangt, wordt in deze paragraaf een kort overzicht geboden (Blommaert en Blommaert, 2015; De Waal, 2002; Van Noort et al., 2018; Westerholt 2009):

- De *prestatimetingpiramide* is een ontwikkelmethode voor het formuleren van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren ontwikkeld door De Waal en Bulthuis (1995).
- De *prestatimetinghiërarchie* voorziet in een verschillende mate van detaillering van indicatoren, aangepast conform de verschillen tussen organisatieonderdelen.
- De *planning- en control cyclus* dient in een adequate managementcontrol (beheersing) te voorzien, net als de wijze waarop het management de toekomst wil gaan beïnvloeden (de planvorming m.b.t. doelstellingen en operationele plannen).
- De *balanced scorecard* van Kaplan en Norton heeft tot doel om strategische doelen te verhelderen door deze te verdelen over de dimensies financieel, innovatie, interne bedrijfsprocessen en klanten.
- *Beyond budgeting* heeft als primair doel om de traditionele wijze van budgetteren of begroten, te vervangen door een meer adaptieve manier van werken.
- *Activity-based costing* heeft tot doel om de relatie tussen de uit te voeren activiteiten en de daarvoor benodigde middelen vast te stellen, zodat kosten zoveel mogelijk worden toegerekend aan de kostendrager die ze veroorzaakt. Op deze wijze is het mogelijk zicht op causaliteit en cost drivers te krijgen (de factoren die variaties in de indirecte kosten verklaren).
- *Six Sigma, Lean en Agile management*. Het eerste instrument of model, Six Sigma, leent zich voor het optimaliseren van bedrijfsprocessen, kwaliteit en klanttevredenheid op basis van statische technieken. Lean staat voor het realiseren van efficiëntie, voorspelbaarheid, geringe foutentolerantie en betrouwbaarheid. Zowel Six Sigma als Lean zijn inhoudelijk sterk aan het scientific management van Taylor verwant. Agile borduurt voort op andere theorieën en staat voor het vergroten van de flexibiliteit van de organisatie.

- *Het INK-model* voorziet o.a. in vijf interne factoren waarop het management invloed kan uitoefenen, en vier resultaatgebieden voor prestatiemeting. Afgeleid van het EFQM kan INK ondersteunend zijn in het overbruggen van het verschil tussen de huidige en gewenste situatie. Zowel in de literatuur als in de praktijk lijkt er sprake van discussie te zijn met betrekking tot de veronderstelde relatie tussen de verschillende gebieden.
- Evenals beyond budgeting kan *business process redesign* aanleiding voor discussie zijn, wanneer deze gepositioneerd wordt als een IT-benadering voor het radicaal veranderen van processen.

### 3.5.3 Argumenten en randvoorwaarden voor prestatie management.

Prestatiemanagement is niet onomstreden en in de literatuur kunnen argumenten voor of tegen het gebruik van prestatie management pleiten. De Bruin (2007) bijvoorbeeld wijst op de bijdrage die prestatie management kan leveren aan de transparantie en legitimatie van publieke organisaties, maar wijst ook op de beperkingen van prestatie management wanneer deze toegepast wordt binnen een context met toenemende systeemcomplexiteit.

Ferlie et al. (2005) wijzen op de mogelijkheden die prestatie management biedt om effectief publieke waarde te creëren, het allocatievraagstuk te beantwoorden en verantwoording af te leggen (p.496-501). Ze uiten ook hun zorg bij het hanteren van prestatie management, waarmee ze wijzen op het risico voor het manipuleren van cijfers, pervers gedrag en conflicterende logica's (p.501-505).

Pidd (2007) bepleit alleen de voordelen van prestatie management, zoals:

- De mogelijkheid om te toetsen op wat wel en niet werkt (leer & verbetercyclus).
- Het creëren van (in)zicht op het eigen concurrentievermogen of -positie.
- De mogelijkheid van strategische (marketing)communicatie.
- De mogelijkheid om verschillende soorten van control toe te passen, zodat activiteiten altijd in dienst van de organisatiedoelstellingen staan.
- Het creëren van de mogelijkheid om te investeren op maatschappelijk en politiek draagvlak.

Voor de sector is het relevant om te weten dat prestatie management niet onomstreden is, maatwerk verlangt en dat de voor- en nadelen afhankelijk zijn van het (management)perspectief dat men hanteert. Dit betekent dat wanneer een bibliotheekorganisatie overweegt om prestatie management te gaan praktiseren, de vraag beantwoord moet worden onder welke omstandigheden prestatie management effectief kan zijn, *wat* voor soort prestatie meetsysteem dit verlangt, *waarop* deze vervolgens gericht wordt (individueel, programma, organisatie, enz.) en met welke randvoorwaarden dit gepaard zou moeten gaan (De Bruin, 2007; Ferlie et al., 2005; Van Noort et al., 2008).

Deze randvoorwaarden zijn divers maar richten zich bijvoorbeeld op het creëren van aandacht voor de wijze waarop de missie, visie en maatschappelijke waardepropositie tot stand komt en het organiseren van duidelijke relaties tussen middelen, inspanning en resultaat. Het beheersbaarheidsbeginsel verlangt hierbij dat professionals deze resultaten kunnen beïnvloeden en actiebereidheid en eigenaarschap in alle lagen van de bibliotheekorganisatie geborgd wordt. Ook dient een prioritering van doelstellingen plaats te vinden, omdat simpelweg niet alle resultaten even zwaar wegen en tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden.

Hiermee verplaatst de aandacht voor de randvoorwaarden zich naar de externe omgeving. Hierover kan genoemd worden dat effectief prestatie management verlangt dat de relatie met de verschillende stakeholders gewogen wordt (primaire stakeholders, secundaire stakeholders en influencers). Ten slotte dient er geïnvesteerd te worden op het borgen van integriteitsaspecten: voorkomen moet worden dat prestaties onjuist geïnterpreteerd, gemanipuleerd of misbruikt worden in functie van het verdedigen van bijvoorbeeld politieke standpunten en agenda's (Anderson en Lawrie, 2002; De Waal en Kerklaan, 2004; Moriarty en Kennedy, 2002, Van Noort et al., 2018).

### **3.5.4 Wat is de relatie tussen prestatie management (PM), prestatie meetsystemen (PMS) en prestatie-indicatoren (PI)?**

De eerder aangetoonde begripsverwarring enerzijds (wetenschap) en de nood aan een gemeenschappelijk begrippen- en theoretisch kader anderzijds (praktijk), vraagt om het verduidelijken van de relatie tussen prestatie management, prestatie meetsysteem (PMS) en prestatie-indicatoren (PI) te expliciteren.

De eis om als bibliotheek aan te tonen 'dat er gepresteerd wordt' verlangt het praktiseren van control en het realiseren van maatschappelijke waarde of rendement. Bijsturen vanuit de control functie en in functie van het realiseren van maatschappelijke waarde of rendement dient gerealiseerd te worden op basis van geobjectiveerde verbetermaatregelen, waarvoor gebruikgemaakt moet worden van een prestatie meetsysteem (PMS). Een PMS kan op verschillende manieren gedefinieerd worden:

- De Waal (2013) beschouwt prestatie meten als één van twee kenmerken van High Performance Organizations (HPO) en definieert deze als (2002, p.181) *“een model waarin de formele procedures voor het verzamelen, analyseren en rapporteren van prestatie-informatie die managers gebruiken om bedrijfsactiviteiten te sturen en te beheersen op een zodanige manier dat de doelstellingen van de organisatie worden nagestreefd door iedereen in de organisatie.”*
- Wettstein & Kueng (2002, p.3) definiëren een PMS als: *“A Performance Measurement System (PMS) is a system that tracks the performance of an organization, supports internal and external communication of results, helps managers by supporting both tactical and strategic decision-making, and facilitates organizational learning. From a more technical view, a PMS can be characterised as an information system which: (1)*

- gathers – through a set of financial and non-financial indicators – performance-relevant data from various sources; (2) compares the current performance values against historical and target values; (3) disseminates the results (current value, performance gap, and trends) to the actors.”*
- Bititci, Carrie & McDevitt (1997, p.533): *“A performance measurement system is the information system which is at the heart of the performance management process and it is of critical importance to the effective and efficient functioning of the performance management system.”*
  - Bourne, Neely, Mills & Platts (2003, p.4): *“A business performance measurement system refers to the use of a multi-dimensional set of performance measures for the planning and management of a business.”*
  - Forza & Salvador (2000, p.359): *“A performance measurement system is an information system that supports managers in the performance management process mainly fulfilling two primary functions: the first one consists in enabling and structuring communication between all the organisational units (individuals, teams, processes, functions, etc.) involved in the process of target setting. The second one is that of collecting, processing and delivering information on the performance of people, activities, processes, products, business units, etc.”*
  - Ittner, Larcker & Randall (2003, p.715): *“A strategic performance measurement system: (1) provides information that allows the firm to identify the strategies offering the highest potential for achieving the firm’s objectives, and (2) aligns management processes, such as target setting, decision-making, and performance evaluation, with the achievement of the chosen strategic objectives.”*
  - Kaplan & Norton (1996, p.55): *“A balanced scorecard is a comprehensive set of performance measures defined from four different measurement perspectives (financial, customer, internal, and learning and growth) that provides a framework for translating the business strategy into operational terms.”*

Dit betekent dat de literatuur stevige eisen aan het ontwerp van een PMS stelt en dat deze aan een aantal kenmerken dient te voldoen. Franco-Santos et al. (2007) benoemen deze kenmerken als volgt:

- Een PMS dient in financiële en niet-financiële prestatie-indicatoren (PI) te voorzien en de hiervoor noodzakelijk ondersteunende infrastructuur. De infrastructuur heeft betrekking op de wijze waarop data tot bruikbare informatie bewerkt wordt.
- En een PMS moet ten minste bestaan uit het verzamelen van informatie, het selecteren en ontwerpen van indicatoren, het registreren van data en het zorgdragen voor causaliteit.

In het kort verlangt prestatie management (PM) een prestatie-meetsysteem (PMS) en kan deze niet zonder prestatie-indicatoren (PI) functioneren, omdat het noodzakelijk is dat processen en activiteiten meetbaar worden gemaakt. Een PI kan dan ook beschouwd worden als een maat (getal) die de efficiëntie en effectiviteit van een proces uitdrukt tegen een gegeven norm, waarbij een PI altijd onder een kritische succesfactor (KSF) gehangen wordt. Een KSF wordt door

De Waal (2002) gedefinieerd als *“een kwalitatieve omschrijving van een element uit de bedrijfsstrategie waarin de organisatie moet excelleren om succesvol te kunnen zijn en wordt uitgedrukt in woorden. De KSF wordt gemeten met behulp van een of meer prestatie-indicatoren”*.

Aan prestatie-indicatoren worden echter hoge eisen gesteld in termen van validiteit, bruikbaarheid en duidelijkheid (Neely, Richards, Mills, Platts & Bourne, 1997).

Om hierbij een indruk of gevoel te krijgen zou naar het overzicht van Brinkerink (2015) gekeken kunnen worden. Dit overzicht laat zien dat:

- prestatie-indicatoren van de organisatiestrategie afgeleid moeten zijn (relevantie): een PI meet een element uit de organisatiestrategie of één van de cruciale bedrijfsprocessen van de organisatie. Dit impliceert dat deze processen beïnvloed moeten kunnen worden aan de hand van de prestaties;
- prestatie-indicatoren een tijdseenheid moeten bevatten en afgestemd moeten zijn op het organisatieniveau dat verantwoordelijk is voor de indicator. Dit impliceert dat er professionals zijn die op het resultaat aangesproken kunnen worden;
- prestatie-indicatoren onderdeel van een gesloten managementcyclus moeten zijn: procedures, middelen en (informatie)systemen staan in dienst van een PMS, een PMS is randvoorwaardelijk aan PM;
- prestatie-indicatoren consistent moeten zijn (ze moeten hun significante waarde behouden na verloop van tijd);
- prestatie-indicatoren gebaseerd moeten zijn op een expliciet gedefinieerde formule en databron;
- prestatie-indicatoren gerapporteerd moeten worden volgens een simpel en consistent format (informatie en communicatie), bij voorkeur visueel ondersteund.

Ingewikkelde terminologie die niets anders communiceert dan dat prestatie-indicatoren het mogelijk maken om prestaties en ontwikkelingen zichtbaar te maken en aan te laten sluiten op de onderliggende doelstellingen, mits goed geformuleerd.

In de literatuur kan dan ook kritiek gevonden worden in relatie tot de hoge eisen die aan prestatie-indicatoren gesteld worden. Deze kritiek erkent het belang van een valide indicator, maar benoemt ook dat geen enkele PI 100% valide kan zijn en er sprake van een werkbare situatie moet blijven. Vanuit deze kritiek wordt een kader aangeboden dat de materie hanteerbaarder lijkt te maken (Noordegraaf, 2014; Stuive, 2014, p.84):

- Structuurindicatoren die de structuur beschrijven die noodzakelijk wordt geacht om de beoogde resultaten en prestaties te kunnen leveren (aantal fte's, opleidingsprofielen, handvesten).
- Procesindicatoren die het handelen hiervoor monitoren. Denk aan levertijden voor nieuwe titels, gemiddelde tijd dat een titel op de plank staat, gemiddelde tijd dat een burger telefonisch in de wacht staat.

- Uitkomstindicatoren als aantallen cursussen, deelnemers, tevreden deelnemers, deelnemers met een certificaat, enz.

### 3.6 Wat is de relatie tussen PDCA, planning & control en prestatie management?

In de sector wordt – en dit wordt in het empirische deel van deze studie onderbouwd – het hanteren van de PDCA-methode belangrijk gevonden.

Begripsverwarring ligt (ook) hierbij op de loer. Zo geeft de Certificeringsorganisatie Bibliotheekwerk, Cultuur en Taal (CBCT<sup>6</sup>) de indruk dat ze de PDCA gelijkstelt aan de verschillende verschijningsvormen van bedrijfsmanagement, namelijk kwaliteit-, prestatie- en strategisch management: *“Anderzijds komt het gedachtegoed van het INK-Managementmodel tot uiting door de brede cyclus van Plan-Do-Check-Act. Het gaat er namelijk niet alleen om dat door de organisatie geformuleerde ambities aantoonbaar worden door de hierboven genoemde meting/monitoringsinformatie, maar het gaat ook erom dat op basis van een analyse van meet- en monitoringsinformatie aanpassingen worden gedaan in de ambities van de organisatie indien de resultaten daartoe aanleiding geven. Feitelijk komt dit neer op een systematische planning & control cyclus.”*<sup>7</sup>

Dit is vanuit de literatuur beschouwd niet waarvoor de PDCA primair bedoeld is. Maar deze begripsverwarring kan veroorzaakt worden doordat prestatie management een ‘closed-loop’ proces vertegenwoordigt (het verbeteren van prestaties door te meten en actie te ondernemen) dat sterk op de PDCA-cyclus lijkt. Prestatie management reikt echter verder en wellicht ook dieper dan de PDCA doordat deze zowel terug- als vooruitkijkt (gerealiseerde prestaties en geprognosticeerde resultaten) en het mogelijk maakt om vage missies, proposities en doelstellingen op te helderen en in kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren te vertalen (De Waal, 2002; Coppens, 2015, Hoeksema, 2015).

Prestatie management behoort daarnaast primair tot de verantwoordelijkheden van het strategisch en tactisch management van de bibliotheekorganisaties (strategic control) en het doorlopen van de PDCA behoort tot het niveau van de operationele bedrijfsvoering (management control). Dit maakt de PDCA echter niet minder belangrijk: als instrument van planning & control levert de PDCA vanuit een (bedrijf)economische benadering een (in)directe bijdrage aan de economische conditie, de uitvoering van geformuleerde strategieën en de continuïteit van de organisatie (De Waal, 2002; Coppens, 2015, Hoeksema, 2015).

<sup>6</sup> Het CBCT toetst als onafhankelijke organisatie de kwaliteit van bibliotheek- en cultuurorganisaties en van programma’s en diensten voor geletterdheid.

<sup>7</sup> Bron: <https://certificeringsorganisatie.nl/wp-content/uploads/2018/09/Kwaliteit-in-Bbeeld.normen.pdf>  
Geraadpleegd op 14-03-2019.

Planning & Control behoort hiermee tot het hart van de beheersorganisatie of zoals Doeleman (2014) dit verwoordt “*de aorta voor het meten van de performance van een organisatie*” (p.121).

Om hierbij in de essentie van beheersing te voorzien, wat nodig is voor de terugkoppeling van gerealiseerde resultaten, kan van verschillende soorten control gebruikgemaakt worden (Hoeksema, 2005; Tijhaar en Minnaar, 2010):

- *Action controls* (activiteitenbeheersing) staat voor het beïnvloeden van de activiteiten van de individuele professionals door bijvoorbeeld het opleggen van gedragsbeperkingen en toestemmingsprocedures.
- *Results controls* (resultatenbeheersing) staat voor het realiseren van geformuleerde doelstellingen en impliceert de aanwezigheid van het beheersbaarheidsprincipe: de verantwoordelijke professionals moeten alle onderdelen waaruit het resultaat bestaat, in voldoende mate kunnen beïnvloeden.
- *Personnel controls* (personeelsbeheersing) staat voor de uitdaging om de juiste professional, met de juiste kennis en vaardigheden, op de juiste positie te krijgen.
- *Cultural controls* (beheersen door middel van cultuur) staat voor een cultuur waarbinnen sprake is van gemeenschappelijke tradities, waarden, normen, ideologieën, attitudes en geaccepteerd gedrag. Dit kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld het formuleren en hanteren van gedragsregels en gedragscodes of groepsgewijze beloningen.

Plaatsen we dit tegen de achtergrond van een systeembenadering, dan zou *personnel control* als het sturen op input beschouwd kunnen worden, *action control* als het sturen op ‘throughput’ en *results control* als het sturen op output en outcome (Noordegraaf, 2008; Tijhaar en Minnaar, 2010).

## 4.0 Een vergelijking met de praktijk: de empirie (bevindingen).

Bij het coderen van de verzamelde data zijn thema- en variatiecodes toegepast. Deze codes zijn afgeleid van de bijdrage van Noordegraaf (2008) zoals samengevat in tabel 2 van deze studie. Hierdoor wordt het mogelijk om de bestudeerde praktijk binnen de grenzen van het publiek management te halen.

Dit betekent dat de verschillende perspectieven op publiek management (bedrijfs-, organisatie-, beleids- en politiek perspectief) als themacodes gehanteerd zijn. Als variatiecodes zijn gehanteerd de verschillende verschijningsvormen en waarden van de themacodes, aangevuld met nieuwe codes omdat het gehanteerde 'coderingsschema' hierin niet voorzorg. Daar waar dit tot een onbevredigend vergelijk leidde, is aanvullend literatuurstudie uitgevoerd. Deze werkwijze maakt het mogelijk om in de traditie van de gefundeerde theoriebenadering onderwerpen zichtbaar te maken (de thema's) alsook de opvattingen die aan een onderwerp ten grondslag kunnen liggen (variatie).

Om de eerste empirische deelvraag te kunnen beantwoorden - welke verwachtingen en eisen formuleren stakeholders in relatie tot het functioneren van de bibliotheek - is documentonderzoek toegepast. Hiervoor zijn (beleids)documenten van overheden en (branche)verenigingen (4x), collegeplannen (20x) en beleidsplannen van bibliotheken (20x) bestudeerd. De selectie van de plannen uit de laatste twee categorieën zijn voor een belangrijk deel<sup>8</sup> gebaseerd op de top 20 van best presterende bibliotheken, op basis van gegevenslevering Koninklijke Bibliotheek 2017 en bewerkt door Mark Deckers / Rijnbrink.

### 4.1 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: kwaliteitsmanagement.

In de data valt de nadruk op, die stakeholders in georganiseerd verband op kwaliteitsmanagement leggen. In paragraaf 3.6 is reeds benoemd dat de 'Certificeringsorganisatie Bibliotheekwerk, Cultuur en Taal (CBCT)' als onafhankelijke organisatie de kwaliteit van bibliotheek- en cultuurorganisaties toetst.

Het is de vraag hoe 'onafhankelijk' het CBCT kan functioneren in een sector van een beperkte omvang, waarbij het CBCT uiteindelijk door de sector zelf in het leven is geroepen: de voorganger van het CBCT betreft de Stichting Certificering Openbare Bibliotheken die op haar beurt in 2006 door de Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) opgericht is.

Hoewel de geclaimde onafhankelijke positie uitnodigt tot kritische vragen, geldt dit niet voor de behoefte en eis waaraan het CBCT wil beantwoorden: het organiseren van een dwingend en

---

<sup>8</sup> Niet alle plannen van gemeenten of bibliotheken uit deze index zijn door mij gevonden. In deze situatie heb ik willekeurig de plannen van andere gemeenten of bibliotheken bestudeerd.

samenhangend systeem van kwaliteitszorg, zodat basiskwaliteit van bibliotheken bewaakt kan worden.

Om dit mogelijk te maken voert het CBCT audits uit, gebaseerd op het INK-managementmodel, waarbij het CBCT o.a. een expliciet oordeel formuleert in hoeverre er sprake is van een situatie van toekomstbestendigheid voor de geauditeerde bibliotheek.

Deze audit vindt eenmaal per vier jaar plaats en duurt afhankelijk van de grootte en complexiteit van de bibliotheekorganisatie een of twee dagen. Het auditteam bestaat uit een benoemde expert-auditor (professionals met zeer diverse achtergronden) en een peer-auditor (een voormalig bibliotheekprofessional).

#### **4.1.1 Vergelijk met de literatuur (nieuw). Variatiecode: kwaliteitsmanagement.**

Het CBCT benoemt *“het vertrouwen van opdrachtgevers en de sector te genieten, doordat ze er zelf uit voortkomt, maar tegelijk kritische afstand kan behouden”*<sup>9</sup> wat een vanzelfsprekend vertrouwen in onafhankelijkheid en deskundigheid impliceert. Dit roept de vraag op welke controlemechanismen het CBCT hanteert om deze waarden te kunnen garanderen.

De keuze van het CBCT om voor het INK-model te kiezen lijkt legitiem te zijn. Het INK leent zich om zelfevaluaties/audits uit te voeren, op basis waarvan verbeterpunten geïdentificeerd kunnen worden. De hierbij onderliggende keuze om organisaties als open systemen te beschouwen die zich tot stakeholders en veranderende condities dienen te verhouden, sluit op de ontwikkelingen in de sector aan.

De uitspraken die het CBCT op basis van haar audits en het INK-model over de toekomstbestendigheid van een bibliotheek doet, moet echter zowel vanuit de wetenschap als de praktijk bekritiseerd worden.

Vanuit de wetenschap moet namelijk benoemd worden dat, hoewel het INK-model benut wordt om prioriteiten voor de toekomst te formuleren, het ontbreekt aan een causale relatie tussen het gebruik van het INK-model en de continuïteit van deze organisatie die gebruikmaakt van het model: het INK-model reikt een denkkader voor strategieontwikkeling aan, maar dit is van een andere orde dan de claims die het CBCT formuleert over de toekomstbestendigheid van een bibliotheekorganisatie. Het functioneren en organiseren binnen de context van het INK-model biedt geen enkele garantie op de toekomstbestendigheid van de organisatie, door de lineaire toepassing van het model wordt de organisatie op het verkeerde been gezet. Bovendien is het de vraag met welk soort audit bibliotheken geconfronteerd worden. Hebben we hier te maken met een proces-, financiële, informatie- of kwaliteitsaudit? Deze vraag is relevant in relatie tot de certificeringseisen die gehanteerd worden en het interpreteren van de bevindingen van een audit (De Groot, 2007; Coppens, 2015; Mulders, 2007).

Ook praktisch beschouwd moeten deze claims betwist worden: een bibliotheek wordt eenmaal in de vier jaar geaudit en het is ondenkbaar dat er in de tussenliggende periode geen ontwikkelingen plaatsvinden die van invloed zijn op de toekomstbestendigheid van een bibliotheekorganisatie. Tenslotte: hoe verhouden de normen van een universeel model zich concreet tot ontwikkelingen in de lokale context die zeer specifieke condities kunnen voortbrengen?

#### **4.2 Themacode: organisatiemanagement. Variatiecode: verandermanagement.**

Opeenvolgende commissies (Cohen, 2014; Gerritsen, 2017), brancherapporten en uiteindelijk de politiek door middel van gewijzigde wetgeving definiëren eenzelfde eis of opdracht aan bibliotheken: het moet anders.

De veranderopdracht die hiervoor geformuleerd wordt, laat zich kenmerken als het loskomen van het imago van de bibliotheek als uitleenfabriek voor boeken en het effectief beantwoorden aan zich wijzigende voorkeurspatronen en condities, het realiseren van verbindingen met de lokale gemeenschap en overheid, het implementeren van alternatieve bedrijfsmodellen en het uitoefenen van cultureel ondernemerschap:

*“Bibliotheken moeten vertrouwd raken met ondernemerschap , businessmodellen en nieuwe vormen van publiek-private samenwerking. Ook gemeenten dienen op dit terrein kennis en vaardigheden te ontwikkelen, zodat ze een stimulerend beleid kunnen voeren en onbedoelde belemmeringen voor cultureel ondernemerschap kunnen wegnemen.”*  
(VNG, 2015)

*“Een hindernis in het ondernemerschap is volgens de onderzoekers ‘de taaie organisatiecultuur’ van de bibliotheken, die marktgericht werken in de weg staat.”*  
(VNG, 2015)

*“Al onze ambitieuze plannen worden gedragen door een flexibele organisatie met een platte en open structuur van zelforganiserende teams. Creativiteit gaat hand in hand met resultaatgerichtheid en kostenbewustzijn.”*  
(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“De Bibliotheek anno nu vraagt een flexibele organisatie, waarbij de veranderende dienstverlening richtinggevend is. Het vraagt nieuwe expertise en nieuwe competenties als het gaat om het samenwerken en opereren in complexe netwerken, het snel en accuraat ondernemen en het vraagt kennis van andere en nieuwe domeinen.”*  
(Beleidsplan van bibliotheek)

Ambities genoeg en niemand lijkt te kunnen en willen ontkennen dat het roer daadwerkelijk om moet. De valkuil lijkt echter te zijn dat het veranderdoel (soll) al geformuleerd is en dat deze

voor iedere bibliotheek gelijk is: een rationele en normatieve benadering van een verandervraagstuk. Dit lijkt een spanningsveld te vormen in relatie tot de Wsob, omdat deze voorziet in ruimte voor de lokale democratie en beleidsmatige keuzes. De veranderliteratuur wijst op het belang van een goede organisatiediagnose, die rekening houdt met de contingenties en waarbij duidelijk is wie deze uitgevoerd heeft en welke gemaakt zijn. Willen we de slagingskansen van veranderopgaven verhogen - ruim 70% faalt - dan moet op een goede organisatiediagnose en maatwerk geïnvesteerd worden (Ten Have, Ten Have en Janssen, 2010).

De relevantie voor prestatie management is o.a. dat bij het werken aan een organisatiediagnose ten minste getoetst zou moeten worden wat de betekenis of het gevolg van de beoogde verandering is voor geformuleerde doelstellingen, organisatiestructuur, coördinatiemechanismen, stakeholders en leiderschap.

Deze aandachtsgebieden voor prestatie management sluiten aan op de eerder geformuleerde kernvragen van de sector, zoals het afstemmings- en structureringsprobleem. Met betrekking tot het veranderen zelf dient genoemd te worden dat het hier om leer- en veranderopgave van de tweede en derde orde gaat (dubbel- en drieslagleren), zodat meer van hetzelfde niet meer zal volstaan om effectief de veranderende condities te kunnen managen (Noordegraaf, 2014; Wierdsma en Swieringa, 2011).

#### **4.2.1 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: veranderstrategie.**

*“Een stand-alone bibliotheek heeft geen toekomst.”*  
(Directeur bibliotheek)

Kijken we naar het niveau of de diepgang van de beoogde verandering, dan spreken we over *fundamentele* veranderingen. Dit zijn processen waar niet alleen de verschillende functionele managementgebieden aan bod zouden moeten komen, maar ook de achterliggende inzichten die het gedrag van professionals richting geven, het vernieuwen van normen en waarden, het managen van conflicten hierover en de vraag met welke identiteit de bibliotheek bekend is of zou moeten zijn: vragen die refereren aan de missie, visie en maatschappelijke waardepropositie (Wierdsma en Swieringa, 2011).

Dat bibliotheken op basis van de data de indruk geven niet goed te weten *hoe* ze succesvol kunnen veranderen of hiernaar tenminste op zoek zijn, lijkt niet zo vreemd. Bovendien wordt de publieke sector, en hiermee de omgeving van bibliotheken, in zijn algemeenheid als een van de meest complexe sectoren voor de organisatie- en veranderkunde beschouwd, waarbij er uiteindelijk weinig empirische kennis over veranderen beschikbaar is (Boonstra, 2017).

Met de opmerking dat bij het bepalen van een veranderontwerp altijd de unieke eigenschappen van een context in overweging moeten worden genomen (contingentie), biedt de literatuur

mogelijkheden om gebruik te maken van verschillende veranderstrategieën als richtinggevend concept (Cozijnsen en Vrakking, 2008, p.55):

De empirisch-rationele strategie (overtuigingsstrategie) die de veronderstelling hanteert dat mensen het eigen gedrag aanpassen wanneer ze inzien dat dit ondersteunend is aan het eigen belang.

De normatief-reëducatieve strategie (houdingsstrategie) die de veronderstelling hanteert dat gedrag pas verandert wanneer mensen hun waarden en normen hebben gewijzigd.

De machts-dwangstrategie die uitgaat van het gebruik van politieke en economische macht, die de veronderstelling hanteert dat mensen veranderen wanneer ze moeten veranderen omdat ze hiervan anders negatieve consequenties zullen ondervinden.

De niveaus of die diepgang van het proces die men via deze strategieën kan bereiken verschilt. Op basis van de data (andere structuren, resultaatgericht, waarde toevoegen, andere vaardigheden, competenties, gedrag, enz.) mag verondersteld worden dat de noodzakelijke of geëiste veranderingen, zoals genoemd, van een fundamenteel niveau zijn.

Dit betekent dat de volgende niveaus van veranderen en leren in een succesvolle praktijk gefaciliteerd en gemanaged moeten worden (Ruiters en Simons, 2012; Swieringa en Wierdsma, 1990, 2011):

Enkelslag (of single-loop) veranderen/leren richt zich op het aanleren van nieuw gedrag zonder de onderliggende waarden ter discussie te stellen. De door de organisatie en haar professionals gehanteerde normen, waarden en gedragspatronen blijven hierbij ongewijzigd.

Dubbelslag (of double-loop) veranderen/leren stelt dit alles op een veilige en hierdoor constructieve wijze ter discussie, zodat hier sprake is van veranderen/leren op een inzichtgevend niveau.

Drieslag (of deutero-learning) veranderen/leren is aan de orde wanneer vragen gesteld en beantwoord worden die te maken hebben met de positie die de bibliotheek wil innemen, de rol die ze wil vervullen of de identiteit die ze claimt.

De eis aan bibliotheken om te veranderen vraagt dan ook om het expliciet beantwoorden van de vragen *'how to change'* en *'in to what'*, die in de eerder bestudeerde literatuur als relevante vragen i.e. aandachtspunten voor publieke organisaties benoemd werden. Hierbij veronderstel ik dat het ter discussie stellen van essentiële principes en identiteit van de bibliotheek noodzakelijk is om (cognitieve) ruimte voor verandering te creëren, maar dat het continu ter discussie stellen van principes en identiteit de bibliotheek stuurloos zal maken. Dit delicate

evenwicht vraagt dan ook om de nodige competenties bij politiek, ambtenarij, bibliotheekorganisaties en haar adviseurs.

### **4.3 Themacode: politiek management. Variatiecode: agendamanagement.**

De bibliotheekwet expliciteert een directe relatie tussen gemeente, beleid en bibliotheek. Hierdoor is bibliotheekbeleid tot de agenda van de lokale politiek gaan behoren, wat met de verantwoordelijkheid gepaard moet gaan om aandacht te creëren en te borgen voor de doelstellingen, randvoorwaarden, knelpunten en hefboomen voor effectief bibliotheekbeleid:

*“Gemeenten bepalen de prioriteit op basis van algemene ontwikkelingen die van belang zijn voor de bibliotheek, de lokale situatie, de geografische structuur en het lokale beleid. De samenwerking tussen gemeenten en bibliotheken is niet eenduidig te beschrijven omdat deze sterk afhangt van de lokale situatie.”*

(Ministerie OCW, 2017)

*“De gemeente is verantwoordelijk voor bewaking van de kwaliteit en voor de opdrachtformulering aan de bibliotheek. Dit betekent, dat wij geen volledige beleidsvrijheid hebben.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“In de visie van de gemeente staat de sociaaleconomische opgave centraal. Deze doelstellingen komen overeen met de Cultuuragenda van de gemeente.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek).

Natuurlijk mag van bibliotheken verwacht en geëist worden, en dit klinkt door de regels van de geraadpleegde bronnen heen, dat ze in staat zijn om de processen die leiden tot agendavorming effectief te beïnvloeden. Dit betekent dat bestuur en management van bibliotheken over enige politieke sensitiviteit en vaardigheden moeten beschikken.

Het managen van politiek en in het verlengde hiervan politieke agenda's vormt een serieuze en complexe uitdaging. Serieus in de opvatting dat de bibliotheek op haar prestaties afgerekend kan worden wanneer ze eenmaal op de agenda staat (dit maakt handvatten en objectieve informatie voor het voeren van een effectief debat ook zo belangrijk) en complex in de opvatting dat bij het bepalen van deze agenda personen, systemen en ontwikkelingen op elkaar inwerken (Noordegraaf, 2008). Deze complexiteit zou groter kunnen worden wanneer persoonlijke relaties en het bedrijven van politiek, zoals in kleinere gemeenten aangetroffen kan worden, met elkaar verstrengeld raken. Wat kan de literatuur ons hier leren?

#### **4.3.1 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: lokale politiek en risicomanagement.**

Vanuit verschillende perspectieven - sociologische, staatsrechtelijke, politicologische en bestuurskundige - benoemt Boogers (2010) ontwikkelingen van de lokale politiek waarvan kennis moet worden genomen:

- Burgers hebben eenvoudig toegang tot de lokale politiek, maar maken hier niet overvloedig gebruik van. Dit heeft als risico dat de toegevoegde waarde, die burgers ervaren als gevolg van de aanwezigheid van een bibliotheek, wellicht niet tot de lokale politiek doordringt. En wanneer deze wel tot de lokale politiek doordringt, dan is er een risico dat er een beeldvorming gecreëerd wordt ten nadele van de bibliotheek, omdat deze toegevoegde waarde niet gepaard gaat met objectieve informatie en hierdoor transparantie. Dit benadrukt een noodzaak voor een passend (beleid)instrumentarium.
- De politiek, haar dossiers en verantwoordelijkheden zijn complex, claimen aandacht in de vorm van tijd en een toenemende professionalisering van raadsleden. Deze ontwikkelingen lopen niet overal gelijk i.e. worden niet overal in gelijke mate gefaciliteerd. Hier ligt een strategische mogelijkheid voor bibliotheken, dat wil zeggen dat ze met het aanbieden van een passend (beleids)instrumentarium de politiek kunnen ontzorgen, kunnen investeren op kwalitatieve besluitvorming en het politiek framen van de bibliotheekorganisatie kunnen beïnvloeden.
- De rol van politieke partijen als verbindende schakel tussen politiek en gemeenschap blijft onder druk staan. Dit zou partijen gevoeliger kunnen maken voor geluiden uit de eigen achterban en de noodzaak voor stemmenmaximalisatie. Denk hierbij aan de 'public-choice' theorie en het draagvlak voor cultuursubsidies dat continu onder druk staat en de mogelijkheid voor nieuwe liberaliseringsmaatregelen ten aanzien van het (culturele) voorzieningenniveau, ligt daar. Het is een vorm van politiek risicomanagement om hierin als bibliotheek te bewegen.
- De dualisering heeft tot doel gehad om de rollen en functies van het college van B&W en de gemeenteraad duidelijker te scheiden. Daar waar dualisering volledig gerealiseerd is, zal het college van B&W afhankelijker van het vertrouwen van de gemeenteraad geworden zijn. Dualisering is hierdoor een politiek instrument geworden in het beantwoorden aan vraagstukken en dossiers. Hier kan, ook als bibliotheekorganisatie, invloed op uitgeoefend worden, waardoor de agendavorming indirect beïnvloed kan worden.

Noordegraaf (2008) benoemt hierbij dat het bedrijven van politiek opgevat kan worden als 'wie krijgt wat, wanneer en hoe?'. Politiek management kan vanuit dit frame op twee verschillende manieren opgevat worden (p.244-245): het zoeken naar passende oplossingen (I) en het sluiten van deals (II).

Steeds zal het doel zijn om dingen voor elkaar te krijgen. Dit kan tot een spanningsveld leiden tussen enerzijds de transparantie die de lokale democratie vraagt en anderzijds het sluiten van politieke deals. Ter illustratie:



*"Ha Jimmy, alles goed met je? Al zicht op iets anders? ... Bijgevoegd de visie aangaande een toekomstbestendige BiblioNu. Ik zie inhoudelijk geen verschil met jouw visie 'Samen Sterker'. In het advies lees ik alleen maar wanhoop ... En BiblioNu moet op korte termijn een herstelplan leveren, maar dat ligt er al ... Verhuizing en inrichting in een ander project onderbrengen, dat zal alles met geld te maken hebben. Ik snap het allemaal niet meer."*

Appbericht ontvangen van een stakeholder op 14-03-2019, enkele weken na het neerleggen van mijn functie als directeur-bestuurder.

De ontwikkelingen van de afgelopen maanden, dat wil zeggen gemeenten die er (mogelijk) niet voor kiezen om publiek geld in bibliotheken te investeren maar in dierentuinen of jeugdzorg, vormen vanuit het perspectief van politiek management geredeneerd geen voorbeeld van agenda- maar van risicomanagement: een dreigende crisis moet afgewend worden, waarvoor maatschappelijke risico's en belangen geanalyseerd worden.

#### **4.4 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: prestatie management.**

De beleidstaal van de sector lijkt steeds nadrukkelijker begrippen afkomstig uit de private sector te adopteren: planning & control, bedrijfsmodel, instrumenten, contractmanagement en 'value for money' zijn hiervan voorbeelden. Stakeholders (OCW, KB, VOB, VNG, WRR) maar ook bibliotheken zelf verlangen dat bibliotheekorganisaties effectief invulling geven aan de control-functie (en verantwoordelijk), waarbij de nadruk op financiële controle ligt en niet op de overige vormen of varianten:

*"We willen een herijking van de subsidieverlening, door een verschuiving van financiering van instellingen naar financiering van functies en programma's. Deze herijking doet recht aan de snel veranderende cultuurwereld."*

(Collegeprogramma gemeente, 2018)

*"Een project dat gestart is om bibliotheken beter toe te rusten voor onderhandelingen met hun gemeenten en te sturen op nieuwe bedrijfsresultaten."*

(VOB, 2017)

*"Gemeenten zullen van nieuwe diensten willen weten wat ze opbrengen in termen van het beleid van de gemeente en wat ze kosten, zowel vooraf als begroting, als achteraf als verantwoording."*

(Koninklijke Bibliotheek, 2017)

*“Dat betekent dat we alles wat we doen, met wie we samenwerken en door wie we het (laten) doen, langs die meetlat leggen. Wat past er wel en wat niet. Wat niet meer past nemen we afscheid van.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“Het voorzien in een betere aansluiting van beleid, daaruit voortvloeiende activiteiten, financiële onderbouwing en verantwoording.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

Staan we langer stil bij de hier gehanteerde begrippen en uitspraken, dan kunnen we hierin de eis voor prestatie management herkennen: hoe anders kan de allocatie van middelen, de koppeling tussen en verantwoording over middelen en activiteiten, de causaliteit hiertussen, het meten van opbrengsten, de koppeling tussen de verschillende processen, het interpreteren van de stakeholdersrelaties en het afstoten van diensten i.e. producten geframed worden?

Dit vraagt om het ontwerpen van een besturings- en beheersingsorganisatie. Een beheersingsorganisatie gebaseerd op het systeemdenken i.e. de systeembenadering (input, transformatie, output), het faciliteren van een feedbackmechanisme en het voorsorteren op een verschuiving van klassiek begroten in de richting van programma- en prestatiebegroten.

#### **4.4.1 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: nieuwe legitimatie.**

Dat het traditionele cultuurbeleid, en dan met name de financiering van dit beleid, op termijn onhoudbaar zou zijn, is al in 2003 door Geradts-Pinkaers en Hoefnagel gecommuniceerd – dus nog voor de economische en financiële crisis van 2008, de liberaliseringsmaatregelen van 2011 en de implementatie van de Wsob in 2015 – met als ‘Leitmotiv’ dat het formele denken over cultuurbeleid geen maat zou kunnen houden met belangrijke maatschappelijke omgevingsontwikkelingen: *“Het traditionele beleid is onvoldoende in staat in te spelen op belangrijke maatschappelijke omgevingsontwikkelingen, de markteconomie, de internationalisering en het toenemend belang van informatie- en communicatietechnologie. Hetzelfde geldt voor nieuwe, algemeen bestuurlijke ontwikkelingen binnen de overheid op punten als verantwoordelijkheidstoedeling, rechtmatigheid en doeltreffendheid.”*

Hierin kan niet alleen een aanscherping van de eisen voor de overheid zelf, maar ook voor culturele organisaties herkend worden: het identificeren en beantwoorden aan contingenties, het beantwoorden aan veranderende voorkeurspatronen en een rechtmatiger en doeltreffender beleid.

In het bestuderen van de documenten is ook geen aanleiding herkend op basis waarvan verondersteld kan worden dat deze eis afgezwakt is. Sterker, wanneer gereflecteerd wordt op

de rapporten van de WRR<sup>9</sup> (2015) dan is het mijn overtuiging dat de politiek op alle niveaus nieuwe legitimaties voor cultuurbeleid zal blijven verlangen, waarbij aandacht zal zijn voor de koppeling tussen de geïnvesteerde middelen op dit beleid en de effecten, waarde en verbinding van dit beleid met de samenleving (p.17). In onze sector kan exact deze ontwikkeling, en dus de nood aan prestatie management, herkend worden:

*“Het vraagt van de organisatie een zakelijker dienstverlening, een betere prijs-kwaliteitverhouding, etc.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“Een gezond financieel beleid is belangrijk voor een organisatie. Ook hier doen zich veranderingen voor waarop we moeten inspelen. Zo heeft de gemeente aangegeven meer middelen te willen vrijspelen voor programmatisch werken in de stad. Een van de voorwaarden voor optimale dienstverlening en ondersteuning van bedrijfsprocessen en activiteiten is ICT. Hier wordt de komende jaren een verbeterslag in doorgevoerd. Als het gaat om prestatiegegevens willen we naast kwantitatieve gegevens (output) ook kijken naar kwalitatieve informatie en de maatschappelijke effecten (outcome). Als ondernemende organisatie zullen we de bijbehorende risico's in kaart brengen en ons meerjarenbeleid hier jaarlijks op toetsen.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“De bibliotheek hecht aan een gezonde financiële situatie. Dit is nodig om de ambities te kunnen realiseren. Gemeente xxxx heeft van ons gevraagd om vanaf 2016 de begroting en jaarrekening aan te leveren volgens methodiek van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF).”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“Bestaande activiteiten evalueren en loslaten van activiteiten die niet (meer) voldoen.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“Taken en verantwoordelijkheden zijn lager in de organisatie gelegd, functieprofielen zijn aangepast en gewaardeerd ... Ter ondersteuning is een Plan-Do-Check-Act traject (PDCA-cirkel) in ontwikkeling, waarmee geleerd kan worden van fouten. De speerpunten waar we ons sinds enkele jaren op richten zijn: het delen van heldere beleidskaders, meer evalueren (PDCA-cirkel) en leren van fouten, verantwoordelijkheden lager leggen, goede ideeën belonen.”*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

Hierbij dienen we te beseffen dat legitimiteit als begrip multi-interpretabel is, verschillende dimensies kent en hierdoor op verschillende manieren te benaderen is (Van der Vlies, 2018).

---

<sup>9</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Schrijvers, Keizer en Engbersen, 2015).

#### 4.5 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: cultureel ondernemerschap.

Om de deelvraag te beantwoorden wat onder het begrip 'cultureel ondernemerschap' verstaan moet worden en hoe deze gepraktiseerd wordt zijn beleidsdocumenten bestudeerd, hebben er fysieke gesprekken plaatsgevonden (5), is er via de mail met professionals uit de sector gecommuniceerd en heeft er literatuurstudie plaatsgevonden. Helaas heb ik het afleggen van werkbezoeken moeten staken als gevolg van het neerleggen van mijn functie als directeur-bestuurder, zodat ik mij tot twee bezoeken heb moeten beperken.

Het begrip, en hiermee de eis voor 'cultureel ondernemerschap', lijkt niettemin alom in de sector vertegenwoordigd te zijn. Niet alleen overheden formuleren eisen en verwachtingen die men in relatie met dit begrip kan brengen, ook bibliotheken hanteren deze, terwijl ook stakeholders als POI in toenemende mate ondernemersactiviteiten zijn gaan ontwikkelen met de nodige spanningen en wellicht zelfs perverse uitkomsten tot gevolg:

*"Voor de bekostiging van voorzieningen, waaronder bibliotheken, is minder budget beschikbaar. Van bibliotheken worden meer ondernemerschap en initiatieven verwacht om de eigen inkomsten te vergroten. Maar ook gemeenten hebben hierin een rol te pakken, door de randvoorwaarden daarvoor te creëren. In de bibliotheeksector ontstaat concurrentie door nieuwe toetreders; kosteneffectief werken wordt van groter belang."*

(Vereniging Nederlandse Gemeenten)

*"Bibliotheekdirecteuren zijn geen ondernemers die denken in maatschappelijke effecten, concrete doelstellingen, toegevoegde waarde, klanttevredenheid en dergelijke."*

(Consultant)

*"De bibliotheeksector is niet effectief en efficiënt ingericht. Ze, de KB en VOB, werken onvoldoende samen. En de POI's hebben veel mensen rondlopen op bijvoorbeeld innovatie, maar er wordt niets gerealiseerd: Hier gaan miljoenen per jaar naar toe."*

(Manager bibliotheek)

*"De verwachting is - niet alleen van ons, maar ook van de landelijk samenwerkende bibliotheken - dat de overheidsfinanciering langzaam zal afnemen en dat de bibliotheek haar diensten en producten moet vermarkten ... Waar de klant centraal staat en we onze organisatie en producten afstemmen op de behoeften van onze bezoekers en de lokale samenleving."*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*"Maar digitale ontwikkelingen, ontwikkelingen rond financiering, wetgeving en voortschrijdende ontleding maken het meer dan ooit noodzakelijk, dat de bibliotheek streeft naar een aanbod dat past in deze ontwikkelingen en aansluit op de behoeften van individu en samenleving. Creatief cultureel ondernemerschap zal daarin belangrijker worden dan ooit."*

(Beleidsplan van een bibliotheek)

*“Of de sector kan veranderen vraag je? Ik geloof dat zolang privé en zakelijke belangen door elkaar heen lopen, en dit zie je overal in de sector, dat personen belang hebben dat er niets verandert. Tenminste geen veranderingen die aan hun belangen raken. De POI's ... dat zijn gesubsidieerde BV's geworden.”*

(Ondernemer in de sector)

In de jaren negentig is het begrip ‘publiek ondernemer’ geïntroduceerd, waarmee de eis geformuleerd is dat managers in de publieke sector gebruik moesten gaan maken van nieuwe, innovatieve en creatieve manieren om aan de afnemende organisatorische capaciteiten te beantwoorden en zodoende toch in de output te voorzien die (eveneens) van hen vereist werd (Noordegraaf, 2008). Sindsdien kunnen veel varianten op dit begrip aangetroffen worden (cultureel/maatschappelijk/sociaal ondernemer) en altijd lijken deze begrippen gepaard te gaan met verschillende definities of betekenissen.

In lijn met uitdijende liberaliseringsmaatregelen hebben sinds 1999 alle opeenvolgende bewindspersonen cultureel ondernemerschap in hun cultuurbeleid toegepast, waarbij er van een consistent gebruik geen sprake is: de bewindspersonen hebben het al naar gelang hun beleidsdoelen naar hun eigen hand gezet (Van der Vlies, 2018). Het risico is dan ook dat cultureel ondernemerschap als een excuus gebruikt wordt om aan politieke agenda's, verkiezingsbeloften en subsidiekortingen te beantwoorden.

Ondernemerschap wordt dan ook veelal verbonden aan het genereren van meer eigen inkomsten door een culturele organisatie, zodat deze minder afhankelijk wordt van de (lokale) overheid. Als organisatie kan men hierbij echter in bijzondere omstandigheden terecht komen. Hiermee bedoel ik te zeggen dat de voorwaarden om te kunnen ondernemen vaak ontbreken: mogelijke kredietverstrekkers zijn terughoudend in het bieden van financieringsmogelijkheden, de bedrijfsvoering, structuur en activiteiten van een organisatie laten ondernemen nauwelijks toe en instrumenten die ondernemerschap kunnen faciliteren ontbreken in voorkomende situaties.

Het begrip ‘cultureel ondernemerschap’ dreigt hierdoor misbruikt te worden om uiteenlopende praktijken, perspectieven en belangen op een ongefundeerde wijze bij elkaar te houden (Eldring, 2013; Hoogendoorn en Linssen, 2013).

Voor de sector is dit niet anders. Cultureel ondernemerschap voor bibliotheken staat in zijn algemeenheid gelijk aan het verwerven van meer inkomsten, enorme verschillen tussen bibliotheken in mogelijkheden om te ondernemen en het ontbreken van een eenduidige visie op en definiëring van het begrip (KB, 2015).

Zorgelijk zijn de uitspraken over het ontbreken van competenties bij professionals om als ondernemer te gaan denken en handelen, maar vooral de perverse uitwassen van

ondernemerschap of ondernemende activiteiten: er worden vraagtekens geplaatst bij de legitimiteit van het handelen van aan de sector gelieerde organisaties en professionals. Hierdoor staan niet langer sociaal-culturele waarden van cultureel ondernemerschap centraal, maar de economische waarde. Wanneer deze situatie daadwerkelijk aan de hand is, dan moet hier een ongewenste situatie, een ziek systeem, in herkend worden.

#### **4.5.1 Themacode: beleidsmanagement. Variatiecode: governance.**

Omdat in de data meer uitspraken aangetroffen zijn die de integriteit en kwaliteit van het handelen door stakeholders en professionals bekritisieren, is de variatiecode 'governance' aangemaakt i.e. geïdentificeerd:

*“Wie is er verantwoordelijk voor de realisatie van het landelijk bibliotheeksysteem? De KB. Waar ligt dus het grootste belang om dit door te zetten? Juist, de KB. Die gaan dit echt niet afschieten, want anders hebben ze geen bestaansrecht meer.”*

(Directeur bibliotheek)

*“Hoe kan het zijn dat een bestuurder van een POI als consultant in de sector bijklust?”*

(Manager bibliotheek)

Deze kritiek lijkt zich met name te richten op de veronderstelling dat stakeholders niet dezelfde visie, belangen en prioriteiten delen of dat individuele professionals 'dubbele petten' op zouden hebben.

*“Waarom is er nog geen basisdienstverlening die voor alle gemeenten/inwoners gelijk is? Waarom is er nog geen centrale backoffice / shared service centre voor alle bibliotheken? Er kunnen miljoenen bespaard worden, maar het gebeurt niet. Zakelijk werken zit niet in de cultuur van de bibliotheeksector of wellicht zijn er andere redenen ... maar zolang je voldoende geld hebt, ga je gewoon zo door en is er ook geen noodzaak tot zakelijk werken.”*

(Manager bibliotheek)

De schijn van belangenverstrengeling lijkt hierdoor op tafel te komen liggen, wat volgens principe 8 van de Governance Code Cultuur vermeden moet worden. Deze code wordt door stakeholders zoals de VNG ondersteund, bijvoorbeeld door deze in hun subsidieregelingen op te nemen. Dit betekent dat de organisatie geacht wordt de code na te leven wanneer deze publieke middelen ontvangt.

Vooralsnog is er echter geen sprake van een wettelijke verplichting om de code op te volgen. Een wetsvoorstel hiervoor is in 2016 ingediend en sindsdien in behandeling. Mocht deze wet aangenomen worden, dan zal deze in relatie tot culturele organisaties meer duidelijkheid moeten bieden m.b.t. de uitgangspunten waarmee bestuurders en toezichthouders bij het

vervullen van hun taak rekening moeten houden, alsook de positie van bestuurders en toezichthouders met een tegenstrijdig belang.

De vraag is wie over welke instrumenten beschikt om te controleren of er sprake is van belangenverstrengeling en of de sector in staat is om invulling aan de noodzakelijke randvoorwaarden te geven. Strikwerda en Ten Wolde (2017) hebben eerder geconcludeerd dat *“zonder maximale aandacht voor integriteit het toezicht nimmer effectief kan zijn”* (p.13).

Contingenties die hier invloed op uitoefenen zijn een gebrek aan kennis, onvoldoende informatieverwerking, onvoldoende kennis van de maatschappelijke functie van de organisatie en het *“te veel geconcentreerd zijn op de persoon van de bestuurder en te weinig op het belang van de organisatie in haar context van sector en markt”* (p.48-49).

#### **4.5.2. Themacode: organisatiemanagement. Variatiecode: management van waarden.**

*“De oude behoudende garde heeft de overhand bij bibliotheken. Dit zijn met name oudere vrouwen (65% is ouder dan 50 jaar en 85% is vrouw) en veel van de huidige directeuren zijn opgevoed met de leen- en uitleenfunctie van de organisatie. Deze kunnen de transitie naar een educatief-maatschappelijke organisatie niet maken. En als ze dan nieuwe diensten aanbieden, dan hebben ze geen idee wat ze hiermee bereiken.”*

(Manager bibliotheek)

Op basis van de data heb ik eerder de variatiecode ‘verandermanagement’ geïdentificeerd, op basis waarvan ik vanuit de literatuur verschillende veranderstrategieën benoemd heb. Deze strategieën kunnen, afhankelijk van de contingenties in een gegeven context, toegepast worden. Het is hierbij raadzaam om vooraf te bedenken welke strategie op welk moment en waarom geïmplementeerd zou moeten worden.

Maar getriggerd door het citaat hierboven, blijkt uit aanvullend documentonderzoek dat er binnen de sector inderdaad sprake is van een homogene personeelssamenstelling. De arbeidsmarktanalyse van BibliotheekWerk (2018, p.20) laat zien dat 80% van de professionals die in 2017 in onze sector werkzaam waren, uit vrouwen bestond, waarbij het aandeel 55-plussers bijna de helft van alle medewerkers betreft. Het gecommuniceerde beeld van een vergrijsd personeelsbestand wordt bevestigd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (2017), die de bibliothecaris als meest vergrijsde beroepsgroep aanduidt. Eerdere arbeidsmarktanalyses lieten zien dat professionals veelal op lange loopbanen binnen de sector kunnen terugkijken.

Deze contingenties maken een aanvulling op de eerder gecommuniceerde veranderstrategieën noodzakelijk, waarvoor aanvullend literatuuronderzoek heeft plaatsgevonden. Het gaat hier immers (ook) over het managen van cultuurverandering binnen organisaties die vaak beschikken over diep ingesleten patronen en normen.

#### **4.5.3 Vergelijk met literatuur (nieuw). Variatiecode: lerend organiseren.**

Deze achtergrond rechtvaardigt de veronderstelling dat er eensgezinde opvattingen gelden over wat 'goed' is en 'hoe' het werk gedaan moet worden (Vallet, 2008). Het is namelijk mogelijk dat de homogene samenstelling van de professionele populatie voor een situatie zorgt, waarbinnen deze patronen en normen voortdurend herbevestigd worden. Immers, professionals die dagelijks met elkaar in een bepaalde sociaal-culturele context samenwerken, ontwikkelen een sociaal geconstrueerde werkelijkheid die alleen voor hen bestaat en niet voor anderen die niet in dezelfde context werken. Op termijn kunnen hierdoor disfunctionele patronen ontstaan waarbij interventies op het 1<sup>e</sup> leer- en veranderniveau (enkelstagleren) dan vermoedelijk niet tot het gewenste effect leiden. Er zou zelfs verondersteld mogen worden dat vanuit onbewust maar defensief gedrag, interventies met onvoldoende diepgang voor professionals een extra motivatie vormen om, opnieuw onbedoeld, aan het 'bekende en vanzelfsprekende' te blijven vasthouden.

Om hier verandering in te bewerkstellingen, zou gebruikgemaakt kunnen worden van de veranderkundige inzichten van Lewin en Grabbe (Van Nistelrooij, 2004). Vanuit een sociaal-constructionistisch perspectief veronderstellen ze dat verandering van het gedrag alleen duurzaam is wanneer dit uit de eigen vrije wil (freedom of choice) voorkomt. Dit maakt de aangereikte veranderstrategieën zoals de normatief-reëducatieve strategie niet op slag nutteloos, maar er moet aan deze contingenties beantwoord worden door in het veranderingsproces voldoende vrijheidsgraden te faciliteren. Wat betekent dit en wat zijn de consequenties voor de praktijk?

Deze praktijk laat zich kenmerken door een noodzaak om te veranderen ('sense of urgency'). De consequentie hiervan is dat bestuur en management op momenten afstand moeten nemen van de traditionele rolopvatting bij veranderprogramma's en zich moeten beperken tot het stellen en bewaken van de kaders waarbinnen nieuwe perspectieven op de organisatorische werkelijkheid uitgewisseld kunnen worden (het in interactie creëren van generatieve kennis). Dit maakt het noodzakelijk dat er constructieve dialogen gefaciliteerd worden, waarbinnen in alle veiligheid afwijkende perspectieven en normen uitgesproken kunnen worden (de kwaliteit van de organisatie als sociaal systeem). Dit zijn erg ingewikkelde processen die verwarring en spanning kunnen oproepen, met name daar waar bibliotheken zich als een gesloten systeem gedragen (Van Nistelrooij, 2004; Swieringa en Wierdsma, 2011).

#### **4.6 Ervaringen, indrukken en cognities.**

*"Eerlijk gezegd, we hebben geen idee waar we mee bezig zijn."*  
(Beleidsambtenaar gemeente)

Om de laatste deelvraag te beantwoorden, is gesproken met tien professionals actief in verschillende functies<sup>10</sup> binnen de sector i.e. bibliotheken en met uiteenlopende professionele achtergronden.

De vragen die hierbij gesteld zijn, laten zich het best als een topiclijst beschouwen, waarbij deze topics ontleend zijn aan de benadering van publiek management (themacode) en de hierbij horende verschijningsvormen en onderliggende waarden (variatiecode). Hierbij is doorgevraagd naar de ervaringen, indrukken en cognities van de gesproken professionals in relatie tot prestatie management. Ook heeft er (mail)correspondentie plaatsgevonden met acht professionals, eveneens in verschillende functies<sup>11</sup> actief. En er zijn bijeenkomsten/congressen (3x) bijgewoond over onderwerpen die indirect gerelateerd kunnen worden aan de onderzoeksvraag, of een indruk zouden kunnen geven over een bredere stand van zaken in de sector.

In de paragrafen die volgen, zijn opnieuw thema- en variatiecodes toegepast. Wellicht dat het toekennen van een code ter discussie gesteld kan worden. Ik kan beamen dat subjectieve perceptie door mij als onderzoeker hierop van invloed is geweest: op basis van kleine nuances, soms letterlijk een woord, heb ik in dezen keuzes gemaakt. Mijn doel is dan ook niet het verkondigen van de absolute waarheid, maar het leveren van een bijdrage aan de toekomstbestendigheid van onze sector door het faciliteren van een dialoog. Tenslotte is van belang om aan te geven dat namen van professionals, organisaties, gemeenten en producten uit de data verwijderd zijn, om volledige anonimiteit te kunnen bieden.

#### **4.6.1 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: prestatie management.**

In de aan de bibliotheken geformuleerde eisen kunnen we o.a. een verzakelijking van de beleids- en bedrijfsvoering, ‘evidence based policy’ en ‘value for money’ herkennen. Deze eisen beschouw ik in functie van deze studie als variatiecodes voor prestatie management. In theorie zou prestatie management gepaard moeten gaan met veranderingen in de door bibliotheken gehanteerde structuur, cultuur en systemen, waarbij verwacht mag worden dat soortgelijke veranderingen zich ook in de omgeving van bibliotheken voltrekken: het effectief praktiseren van prestatie management verlangt naast prestatie meetsystemen dat de relatie tussen beleidsbepaler en -uitvoerder zakelijker wordt en de condities i.e. randvoorwaarden biedt waarbinnen prestatie management zich mag ontwikkelen. Welke beelden kunnen er in de praktijk onderscheiden worden?

*“Wij willen een beweging maken naar verantwoorden op toegevoegde maatschappelijke waarde (outcome) maar hebben hiervoor nog geen overtuigende methode geadopteerd. En dus ook nog geen ervaring. Ben wel zeer benieuwd naar goede ervaringen. Ik ervaar een economische*

---

<sup>10</sup> Directeur-bestuurder, directeur, manager (bedrijfsvoering), beleidsmedewerkers en consultants.

<sup>11</sup> Idem.

*benadering als verstandig en een solide basis om het gesprek met bepaalde politieke gezindten beter te voeren. Bovendien is in mijn ogen terecht dat een subsidiegever zich afvraagt welk effect hij eigenlijk koopt met z'n geld."*

(Directeur bibliotheek)

*"Zoals bekend bevinden bibliotheken zich in een transitie van een traditionele naar een moderne organisatie. Zowel functioneel als organisatorisch. Dit moet natuurlijk gebeuren. Ik denk dat het gros van de bibliotheken zich hier wel bewust van is en ook al stappen aan het ondernemen is. Toch zijn er nog veel bibliotheken aan het worstelen met deze transitie en hebben ze nog niet scherp op hun netvlies welke richting ze op moeten gaan en hoe dit organisatorisch aan te pakken."*

(Directeur bibliotheek)

*"We zijn op zoek naar een goed systeem dat ons helpt onze resultaten inzichtelijk te maken, en medewerkers ook tools in handen geeft om hun eigen werk te monitoren."*

(Directeur bibliotheek)

*"Benodigd is expertise op het gebied van financial en business control en management accounting."*

(Beleidsmedewerker stakeholder)

*"Wanneer je kijkt naar het gebruik van control instrumenten of de wil om beter in control te zijn, dan zijn er wel initiatieven alleen ontbreekt het vaak aan interne samenhang en expertise. Hierdoor blijft het vooral iets wat op papier bestaat maar nauwelijks echt plaatsvind."*

(Directeur bibliotheek)

*"Toen ik begon heb ik in het land gekeken wat er al was en zag dat wat er was, ongelooflijk vaag was. Producten en diensten liepen volkomen door elkaar heen."*

(Directeur-bestuurder bibliotheek)

*"Ik vind het niet erg om met economische benaderingen te werken maar ik denk wel dat er een eenduidig meetsysteem voor zou moeten zijn."*

(Directeur bibliotheek)

*"Op het terrein van verantwoording t.a.v. prestatiegegevens zijn we op zoek naar een systeem dat ons helpt, maar geen grote extra administratieve druk oplevert."*

(Directeur-bestuurder bibliotheek)

*"De combinatie van de ambitie van de bibliotheek om in te spelen op de veranderende vraag van onze klanten en overheden én stijgende kosten levert jaarlijks een uitdaging op om binnen het beschikbare budget tegemoet te komen aan de wensen van onze klanten en de samenleving én de eis van de gemeente om met een positief financieel resultaat te komen. Dat is tot nu toe*

*gelukt, de rek is er inmiddels wel uit.”*

(Directeur-bestuurder bibliotheek)

*“Maar ik besef ook dat de veranderingen die wij willen (maatschappelijke meerwaarde, sociaal domein) alleen maar kunnen slagen door de samenwerking met andere partijen meer en meer op te zoeken.”*

(Directeur bibliotheek)

Op basis van de data kan verondersteld worden dat bibliotheken in beginsel wel prestatiegerichter willen functioneren, maar niet weten hoe ze dit moeten organiseren. De kennis en het instrumentarium hiervoor ontbreekt of is onvoldoende geconcretiseerd om zich in (verschillende) praktijken te laten toepassen. Ondertussen dringt de vraag zich op hoeveel tijd bibliotheken nog rest, met name de bibliotheken die geen onderdeel van een gemeente of bredere organisatie vormen (vangnet; algemene middelen), om zich de noodzakelijke kennis eigen te maken, het instrumentarium te (laten) ontwikkelen en de organisatiestructuur en cultuur hierop aan te passen.

Daarnaast kunnen er in de data grote spanningsvelden herkend worden. De eis, bereidheid en zelfs de noodzaak voor prestatimanagement wordt breed (h)erkend, maar dit betekent niet dat de institutionele context hier ook daadwerkelijk op ingericht is. De bedrijfseconomische logica die (ook) deel van prestatimanagement uitmaakt, verhoudt zich vaak moeilijk tot ‘merit goods’ als de bibliotheek: de economisering van cultuurbeleid kan andere waarden, zoals de culturele en sociale waarde, onder druk plaatsen. Dezelfde economische logica en het ontbreken van een begrippen- en theoretisch kader, dragen eraan bij dat professionals zich nauwelijks een beeld kunnen vormen bij prestatimanagement of het meten van de maatschappelijke waarde van bibliotheken (Eldring, 2013; KB, 2015).

Een ander spanningsveld voor prestatimanagement of het ontplooiën van ondernemende activiteiten, is de angst voor de ‘subsidieparadox’: de vrees om door gemeenten op subsidiemiddelen gekort te worden, wanneer de bibliotheek erin slaagt meer eigen inkomsten te genereren. Een dergelijke korting lijkt legitiem te zijn, maar hoe bepaalt men waar het omslagpunt zich bevindt? Wat mag men van de politiek verwachten wanneer de eigen inkomsten niet structureel blijken te zijn? En zouden we ons met een dergelijk beleid, het huidige beleid wellicht, niet onverantwoord snel in de richting van hybride organisaties aan het bewegen zijn: publieke organisaties met private kenmerken, die zich als zodanig tussen markt, overheid en maatschappij bewegen? De wetenschap weet immers nog maar weinig over de effecten van hybriditeit<sup>12</sup>.

Ter illustratie het volgende citaat:

---

<sup>12</sup> <http://www.hybrideorganisaties.nl/hybridity>

*“Zo lang we afhankelijk zijn van een subsidiemodel hebben alternatieve verdienmodellen weinig zin. Alles wat je structureel aan extra inkomsten binnen krijgt wordt direct gekort op de algemene subsidie. Onze maatschappelijke meerwaarde is vloeibaar en zit in de optelsom van heel veel verschillende diensten en de perceptie daarvan bij de subsidiegever en het grote publiek.”*

(Directeur bibliotheek).

#### **4.6.2 Themacode: beleidsmanagement. Variatiecode: avonturisme (nieuw).**

*“Ik zie een groot verschil in benadering, aanpak, inzet van kennis en middelen tussen KB en een lokale bibliotheek als de onze. Als we een decentraal stelsel zijn en de gemeenten de belangrijkste financier, laten we dan in onderzoek en gegevensverzameling ook kijken wat de gemeenten nodig hebben/vragen. En kijken hoe we met alle beschikbare middelen, kennis en kunde daar zo goed mogelijk een antwoord op kunnen geven.”*

(Directeur-bestuurder)

*“Wat mij opvalt is dat initiatieven in de branche vaak niet aansluiten bij onze behoeften, of te ver van ons af staan, of vooral bestaan uit grote verhalen maar weinig praktische oplossingen.”*

(Directeur-bestuurder)

*“We hebben best last van de decentralisatie en versnippering van de bibliotheekfunctie in Nederland. En ook binnen onze eigen organisatie (vier gemeenten en vier verschillen). We maken graag gebruik van landelijke tools, formats etc. want heel veel zelfstandig ontwikkelen en produceren is op onze schaal niet haalbaar.”*

(Directeur)

*“Verder zijn we als branche razend druk met elkaar bezig houden, op meerdere plekken hetzelfde wiel uitvinden en ongecontroleerd nieuwe diensten en producten ontwikkelen.”*

(Directeur)

*“Ik had graag ‘product A’ willen afnemen van ‘bibliotheek B’, niet via 6 omwegen en strijkstokken van een POI die er vervolgens zijn eigen succes mee claimt. Zo wil ik graag ‘product B’ van ‘bibliotheek C’, maar de KB claimt het nu.”*

(Directeur-bestuurder)

Noordegraaf (2008) maakt duidelijk dat beleid vanuit verschillende perspectieven benaderd kan worden: het rationalistische, realistische en constructivistische perspectief (p.211). Publiek management als beleidsmanagement (themacode) verzet zich tegen het rationele perspectief (het logica-denken) door beleid vooral als een vraagstuk te beschouwen dat zich kenmerkt door een grillig verloop, waarbij de verschillende beleidsfasen door elkaar kunnen lopen.

Reflecterend op de data, ontstaat het gevoel dat het schuurt in de sector wanneer het de samenwerking tussen - en aansturing van - de verschillende instituties betreft: vraag en aanbod die niet op elkaar aansluiten, logica's of organisatorische werkelijkheden die met elkaar botsen, conflicterende belangen en een te hoog abstractieniveau zijn voorbeelden van kenmerken die van toepassing op onze sector lijken te zijn.

Omdat deze kenmerken zich m.i. onvoldoende laten verklaren door de verschillende verschijningsvormen van beleidsmanagement (variatiecode), is aanvullend literatuuronderzoek uitgevoerd. In de bijdrage van 't Hart en Bovens (1991), dat wil zeggen de noodzaak voor het toepassen van bestuurlijke kwetsbaarheidsanalyses zodat beleidsfiasco's voorkomen kunnen worden, zijn de gezochte handvatten gevonden.

't Hart en Bovens veronderstellen dat bij snel wijzigende condities een reflectie op de bestaande structuren, processen en praktijk van de institutionele context waarbinnen men acteert noodzakelijk is, zodat geplande verandering doorgevoerd kan worden. Probleem is echter dat de institutionele context in de basis weinig bedreven is in het praktiseren van strategisch en verandermanagement (p.42).

Hierbij kan een patroon van bestuurlijk denken en handelen onderscheiden worden die door 't Hart en Bovens als 'avonturisme' gelabeld wordt. Avonturisme wordt in deze studie als nieuwe variatiecode opgevoerd om vanuit de wetenschap de mogelijkheid te benoemen dat 'de sector' haar probleemoplossende vermogens wellicht ernstig overschat.

In de kern belicht avonturisme de mogelijkheid dat het ambitieniveau en de omvang van geformuleerde beleidsdoelstellingen zich niet verhouden tot de hiervoor beschikbare middelen, tijd en beleidsinstrumenten. Het beleid dreigt dan vooral een symbolische functie te gaan vervullen, waarbij deze slechts zal leiden tot het ontbreken van concrete en realistische doeleinden, waarvoor een groeiende frustratie in de plaats zal komen.

Oorzaken voor avonturisme moeten gezocht worden in het niet of onvoldoende anticiperen van de bestuurlijke verantwoordelijken op signalen van de context, te weinig aandacht besteden aan problemen van uitvoeringstechnische aard, een misplaatst ondernemerschap en een zelfoverschatting door projectteams, adviescommissies en andere stakeholders.

#### **4.6.3 Themacode: politiek management. Variatiecode: symbolisch management.**

*"De veelzijdigheid van de bieb is wel bekend maar wordt slechts erkend afhankelijk van de politieke kleur van de politieke actor. Partijen die geen geld over hebben voor de bibliotheek grijpen graag terug op oude beelden ... De VVD en de meer populistische partijen hebben geen geld over voor vernieuwing van de bibliotheek. Soms onder het motto van 'de bibliotheek is een achterhaald instituut, iedereen heeft een e-reader', maar ook wel onder het motto 'wij vinden*

*dat de bibliotheek moet blijven zoals die is'."*

(Directeur)

*"Qua imago verliezen we het vooral bij de bevolking ... Het frame is dat er geld wordt verspild aan een achterhaald instituut. Geld dat veel beter kan worden besteed. De 'tegenpartijen' doen op alle mogelijke manieren hun best om dit frame levend te houden."*

(Directeur)

*"Bij de andere gemeenten is er sprake van op zijn best een neutrale houding ten opzichte van de bieb, op zijn slechtst wantrouwen en desinteresse."*

(Directeur)

*"Mijn ervaring is dat of raadsleden en/of ambtenaren mee gaan in dit verhaal sterk samenhangt met de gunfactor en hun eigen persoonlijke ervaring met de bibliotheek. Dat maakt het soms erg lastig in discussies wanneer iemand vooringenomen is dat de bibliotheek een verouderd instituut is, feiten verdraait en opmakers van gemeenschapsgeld zijn."*

(Directeur)

*"Grootste bedreiging ligt in combinatie van onvoldoende visie bij gemeenten in combinatie met onvoldoende middelen met daarnaast beweging naar hoger opgeleid personeel dat nodig is om nieuwe taken uit te kunnen voeren."*

(Directeur-bestuurder)

*"Beïnvloeders, stakeholders en beslissers zijn onvoldoende op de hoogte van de maatschappelijke meerwaarde van bibliotheken en bibliotheekwerk. Er bestaan veel (politieke) meningen over wat een bibliotheek wel of niet is en moet zijn. Risico hierbij is van alle tijden: op basis van onvolledige of onjuiste informatie worden (subsidie-) beslissingen genomen ten negatieve."*

(Directeur)

*"Waar onze uitdaging zit is te accepteren dat het simpelweg op onze manier uiten van onze boodschap niemand zal overtuigen."*

(Directeur-bestuurder)

*"Er is zeker nog sprake van een verkokerde blik t.a.v. bibliotheekwerk. Sommige mensen zien de bibliotheek toch echt alleen nog als boeken uitleen fabriek en niet als centrum voor kennis, ontmoeting en educatie. Ik moet zeggen dat er ook altijd een aantal politici zijn voor wie deze visie vooral goed uitkomt."*

(Directeur)

*“Het blijft continue een uitdaging om zichtbaar te zijn en duidelijk te maken wat de bibliotheek allemaal doet, voor wie en met welk effect.”*

(Directeur)

De variatiecode die ik hanteer om deze data van betekenis te voorzien, dient niet verward te worden met symboolbeleid in de context van avonturisme (paragraaf 4.6.2). Wat hier met symboolmanagement bedoeld wordt is het manipuleren van werkelijkheidsconstructies of logica's door de politiek, zodat bewust en weloverwogen aan beeldvorming en reputaties gewerkt kan worden (Noordegraaf, 2008).

In de praktijk kan dit waargenomen en geanalyseerd worden door de vraag te stellen wie het lokale beleid nu feitelijk bepaalt en wie ervan profiteren: wordt het debat of proces op een open wijze gevoerd of is er sprake van machtsongelijkheid (zetelverdeling, versnippering van informatie) en manipulatie (bewerken van informatie en percepties)? Welke deskundigheden (kennis), perspectieven en belangen vinden hun weg naar de raadszaal, en wordt voorgenomen beleid dan ook daadwerkelijk gelegitimeerd aan de hand van deze deskundigheden, perspectieven en belangen?

Op hetzelfde moment moet verondersteld worden dat de onmacht van de sector ook de ruimte faciliteert waarbinnen symboolmanagement mag plaatsvinden.



*”Hoi Jimmy, ik begrijp volkomen hoe jij je moet voelen, zoals jij dit formuleert klopt als een zwerende vinger. Dit heb ik ook altijd tegen jou gezegd. Maar dat de waarheid zo gruwelijk hard is.”*

Mail ontvangen van een stakeholder, d.d. 04-04-2019

#### **4.6.4 Themacode: bedrijfsmanagement. Variatiecode: strategisch management.**

Dat strategisch management vanuit verschillende perspectieven beschouwd kan worden, is in deze studie aangetoond door o.a. de strategische scholen van Mintzberg, Ahlstrand en Lampel (2009) aan bod te laten komen. Natuurlijk geldt ook hier dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie: de bibliotheek blijft grote moeite ervaren om haar geambieerde imago duurzaam te framen, de koppeling tussen ontvangen middelen en prestaties is in zijn algemeenheid onduidelijk, de ex- en interne afstemmingsproblemen zijn dominant aanwezig en voor een aantal van haar functies mag de vraag gesteld worden wat het onderscheidend vermogen – de concurrentiekracht – van de bibliotheek ten opzichte van (potentieel) andere aanbieders nu daadwerkelijk is. Een illustratie:

*“In de praktijk zit veel geld 'vast' in frontoffice formatie en komt de grote uitstroom pas over een jaar of vier op gang.”*

(Directeur)

*“De dienstverlening verschuift weliswaar naar dienstverlening op school, ontmoeting en (maatschappelijke) dienstverlening aan bijzondere doelgroepen. Maar dat zijn kleinere doelgroepen dan de doelgroep algemeen publiek waar we ons van oudsher altijd op hebben gericht. Verder opereren het welzijnswerk en de bibliotheek daar in elkaars vaarwater. Het grote publiek ervaart ons steeds meer als achterhaald instituut.”*

(Directeur)

*“Ik denk niet dat we op langere termijn als zelfstandige instelling de bibliotheekfunctie overeind kunnen houden.”*

(Directeur-bestuurder)

*“Wat onze bibliotheek allemaal doet is veel te weinig bekend bij de gemeente en stakeholders. In het verleden hebben we behoorlijk bezuinigd op PR en Marketing. En ons oude/huidige imago werkt nog niet echt positief mee.”*

(Directeur)

*“Voor onze bibliotheek zijn de externe bedreigingen het grootst; het verhaal van de bibliotheek moeten we bij de gemeenten meer en meer vertellen, de maatschappelijke meerwaarde bewijzen, en de kosten van de bibliotheekfunctie onderbouwen. Intern zijn wij na de bezuinigingsrondes weer met zijn allen vitaal en kijkend naar de toekomst. Maar verandercapaciteit en verandervermogen is door de kleinere formatie en de spreiding van het werk gering.”*

(Directeur-bestuurder)

*“Ik zie weinig toekomst in de bibliotheek als zelfstandig instituut.”*

(Directeur-bestuurder)

*“We verliezen snel aan relevantie op onze klassieke taken. De taken die ervoor terugkomen zijn geen unieke bibliotheektaken. Daarom ben ik voor het vormen van bredere organisaties met een groot portfolio die minder kwetsbaar zijn en zich beter kunnen aanpassen aan veranderingen.”*

(Directeur-bestuurder)

Reflecterend op de data lijkt het de sector niet aan strategische plannen en visies te ontbreken. Het probleem lijkt te zijn dat deze plannen zo sterk op elkaar lijken, zo sterk op een collectief denken geformuleerd lijken te zijn, dat deze nauwelijks effectief kunnen zijn om een lokale bibliotheek binnen haar context geprofileerder, selectiever en competitiever te laten acteren.

De uniciteit hiervoor ontbreekt simpelweg en de vrees voor het voortbestaan van de (stand-alone) bibliotheek lijkt op basis van deze data legitiem te zijn (Noordegraaf, 2008).

Dit maakt het noodzakelijk dat bibliotheken de patronen die binnen haar context van invloed op haar maatschappelijke waardepropositie zouden kunnen zijn, leert doorgronden. De omgeving spreekt niet voor zichzelf, maar moet worden geïnterpreteerd: strategisch management is hiermee een continue verantwoordelijkheid voor de top van de bibliotheekorganisatie. Hierbij mogen bibliotheken dan wellicht in belangrijke mate door hun omgeving gedetermineerd worden, dit maakt het voor hen nog steeds mogelijk om aan risico's en kansen te beantwoorden en nieuwe mogelijkheden te initiëren (Joldersma, Mouwen, Otto en Geurts, 2007).

## 5.0 Conclusie, discussie en een gefundeerde theorie.

Hieronder komen de onderzoeksvragen een voor een aan bod en worden conclusies geformuleerd op basis van het onderzoek.

### 5.1 Onderzoeksvragen

***Welke managementtheorieën kunnen er in de literatuur onderscheiden worden en onder welke condities zijn deze voor bibliotheken relevant?***

In deze studie is verondersteld dat de managementwetenschap een metawetenschap betreft met een enorm aantal veronderstellingen, theorieën en perspectieven tot gevolg. De consequentie voor de praktijk is dat bestuur en management moeten kiezen welk perspectief de voorkeur geniet en waarom. Dit vereist een zekere bekendheid met de theorie en het durven hanteren van een visie op het managen van bibliotheekorganisaties zelf: gedetermineerd door haar omgeving moeten bedrijfsmatige, organisatorische, beleidsmatige en politieke processen gemanaged worden en dit verlangt het beschikken over voldoende 'knowhow', 'know why' en 'know when' (Noordegraaf, 2008; Vallet, 2008).

Het lijkt hierbij weinig zinvol om te praten in termen van 'goede' en 'foute' managementperspectieven, hoogstens kan gesproken worden in termen als 'passend' en 'minder passend', waarmee de effectiviteit van het verkozen perspectief om aan veranderende condities te beantwoorden centraal komt te staan. Deze condities zouden dan gedefinieerd kunnen worden als *'het geheel van veranderingen die binnen en buiten de organisatie plaatsvinden, waardoor de noodzaak kan ontstaan om op grond van die veranderingen beslissingen te nemen'* (Devilee, 2006, p.31).

Wanneer dit betekent dat een deel van de aandacht van intern naar extern verschuift, moet de wijze van managen aan de veranderende condities worden aangepast zodra deze condities van invloed zijn op het realiseren van de maatschappelijke waardepropositie van de bibliotheek. Hierbij zullen keuzes gemaakt moeten worden omdat in een context van politiek, bestuur en beleid nooit volledig aan alle verwachtingen, agenda's en waarden beantwoord kan worden. Management is evenals politiek een proces van analyseren, interpreteren, kiezen, handelen en communiceren, wat het noodzakelijk maakt dat bestuur en management vanuit het verkozen managementperspectief de spanningsvelden, dilemma's en complexiteit die in de uniciteit van de context opgesloten zitten voor ieder concreet maakt. Alleen dan kan er geïnvesteerd worden op draagvlak voor genomen managementbesluiten. Hiermee betreden we het terrein van prestatie management.

***Wat is prestatie management en welke functies kunnen hierbij onderscheiden worden?***

Prestatiemanagement is een containerbegrip en met de primaire functie bekend om het presteren van een organisatie te verbeteren. Dit betekent dat prestatie management pas betekenis krijgt door te kijken naar de context waarop deze toegepast wordt.

Onze context laat zich kenmerken door een eis voor het verbeteren van de efficiëntie en de noodzaak voor het verhogen van de effectiviteit van ons handelen: in ons huidige onzekere bestaan zal een oriëntatie op ‘alleen’ de inhoud van onze dienstverlening niet meer voldoende zijn.

Dit betekent dat er naast de inhoud of inhoudelijke strategie, aandacht moet zijn voor het opvolgen van de eigen resultaten en prestaties en het afleggen van verantwoording hierover aan onze stakeholders (Bouckaert, 2006). In een poging om door te redeneren op de kenmerken, zwaktes en uitdagingen van onze sector kom ik dan tot de volgende definitie:

*“Prestatiemanagement is gedrag, uitgeoefend door alle professionals binnen de bibliotheekorganisatie, dat zich richt op het continu organiseren, coördineren en verbeteren van interne processen en structuren, zodat de gerealiseerde output en outcome beantwoordt aan de eisen en verwachtingen van geïdentificeerde stakeholders, met als doel om voortdurend op de maatschappelijke waardepropositie van de bibliotheek te investeren.”*

Wellicht de belangrijkste functie hierbij is het creëren en benutten van de mogelijkheid om geïnformeerde beleidsbeslissingen te nemen, omdat de wisselwerking tussen beleid, middelen en prestaties gemonitord wordt: feed-forward en feedback. Dit impliceert de mogelijkheid om effectief verantwoording aan stakeholders af te leggen, scenarioplanning toe te passen (sturen) en organisatorisch leren te faciliteren.

In relatie tot dit laatste zal het verbeteren van de efficiëntie leren op een enkelslag niveau verlangen en het verbeteren van de effectiviteit een leren op een dubbelslag niveau. Leren op een drieslag niveau verlangt het stellen en beantwoorden van de moeilijkste, maar wellicht ook cruciale vraag: wat is de identiteit van de bibliotheek in de huidige gedigitaliseerde en geïndividualiseerde samenleving?

#### ***Wat is de relatie tussen prestatiemanagement, prestatie-meetsystemen en prestatie-indicatoren?***

Het praktiseren van prestatiemanagement (PM) verlangt dat gedrag, structuren, processen en systemen in een logische verhouding tot elkaar georganiseerd worden: een systematische koppeling zodat geobjectiveerd verbetermaatregelen geïnitieerd kunnen worden. Een prestatie-meetsysteem (PMS) is hier randvoorwaardelijk en maakt gebruik van prestatie-indicatoren (PI). Dit is een maat (getal) die de efficiëntie en effectiviteit van een proces uitdrukt tegen een gegeven norm, waarbij een PI altijd onder een kritische succesfactor (KSF) gehangen wordt.

#### ***Wat is de relatie tussen PDCA, planning & control en prestatiemanagement?***

Prestatiemanagement behoort primair tot de verantwoordelijkheden van het strategisch en tactisch management van de bibliotheekorganisaties (strategic control), en het doorlopen van

de PDCA behoort tot het niveau van de operationele bedrijfsvoering (management control). Dit maakt de PDCA echter niet minder belangrijk: als instrument van planning & control levert de PDCA vanuit een (bedrijf)economische benadering een (in)directe bijdrage aan de economische conditie, de uitvoering van geformuleerde strategieën en de continuïteit van de organisatie (De Waal, 2002; Coppens, 2015, Hoeksema, 2015).

Planning & Control behoort hiermee tot het hart van de beheersorganisatie of zoals Doeleman (2014) dit verwoordt *“de aorta voor het meten van de performance van een organisatie”* (p.121).

***Welke verwachtingen en eisen in relatie tot het functioneren van de bibliotheekorganisatie kunnen er bij stakeholders geïdentificeerd worden?***

De verwachtingen en eisen die stakeholders hanteren in relatie tot het functioneren van bibliotheken, laten zich terug redeneren naar de verschillende verschijningsvormen van met name publiek management als bedrijfsmanagement (Noordegraaf, 2008). In haar absolute kern wordt hiermee de eis voor het verbeteren van de efficiëntie en de effectiviteit van ons handelen bedoeld.

Ten grondslag hieraan lijkt een discours te liggen, gecreëerd op basis van bedrijfseconomische begrippen en logica, dat zich op de vleugels van verschillende crisissen heeft mogen verspreiden: een economische, financiële en legitimiteitscrisis. Het gevaar van een dergelijk neoliberal discours is dat niemand echt lijkt te weten waar deze begrippen voor staan, wat hun relevantie en tekortkomingen in een gegeven context zijn, zodat we mogelijk nooit dezelfde taal spreken. Dit lijkt echter niemand tegen te houden in het formuleren van (aanvullende) eisen, verwachtingen en ambities.

***Wat is cultureel ondernemerschap en hoe wordt dit begrip gepraktiseerd?***

Een voorbeeld in dezen is het begrip cultureel ondernemerschap. Hoewel sinds 1999 door alle opeenvolgende bewindspersonen in het cultuurbeleid toegepast, is er van een consistent gebruik of betekenis geen sprake (Van der Vlies, 2018). Het risico ontstaat hierdoor dat dit begrip gebruikt of misbruikt wordt, op geleide van de vraagstukken waaraan beantwoord moet worden.

In theorie zou cultureel ondernemerschap de (lokale) sociale en culturele waarden moeten dienen. Deze studie geeft echter aanleiding om te veronderstellen dat in lijn met het neoliberale discours de economische waarde voorop staat - het genereren van meer eigen inkomsten - en dat cultureel ondernemerschap in de praktijk neerkomt op het ontwikkelen van activiteiten om aan (dreigende) bezuinigingsmaatregelen te beantwoorden, waarvan men zich bovendien kan afvragen of deze bij een bibliotheek thuishoren. Het ontbreekt aan een eenduidige definitie, visie en randvoorwaarden voor cultureel ondernemerschap.

Het ontbreken van deze bouwstenen werkt schizofreen beleid en gespleten organisaties in de hand: hoewel er sprake is van dalende subsidieniveaus blijven de meeste, zo niet alle, bibliotheken voor hun exploitatie volledig afhankelijk van hun gemeente(n). Dit omdat tussen de 78% en 81% van de inkomsten van bibliotheken nog altijd uit gemeentelijke subsidies en bijdragen bestaat en in de periode 2016-2017 de eigen inkomsten met 8% gedaald zijn (KB, 2018). De bibliotheek is en blijft een 'merit good', maar wat betekent dit voor haar toekomst?

***Wat zijn de ervaringen van managers, bestuurders en adviseurs bij het toepassen van prestatie management in de context van de Openbare Bibliotheek?***

Er zijn praktijken geïdentificeerd waarbinnen gebruikgemaakt wordt van specifieke subsidiemethoden. Deze methoden dragen echter weinig tot niets bij aan het verbeteren van de control functie van de bibliotheek, haar prestaties of het aanpassen van de organisatie en dienstverlening op veranderende condities.

In zijn algemeenheid lijkt verondersteld te kunnen worden dat prestatie management onbekend is binnen de sector. Professionals spreken uit beter in control te willen zijn, maar het ontbreekt hen aan een instrumentarium i.e. de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie. Zoals een van de professionals dit noemt: *"Het blijft vooral iets wat op papier bestaat maar nauwelijks echt plaatsvindt."* Ook is het de vraag of bibliotheken zelfstandig in staat zijn om prestatie management toe te passen dan wel hun control functie te verbeteren, omdat de hiervoor benodigde kennis vaak niet binnen de organisatie aanwezig is.

Op basis van deze deelvragen en redenerend vanuit de geformuleerde definitie van prestatie management, wordt het mogelijk om de hoofdvraag van deze studie te beantwoorden:

***Van consumenten naar legitimeren: hoe wordt prestatie management in de praktijk van de Nederlandse Openbare Bibliotheek gepraktiseerd en welke aanbevelingen kunnen er op basis van de bevindingen geformuleerd worden?***

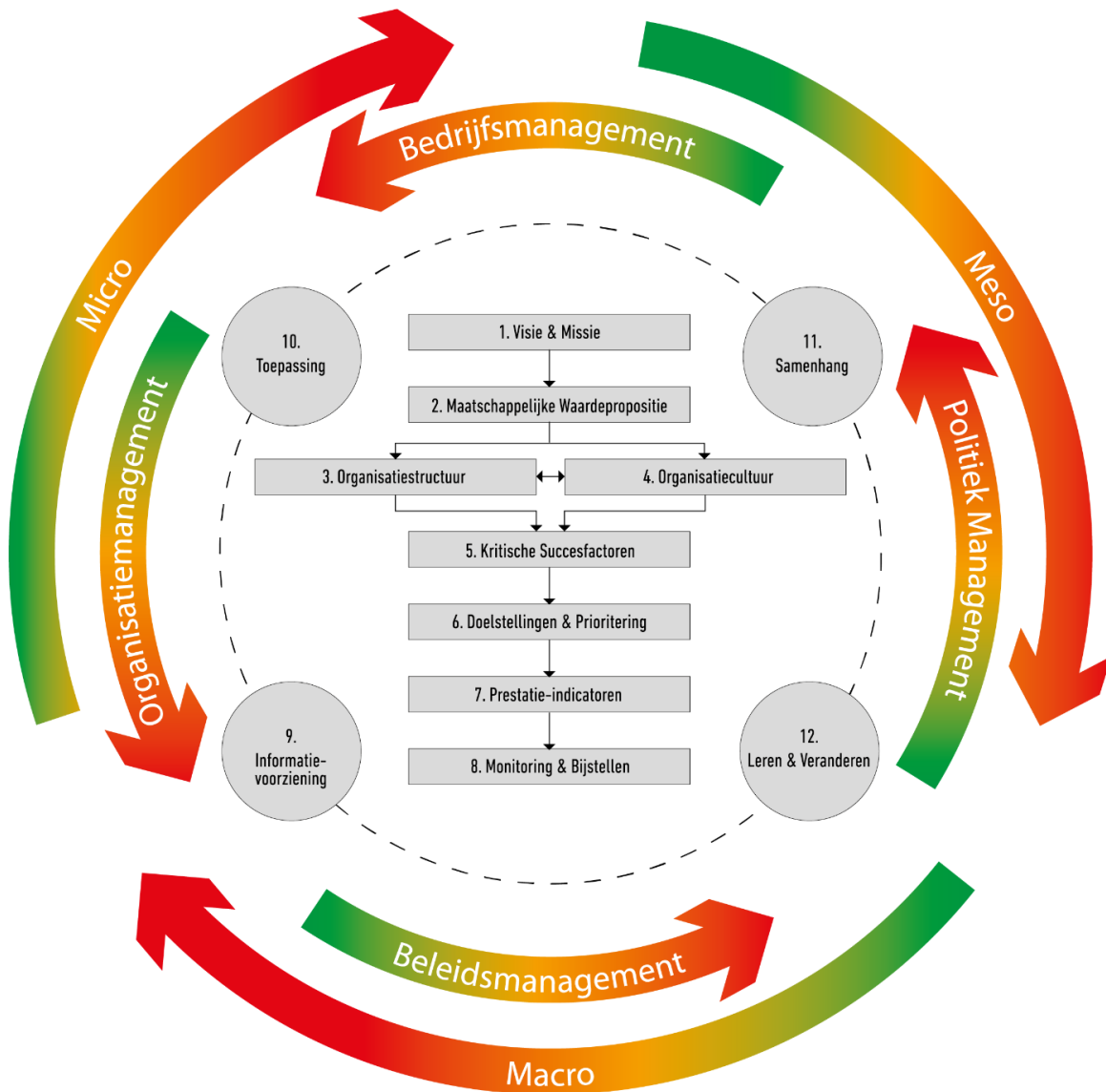
De conclusie is dat prestatie management als middel om de missie, visie en maatschappelijke waardepropositie van de lokale bibliotheek *extern* te legitimeren onbenut blijft. Hoewel hiervoor reële argumenten onderscheiden kunnen worden, mag niet ontkend worden dat de moeite die bibliotheken ervaren in het beantwoorden aan *externe* eisen, verwachtingen en ontwikkelingen, een existentiële bedreiging voor haar bestaan is en blijft.

We mogen ons afvragen of de noodzaak voor overheidsingrijpen (implementatie Wsob) nu daadwerkelijk gezocht moet worden in de financiële en economische crisis van 2008, of dat deze gezocht moet worden in het ontbreken van het vermogen om binnen dynamische en meerduidige omstandigheden maatschappelijke waarde te (blijven) organiseren. Dit vertegenwoordigt een fundamenteel andere wijze van kijken naar de praktijk.

Nu is het evident dat er fundamentele verschillen tussen de private en onze sector bestaan, alsook dat veel modellen en instrumenten ons dynamische, onzekere en unieke bestaan negeren. Maar wanneer we niet investeren in het ontwikkelen van modellen en concepten die het mogelijk maken om onze organisaties effectief, efficiënt en gelegitimeerd te besturen, dan faciliteren we zelf de ruimte voor critici om de bibliotheek als een consumerend en achterhaald instituut te blijven profileren.

Het initiëren en experimenteren van nieuwe vormen van legitimatie zal hierbij spanning oproepen en discussie uitlokken, die we vervolgens als ingrediënten voor fundamentele verandering moeten beschouwen. Met deze studie heb ik mij ingespannen om de bibliotheek binnen het directe aandachtsveld van de managementwetenschappen te halen, zodat ik op basis van de gekozen onderzoeksstrategie een op de sector toegesneden managementtheorie zou kunnen formuleren, met prestatie management als specifiek aandachtsgebied. Deze theorie presenteer ik hieronder eerst in de vorm van een model, gevolgd door een toelichting.

## 5.2 Een gefundeerde theorie voor prestatie management door bibliotheken.



Dit model voor prestatie management door bibliotheken dient verschillende functies, namelijk:

- Het nadrukkelijker benutten van de verschillende mogelijkheden om control uit te oefenen.
- Het faciliteren van de mogelijkheid om te toetsen of de gemaakte strategische keuzes nog passend zijn op de maatschappelijke waardepropositie van de bibliotheek.
- Het faciliteren van verandertrajecten op een enkel-, dubbel- en drieslagniveau.
- Het faciliteren van verschillende managementperspectieven van waaruit ontwikkelingen geanalyseerd en geïnterpreteerd kunnen worden, zodat het managementgedrag hierop afgestemd kan worden en op de lokale dynamiek aangesloten kan worden.

- Het faciliteren van structuur en samenhang zodat deze dynamiek niet ten koste van de interne stabiliteit gaat.
- Het opheffen van management-control problemen zoals onduidelijke organisatiedoelen of een gebrek aan motivatie omdat deze doelen niet met de beschikbare middelen overeenkomen.

Om dit mogelijk te maken is voortgeborduurd op het model van Ferreira en Otley (2009), die zich focussen op het verbeteren van de controlfunctie binnen de gehele organisatie (Strauss & Zecher, 2013).

Om dit model te verbeteren is aan de kritieken op het model van Ferreira en Otley (2009) beantwoord door expliciete aandacht voor de externe contextuele factoren en de organisatiecultuur te faciliteren. Ook is rekening gehouden met de ontwerpprincipes voor prestatie-meetsystemen van de Bruin (2006), met name door mogelijkheden voor meervoudige verantwoording te faciliteren en het professionele proces voor totstandkoming van prestaties zowel te expliciteren als te sturen.

Als laatste is de data op dit model betrokken en heb ik de mogelijkheid voor professionele toetsing gecreëerd. Dit betekent dat ik dit model als concept aan verschillende professionals voorgelegd heb: gemeenteraadsleden van verschillende partijen en in verschillende gemeenten (5x), een cultuurjournalist (1x), een registeraccountant (1x), managers bedrijfsvoering van enkele bibliotheken (2x), consultants met diverse disciplinaire achtergronden (5x) en een wetenschapper gepromoveerd op het ontwerpen van bedrijfsprocessen en informatiesystemen (1x). De feedback die ik ontvangen heb, is vertaald naar aanpassingen in het conceptmodel.

Het uiteindelijke model hanteert verschillende aggregatieniveaus, duidelijke en structurele relaties tussen de kernactiviteiten voor prestatie-management (1 t/m 8), de randvoorwaardelijke processen hiervoor (9 t/m 12), de externe contextuele factoren die van invloed kunnen zijn op de organisatie (micro, meso, macro), en faciliteert effectief managementgedrag (de basisbenaderingen voor publiek management). Doordat het model voorziet in causaliteit en een (cyclische) opeenvolging van fasen, investeert het op een gezonde beheersorganisatie (Stuive, 2014).

De kleuren groen, oranje en rood benadrukken dat ondanks het bedrijfsmatige karakter van prestatie-management, deze altijd plaatsvindt in de context van maatschappelijke ontwikkelingen en eisen, die vanuit verschillende managementbenaderingen beantwoord kunnen worden. Door rekening te houden met de contingenties die op de context van toepassing zijn, kan gezocht worden naar wat uiteindelijk de best passende managementbenadering lijkt (groen). Door hier intern de dialoog over te voeren, kunnen ook de managementbenaderingen die spanningsvelden (oranje) oproepen of zelfs doodlopend lijken te zijn (rood) bijgestuurd worden. Deze wisselwerking noem ik de prestatie permeabiliteit.

| Interne omgeving                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Visie en missie                   | <p>De visie vertegenwoordigt het beeld van de toekomst van de bibliotheek, waarin de doelstellingen en waarden van de bibliotheek te herkennen zijn. Een goede visie roept creatieve spanning op tussen de huidige en toekomstige situatie (de Waal, 2002; Senge, 1992).</p> <p>De missie vertegenwoordigt de primaire functie van de bibliotheek, haar werkterrein en expliciteert de fundamentele behoefte waarin ze voorziet. Wat wil ze bereiken? Wat mist de lokale gemeenschap wanneer de bibliotheek er niet zou zijn?</p>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Maatschappelijke waardepropositie | <p>De maatschappelijke waardepropositie nodigt uit om een uitspraak te doen welke waarde er voor welke doelgroepen gecreëerd moet worden en welke relatie met stakeholders op welke wijze invulling zou moeten krijgen.</p> <p>Met dit laatste wordt bedoeld dat een legitieme samenwerking of stakeholdersrelatie zich op bronafhankelijkheid en onderlinge coördinatie baseert. Welke stakeholder is onmisbaar en waarom? Of: voor welke stakeholders is de bibliotheek onmisbaar? Is de bibliotheek (in haar huidige vorm) onmisbaar?</p> <p>Dit betekent dat het definiëren van de maatschappelijke waardepropositie gelijkstaat aan het strategisch positioneren van de bibliotheek zodat deze geprofileerder, selectiever en competitiever kan handelen (Noordegraaf, 2008).</p> |
| Organisatiestructuur              | <p>Hier dient beantwoord te worden aan de in- en externe afstemmingsproblematiek en arbeidsdeling waarvoor de wisselwerking tussen bibliotheekorganisatie en omgeving als uitgangspunt wordt genomen.</p> <p>De structuur die hieruit volgt moet het mogelijk maken (1) dat er efficiënt in de gevraagde diensten en producten kan worden voorzien en (2) dat voldoende regelvermogen voor de individuele professional gefaciliteerd wordt. Hierdoor komt de kwaliteit van de bibliotheek als organisatie, de arbeid en de arbeidsrelaties centraal te staan (systeem- en sociotechniek).</p>                                                                                                                                                                                          |
| Organisatiecultuur                | <p>De maatschappelijke waardepropositie, structuur en cultuur van de bibliotheek moeten in elkaars verlengde liggen. Dit betekent dat door het aanpassen van een van deze drie, onherroepelijk de noodzaak voor bestuur en management</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | <p>ontstaat om voor een hernieuwd evenwicht te zorgen.</p> <p>Dit maakt het noodzakelijk om de volgende vragen in functie van dit evenwicht te beantwoorden:</p> <p>Hoe willen we met elkaar omgaan (interactieprocessen)?</p> <p>Wat verstaan we onder begrippen als 'een moderne bibliotheek', 'community librarian' en 'professioneel gedrag'?</p> <p>Hoe beschouwen we de (maatschappelijke) positie van onze bibliotheek?</p> <p>Hoe stellen, borgen en realiseren we strategische prioriteiten?</p> <p>Hoe gaan we met fouten en klachten om? Niet alleen de klachten van leden maar ook die van professionals?</p> <p>Hoe willen we met onze leden en bezoekers omgaan?</p> |
| Kritische succesfactoren       | <p>Kritische succesfactoren zijn van kritiek belang voor het realiseren van de waardepropositie van de bibliotheek. Factor staat dan ook voor randvoorwaarde. Op basis van logisch redeneren zal bepaald moeten worden welke randvoorwaarden aanwezig moeten zijn, om succesvol de waardepropositie te kunnen realiseren. Omdat KSF's kwalitatief zijn, wordt hieraan een prestatie-indicator gekoppeld.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Doelstellingen en prioritering | <p>De strategische keuzes die aan de maatschappelijke waardepropositie ten grondslag liggen, moeten in operationele doelstellingen vertaald worden (producten en diensten), inclusief een prioritering in deze en de hiervoor noodzakelijke uitvoeringsmodaliteiten (Mouwen, 2011).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Prestatie-indicatoren          | <p>Om op resultaat te kunnen sturen en effectief gebruik te kunnen maken van de geformuleerde KSF, formuleert de bibliotheek prestatie-indicatoren. Hier geldt het adagium 'meten=weten=beïnvloeden' (Tijhaar en Minaar, 2010).</p> <p>Met betrekking tot de output en voortgang van processen kunnen en moeten deze PI's kwantitatief zijn. Ook de outcome kan meetbaar worden gemaakt, zie Hoeksema (2015, p.85): <i>"In het algemeen kan van meetbaar worden gesproken wanneer voor een situatie een maat is vastgesteld. Deze maat kan kwalitatief of kwantitatief zijn."</i></p>                                                                                              |
| Monitoren en bijstellen        | <p>Sturen verlangt beheersing waarvoor alle vormen van control toegepast kunnen worden:</p> <p>Result control (resultatenbeheersing)</p> <p>Action control (activiteitenbeheersing)</p> <p>Personnel control (personeelsbeheersing)</p> <p>Cultural control (werkklimaat en kwaliteit van het sociale systeem).</p> <p>Hierbij moet voortdurend getoetst worden of de aaneenschakeling van fasen efficiënt en kostenbewust verlopen en of de output voldoet aan de in- en externe eisen.</p>                                                                                                                                                                                       |

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informatievoorziening           | Op welke wijze kan de bibliotheek nu en in de toekomst op een effectieve en efficiënte wijze voorzien in de eigen informatiebehoefte (besturing) en in die van de omgeving (verantwoording)? Welke informatie moet hierbij structureel ('push') aangeleverd worden en welke ad-hoc ('pull')? Is de backoffice in staat om cruciale informatie te genereren en te beheren? Voorziet de technologische vormgeving van de frontoffice in een toegevoegde waarde bij het klantcontact?                                                                                                                                                        |
| Toepassing                      | Dit betekent ook dat de volgende vragen beantwoord moeten worden:<br>Welke informatie wordt voor communicatieve doeleinden gebruikt (verantwoording, profilering, positionering)?<br>Welke informatie wordt voor rapportage doeleinden gebruikt (management informatie, sturen)?<br>Welke informatie wordt voor het verbeteren van operationele systemen gebruikt?<br>Welke informatie hebben medewerkers nodig om hun presteren te optimaliseren?                                                                                                                                                                                        |
| Samenhang                       | Hier wordt bij de vraag stilgestaan hoe de meetbaarheid en samenhang van en tussen de fasen, niveaus, doelstellingen, verantwoordelijkheden en programma's (educatief, participatie, enz.) eruit moet zien. Procesbeschrijvingen- en schema's moeten hiervoor opgeleverd worden zodat getoetst kan worden of de beheersorganisatie nog aan de geformuleerde criteria voldoet.                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Veranderen                      | In deze fase wordt de vraag beantwoord welk gedrag, waarden, veronderstellingen en identiteit passend zijn op de in- en externe omgeving. Dit zijn collectieve processen die leiden tot kenniscreatie en inzichten (Homan, 2001). De verschillende niveaus voor organisatorisch leren komen hierbij aan bod. In een meer pragmatische benadering moet hier de vraag beantwoord worden welke competenties toezicht, bestuur, management en professionals nodig hebben om in de veranderende bibliotheekcontext effectief te kunnen blijven functioneren: Hiermee pleit ik voor het professionaliseren van alle niveaus van de organisatie. |
| <b>Prestatie permeabiliteit</b> | Sturen, verantwoorden en communiceren verlangt het kunnen herkennen en analyseren van ontwikkelingen die van invloed op de prestaties kunnen zijn. Van 'buiten' naar 'binnen' geredeneerd vraagt dit om een filter: welke externe ontwikkelingen betrek je als bestuur en management op de eigen (beheers)organisatie en welke niet? Andersom geredeneerd vraagt dit het framen en interpreteren van ontwikkelingen vanuit een passende managementbenadering (bedrijfsmatig, organisatorisch, beleidsmatig of politiek). Dit noem ik de fase van prestatie permeabiliteit.                                                                |
| Bedrijfsmanagement              | Onder alle omstandigheden moet er gepresteerd worden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                         | Welke bedrijfskundige en bedrijfseconomische inzichten kunnen ons hierbij helpen (Noordegraaf, 2008)?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Organisatiemanagement   | Welke omstandigheden vragen om welke inrichting van de organisatie, welke professionaliteit en flexibiliteit (Noordegraaf, 2008).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Beleidsmanagement       | Hoe kan het verloop van beleidsprocessen, overtuigingen, ervaringen en loyaliteiten in functie van de bibliotheek beïnvloed worden (Noordegraaf, 2008)?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Politiek management     | Hoe om te gaan met beeldvorming, reputaties, risico's, machtsuitoefening en coalitievorming (Noordegraaf, 2008)?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Externe omgeving</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Macro                   | Welke landelijke ontwikkelingen zijn of zullen van invloed zijn op de prestaties van de bibliotheek? Wet- en regelgeving? Schaarste problematiek? Landelijk bibliotheekstelsel?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Meso                    | Welke regionale ontwikkelingen zijn relevant voor het presteren van de bibliotheek? Wat doet de provincie? Welke rol en positie claimt de POI? Worden er regionale taalhuizen ontwikkeld? Wat doen collega-bibliotheken? Is er een basis om gezamenlijk diensten en producten in te kopen?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Micro                   | Welke lokale ontwikkelingen zijn relevant voor het presteren van de bibliotheek? Voorbeelden: hoe ziet de lokale beleidsagenda eruit? Wat zijn de heersende opvattingen in de gemeenteraad? Hoe ziet de zetelverdeling eruit en welke programma's voeren de verschillende partijen? Waar zitten de verschillende belangen en ambities? Hoe ziet de subsidieverordening eruit? Wat is het (financiële) standpunt van de gemeenten ten opzichte van de bibliotheek op school? Hoe staan scholen zelf hier tegenover? Zijn er lokale partijen die inkoopvoordeel willen realiseren of middelen willen delen? Dreigt er een gemeentelijke herindeling? Hoe intensief werken gemeenten ten aanzien van welke vraagstukken samen? |

Het is belangrijk om te (blijven) benadrukken dat prestatie modellen, -systemen en -instrumenten niet voor zichzelf spreken en niet zonder meer tot prestatieverbetering leiden. De contingentietheorie waarschuwt dat een organisatie een prestatie-meetsysteem niet kan overnemen, zonder de contingenties die op de eigen context van toepassing zijn in beschouwing te nemen. Dit betekent dat ook dit model niet als panacee voor het legitimeringsvraagstuk beschouwd mag worden: het biedt een kader, maar de uiteindelijke invulling is maatwerk (Mouwen, 2011; Noordegraaf et al., 2011).

### 5.3 Algemene aanbevelingen.

Met dit model en de hieraan ten grondslag liggende gefundeerde theorie, wordt in principe al een groot aantal aanbevelingen gecommuniceerd. In deze paragraaf beperk ik mij dan ook tot een aantal algemene aanbevelingen:

- Dit model ondersteunt in het hanteren van een bedrijfsmatige managementbenadering, maar maakt geen bedrijfskundige experts van bestuur en management. Haal deze expertise binnen de grenzen van de organisatie door te investeren op controllersfunctie. Deze zou een leidende rol moeten nemen bij het organiseren van een correcte informatievoorziening, de (financiële) processen en de doorvertaling van veranderende externe condities op de interne beheersorganisatie.
- In het formuleren van de maatschappelijke waardepropositie moeten bestuur en management leidend zijn: maak duidelijke keuzes en leg deze uit. Vervolgens is het van groot belang, wanneer het kennisniveau dit toelaat, dat professionals gehoord worden bij het formuleren van prestatie-indicatoren en dat ze onderdelen die tot prestaties moeten leiden ook zelf kunnen beïnvloeden (beheersbaarheidsbeginsel).
- Laat het kennisniveau een dergelijke dialoog niet toe, kies dan indien mogelijk voor prestatie-indicatoren waarvan de validiteit in beginsel in orde is, zodat een eventuele discussie over de indicatoren minimaal zal zijn.
- Communiceer over de prestaties met stakeholders maar doe dit genuanceerd en strategisch: dit om aan het risico te beantwoorden dat gecommuniceerde informatie in functie van persoonlijke of politieke agenda's gemanipuleerd gaat worden.
- Draag zorg voor een adequate terugkoppeling van de prestaties, kansen en bedreigingen en draag hierdoor bij aan een prestatiegerichte cultuur.

### 5.4 Discussie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Voortdurend wijs ik op het belang van de eigen context bij het toepassen van (prestatie)management. Het contingentie-denken kan dan ook in deze studie herkend worden. Maar wat zegt dit over de validiteit van deze studie?

#### *Constructvaliditeit*

Bij het doen van exploratief onderzoek kan de constructvaliditeit ter discussie worden gesteld. De kritiek die hierin opgesloten ligt, kan zich bijvoorbeeld richten op de vraag of bij het doen van interviews de werkelijkheid wel op tafel komt te liggen en of de gehanteerde theoretische begrippen de praktijk voldoende dekken. Dit risico kan in geen enkel onderzoek afgedekt worden en de vraag of volledig objectief onderzoek mogelijk is, behoort tot de kerndebatten van de wetenschap.

Met dit als achtergrond is in deze studie gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur om de praktijk te kunnen duiden en laten de gekozen onderzoeksstrategie, methoden en technieken het toe om de geformuleerde vragen te beantwoorden. Op basis hiervan meen ik dat de constructvaliditeit van een voldoende niveau is.

#### *Interne validiteit*

Met betrekking tot de interne validiteit moet ik noemen dat deze vanuit een wetenschappelijk perspectief te mager is. Mijn veronderstelling dat de bibliotheeksector zelf de ruimte voor critici faciliteert om de bibliotheek als een consumerend en achterhaald instituut te profileren, moet dan ook beschouwd worden als het forceren van een fundamentele discussie over de huidige werkwijzen en de noodzakelijke veranderingen in de sector.

#### *Externe validiteit*

De externe validiteit kan getoetst worden door deze in de populatie- en ecologische validiteit op te delen. Met betrekking tot de populatievaliditeit kunnen de gekozen professionals als representatief voor de sector beschouwd worden, wat ook van toepassing is op de bestudeerde documenten. Dit betekent niet dat ik de uitkomsten van deze studie zonder voorbehoud zou willen generaliseren: hiervoor is de omvang van de studie te beperkt en kan niet gegarandeerd worden dat andere professionals (soort)gelijke antwoorden zullen formuleren (ecologische validiteit).

Bij behoefte aan een dergelijke generalisatie is aanvullend onderzoek nodig. Andere argumenten voor aanvullend onderzoek kunnen gevonden worden in het kennishiaat in relatie tot de empirische onderbouwing van prestatie management binnen de publieke sector, het kennishiaat in de relatie tussen organisatieontwikkeling, organisatieprestaties en de effectiviteit van het INK-model en tenslotte in het kennishiaat in relatie tot empirische kennis over verandertrajecten in de publieke sector (Boonstra et al., 2017; De Groot, 2007; Ferlie et al, 2005).

## **5.5 Reflectie**

Gemeenten zullen steeds meer onder druk komen te staan om met steeds minder middelen effectievere en efficiëntere diensten te verlenen. Primair verantwoordelijk voor de toegang en omvang van het lokale bibliotheekwerk, zal deze ontwikkeling ook de bibliotheken gaan raken.

Met deze studie hoop ik bibliotheken een handvat te kunnen bieden om de eigen organisatie efficiënter, effectiever en resultaatgerichter te laten functioneren. Cruciaal zal de vraag zijn of het onderliggende model voldoende flexibel is om te anticiperen op de dynamiek in de lokale context; de wetenschap maakt immers duidelijk dat een te bedrijfsmatige aanpak van publieke vraagstukken niet rendoert bij teveel dynamiek. Vanuit dit perspectief vraag ik mij af of de implementatie van de Wsob, de ondergang van vooral de kleinere bibliotheken niet zal doen versnellen.

Hierdoor blijft boven de markt zweven wat voor soort organisaties bibliotheken nu eigenlijk zijn, wat hun identiteit is, naar welke vorm ze zich ontwikkeld hebben en hoeveel autonomie ze in dit proces zullen (moeten) gaan ervaren. Persoonlijk geloof ik in de kracht en relevantie van literatuur, ook binnen een digitale en geïndividualiseerde samenleving, maar ik geloof niet dat de huidige vorm van de bibliotheek en haar wettelijke functies in een onmisbare meerwaarde voor de gemeenschap voorziet. Mutatis mutandis geloof ik in een toekomst waarin de toegang tot (jeugd)literatuur en programma's gericht op leesvaardigheid in bredere cultureel-maatschappelijke entiteiten opgenomen dient te worden. Dit zou een constructieve beweging in de richting van het beantwoorden aan structurele uitdagingen en problemen zijn: uit- en instroom personeel, schaalvoordeel en allocatieproblematiek. De vraag is wat deze reflectie in de komende weken en maanden waard blijkt te zijn.

Het is nu de ochtend van 12 mei, 03:40 uur. Het boek is uit. Ik wens u welterusten.

## Bibliografie

- Ardon, A.J. & M. Serrurier-Schepper (2003). *Prestatiemanagement invoeren? Onmogelijk!: The four habits of highly effective performance managers*. Geraadpleegd op 19-03-2019 van <https://www.managementsite.nl/prestatiemanagement-invoeren-onmogelijk>.
- Albers, A. *Prestatiemanagement binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid: een vergelijkend onderzoek naar prestatie-managementsystemen bij agentschappen en een directoraat-generaal*. Geraadpleegd op 03-04-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Prestatiemanagement%20binnen%20ministerie%20JV.pdf>
- Argyris, C. (1999). *On Organizational Learning*. Oxford, Engeland: Blackwell Publishing
- Baarda, D.B., de Goede, M.P.M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff
- Bakker, C. (2017). *Het verhogen van de effectiviteit en de efficiëntie in de publieke sector door middel van prestatie-management*. Geraadpleegd op 13-02-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Effectiviteit%20en%20efficiëntie%20in%20de%20publieke%20sector.pdf>
- Bauwens, S. (2018). *Welke kwantitatieve methodieken versterken lokale publieke bestuurders bij het monitoren van hun beleid?* Geraadpleegd op 01-02-2019 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/20180620%20Masterproef%20Steven%20Bauwens%20FINAAL%20ZONDER%20BIJLAGEN%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/20180620%20Masterproef%20Steven%20Bauwens%20FINAAL%20ZONDER%20BIJLAGEN%20(1)%20(1).pdf)
- Basten, F, Tiggelen van, K. (2016). *Handboek buitenpromoveren: het oriëntatiepunt voor promoveren naast of na een carrière*. Grave, Nederland: Accent.
- BDO-Benchmark Nederlandse Gemeenten (2019). *Financiële positie gemeenten onder druk: de impact van het sociaal domein*. Amsterdam, Nederland.
- Biebricher, T. (2017). *Onvermoed en onvermijdelijk: de vele gezichten van het neoliberalisme*. Nijmegen, Nederland: Uitgeverij Valkhof Pers.
- Blommaert, T & Blommaert, J. (2015). *Bedrijfseconomische Analyses: bedrijfseconomie vanuit managementperspectief*. Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en Doen*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Bouckaert, G. *Prestaties en prestatie-management in de publieke sector*. Tijdschrift voor Economie en Management Vol. LI, 3 (2006).
- Bouckaert, G., Halligan, J. & Dooren van, W. (2010). *Performance management in the public sector*. Geraadpleegd op 14-03-2019 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Bouckaert van%20Dooren Prestatiemanagement.pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Bouckaert%20van%20Dooren%20Prestatiemanagement.pdf)
- Bolhuis, B. (2012). *Leren en veranderen*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.

- Bordewijk, P. & Klaasen, H. (2011). *Begroten met beleid: pleidooi voor planning en control op maat bij de gemeenten*. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers
- Boonstra, J. & Caluwé, L. (2006). *Interveniëren en veranderen: zoeken naar betekenis in interacties*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Boonstra, J. (2017). *Veranderen van maatschappelijke organisaties: praktische concepten en inspirerende praktijkverhalen*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij Atlas Contact.
- Boogers, M. (2010). *Lokale Politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag, Nederland: Uitgeverij Lemna.
- Bourne, M., Neely, A., Mills, J. & Platts, K. (2003). *Implementing performance measurement systems: a literature review*. Geraadpleegd op 12-02-2019 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Implementing Performance Measurement Systems A Lit%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Implementing%20Performance%20Measurement%20Systems%20A%20Lit%20(1).pdf)
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2009). *Public Management and Governance*. Londen, Engeland: Routledge.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Bititci Umit, S., Carrie Allan, S. & McDevitt, L. (1997). *Integrated Performance Measurement Systems: A development Guide*. Geraadpleegd op 16-02-2019 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/IntegratedPerformanceMeasurementSystemsADevelopmentGuide%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/IntegratedPerformanceMeasurementSystemsADevelopmentGuide%20(1).pdf)
- Bruin de, H. (2006). *Prestatiemanagement in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Den Haag, Nederland: Uitgeverij Lemma.
- Bryman, A. & Bell, E. (2007). *Business Research Methods*. Oxford, Engeland: Oxford University Press.
- Dam van, N. & Marcus, J. (2005). *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff.
- Doeleman, H., Thomassen, J.P. & Winzum van, E. (2014). *De 25 beste ideeën voor een meer inspirerende planning & control*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Celestin-Westreich, S. & Celestin, L.P. (2013). *Observeren en rapporteren*. Amsterdam, Nederland, Pearson Benelux.
- Cohen, J., Sectorinstituut Openbare Bibliotheken. *Bibliotheek van de toekomst: knooppunt van de toekomst*. Den Haag (2014).
- Coppens, J.J.M. (2015). *Kwaliteit en kwaliteitsmanagement in de gemeentelijke organisatie: een onderzoek naar de manier waarop Nederlandse gemeentelijke organisaties invulling geven aan het verbeteren van de kwaliteit van hun publieke dienstverlening*. 's-Hertogenbosch, Nederland: Uitgeverij BOXPress.
- Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J. (2008). *Handboek Verandermanagement: theorieën en strategieën voor organisatieverandering*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Devilee, P. (2008). *Organiseren in een dynamische omgeving: structuur en dynamiek, het mechanisme van organisatie en verandering*. Bosch en Duin, Nederland: Uitgeverij Balders Hage.

- Eldering, K. (2013). *Cultureel ondernemerschap: hoe ondernemend is de culturele sector?* Geraadpleegd op 13-03-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Maatschappelijk%20en%20Cultureel%20Ondernemerschap/Cultureel%20Ondernemerschap%203.0%20MA.pdf>
- Ferreira, A. & Otley, D. (2009). *The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis*. Geraadpleegd op 15-03-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Ferreira%20en%20Ott.pdf>
- Ferlie, E., Laurence Lynn Jr. & E., Pollitt, C. (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Engeland: University Press.
- Franco-Santos, M. (2007). *Towards a definition of a Business Performance Measurement System*. International Journal of Operations and Production Management, 2007 volume 27(8), p.784-801.
- Franssen, S. (2012). *Cultureel ondernemerschap in de regio: een kwestie van maatwerk*. Geraadpleegd op 13-03-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Maatschappelijk%20en%20Cultureel%20Ondernemerschap/Cultureel%20Ondernemerschap%20als%20maatwerk.pdf>
- Forza, C. & Salvador, F. (2000). *Assensing some distinctive dimensions of performance feedback information in high performance plants*. Geraadpleegd op 15-03-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Forza%20.pdf>
- Gelderman, C.J., (2013). *Wetenschappelijk onderzoek en afstudeerscriptie*. Heerlen, Nederland: Open Universiteit.
- Geradts-Pinkaers, M. & Hoefnagel, F. (2003). *Het cultuurbeleid en de toekomst van het culturele ondernemerschap*. Bestuur en Management (2003), p.31-76.
- Gerritsen, A. *Van Boekenbewaarplaats naar vitale schakels: van organisaties naar kernfuncties*. Koninklijke Bibliotheek, Den Haag (2017).
- Goedee, J. (2003). *Implementeren: het produceren, creëren en organiseren van contextafhankelijke werkelijkheid: het ontwikkelen van een implementatiemethode vanuit een modern en postmodern perspectief*. Geraadpleegd op 19-01-2019 van <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/555420/123144.pdf>
- Groot de, S. (2007). *Hoe effectief is het INK-model?* Sigma, nummer 6, december 2007.
- Heylen, F. (2015). *Macro-economie*. Antwerpen, België: Garant-Uitgevers NV.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* Public Administration, 1:3-19.
- Hoving, R. (2013). *Contingenties, prestatie-meetsystemen & controlestrategieën*. Geraadpleegd op 12-12-2018 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Hoving%20R.%20contingentie%20irt%20PMS.pdf>
- Ittner, C.C., Larcker, D.F. & Randall, T. (2003). *Performance Implications of Strategic Performance Measurement in Financial Services Firms*. Geraadpleegd 03-02-2019 van

file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/PM%20in%20strategig%20form.pdf

Kaplan, S. & Norton, D. (1996). *The Balanced Scorecard*. Boston, Verenigde Staten: Harvard Business Review Press.

Joldersma, F., Mouwen, C.A.M., Otto, M.M. & Geurts, J.L.A. (2007). *Strategisch management voor non-profit organisaties*. Assen, Nederland: Van Gorcum.

Koeksema, M.L. (2015). *Planning & Control Revisited: methoden en concepten in de dagelijkse praktijk*. Deventer, Nederland: Kluwer.

Nistelrooij van, A. (1999). *Collectief organiseren: een sociaal-constructionistisch onderzoek naar het werken met grote groepen*. Geraadpleegd op 30-10-2013 van URL <http://hdl.handle.net/2066/18790>.

Kam, C.A., Koopmans, L. & Wellink, A.H.E.M. (2015). *Overheidsfinanciën*. Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers BV.

Keuning, D. & Eppink, D.J. (2008). *Management & Organisatie: theorie en toepassing*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff.

Koninklijke Bibliotheek (2014). *De bibliotheek in 2025: met vier mogelijke scenario's de toekomst tegemoet*. Den Haag, Nederland.

Koninklijke Bibliotheek / Panteia (2015). *Ondernemerschap in een veranderend subsidiebeleid: rapport onderzoek bezuinigingen & cultureel ondernemerschap bibliotheeksector*. Zoetermeer, Nederland.

Koninklijke Bibliotheek / Vereniging Openbare Bibliotheken (2017). *Handreiking uitvoeren van effectmeting: Proeftuin meervoudig verantwoorden*. Den Haag, Nederland.

Koninklijke Bibliotheek / Vereniging Openbare Bibliotheken (2017). *Toedeling kosten: Proeftuin meervoudig verantwoorden*. Den Haag, Nederland.

Koninklijke Bibliotheek (2017). *Trends in het stelsel van openbare bibliotheken: Rapportage voor de midterm review Wsob*. Den Haag, Nederland.

Korsten, A.F.A. (2007). *Managementconcepten: weloverwogen keuze of het volgen van grillige modes?* Geraadpleegd op 14-11-2018 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Managementconcepten\\_Korsten.pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Managementconcepten_Korsten.pdf)

Korsten, A.F.A. (2004). *Prestatiemanagement: doet management er toe? Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen*. Geraadpleegd op 14-11-2018 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Prestatiemanagement\\_Korsten.pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Prestatiemanagement_Korsten.pdf)

Kuipers, H., Amelsvoort van P. & Kramer, E.H. (2012). *Het nieuwe organiseren: alternatieven voor de bureaucratie*. Den Haag, Nederland: Acco.

Kwinkgroep (2017). *Midterm Review Wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening: Eindrapport*. Den Haag, Nederland.

Laurence Lynn Jr., E. (2006). *Public Management: Old and New*. Londen, Engeland: Routledge.

- Macke, J. (2007). *Performance management: sturen op resultaat*. Amsterdam, Nederland: Spectrum.
- Meijerink, C. (2014). *De effectiviteit van een performance management systeem in de publieke sector: een case study bij UWV Sociaal Medische Zaken*. Geraadpleegd op 21-01-2019 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Prestatiemanagement%20bij%20publieke%20organisaties\\_UWV.pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Prestatiemanagement%20bij%20publieke%20organisaties_UWV.pdf)
- Morgan, G. (2011). *Beelden van organisatie*. Schiedam, Nederland: Scriptum Management.
- Morris, A., Hawkins, N. & Sumsion, J., (2002). *Economic value of public libraries in the UK*. Libri52 (2), p.78-87.
- Moss-Kanter, R., Stein, B.A. & Jick, T.D. (1994). *De uitdaging van organisatieverandering: hoe bedrijven verandering ervaren en hoe leiders verandering kunnen sturen*. Schiedam, Nederland: Scriptum Management.
- Mouwen, C.A.M. (2011). *Handboek Strategisch Management voor de non-profit organisatie*. Assen, Nederland: Van Gorcum.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (2009). *Strategie safari: ww complete gids door de jungle van strategisch management*. Amsterdam, Nederland: Pearson Education Benelux.
- Mulder, J.B.F. (2006). *Rapid Enterprise Design*. Geraadpleegd op 01-01-2015 van <http://repository.tudelft.nl/view/ir/uuid%3A8049c0cf-e811-445f-bd69-4a00a6820c82/>
- Mulders, M. (2007). *75 Managementmodellen*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Delft, Nederland: Eburon Publishers.
- Noordegraaf, M. (2014). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma Uitgevers.
- Noordegraaf, M., Bos, A., Pikker, G. & Horst ter, K., (2014). *Slimmer sturen: hHandreiking voor het gebruik van prestatie-indicatoren in publieke dienstverlening*. Geraadpleegd op 23-01-2018 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/slimmer\\_sturen\\_PI\\_Noordegraaf.pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/slimmer_sturen_PI_Noordegraaf.pdf)
- Noort van, W., Groeneveld, S., van der Hoek, M., Schalk, J. & van der Voet, J. (2018). *Publiek management*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.
- Oomes, M. (2015). *De maatschappelijke waarde van openbare bibliotheken in Nederland*. Geraadpleegd op 03-10-2018 van [https://www.kb.nl/sites/default/files/publicatie\\_de\\_maatschappelijke\\_waarde\\_van\\_openbare\\_bibliotheken\\_in\\_nederland.pdf](https://www.kb.nl/sites/default/files/publicatie_de_maatschappelijke_waarde_van_openbare_bibliotheken_in_nederland.pdf)
- Oomes, M. & Huysmans, F. (2013). *De waarde van openbare bibliotheken gepeild*. Bibliotheekblad 2013 (8).
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts , Verenigde Staten: Addison-Wesley Reading.

- Ott, S.J., Shafritz, J.M. & Jang, Y.S. (2011). *Classic Readings in Organization Theory*. Boston, Verenigde Staten: Wadsworth Cengage Learning.
- Polling, J. & Kampfraath, D. (2007). *Rondreis door de organisatietheorie*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform, a comparative analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford, Engeland: Oxford University Press.
- Postma, M. (2005). *Prestatiemanagement: het ontwikkelen van een prestatie-meetsysteem voor organisatie X*. Geraadpleegd op 19-02-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Ontwerpen%20PMS%20.pdf>
- Vallet, N. (2007). *Strategisch Management in publieke organisaties: de vlag die vele ladingen dekt*. Brussel, België: Uitgeverij Politeia NV.
- Vallet, N. (2008). *Management van organisaties: een caleidoscopische blik*. Leuven, België: Acco.
- Van der Haar, S., Segers, M. & Jehn, K.A. (2013). *Towards a contextual model of team learning processes and outcomes*. Educational Research Review 10 (2013), 1-12.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015). *Lokaal bibliotheekwerk: een handreiking voor gemeenten*. Den Haag, Nederland.
- Vereniging Openbare Bibliotheken (2015). *Grijp de kansen van de nieuwe bibliotheekwet! Uitleg bij de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen*. Den Haag, Nederland.
- Vlies van der, R.C. (2018). *Cultureel Ondernemerschap*. Geraadpleegd op 13-03-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Maatschappelijk%20Oen%20Cultureel%20Ondernemerschap/Proefschrift%20CO%20vanuit%20juridisch%20en%20et%20hisch%20perspectief.pdf>
- Vorst, H.C.M. (1982). *Gids voor literatuuronderzoek in de sociale wetenschappen*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Waal de, A.A. (2002). *Prestatiemanagement: ruim 200 begrippen met betrekking tot prestatie-meting en prestatie-management*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Westerholt, P. (2009). *Prestatiemanagement bij olieraffinaderijen: een empirisch onderzoek naar de bijdrage van prestatie management instrumenten bij de sturing van de organisatie door de leiding van olieraffinaderijen*. Geraadpleegd op 20-2-2018 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/scriptie%20prestatie-management.pdf>
- Wettstein, T. & Kueng, P. (2002). *A maturity model for performance measurement systems*. Geraadpleegd op 01-02-2019 van <file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/PMS%20Wettstein%20en%20Keung.pdf>
- Wierdsma, A. & Swieringa, J. (2011). *Lerend organiseren en veranderen: als meer van hetzelfde niet helpt*. Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Wijn, C. (2014). *De culturele stad: Een handboek voor beleidsmakers en zij die het willen worden*. Nijmegen, Nederland: VOC Uitgevers.

- Radder, R. (2017). *Performance management: a succesfull adoption*. Geraadpleegd op 13-02-2019 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Performance%20management a%20succesful%20adoption.pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Performance%20management%20succesful%20adoption.pdf)
- Tompkins, J.R. (2005). *Organization Theory and Public Management*. Boston, Verenigde Staten: Wadsworth Cengage Learning.
- Ruiters, M. & Simons, R.J. (2012). *Canon van het leren: 50 concepten en hun grondleggers*. Deventer, Nederland: Kluwer Deventer.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business Students*. London, Engeland: Pearson Publishing.
- Schauvliege, J. (2013). *De Openbare Bibliotheek van morgen: inspiratie bij de implementatie van de Vlaamse beleidsprioriteiten bij cultuurbeleid*. Brussel (2014).
- Senge, P.M. (1992). *De vijfde discipline: de kunst & praktijk van de lerende organisatie*. Schiedam, Nederland: Scriptum Management.
- Sluijs van der, B. (2015). *Professionele complexiteit eenvoudig gemanaged: een onderzoek naar het verbinden van prestatie management met professioneel werk*. Geraadpleegd op 23-02-2019 van [file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Professionele Complexiteit Eenvoudig Gemanaged BramvdSluijs Final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Documents/Strategos/Publicaties/Publicaties%20Prestatiemanagement/Professionele%20Complexiteit%20Eenvoudig%20Gemanaged%20BramvdSluijs%20Final%20(1).pdf)
- Strauss, E.R. & Zecher, C. (2013). *Management Control Systems: A Review*. Journal of Management Control, 2013, Vol23, p.233-268.
- Strikwerda, J. (1994). *Organisatie-Advisering: wetenschap en pragmatiek*. Delft, Nederland: Eburon.
- Strikwerda, J. & Wolde ten, J. (2017). *Verplichte literatuur voor commissarissen en bestuurders: Professionaliteit en bestuurders*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Stuive, R. (2014). *Basisboek Procesmanagement*. Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- 't Hart, H., Boeije, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma Uitgevers.
- Ten Have, S., ten Have, W. & Janssen, B. (2010). *Het veranderboek: 70 vragen van managers over organisatieverandering*. Amsterdam, Nederland: Mediawerf.
- Terpstra, M. (1997). *Maakbaarheid en normativiteit: inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid*. Nijmegen, Nederland: SUN Uitgeverij.
- Tijhaar, W. & Minnaar, G. (2010). *Management Control*. Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers.