

Nieuwsbrief Nieuw Bibliotheekwerk

nr. 9, jaargang 3, september 2003

Redactie: Wim Keizer, tel. 023 – 5546387, e-mail wkeizer@probiblio.nl. Uitgave: Vereniging PBC's.

Van de redactie

"Moet de leerling klimmen of moet de meester dalen?" In het onderwijs worden daar nog wel eens serieuze discussies aan gewijd.

"Moet de bibliotheekgebruiker klimmen of moet de bibliothecaris dalen?". In het kader van de bibliotheekvernieuwing heb ik deze vraag nog niet horen stellen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw meldde Gerrit Komrij dat de bibliotheken duizenden kookboekjes aanschaffen en dat zij menen de cultuur daarmee een wonderschone dienst te bewijzen. In zijn deze zomer gehouden Ruigoord-lezing ben ik het woord bibliotheek niet tegenkomen. Ageschreven bij deze cultuurdrager? Ook in dit nummer van de Nieuwsbrief geen cultuur. Wel bezuinigingen, werkgeverschap en budgetsubsiëring.

Wim Keizer
3 september 2003

VNG wil rijks geld voor bibliotheekwerk, anders...

Tijdens het bestuurlijk overleg tussen staatssecretaris M. van der Laan, IPO en VNG op 26 juni, gericht op de Uitgangspuntenbrief voor de Cultuurnota 2005-2008, heeft de VNG medegedeeld dat zij op zijn laatst op de derde dinsdag van september een positief bericht inzake de financiën ten behoeve van de openbare bibliotheken van de staatssecretaris verwacht. Anders wordt het Koepelconvenant in de huidige vorm ter discussie gesteld. Dit is een breed gedragen VNG-standpunt. Het IPO heeft zich hierbij bestuurlijk aangesloten: het proces is voortvarend in gang gezet en kan niet stikken door gebrek aan de beoogde rijksfinanciën.

Deze informatie ontving ik van de VNG, op de vraag wat de achtergrond is van de column van VNG-directeur W. Kuiper in VNG-magazine van 18 juli (zie vorige Nieuwsbrief).

De staatssecretaris heeft volgens de VNG tijdens het overleg aangegeven haar best te zullen doen. "Zij acht de openbare bibliotheken een belangrijke voorziening in het kader van de door het Kabinet beoogde kennisdoelen. Zij heeft echter tegelijkertijd aangegeven dat het financiële tij ongunstig is: zo moet zij op haar cultuur- en mediagelden bezuinigen. Daarna zijn de financiële berichten alleen nog maar somberder geworden".

De VNG zegt verder: "In september moeten wij gelet op het beschikbare geld gedrieën de balans opmaken: wat kan wel, wat niet en wat in een lager tempo. Dit zou kunnen leiden tot een herzien Koepelconvenant".

Notitie werkgeverschap: er is behoefte aan notitie over schaalgrootte

Wat is voor een basisbibliotheek een adequate schaalgrootte om goed werkgeverschap te kunnen verrichten? Wanneer is de schaal te klein en kun je het werkgeverschap beter uitbesteden aan een centrale organisatie of samen doen in netwerkverband?

Welke criteria zijn er voor provincies om diensten op het gebied van werkgeverschap te subsidiëren, in plaats van de traditionele dienst "directievoering en werkgeverschap" voor 30-min-bibliotheken door een PBC?

Dit zijn vragen die bij de basisbibliotheekvorming van begin af aan zijn gerezen. Immers, voor menige bij een PBC "aangesloten bibliotheek" geldt dat de overgang van de PBC als werkgever naar een basisbibliotheek als werkgever een (soms forse) schaalverkleining zal betekenen.

In het eind augustus op verzoek van de landelijke stuurgroep verschenen rapport *Een perspectief voor werkgeverschap en bibliotheekvernieuwing* van organisatieadviseur Stef van Breugel

(Laurenzo) en sectordirecteur P&O Jacqueline Roelofs (OBD) worden deze vragen wel gesignaleerd, maar niet beantwoord.

"Weinig oog voor schaalgrootte"

Het rapport stelt vast: "Bij de vorming van de basisbibliotheek tonen bibliotheekbesturen vaak een voorkeur voor een kleine schaal. Zij verkiezen een fusie met bibliotheken in buurgemeenten, waarmee al (goede) contacten bestaan en hebben weinig oog voor een rationeel, organiek argument als de schaalgrootte. De besturen die wel oog hebben voor het schaalniveau hebben behoefte aan een richtinggevend argument. En dit nu is moeilijk te geven. (Een notitie over 'schaalgrootte' is in voorbereiding. Deze notitie zal aandacht besteden aan overwegingen voor de keuze van een bepaalde omvang van de basisbibliotheek. Zodra de notitie gereed is, is deze te downloaden via de website www.bibliotheekvernieuwing.nl). In zijn algemeenheid geldt de stelregel dat hoe groter de schaal is, des te gemakkelijker het wordt deskundigheid aan te trekken en te benutten. En hoe efficiënter er kan worden gewerkt hoe meer kostenvoordeel er bereikt kan worden. De vraag wat de ideale schaalgrootte is, valt echter minder makkelijk te beantwoorden".

En bij de aanbevelingen, aan het eind van het rapport staat: "Er is een drietal modellen gepresenteerd voor het werkgeverschap. Naast het zelfstandig werkgeverschap zijn het werkgeverschap in netwerkverband en het centraal werkgeverschap onderscheiden. Menig bibliotheekbestuur zoekt naar motieven die ontleend zijn aan de ideale schaalgrootte van een bibliotheek om goed werkgever te kunnen zijn. Er is behoefte aan een richtinggevend inzicht. Noem het een getal".

Ankerpunt

Het rapport belicht allereerst uitvoerig het belang van goed personeel, goed personeelsbeleid en goed werkgeverschap. Dit eerste deel eindigt met de volgende constatering: "De personele tevredenheid is een ankerpunt in de relatie tussen werkgever en medewerker. De aandacht voor en de ontwikkeling van het personeel vragen om stafformatie voor het vakgebied Personeel en Organisatie (P&O). Alleen de grote zelfstandige bibliotheken en de PBC's

beschikken over formatie voor P&O. In bijna alle middelgrote bibliotheken wordt de P&O-functie uitgeoefend door de directie die hierbij ondersteund wordt door de financiële administratie of het directiesecretariaat. Gespecialiseerde stafformatie ontbreekt veelal en dat is opvallend, omdat de wetgeving, de instrumenten en de concepten op het terrein van Personeel en Organisatie in beweging zijn. Denk aan de Flexwet, de Wet Poortwachter, de Arbozorg. Het beheersmatig omgaan met personeel staat mede door het beperkte aanwezigheid van gespecialiseerde stafformatie voorop. Van strategisch personeelsbeleid is nog weinig sprake. Er zijn structurele maatregelen nodig om vernieuwing van de personele factor mogelijk te maken. Te weinig bibliotheken beschikken over de mogelijkheden spraakmakende initiatieven te lanceren".

Drie modellen

Het rapport legt uit wat de drie genoemde modellen behelzen:

- **zelfstandig werkgeverschap:** bibliotheekbestuur is juridisch werkgever, directie is "materiaal werkgever" (dat wil hier zeggen: draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en het praktisch handelen). *Voordelen:* baas in eigen huis, directe zeggenschap, integrale sturing. (Als variant wordt nog genoemd: uitbesteden van bepaalde werkzaamheden, zonder de zeggenschap over te dragen).
- **centraal werkgeverschap:** het bibliotheekbestuur draagt het werkgeverschap en de verantwoordelijkheid hiervoor over aan een centrale werkgever. Het personeel van de bibliotheek is in dienst van de centrale werkgever. De centrale werkgever voert de directie. *Voordelen:* uniforme praktijk, efficiency, onderhandelingsmacht, risicospreiding.
- **werkgeverschap in netwerkverband:** net als bij het zelfstandig werkgeverschap is het bibliotheekbestuur juridisch werkgever en de directie "materieel werkgever". Maar in plaats van het werkgeverschap zelf uit te voeren (of uit te besteden) wordt met andere bibliotheken rondom het werkgeverschap samengewerkt. Wat lokaal kan, wordt zelfstandig gedaan, wat lokaal niet of niet goed kan, wordt in een netwerk uitgevoerd. Het rapport zegt daarover: "De personele begeleiding kan bij wijze van voorbeeld in de basisbibliotheek

geregeld worden. Het arbeidsmarktbeleid kan op provinciaal niveau worden uitgevoerd. Voor het afdekken van financiële risico's bij langdurige ziekte, ontslag of een arbeidsgeschil en het afsluiten van pensioenen kan gebruik worden gemaakt van het nationale niveau zoals het brancheniveau. Het netwerk biedt tevens goede gelegenheid expertise, ervaring en inzichten uit te wisselen". *Voordelen*: zelf doen maar ook samenwerken, benutten schaalniveaus, uitwisseling van expertise.

Voor- en nadelen

Het rapport laat zien dat een voordeel in het ene model een nadeel in het andere model is, met als relativering dat veel afhangt van de organisatorische schaal: "Naarmate de schaal toeneemt, worden de voordelen van het zelfstandig werkgeverschap groter".

Praktijkvoorbeelden

Als praktijkvoorbeelden noemt het rapport Friesland (zelfstandig werkgeverschap gaat 1-1-2004 naar basisbibliotheek), Groningen (centraal werkgeverschap bij Biblionet) en Overijssel (volgens het rapport "werkgeverschap in netwerkverband, *maar met specifieke kenmerken*"). Dat specifieke is dat de juridische verantwoordelijkheid niet bij de bibliotheek ligt, maar bij de Overijsselse Bibliotheekdienst (OBD). De bibliotheek heeft echter wel de zeggenschap over het personeel.

Het rapport vindt dat het Overijssels model de "kernmotieven" van centraal en zelfstandig werkgeverschap goed verenigt. Wel zegt het rapport dat dit model niet helemaal een netwerkoplossing is: "Wederzijdse relaties zijn het kenmerk van een netwerk. In het Overijssels model wordt hier niet helemaal aan tegemoetgekomen. Als het er op aankomt is de OBD eindverantwoordelijk, juridisch en dus ook financieel. Het lukt de OBD wel de materiële verantwoordelijkheid te delen, maar niet de juridische verantwoordelijkheid, waardoor de risico's gespreid kunnen worden".

Keuze maken

In een paragraaf *Hoe maakt u als bibliotheekbestuur een keuze* worden de drie mogelijkheden als volgt geformuleerd (cursivering van mij -wk):

- Als u als bibliotheekbestuur *geen verantwoordelijkheid voor personeel wilt*

dragen en geen zeggenschap wilt hebben dan kunt u zich het beste aansluiten bij een centraal werkgever.

- Als u *graag verantwoordelijk wilt zijn voor het personeel*, bijvoorbeeld omdat u vindt dat de zorg voor personeel een logisch onderdeel is van het besturen van een bibliotheek, dan kiest u voor het zelfstandig werkgeverschap.
- Als u *verantwoordelijk wilt zijn voor het personeel en de zeggenschap wilt hebben, maar als u tegelijkertijd vindt dat u te klein bent* en daardoor onvoldoende kennis in huis hebt om goed werkgever te zijn, dan kunt u met andere bibliotheken samenwerken in een netwerk.

De volledige tekst van het rapport is te vinden op www.bibliotheekvernieuwing.nl.

Commentaar werkgeverschap

Het bibliotheekwerk en de overheden in Groningen, Drenthe en Overijssel hebben gekozen voor centraal werkgeverschap van voormalig "aangesloten bibliotheken" bij de serviceorganisatie (de PBC-nieuwe-stijl). In Overijssel is er een variant van dat centraal werkgeverschap bedacht die de OBD "werkgeverschap in netwerkverband" noemt. In Friesland, Flevoland, Noord-Brabant en Limburg was al gekozen voor (basis)bibliotheken als zelfstandig werkgever.

De vraag is nog wat men in Gelderland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en Zeeland het beste kan kiezen.

Wie gehoopt had bij het maken van een keus iets te hebben aan het in augustus verschenen rapport van Stef van Breugel en Jacqueline Roelofs zal teleurgesteld zijn geraakt. Tijdens de presentatie van hun concept-rapport in een ochtendsessie voorafgaand aan de NBLC-ledenvergadering op 12 juni zaten er directeurs van zelfstandige bibliotheken wat onrustig te schuifelen toen het ging om het belang van het vakgebied P&O en de constatering - die wel in het rapport staat - dat alleen de grote zelfstandige bibliotheken en de PBC's over de noodzakelijke formatie voor P&O beschikken.

Maar de vraag wat nu uit oogpunt van goed P&O-beleid en goed werkgeverschap de

minimale schaalgrootte is, wordt niet beantwoord. Het rapport verwijst naar een nog te verschijnen landelijke notitie over de schaalgrootte en stelt slechts vast: "Er is behoefte is aan richtinggevend inzicht. Noem het een getal".

Jammer dat de beide P&O-deskundigen zelf dat richtinggevend inzicht niet hebben kunnen of willen verschaffen. Tijdens de sessie op 12 juni wekten zij bij de bespreking van hun concept-rapport de indruk ideeën te hebben over de relatie tussen goed werkgeverschap en schaalgrootte. Deze ideeën - als ze er waren en als ze er nog zijn - staan echter niet in het rapport.

In Noord- en Zuid-Holland bestaan ideeën over een centraal werkgeverschap bij een door de deelnemende bibliotheken zelf te besturen werkgeverstichting, geheel losstaand van de PBC-nieuwe-stijl, om daarmee het "twee-petten-probleem" op te lossen. Hoewel het rapport de variant "speciaal voor werkgeverschap op te richten rechtspersoon" wel noemt, wordt daar verder niet op ingegaan. Kennelijk acht het rapport het "twee-petten-probleem" niet voldoende ernstig om er iets over te zeggen.

Bibliotheken zijn geheel vrij, ook nu al, om zelf te kiezen welke vorm van werkgeverschap zij wensen. Provincies hebben geen sanctiemogelijkheden. Het enige wat provincies hebben, ook nu, zijn premiemogelijkheden: de provincies kunnen door hen gewenste ontwikkelingen stimuleren door middel van subsidies. In veel - maar niet alle - provincies bestaat het gevoel dat de huidige subsidiëring van "directievoering en werkgeverschap" voor 30-min-bibliotheken achterhaald is. Maar wat dan wel in het kader van de basis-bibliotheekvorming? Kan het voor het algemeen bibliotheekbelang in provincies interessant zijn bepaalde taken op werkgeversgebied te subsidiëren, en zo ja, welke? Ook daar geeft het rapport geen antwoord op.

Nog een paar opmerkingen:

- In veel gevallen wordt "materieel werkgeverschap" gekoppeld aan de financiële verantwoordelijkheid voor het werkgeverschap. In dit rapport wordt het echter gekoppeld aan de rol van degene die de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering en het praktisch handelen.

- De OBD noemt haar variant (zie supplement nieuwsbrief juli) zelf "werkgeverschap in netwerkverband". Van het rapport mag dat eigenlijk niet, want: "Als het er op aankomt is de OBD eindverantwoordelijk, juridisch en dus ook financieel. Het lukt de OBD wel de materiële verantwoordelijkheid te delen, maar niet de juridische verantwoordelijkheid, waardoor de risico's gespreid kunnen worden". De vraag rijst of de juridische verantwoordelijkheid wel ooit te delen is. Ik ben geen jurist, maar het lijkt mij dat het delen van de harde, juridische verantwoordelijkheid door meerdere rechtspersonen voor zoiets als werkgeverschap moeilijk uitvoerbaar is. Er zijn m.i. voor bibliotheken maar twee kernvarianten: centraal werkgeverschap of zelfstandig werkgeverschap. Binnen beide kernvarianten kun je verantwoordelijkheden delen, ook financieel, maar volgens mij nu juist niet de juridische eindverantwoordelijkheid.
- Het rapport formuleert in de paragraaf *Hoe maakt u als bibliotheekbestuur een keuze* de keus voor het centraal werkgeverschap - ondanks de vier elders in het rapport beschreven voordelen - uitsluitend negatief: als u *geen* verantwoordelijkheid wilt dragen en *geen* zeggenschap wilt hebben. Hier had ook kunnen staan: Als u *wel* expertise, efficiency, risicospreiding en onderhandelingsmacht wilt, dan kiest u voor centraal werkgeverschap. Een goede variant van dat centraal werkgeverschap is het Overijsselse model, want dat verenigt de voordelen van zelfstandig werkgeverschap met de voordelen van centraal werkgeverschap.
- Tot slot: de reclamespot voor Lorenzo (laatste aanbeveling rapport) had beter achterwege kunnen blijven in een rapport dat blijkens het titelblad mede gemaakt is door iemand (Stef van Breugel) die voor Lorenzo werkt.

WK

Budgetsubsiëring nodig voor meten en vergelijken producten en prestaties

Wat is er voor nodig om de gemeente een goede invulling te laten geven van de opdrachtgeversrol voor basisbibliotheken? Op deze vraag wordt een uitvoerig antwoord gegeven in het in juli verschenen rapport *Basisbibliotheken en budgetsubsiëring* van Rento Zoutman (DSP-groep) en M.M. van Vulpen (BMC), gemaakt in opdracht van de VNG en de landelijke stuurgroep.

Het onderwerp budgetsubsiëring is natuurlijk in bibliotheekland niet nieuw. De auteurs stellen echter vast dat vooral veel kleinere gemeenten nog steeds op basis van exploitatiesubsidies werken. Daarmee kun je moeilijk sturen op producten en prestaties. Zij pleiten voor *meerjarenconvenanten* (vier jaar) en *product-prestatie-overenkomsten* (jaarlijks).

Rol gemeente/bibliotheek

Uitgangspunten van het beschreven systeem zijn:

- De gemeente formuleert de hoofdlijnen van het bibliotheekbeleid: de gemeente concretiseert de verwachtingen van de bibliotheek (beleidsdoelstellingen moeten zo operationeel en meetbaar mogelijk zijn).
- De gemeente hanteert een ondubbelzinnige cyclus van planning en control waarbinnen afspraken met de bibliotheek periodiek getoetst worden.
- De bibliotheek vertaalt de beleidsdoelstellingen van de gemeente in eigen instellingsbeleid, producten en prestaties.
- De bibliotheek heeft haar financieel-administratieve huishouding op orde.

Cyclisch

Het is een cyclisch systeem, waarin men jaarlijks (of vaker indien nodig) met elkaar de stand van zaken bespreekt en één keer per vier jaar grondiger het bibliotheekbeleid overweegt. Essentiële elementen in de cyclus zijn:

- het beleidskader van de gemeente;
- het instellingsbeleid;
- het meerjarig convenant;
- de jaarlijkse product-prestatieovereenkomst en

- de rapportages (jaarverslagen, jaarrekeningen etc).

De notitie geeft aanknopingspunten voor al deze onderdelen en concrete voorbeelden van een convenant en een jaarlijkse product-prestatieovereenkomst.

Normen

Het rapport wijst er op dat de VNG en de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB)(v/h NBLC) de normen voor certificering van bibliotheken gezamenlijk hebben onderschreven. Ook verwijzen zij naar het landelijke rekeningschema. Zoutman en Van Vulpen noemen het voor de branche van groot belang dat er vergelijkbare kwantitatieve gegevens beschikbaar komen. Een herijking van het systeem van budgetsubsiëring biedt de kans om meer stroomlijning aan te brengen tussen de verschillende subsidieafspraken, in ieder geval op het punt van de product- en prestatieomschrijvingen. Op die manier zijn aard en omvang van het openbare bibliotheekwerk in de verschillende gemeenten beter te vergelijken.

Doelen

Wat de beleidsdoelen betreft, noemen de auteurs de bekende afkorting SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden. Onder producten verstaan de auteurs ook activiteiten. Prestaties zijn dan de resultaten van een bepaalde product of een bepaalde activiteit.

"Bedrijf"

Over de bibliotheek als "zelfstandig bedrijf" zegt het rapport: "Uitgangspunt is dat instellingen verantwoordelijk zijn voor hun eigen bedrijfsvoering. De instellingen worden geacht bedrijfsmatig te werken. Dit betekent echter niet dat de instellingen als een zelfstandig bedrijf moeten worden beschouwd; zonder de door de gemeente gegunde taken en het daaraan gekoppelde budget kan in de meeste gevallen geen sprake zijn van een zelfstandig functionerend bedrijf. Bovendien blijft het toezicht op de realisatie van gegunde taken een verantwoordelijkheid van de gemeente; het gaat immers om de besteding van gemeenschapsgeld".

Wachtgeldverplichtingen

Over de risico's die dergelijke instellingen lopen, zegt het rapport: "Instellingen met budgetsubsidie worden geacht hun eigen 'broek' op te houden. Het grootste risico is gelegen in eventuele wachtgeldverplichtingen. Voor zover deze direct te wijten zijn aan (bezuinigingen door) de gemeente, zal de gemeente hiervan ook de wachtgeldverplichtingen moeten dragen. Andere wachtgeldverplichtingen zijn voor rekening van de instelling. Om dit risico af te dekken en om schommelingen in de bedrijfsvoering op te vangen, heeft de instelling behoefte aan een weerstands- of egalisereserve. Het is gebruikelijk deze reserve als eenmalig bedrag te bepalen op ca. 10 % van het structureel subsidie".

BTW

In het rapport zijn als basis voor productomschrijvingen de kostendragers uit het rekeningschema van de VOB genomen. Daardoor kunnen per onderscheiden product niet alleen de prestatie, maar ook de kostprijs, de eigen inkomsten en dus het subsidiebudget worden aangegeven. De auteurs zeggen: "Omdat het hier altijd gaat om groepen producten is, conform de afspraken tussen het Rijk en de VNG, BTW-heffing niet aan de orde: er is immers geen sprake van een zogeheten prijssubsidie per boek".

De volledige tekst van het rapport staat op www.bibliotheekvernieuwing.nl.

N.B.: De Friese stuurgroep had al eerder dit jaar een documentatiemap "Leidraad gemeenten", gemaakt door *Twynstra Gudde*, naar de Friese gemeenten gezonden. Ook in dit rapport werd ingegaan op de invulling van het opdrachtgeverschap. Zie Nieuwsbrief april/mei 2003.

Namen kwartiermakers Friesland bekend

De nieuwe Friese bibliotheekclusters (basisbibliotheken) krijgen de volgende kwartiermakers (aankomende directeuren):

- Noord-West (o.a. Harlingen): **Tjitske de Heij** (thans regiodirecteur CBD);

- Noord-Oost (o.a. Dokkum): **Jouke Bethlehem** (thans directeur OB Heerenveen);
- Zuid (o.a. Heerenveen): **Bert Fleer** (thans regiodirecteur CBD);
- Zuid-Oost (o.a. de Stellingwerven): **Luit Postma** (thans regiodirecteur CBD)
- Midden (o.a. Leeuwarden): **Frans Sytsma** (thans directeur OB Leeuwarden).
- Zuid-West (o.a. Sneek): vacature, werving is gestart).

Dit gezelschap vormt na 1 januari het bestuur van de nieuwe serviceorganisatie. Aldus meldt de Friese Nieuwsbrief van september.

Nationale archiefkaart loopt vertraging op

Het ontwikkelen van een nationale archiefkaart loopt vertraging op. Dat meldt de Automatiseringsgids van 8 augustus. Het idee om een uniforme identificatiekaart met chip te ontwikkelen werd geboren in 2000, bij de oprichting van de Vereniging voor de documentaire informatievoorziening en het archiefwezen (Diva). Men dacht toen nog dat een kaart binnen een jaar ontwikkeld kan worden. "Maar daarbij was geen rekening gehouden met de complicaties die ontstaan als je het samen eens moet worden over het concept, de financiering en de technische ontwikkeling", aldus de Automatiseringsgids. Er doen veertien archieven mee aan het project. Alle problemen zijn nu in kaart gebracht en de hoop is dat het dit jaar nog zal lukken. Het grootste probleem was dat kaartproducenten het archiefwezen, vergeleken met bijvoorbeeld het bankwezen, maar een "lilliput-projectje" vonden en er dus geen hoge prioriteit aan gaven.

Data 2003 Vereniging PBC's

- **do. 25 sept., vr. 26 sept., zat. 27 sept.:** meerdaags symposium Drenthe/Overijssel over kleine kernen, georganiseerd door NBLC, VCOB, PBC Drenthe, OBD en Vereniging PBC's. (*Aanmeldingstermijn verstreken*).
- **do. 13 nov., vr. 14 nov.:** data voor conferentie als start netwerkclub van directeuren. (*De voorbereidingen zijn, samen met DOS, gestart*).