

Van losse draden naar grotere eenheden

Het advies van de Commissie Meijer over een herstructurering van het openbaar bibliotheekwerk ligt er dan eindelijk. Is er wel voldoende budget om al de voorgestelde veranderingen door te voeren? Gaat Van der Ploeg er geschiedenis mee schrijven? Hans Veen las en vergeleek, met medewerking van Adriaan van Geest. 'Van het besef dat een modern geëquipeerd stelsel van openbare bibliotheken meer kost dan de huidige optelsom van alle subsidies, is in het advies niets terug te vinden. En: Meijer laat de keuze van regionale samenwerkingsverbanden over aan de basisbibliotheken en de branche.'

EIND 1998 PRESENTEERDE de Raad voor Cultuur op verzoek van staatssecretaris Van der Ploeg een ontwerp voor een nieuwe structuur voor het openbaar bibliotheekwerk. De Raad adviseerde het openbaar bibliotheekwerk te organiseren in grote regionale eenheden. De overheid werd een sterke rol toebedeeld en de Raad drong aan op de vorming van zogenaamde gemeenschappelijke regelingen. Dit element van het advies bleek echter niet te kunnen rekenen op veel bijval en draagvlak.

Van der Ploeg stelde vervolgens in 1999 de Stuurgroep Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk in en droeg deze op alsnog te komen tot advies voor een breed gedragen stelsel van openbare bibliotheken. Wim Meijer werd aangezocht als voorzitter. Hij was eind jaren zeventig staatssecretaris van CRM en in die functie verantwoordelijk voor het huidige gedecentraliseerde bibliotheekstelsel. Op dit moment is hij voorzitter van de Raad van Beheer van Rabobank Nederland.

De Commissie Meijer werd geadviseerd door Twynstra Gudde en raadpleegde uitvoerig allerlei deskundigen en betrokkenen. Van de vorderingen werd verslag gedaan via een eigen website. Op 4 april jl. overhandigde Meijer namens de Stuurgroep het advies aan Van der Ploeg, ruim een maand later dan gepland.

Zoek de verschillen


Het advies van de Commissie Meijer wijkt sterk af van het eerdere advies van de Raad voor Cultuur. De Raad sprak over grotere regio's als de basiseenheden van het stelsel. De Commissie Meijer spreekt over 'basisbibliotheken' als de bouwstenen van het stelsel. Zo'n basisbibliotheek moet dan wel ondergebracht zijn in een organisatie die minimaal een werkgebied bestrijkt van

35.000 inwoners, eventueel met meerdere vestigingen. Ging de Raad voor Cultuur uit van direct overheidsbestuur van regionale organisaties en het opheffen van privaatrechtelijke stichtingen, de Commissie Meijer gaat uit van de huidige situatie, waarbij de meeste bibliotheken de privaatrechtelijke stichting als bestuursvorm hebben. Adviseerde de Raad nog het wettelijk kader ingrijpend te wijzigen, de Commissie Meijer constateert dat bestaande regelgeving geen belemmering vormt voor het creëren van een nieuw stelsel.

De Raad bepleitte overigens nog een meer integrale aanpak van de informatiesector. De Commissie Meijer beperkt zich tot de openbare bibliotheken, maar gaat in tegenstelling tot de Raad wel uitvoerig in op de implementatie van de nieuwe structuur.

Beide adviezen zien de versnippering en de vrijblijvendheid in de branche als een probleem. Pikant is dat Meijer bij de presentatie van het advies moest toegeven dat de decentralisatie van bibliotheekbeleid naar gemeenten in de jaren tachtig helaas heeft geleid tot fragmentatie van de bibliotheeksector. Zijn Commissie keert dan ook terug naar meer centrale regie en coördinatie door de overheid.

Het advies van de Commissie Meijer staat uitvoerig stil bij de zwakten van het huidige stelsel en de uitdagingen die zich aandienen. Als zwakten of knelpunten worden onder meer opgevoerd: afnemend publieksbereik, informatie-tweedeling, zwak besluitvormingsvermogen, wisselende betrokkenheid van overheden, de toename van de financiële druk en gebrekkige branche-informatie. De uitdagingen die worden genoemd zijn: ICT, de informatiesamenleving, het opbouwen van marktkennis, culturomslag en wijzigen functieprofiel bibliothecarissen,

A thick, light-brown braided rope is arranged in a large circle on a light-colored, textured surface. The rope is made of multiple strands twisted together, and some strands are loose at the bottom of the circle.

Meijer:

*'Ik ben voorstander van
decentralisatie maar als dat leidt tot
fragmentatie, dan moet er weer
een gemeenschappelijke
verantwoordelijkheid
opgepakt worden'*



FOTO: SIAK RAMAKERS

Wim Meijer

het ontwikkelen van cultureel ondernemerschap en de bibliotheek als podium voor cultuuruitingen. Volgens Meijer zal een nieuw stelsel aan een aantal eisen moeten voldoen: onbelemmerde toegang voor de burger, culturele diversiteit, lokale differentiatie, horizontale integratie en klantgerichtheid.

Het stelsel dat de Commissie Meijer voorstaat is weergegeven in figuur 1 op pagina 19.

De basisbibliotheek staat centraal. Deze basisbibliotheek dient volgens Meijer een minimum-prestatiepakket te kunnen leveren. Deze prestaties hebben betrekking op minimum-openingstijden, directievoering, marktonderzoek, beleidsvorming en resultaatverantwoording. Basisbibliotheken kunnen vrijwillig besluiten regionale samenwerkingsverbanden aan te gaan om specialismen aan derden of een andere bibliotheek uit te besteden.

Overheden bepalen gezamenlijk het stelselbeleid. Zij stemmen dat af in een op te richten Bestuurlijk Overleg. Gemeenten blijven de subsidieverstrekken en opdrachtgevers van de basisbibliotheken. Provincie en rijk houden zich bezig met het stelsel in de rol van respectievelijk regisseur en kwaliteitsbewaker.

Brancheleveranciers, zoals de Nederlandse Bibliotheek Dienst (centrale inkoop media) en de nieuw op te richten Regionale Facilitaire Bibliotheekbedrijven (automatise-

Leden Stuurgroep

- Dhr. W. Meijer (voorzitter)
- Mw. A. van Kampen (voorgedragen door NBLC)
- Mw. T. Poortenaar-Sikkema (voorgedragen door IPO)
- Dhr. M. Swart (voorgedragen door VNG)
- Dhr. W. Kamerman (ministerie OCenW)

ring, administratie, transport en dergelijke), spelen een rol in een efficiënt stelsel. De afnemers, de klanten van de bibliotheken, kunnen straks in gebruikersraden hun invloed doen gelden. Een branchevereniging als het NBLC vervult een rol als branchevereniging en als uitvoerder van het branchebeleid zoals dat bepaald wordt in het Bestuurlijk Overleg.

Het nieuwe stelsel volgens Meijer

De veranderingen als gevolg van de invoering van een dergelijk model zijn talrijk en ingrijpend. Zo'n tweehonderd bibliotheekorganisaties zullen in een fusieproces verdeeld raken om zo te komen tot de gewenste grotere organisaties. Omdat er maar vier à vijf Regionale Facilitaire Bibliotheekbedrijven overblijven, komen ook PBC's terecht in fusieprocessen. PBC's zullen bovendien niet langer de directievoering van kleinere bibliotheken verzorgen, maar de functionarissen en middelen overdragen aan de nieuw gefuseerde basisbibliotheken.

Provincies staken de subsidiëring van PBC's en deze subsidies worden overgedragen aan de basisbibliotheken. Die kunnen vervolgens met deze gelden facilitaire diensten inkopen. De bedoeling is de provincies in deze overgangprocessen een regisserende taak te geven.

Branchebeleid wordt veel sterker een zaak van overheden, waarbij deze overheden hun inzet moeten gaan afstemmen. Genoemd worden: kwaliteitszorg, ICT, branche-informatiesysteem. Tot nu toe was branchebeleid een zaak van de branchevereniging NBLC, die hiervoor trachtte

steun en projectgelden te verwerven bij het rijk. Omdat eensgezindheid in de branche in de NBLC-ledenvergadering veelal met de mond werd beleden,

betekent uitvoering van dit advies het einde van de vrijblijvendheid in het stelsel.

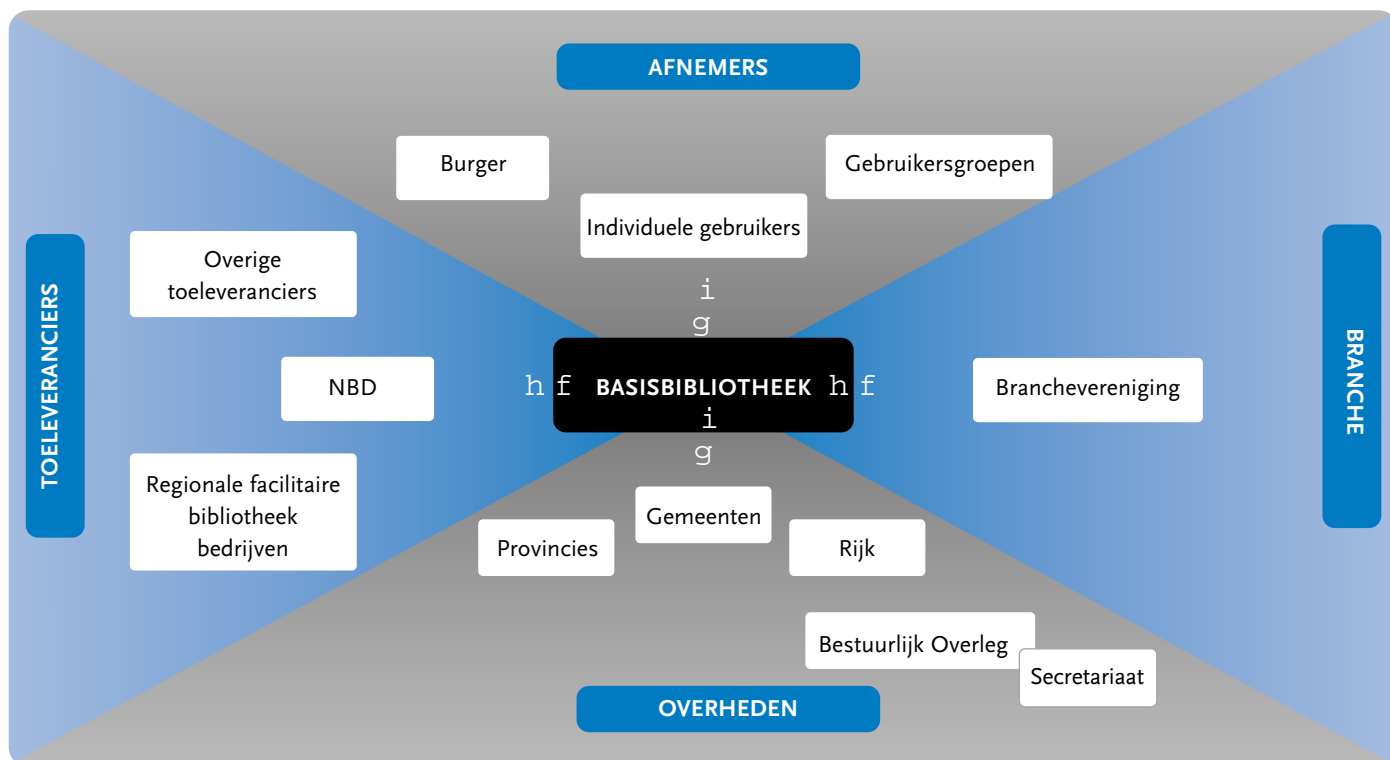
In het advies van de Commissie Meijer wordt bovendien diverse malen gesuggereerd dat het tijd is meer geld in de bibliotheken te steken, zonder dat wordt aangegeven hoeveel.

Zin en onzin

De toon van het advies van Meijer is positief, toekomstgericht, pragmatisch en vriendelijk daar waar het gaat om de resultaten die de branche op eigen kracht heeft bereikt. Ook staatssecretaris Van der Ploeg prees bij de ontvangst van het advies de sector als een stelsel van laagdrempelige voorzieningen met een groot publieksbereik.

De teneur is toch vooral dat de overheden het er eigenlijk een beetje bij hebben laten zitten en de bibliotheken decentraal hebben laten spartelen, terwijl de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen om actie vragen. In deze zin is de geadviseerde grotere overheidsbemoediging zinvol.

De vraag is of de instelling van een Bestuurlijk Overleg Bibliotheken de goede vorm is om totstandkoming van landelijk beleid te garanderen. Zoiets riekt erg naar polderige en trage compromis-overleggen. Van der Ploeg rept in z'n toespraak bij het in ontvangst nemen van het advies over een 'koepelconvenant' tussen overheden, af te sluiten in december 2000. Dat klonk al wat sneller.



Figuur 1. Toekomstige openbare bibliotheekstelsel

De Commissie Meijer heeft zich braaf aan de bestaande rolverdeling van overheden gehouden. Wat de provincies nog doen tussen de gemeenten (opdrachtgevers) en het rijk (bevordering kwaliteit van het bibliotheekstelsel) is onduidelijk. De huidige PBC's worden immers omgevormd en gefuseerd tot grote facilitaire bedrijven die zelf de broek moeten ophouden.

De door Meijer geadviseerde schaalgrootte van de basisbibliotheek intrigeert. Vooral omdat de ondergrens tot stand is gekomen op basis van

onderzoek waar niets over wordt gerapporteerd in het advies. Eigenlijk wordt deze grens verantwoord in slechts één voetnootje. Dit is merkbaar-

dig, omdat de Commissie zich zuur uitlaat over de mogelijkheden die zij heeft ondervonden bij het vergaren van cijfermateriaal over de branche. Ook de stelling dat hetzelfde onderzoek uitwijst dat bij 80.000 inwoners wat schaalgrootte betreft een optimum is bereikt, wordt afgedaan met dezelfde voetnoot.

En dan te bedenken dat het bestaansrecht van de huidige PBC's gebaseerd is op het kunstmatig tot stand brengen van schaalgroottevoordelen bij juist de kleinere bibliotheken door het regionaal en provinciaal organiseren van directievoering, administratie, werkgeverschap, logistiek en diverse specialismen. Gevolg zou wel zijn dat in één klap een taai probleem bij kleine bibliotheken wordt opgelost: de spanning tussen regiodirectievoering op grote schaal in combinatie met besturen op kleine schaal. Regiodirecteuren hebben veelal te maken met aan de ene kant meer dan tien stichtingsbesturen en aan de andere kant hun formele bazen, de PBC-directies. De potentie

van de schaalgrootte wordt hierdoor verlamd en daar zou dus na uitvoering van het advies een eind aan komen. Toch blijft de ondergrens van 35.000 inwoners verrassend laag gesteld, evenals het optimum.

De invloed van de klant is ook een zorg van de Commissie Meijer geweest. Gesteld wordt dat klanten min of meer veroordeeld zijn tot de bibliotheek in de eigen woonplaats en dat hierdoor correcties door de consument uitblijven. De keuzemogelijkheden van klanten worden hiermee wel

wat onderschat. Klanten kunnen gewoon afhaken en beschikken meer dan ooit over alternatieven. Een bezoek aan een bibliotheek in een naburige gemeente is ook een keuze.

Meijer stelt voor gebruikersraden op te richten. Dergelijke gebruikersraden kunnen nuttig zijn, maar bieden onvoldoende aanknopingspunt voor klantgericht werken. Los daarvan staat nog de vraag of een dergelijke betrokkenheid door de moderne klant wel interessant wordt gevonden en hiermee een representatieve groep gemobiliseerd kan worden. Goed en regelmatig marktonderzoek lijkt een effectiever middel.

De Raad voor Cultuur was duidelijk in haar advies over een regionale aanpak. Meijer laat de keuze van dergelijke samenwerkingsverbanden over aan de basisbibliotheken en de branche onder de regie van de provincie. Meijer constateert dat er tal van ontwikkelingen gaande zijn en wijst op dit onderdeel een nationale blauwdruk terecht af. Dat betekent dat de branche de gelegenheid krijgt de ambities, die in de afgelopen jaren over een gelaagd stelsel zijn geformuleerd, te realiseren onder het toezicht-

'Openbare bibliotheek is bondgenoot bij beleid cultuurspreiding' VAN DER PLOEG

houdend of dwingend oog van de gezamenlijke overheden. Wat Meijer echter onderschat is de problematiek van een regionale bibliotheekorganisatie die subsidiërelaties moet gaan onderhouden met talloze gemeenten. Het was verstandig geweest als het advies van Meijer was uitgegaan van gelijke schaalgrootte aan de opdrachtgeverskant door het introduceren van een subsidieconvenant tussen gemeenten. Wellicht biedt nader overleg met de staatssecretaris uitkomst.

Waar de Commissie Meijer de plank helaas volledig mislaat is de formulering van '(kern)functies', die door basisbibliotheken uitgeoefend moeten worden. Zo wordt het 'beheren van een ledenadministratie' een kernfunctie genoemd. Hier heeft de Commissie twintig jaar ontwikkeling van denken over producten, diensten en PMC's gemist. Jammer. Snel vergeten en vergeven dit onderdeel van het advies.

Hoe valt 't?

Het advies zal zeker leiden tot heftige discussies, zowel bij overheden, openbare bibliotheken als de vereniging NBLC. Zeker bij de provinciebesturen zal het advies kritisch ontvangen worden. Als gedeputeerde wil je natuurlijk liever een eigen PBC-organisatie in een mooi gebouw als instrument van provinciaal beleid. Met een vage regiefunctie scoor je niet, zo zal het gevoel zijn, zeker niet als je daarvoor geen cent extra krijgt.

Het NBLC-bureau zal na alle afsplitsingen van de afgelopen jaren kritisch reageren op pogingen die leiden tot weer ingrepen in de structuur van het verenigingsbureau. De geadviseerde fusies tussen kleinere bibliotheekorganisaties zullen ook nog het nodige gebrom en weerstand met zich meebrengen. Niets is zo taai als het opheffen van stichtingen met een sterke lokale verankering. Druk van gemeentebesturen zal hier goed werken, maar dan moeten ze het in VNG-verband wel snel eens worden over de koers. Anderzijds leeft breed het besef dat kleine organisaties het niet meer alleen roeien in de snelle ontwikkelingen.

Wat velen zullen missen in het advies is het vereiste tempo. De analyse van maatschappelijke ontwikkelingen en knelpunten in de sector schreeuwen daarom. Nu Meijer samenwerkingsconstructies als maatwerk bestempelt en daarbij verwijst naar succesvolle ontwikkelingen in diverse provincies, zijn de bibliotheken aan de bal, want in deze gevallen is de sector zelf initiator geweest. De provincies worden hier een regisserende en stimulerende rol toebedeeld. Het geld dat zij hier als premie kunnen uitdelen, zal eerst van de eigen PBC's afgepakt moeten worden. Dat is lastig en de provincies zullen aan dit doorgeven van gelden naar verwachting allerlei voorwaarden koppelen. Eerst fuseren en regionaal samenwerken en dan pas geld decentraliseren. Te hopen valt dat het provinciaal geld volledig ten goede komt aan bibliotheken.

Conclusies

Het advies van de Commissie Meijer verwoordt de behoefte van de overheid om zich meer gecoördineerd te gaan bemoeien met het stelsel van openbare bibliotheken. De inhoud van het advies maakt ook duidelijk dat diezelfde overheid de kennis en visie nog mist om op een goede manier de opdrachtgeversrol te vervullen. Dat hoeft niet ernstig te zijn als er een goed

samenspel gaat ontstaan tussen de bibliotheekbranche en de overheden.

Jammer is dat de provincie een wat onduidelijke resttaak krijgt toegewezen, zonder extra budget om echt te gaan 'duwen'. Dan maar geen rol, zou je haast zeggen.

De invoering van de veranderingen wordt door de Commissie apart beschreven. Branche, overheden, alle partijen krijgen van Meijer 'opdrachten'. Duur: drie jaar na de besluitvorming over het advies, dus vier jaar. Samengevat: drie jaar adviseren en besluiten en drie jaar implementeren. Extra budget: 3 tot 4,5 miljoen gulden, voornamelijk uit te geven aan bureaukosten van het 'procesmanagement'. Wedden dat Twynstra Gudde al een offerte klaar heeft liggen?

Van het besef dat een modern geëquipeerd stelsel van openbare bibliotheken meer kost dan de huidige optelsom van alle subsidies, is in het advies niets terug te vinden.

Het gaat natuurlijk nog om een advies. En Van der Ploeg is behept met voldoende eigen visie om ervan af te wijken. Als hij met een minimum aan raden en commissies en met voldoende extra budget tempo inzet, kan hij de geschiedenis ingaan als de grote veranderaar van de bibliotheeksector en die sector als 'bondgenoot' bij zijn cultuurspreidingsbeleid aan zich binden. Die rol kan hij alleen spelen als hij méér geld meebrengt, anders roept hij het beeld op van de bestuurder met de grote ambitie, maar het kleine budgetje.

Tenslotte een gratis advies: laat het rijk het leenrecht geheel afkopen (wet wijzigen en klaar is kees), dan kunnen basisbibliotheken investeren in innovatie naar rato van de omzet. Spaart ook nog een groot bedrag aan bureau- en inningskosten. Opbrengst voor de branche: meer dan 25 miljoen gulden per jaar.

Hans Veen is directeur van de openbare bibliotheek Leiden en lid van de redactie van Informatie Professional.

Adriaan van Geest is directeur van de openbare bibliotheek Haarlemmermeer en lid van de redactie van Informatie Professional.

Citeertitel advies van de Stuurgroep Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk: 'Open poort tot kennis; advies van de Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk', Ministerie van OCenW, 27 maart 2000.

Quotes in dit artikel zijn opgetekend tijdens de presentatie van het rapport op 4 april in Den Haag.