



De kost gaat voor de baat uit

Voortgang en kosten van bibliotheekvernieuwing in Noord-Brabant

Martin van der Gugten
Alwien Bogaart
Joost Groenendijk

De kost gaat voor de baat uit

Voortgang en kosten van bibliotheekvernieuwing in Noord-Brabant

Amsterdam, 29 november 2007

Martin van der Gugten
Alwien Bogaart
Joost Groenendijk

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Bibliotheekvernieuwing in vogelvlucht	4
1.3 Probleemstelling	6
1.4 Onderzoeksvragen	6
1.5 Uitvoering van het onderzoek	7
1.6 Leeswijzer	7
2 Basisbibliotheken in Noord-Brabant	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Verzorgingsgebied per basisbibliotheek	8
2.3 Verstrekte subsidie door gemeente per inwoner	9
2.4 Typologie van basisbibliotheken	9
3 Schaalvergroting en bedrijfsvoering	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Veranderingen en aanpassingen in de bedrijfsvoering	11
3.3 Efficiencyvoordelen	12
3.4 Marketing	14
4 Gemeentelijk opdrachtgeverschap en financiering	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Financiële positie van basisbibliotheken	17
4.3 Gemeentelijke financiering en opdrachtgeverschap	18
4.4 Knelpunten in de lokale dienstverlening	20
5 Provinciaal netwerk van basisbibliotheken	22
5.1 Inleiding	22
5.2 Netwerkvorming in relatie tot bibliotheekvernieuwing	22
5.3 Tijdelijke inzet voor vernieuwingsprojecten in netwerkverband	25
5.4 Implementatie van de resultaten van de vernieuwingsprojecten	25
5.5 Incidentele en structurele meerkosten	26
6 Conclusies en advies	28
6.1 Inleiding	28
6.2 Beantwoording onderzoeksvragen	28
6.3 Conclusies	31
6.4 Adviezen	32

Samenvatting

De provincie Noord-Brabant heeft onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep uit Amsterdam de opdracht verleend om onderzoek uit te voeren naar nog aanwezige knelpunten bij basisbibliotheken als gevolg van de schaalvergroting in combinatie met de nieuwe werkwijze in het provinciale bibliotheeknetwerk. Aanleiding voor het onderzoek is het aflopen van de compensatieregeling die in 2005 en 2006 door de provincie naast de ondersteuningsregeling van het rijk is uitgevoerd voor een bedrag van € 300.000,- op jaarbasis.

Het onderzoek is uitgevoerd tussen juli en november 2007. Gestart is met een quick scan van alle basisbibliotheken op basis van toegezonden jaarverslagen en jaarrekeningen. Vervolgens is in oktober bij een zestal basisbibliotheken de (financiële) positie diepgaander bestudeerd door middel van een interview. Aan de hand van een schriftelijke vragenlijst is tot slot bij de directeurs van de basisbibliotheken getoetst in hoeverre de resultaten van de casestudies ook van toepassing zijn op de overige basisbibliotheken in Noord-Brabant. In de rapportage wordt antwoord gegeven op de vraag welke veranderingen in de (financiële) bedrijfsvoering van Brabantse basisbibliotheken zijn gerealiseerd als gevolg van schaalvergroting en netwerkvorming, en in hoeverre er (incidentele of structurele) knelpunten optreden als gevolg van de uitvoering van de vernieuwingsprojecten 2005-2007.

De belangrijkste onderzoeksresultaten zijn dat schaalvergroting en provinciale netwerkvorming voornamelijk hebben geleid tot een verdere digitalisering van de dienstverlening, marketingactiviteiten en een centralisatie van backofficetaken. Er hebben zich als gevolg van schaalvergroting en bibliotheekvernieuwing aanpassingen in de bedrijfsvoering voorgedaan, maar de efficiencyvoordelen in de vorm van kostenbesparingen, zijn kleiner dan vooraf gedacht. Het kernprobleem bij basisbibliotheken wordt gevormd door hun beperkte mogelijkheden om vanuit de eigen middelen het bibliotheekvernieuwingproces gestalte te geven. De mogelijkheden verschillen echter. Bepalend zijn vier factoren:

- 1 De gemiddelde subsidie per inwoner; deze is over het algemeen lager naarmate de subsidiërende gemeenten kleiner zijn.
- 2 De omvang van de overhead en backoffice; deze is over het algemeen geringer bij zelfstandige basisbibliotheken met een verzorgingsgebied van minder dan 45.000 inwoners hebben en bij basisbibliotheken die ontstaan zijn uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken.
- 3 De vermogenspositie; deze is over het algemeen te gering om zelf te investeren in bibliotheekvernieuwing. Daarnaast komt de technische complicatie dat basisbibliotheken die zijn voortgekomen uit een fusie vaak geen instellingsbreed vermogen mogen opbouwen, maar het vermogen moeten oormerken per deelnemende gemeente, zodat de gemeente met het geringste vermogen de mogelijkheden tot investeren bepaalt.
- 4 De reguliere financiering die geen rekening houdt met het feit dat een moderne basisbibliotheek niet alleen nieuwe producten moet leveren, maar ook aan andere eisen dient te voldoen, zoals certificering, deelname aan het digitale netwerk, marketing, HRM en klanttevredenheidsonderzoeken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van het proces van bibliotheekvernieuwing staat functionele verbreding en kwalitatieve verbetering van het openbare bibliotheekwerk voorop. Schaalvergroting en netwerkvorming vormen daarbij noodzakelijke randvoorwaarden. Om deze processen te ondersteunen zijn door de rijksoverheid extra middelen beschikbaar gesteld in de vorm van twee afzonderlijke geldstromen:

- De Ondersteuningsregeling Basisbibliotheken (voorheen de "5,5 miljoen-regeling" genoemd) faciliteert gemeenten tot 30.000 inwoners bij de basisbibliotheekvorming. Noord-Brabant ontvangt hiervoor jaarlijks een bedrag van € 922.610,-. De ondersteuningsgelden 'vorming basisbibliotheken' worden in 2008 via een integratie-uitkering ondergebracht in het gemeentefonds.
- De Vernieuwingsgelden waarmee gemeenten en bibliotheken de noodzakelijke kwaliteitsverbetering, functieverbreiding en andere innovaties kunnen realiseren. Noord-Brabant ontvangt in 2007 een bedrag van € 2.042.034,-.

De provincie Noord-Brabant heeft in 2005 en 2006 een aanvullende compensatieregeling ingesteld van € 300.000,- per jaar om incidentele kosten bij de vorming van basisbibliotheken te dekken. Nu deze tijdelijke regeling is afgelopen, kwamen er geluiden dat basisbibliotheken tegen financiële knelpunten aanlopen. De vraag van de provincie is of de voordelen van schaalvergroting en netwerkvorming door alle partijen op dit moment voldoende worden uitgebuit.

Onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep is gevraagd door de provincie Noord-Brabant onderzoek uit te voeren naar veranderingen in de kosten en voortgang van bibliotheekvernieuwing in deze provincie.

In dit hoofdstuk introduceren we de belangrijkste begrippen, de probleemstelling en onderzoeksvragen. Daarna bespreken we, beknopt, de onderzoeksmethoden.

1.2 Bibliotheekvernieuwing in vogelvlucht

Bibliotheekvernieuwing

Bibliotheekvernieuwing is een complex en veelzijdig proces met een ambitieuze doelstelling. De vernieuwing van de openbare bibliotheek is meer dan een intensivering van de functies die de bibliotheek al decennia lang vervult, maar betekent in een aantal opzichten een trendbreuk. Op basis van de 'Richtlijn voor basisbibliotheken', het gezamenlijke visiedocument dat in 2005 werd opgesteld door de vier meest direct betrokken partijen (OCW, IPO, VNG en VOB), kan gesteld worden dat de bibliotheekvernieuwing zich in essentie manifesteert in een vijftal kenmerken:

- 1 De bibliotheek is er voor iedereen
- 2 De bibliotheekproducten zijn gemakkelijk toegankelijk
- 3 De bibliotheek staat midden in de samenleving

- 4 In de bibliotheek is niemand te oud of te jong om te leren (een leven lang leren)
- 5 De bibliotheek is consequent vernieuwend

Vernieuwingsprojecten 2005-2007

Onder regie van het DOBB is in 2005 een programma van Vernieuwingsprojecten gestart, gefinancierd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen en de provincie. Op 7 juni 2005 hebben Gedeputeerde Staten het Marsrouteplan 2005-2007 vastgesteld, als geldend beleidskader voor de bibliotheekvernieuwing. De projectresultaten sluiten aan bij de vernieuwingsagenda's van de gemeentelijke overheden in de basisbibliotheken en op de provinciale speerpunten in Noord-Brabant.

Het programma 2005-2006 bestond in totaal uit 10 projecten:

- 1 Partnerschap Voortgezet Onderwijs
- 2 Landelijk lenen en lokaal leveren (Zoek & boek)
- 3 BrabantCatalogus
- 4 Kwaliteitszorg en benchmark
- 5 UITinformatie
- 6 Servicepunten
- 7 Marketing en Communicatie
- 8 Logistiek en Vervoer
- 9 Virtual Private Network Brabant
- 10 Brabantse Bibliotheekpas

In de actualisatie van het Marsrouteplan Bibliotheekvernieuwing van januari 2007 wordt aandacht besteed aan het projectenprogramma 2007. Het accent ligt op investering in de nieuwere functies, zoals de Uitpunten en het 'Actieplan lezen en leren'. Naast de activiteiten en resultaatgebieden in het kader van verdere de voltooiing van het projectenprogramma 2005-2006 en de verankering van de projectresultaten hiervan geven de Brabantse bibliotheken verder invulling aan de vernieuwing door in te zetten op de onderstaande nieuwe projecten:

- 1 Collectiebeleid (inclusief integratie WSF-functie)
- 2 Standaardisatie netwerklogistiek
- 3 Koppeling UIT-database aan de G!DS
- 4 Nieuwe diensten Brabantse bibliotheekpas
- 5 Management Development
- 6 De topbibliotheek
- 7 Actieplan lezen en leren
- 8 UITpunten als motor voor sociale en culturele cohesie

Bibliotheekvernieuwing kent twee componenten: een structuurcomponent (het vormen van basisbibliotheken, het vormen van een landelijk bibliotheekstelsel en de herstructurering van de PBC's tot PSO's) en een inhoudelijk element (het inhoudelijk vernieuwen van het bibliotheekwerk). De structuurcomponent is een voorwaarde voor de inhoudelijke component. Door de vorming van basisbibliotheken moeten organisaties ontstaan die voldoende omvang hebben om:

- de kernfuncties in overeenstemming met de Richtlijn voor basisbibliotheken te kunnen vervullen
- professionaliteit en kwaliteit te kunnen realiseren ten behoeve van de dienstverlening aan gebruikers en de interne bedrijfsprocessen adequaat vorm te kunnen geven en uitvoeren
- inhoud te geven aan cultureel ondernemerschap waarbij de bibliotheek voldoende extern georiënteerd is om haar aanbod aan te sluiten bij vra-

gen en behoeften van (potentiële) gebruikers en erin slaagt nieuwe groepen gebruikers aan zich te binden

Anders gezegd, de structuurcomponent (het tot stand brengen van een basisbibliotheek die voldoet aan de hierboven genoemde kenmerken) is een *conditio sine qua non* om de inhoudelijke bibliotheekvernieuwing vorm en inhoud te geven.

1.3 Probleemstelling

Op basis van de door de provincie Noord-Brabant verstrekte informatie is de centrale probleemstelling van het onderzoek als volgt omschreven:

"Welke veranderingen in de (financiële) bedrijfsvoering van Brabantse basisbibliotheken zijn gerealiseerd als gevolg van schaalvergroting en netwerkvorming en in hoeverre treden (incidentele of structurele) knelpunten op als gevolg van de uitvoering van de vernieuwingsprojecten 2005-2007?"

1.4 Onderzoeksvragen

In het verlengde van de bovenstaande probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Vragen met betrekking tot de bedrijfsvoering:

- 1 Welke veranderingen in de bedrijfsvoering hebben basisbibliotheken inmiddels doorgevoerd als gevolg van de schaalvergroting en deelname aan het netwerk van basisbibliotheken?
- 2 Worden de voordelen van de schaalvergroting en samenwerking in het netwerkverband door de basisbibliotheken tot nu toe voldoende benut?
- 3 In hoeverre doen zich hierbij grote verschillen voor tussen de basisbibliotheken in Noord-Brabant?

Vragen met betrekking tot de financiering van lokale dienstverlening:

- 4 Welke personeelsformatie en budgetten worden door basisbibliotheken ingezet voor de uitvoering van lokale bibliotheekdiensten?
- 5 In hoeverre worden de kosten voor lokale taken (inclusief overhead) gedekt door de gemeentelijke subsidiebedragen?
- 6 Welke ontwikkelingen zien de basisbibliotheken met betrekking tot de financiering van de lokale dienstverlening?

Vragen met betrekking tot de financiering van vernieuwingsprojecten:

- 7 Welke personeelsformatie en budgetten worden door basisbibliotheken tijdelijk ingezet voor de uitvoering van vernieuwingsprojecten in netwerkverband?
- 8 In hoeverre worden deze kosten gedekt door de vernieuwingsgelden die via de provincie beschikbaar worden gesteld?
- 9 Welke ontwikkelingen zien de basisbibliotheken met betrekking tot de implementatie van de resultaten van de vernieuwingsprojecten?
- 10 Welke structurele meerkosten hangen naar verwachting samen met de implementatie van de resultaten van de vernieuwingsprojecten?

1.5 Uitvoering van het onderzoek

De Provincie Noord-Brabant heeft aan onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep te Amsterdam de opdracht verleend om het onderzoek naar de voortgang en kosten van bibliotheekvernieuwing in Noord-Brabant uit te voeren. Hiertoe zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- Allereerst is voor 17 van de 22 basisbibliotheken een quick scan uitgevoerd op basis van het inhoudelijke jaarverslag en de financiële jaarrapportage over het jaar 2006. Dit leverde een eerste beeld op van de (financiële) positie van de Brabantse basisbibliotheken en de verschillen en knelpunten die daarbij optreden. Bovendien bood dit een goed vertrekpunt voor de selectie van een aantal bibliotheken die uitgebreider in het onderzoek is betrokken.
- Vervolgens is in overleg met de begeleidingscommissie een selectie gemaakt van zes verschillende basisbibliotheken, waarvan de financiële positie en de wijze van bedrijfsvoering diepgaander is bestudeerd. Aan de hand van een interview met de directeur van de basisbibliotheek zijn de verwachte ontwikkelingen en de (financiële) knelpunten in de bedrijfsvoering nader geïnterpreteerd en geanalyseerd.
- Tijdens de derde fase zijn de uitkomsten uit de tweede fase getoetst bij alle basisbibliotheken. Dit is gedaan aan de hand van een schriftelijke vragenlijst. In totaal hebben 18 van de 23 directeuren de vragenlijst ingevuld en teruggestuurd. Dit staat gelijk aan 78% van de gehele populatie.
- Tot slot zijn de uitkomsten van de dossieranalyse, casestudies en vragenlijst in samenhang geanalyseerd. De bevindingen van deze exercitie worden in deze rapportage beschreven.

1.6 Leeswijzer

De opbouw van de rapportage is als volgt. In Hoofdstuk 2 wordt een schets gegeven van structuurkenmerken van de Brabantse basisbibliotheken (verzorgingsgebied, subsidie per inwoner, opbouw van de organisatie naar samenstelling van gemeenten). Hoofdstuk 3 gaat in op de effecten van schaalvergroting en bibliotheekvernieuwing op de bedrijfsvoering en de omvang en de aanwending van efficiencyvoordelen die voortvloeien uit aanpassingen in de bedrijfsvoering. Voorts wordt hier ingegaan op het benutten van marketing als instrument en de mogelijkheden van de basisbibliotheken om een adequate invulling te geven aan hun backoffice taken. Hoofdstuk 4 geeft een schets van de financiële positie van basisbibliotheken en de invloed daarop van het gemeentelijke financieringssysteem. Voorts wordt ingegaan op de kwaliteit van het gemeentelijke opdrachtgeverschap en knelpunten die zich in de lokale dienstverlening manifesteren als gevolg van de wijze van subsidiëring. Hoofdstuk 5 behandelt de samenwerking van de bibliotheken in het provinciale netwerk: hoe de bibliotheken de samenwerking ervaren, welke prioriteiten ze stellen, de bekostigingswijze van de deelname aan de provinciale vernieuwingsprojecten en de mate waarin bibliotheken in staat zijn om de resultaten hiervan in de eigen bibliotheek te implementeren. Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met conclusies en adviezen.

2 Basisbibliotheken in Noord-Brabant

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt een introductie van de basisbibliotheken in de provincie Noord-Brabant. We beschrijven de achtergrondgegevens op basis van inwonertal in het verzorgingsgebied, de verstrekte gemeentelijke basissubsidie per inwoner en een typering van de organisatie. Tot slot presenteren we enkele relaties tussen de drie achtergrondvariabelen.

Tabel 2.1 Achtergrondgegevens basisbibliotheken (N = 23)

	Aantal
<i>Inwoners in verzorgingsgebied basisbibliotheek</i>	
Minder dan 45.000 inwoners	7
45.000 – 90.000 inwoners	4
90.000 – 150.000 inwoners	6
Meer dan 150.000 inwoners	6
<i>Verstrekte subsidie door gemeente per inwoner¹</i>	
Minder dan 18 euro subsidie per inwoner	4
18-20 euro subsidie per inwoner	4
20-22 euro subsidie per inwoner	7
22 euro en meer subsidie per inwoner	7
onbekend	1
<i>Type organisatie</i>	
Basisbibliotheek opereert zelfstandig ²	9
Basisbibliotheek is ontstaan uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken	7
Basisbibliotheek is ontstaan uit een fusie tussen een zelfstandige bibliotheek met voormalige PBC-bibliotheken	7

2.2 Verzorgingsgebied per basisbibliotheek

Er zijn in Noord-Brabant 23 basisbibliotheken actief. Het verzorgingsgebied varieert, in categorieën aangeduid, van minder dan 45.000 inwoners tot meer dan 150.000 inwoners. Feitelijk is de variatie tussen de kleinste en de grootste basisbibliotheek 38.000 tot 287.000 inwoners. In de kleinste categorie bevinden zich de basisbibliotheken Best, Veghel, Etten-Leur, Uden, Veldhoven, Heusden en Zundert-Rucphen. In de tweede categorie tussen de 45.000 en 90.000 inwoners bevinden zich Waalwijk, Altena, De Lage Beemden en basisbibliotheek Dommeldal. De basisbibliotheken Biblioplus, 's-Hertogenbosch, De Meierij, Maasland, Markiezaat en VaNnU bedienen tussen de 90.000 en 150.000 inwoners. De basisbibliotheken Helmond-Peel, De Kempen, Breda, Theek 5, Eindhoven en OBT Midden-Brabant tot slot opereren in een verzorgingsgebied met meer dan 150.000 inwoners.

Noot 1 Ter vergelijking, het instapniveau voor deelname aan de bibliotheekvernieuwing is vastgesteld op € 11,- exclusief huisvestingskosten. Volgens de richtlijn basisbibliotheken (deel 2: kostenmodellen) bedragen de kosten per inwoner voor een bibliotheek met een verzorgingsgebied van 100.000 inwoners € 29,- exclusief huisvestingslasten.

Noot 2 Binnen de groep zelfstandig opererende bibliotheken kan het onderscheid worden gemaakt tussen basisbibliotheken met een verzorgingsgebied kleiner dan 45.000 inwoners en de basisbibliotheken in de grotere steden met 90.000-150.000 of meer dan 150.000 inwoners.

2.3 Verstrekte subsidie door gemeente per inwoner

Uit de jaarrekeningen van de afzonderlijke basisbibliotheken en de BIS-registratie van de VOB zijn de subsidiebedragen gedestilleerd die gemeenten toekennen per inwoner. Uit tabel 2.2 valt op te maken dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de toegekende subsidiebedragen per gemeente. Verder blijkt dat basisbibliotheken naarmate zij een groter verzorgingsgebied bestrijken, gemiddeld een hoger subsidiebedrag per inwoner krijgen, hetgeen sterk wordt beïnvloed door de participatie van de grotere gemeenten. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat grotere gemeenten een hoger subsidiebedrag per inwoner verstrekken dan kleinere gemeenten.

Tabel 2.2 Verstrekte subsidies per inwonersgebied (n=22)

	Minder dan 45.000 inwoners	45.000 – 90.000 inwoners	90.000 – 150.000 inwoners	Meer dan 150.000 inwoners
Minder dan 18 euro subsidie per inwoner	2	1	1	0
18-20 euro subsidie per inwoner	1	0	2	1
20-22 euro subsidie per inwoner	2	2	2	1
22 euro en meer subsidie per inwoner	1	1	1	4
Totaal	6	4	6	6

2.4 Typologie van basisbibliotheken

De basisbibliotheken in Noord-Brabant verschillen behoorlijk qua samenstelling en omvang.

Tabel 2.3 Verzorgingsgebied in relatie tot type organisatie (N=23)

	Zelfstandige bibliotheek	Fusie tussen voormalige PBCbibliotheek en PBC	Fusie zelfstandige voormalige PBCbibliotheek en PBC
Minder dan 45.000 inwoners	5	2	0
45.000 – 90.000 inwoners	1	2	1
90.000 – 150.000 inwoners	1	2	3
Meer dan 150.000 inwoners	2	1	3
Totaal	9	7	7

Uit de tabel blijkt dat 9 basisbibliotheken geen fusie zijn aangegaan. Daarbinnen bevinden zich 5 basisbibliotheken met een verzorgingsgebied kleiner dan 45.000 inwoners. Daarnaast zijn er 7 basisbibliotheken voortgekomen uit fusies tussen voormalige PBC-bibliotheek in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Het verzorgingsgebied van deze basisbibliotheken varieert van 43.000 tot 137.000 inwoners. Deze bibliotheken bedienen gemeenten met gemiddeld bijna 21.000 inwoners. De laatste categorie bestaat uit 7 basisbibliotheken die zijn voortgekomen uit de fusie tussen één bibliotheek in een gemeente met meer dan 30.000 inwoners en twee of meer bibliotheken uit gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Deze bibliotheken bedienen gemeenten met gemiddeld bijna 36.000 inwoners.

Tabel 2.4 Verstrekte subsidies in relatie tot type organisatie (n=22)

	Zelfstandige bibliotheek	Fusie tussen voormalige PBCbibliotheek en PBC	Fusie zelfstandige voormalige PBCbibliotheek en PBC
Minder dan 18 euro subsidie per inwoner	1	3	0
18-20 euro subsidie per inwoner	1	1	2
20-22 euro subsidie per inwoner	2	3	2
22 euro en meer subsidie per inwoner	4	0	3
Totaal	8	7	7

De zelfstandige basisbibliotheken met een verzorgingsgebied groter dan 90.000 inwoners, krijgen gemiddeld meer subsidie dan de overige basisbibliotheken. Dit doordat grotere gemeenten een hogere subsidie per inwoner ontvangen. Zelfstandige bibliotheken in een gemeente met minder dan 45.000 inwoners ontvangen beduidend minder subsidie per inwoner. Bibliotheken die zijn voortgekomen uit fusies tussen voormalige PBC-bibliotheken in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners, krijgen gemiddeld de laagste subsidie, hetgeen samenhangt met het gegeven dat kleinere gemeenten gemiddeld minder subsidie per inwoner verstrekken. In die categorie krijgen 3 van de 7 basisbibliotheken een gemeentelijke subsidie die lager is dan gemiddeld 18 euro per inwoner. Basisbibliotheken die zijn voortgekomen uit de fusie tussen één bibliotheek in een gemeente met meer dan 30.000 inwoners en twee of meer bibliotheken uit gemeenten met minder dan 30.000 inwoners, krijgen gemiddeld de meeste subsidie. Naarmate het inwonertal van de gemeente met meer dan 30.000 inwoners meer boven dit aantal uitstijgt, neemt de gemiddelde subsidie toe, vanwege de hogere subsidie per inwoner die wordt verkregen van de grootste gemeente.

3 Schaalvergroting en bedrijfsvoering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de veranderingen in de bedrijfsvoering die de basisbibliotheken hebben doorgevoerd als gevolg van de schaalvergroting en deelname aan het netwerk van basisbibliotheken. We beschrijven de voordelen van de schaalvergroting en samenwerking in het netwerkverband door de basisbibliotheken en geven antwoord op de vraag of de voordelen van schaalvergroting tot nu toe voldoende worden benut. Tot slot gaan we in op verschillen tussen de basisbibliotheken in Noord-Brabant.

3.2 Veranderingen en aanpassingen in de bedrijfsvoering

Het blijkt dat 12 van de 18 responderende bibliotheken als gevolg van schaalvergroting organisatorische aanpassingen hebben doorgevoerd. 4 basisbibliotheken hebben geen schaalvergroting doorgemaakt, maar wel veranderingen in de bedrijfsvoering. Vaak is er sprake van een combinatie van schaalvergroting en de invloed van de bibliotheekvernieuwing op de bedrijfsvoering die tot aanpassingen van de bedrijfsvoering hebben geleid. Deze veranderingen kunnen niet uitsluitend op het conto van schaalvergroting of bibliotheekvernieuwing worden toegeschreven.

Tabel 3.1 Veranderingen in de bedrijfsvoering (n =16)

	%	Aantal
Invoering van één ICT-structuur	94	15
Centralisatie van backoffice taken	88	14
Scheiding tussen front- en backoffice	75	12
Invoering van kennisteam	69	11
Vervangen van managementformatie door stafformatie	38	6

Uit de tabel blijkt dat het invoeren van één ICT-structuur de voornaamste verandering in de bedrijfsvoering betreft. Dit geldt voor 15 van de 16 basisbibliotheken. Dat heeft zowel een relatie met schaalvergroting als de verdere digitalisering van het bibliotheekwerk, één van de belangrijkste pijlers van de bibliotheekvernieuwing. Verder valt op te maken dat in bijna alle gevallen de backofficetaken (waaronder ook collectioneren) zijn gecentraliseerd en bij driekwart van de basisbibliotheken een scheiding tussen front- en backoffice taken heeft plaatsgevonden. Verderop zal blijken dat het inrichten van de backoffice nog maar zelden tot efficiencyvoordelen leidt.

Naarmate basisbibliotheken een kleiner inwoneraantal bedienen, is het moeilijker een scheiding aan te brengen tussen specialistische medewerkers en medewerkers die zowel front office als backofficetaken verrichten.

In het kader van deelname aan het Brabantse netwerk van basisbibliotheken, zijn diverse acties uitgevoerd in de bedrijfsvoering.

Tabel 3.2 Aanpassingen bedrijfsvoering door deelname aan netwerk (n=17)

	%	Aantal
Digitalisering van de dienstverlening	88	15
Certificering of kwaliteitssysteem	70	12
Marketingactiviteiten	59	10

Digitalisering van de dienstverlening heeft de afgelopen tijd volop aandacht gekregen. Door digitalisering (VPN-project / Zoek & Boek) kunnen gebruikers van de bibliotheek het gehele aanbod van de bibliotheek via internet inzien en media aanvragen. Nu nog binnen de eigen bibliotheek, in enkele gevallen al bij bibliotheken in de regio en binnenkort over de gehele linie Brabantbreed. Daarnaast wordt ook veel aandacht besteed aan het project dat deelname aan het landelijke initiatief voor certificering bevordert. 12 van de 17 respondenten geven aan te werken aan een kwaliteitssysteem waarmee het landelijke certificaat kan worden behaald. Nog niet alle basisbibliotheken hebben een certificaat behaald, wat vooral samen lijkt te hangen met de planning van de audits.

Deelname aan het project Marketing en PR heeft er toe geleid dat 10 van de 16 basisbibliotheken actief zijn op deze terreinen. Daar waar bibliotheken door hun schaalgrootte en financiële positie er toe in staat zijn, zijn staffunctionarissen marketing (& pr) aangesteld waardoor marketing continu, professioneel en systematisch gestalte heeft gekregen. Hier komen we in 3.4 op terug.

Overige aanpassingen in de bedrijfsvoering als gevolg van deelname aan het netwerk van basisbibliotheken zijn:

- Opstellen van productenboek
- Spreidingsbeleid en uitbreiding van activiteiten naar volwassenen
- Verbreding van de dienstverlening naar arbeidsmarkt en cultuurdebat
- Brabantpas
- Uitpunt

3.3 Efficiencyvoordelen

Een gedachte achter schaalvergroting en de daarmee gepaard gaande veranderingen in de bedrijfsvoering, is dat basisbibliotheken op den duur efficiencyvoordelen zullen behalen. Deze efficiencyvoordelen kunnen zich uiten in besparingen op de kosten, maar ook in toename van kwaliteit. Het eerste blijkt in Noord-Brabant maar in beperkte mate het geval te zijn.

Tabel 3.3 Efficiencyvoordelen door aanpassingen in de bedrijfsvoering (n=16)

	%	Aantal
Besparingen op de kosten van ICT-structuur	38	6
Besparing op managementkosten	38	6
Besparing op de kosten van de backoffice	13	2

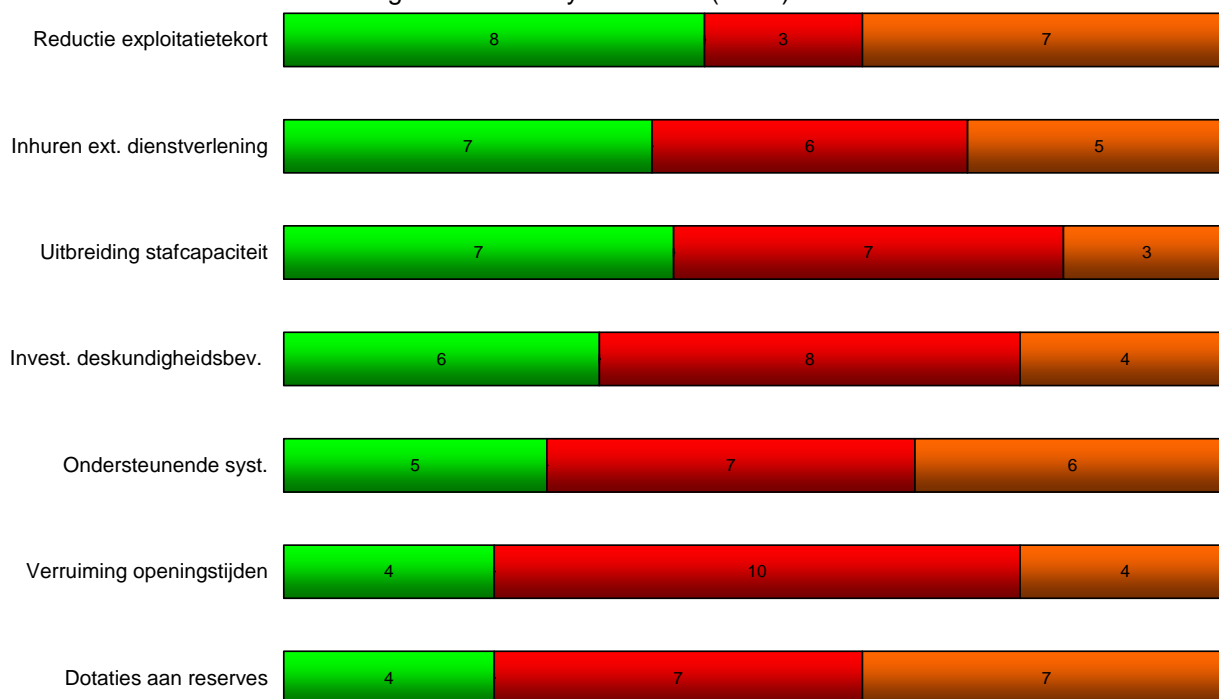
6 van de 16 basisbibliotheken hebben efficiencyvoordelen behaald op de kosten van de ICT-structuur en kosten voor het management. De omvang of het verzorgingsgebied van de bibliotheekorganisatie lijkt daarbij niet samen te hangen met de behaalde efficiencyvoordelen. In onderstaande tabel lijkt wel een verband zichtbaar voor wat betreft besparingen op managementkosten. Slechts 1 van de 7 basisbibliotheken die is voortgekomen uit een

fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken bespaart namelijk op de managementkosten, terwijl dit in de andere twee categorieën de helft of meer betreft. Dat houdt waarschijnlijk verband met het feit dat deze bibliotheken vóór de fusie niet beschikten over een directeur in loondienst, maar directiecapaciteit inhuurden bij de toenmalige PBC.

Tabel 3.4 Besparing op managementkosten in relatie tot type organisatie (n=16)

		Zelfstandige bibliotheek	Fusie tussen voormalige PBC	Fusie zelfstandige bibliotheek en PBC
Besparing op Managementkosten	Wel	2	1	3
	Niet	2	6	2

Grafiek 3.1 Benutting van efficiencyvoordelen (n=18)



De grafiek laat in volgorde zien waar behaalde efficiencyvoordelen voor zijn ingezet. Meerdere antwoorden waren mogelijk. Het linker groene gedeelte van de grafiek maakt duidelijk waar *wel* besparingen worden gerealiseerd. Het rode middendeel geeft aan waar juist *geen* efficiencyvoordelen zijn benut en het oranje deel rechts laat zien waar de respondenten hebben gekozen voor de optie *niet van toepassing*.

De behaalde efficiencyvoordelen of besparingen, worden in 8 van de 18 gevallen gebruikt om het aanwezige exploitatietekort te reduceren. Daarnaast huurt men externe dienstverlening in of investeert men in uitbreiding van stafcapaciteit dan wel deskundigheidsbevordering. Investerings in ondersteunende systemen blijken minder aan de orde bij zelfstandige bibliotheken, maar juist wel bij bibliotheken die een fusie hebben doorgemaakt. Verder valt op dat bij 4 van de 6 basisbibliotheken die zijn ontstaan uit een fusie van PBC-bibliotheken efficiencyvoordelen worden benut om het exploitatietekort terug te dringen.

Tabel 3.5 Verruiming openstellingstijden in relatie tot omvang organisatie (n=17)

		Wel	Niet	N.v.t.
Verruiming openstellingstijden	Minder dan 45.000 inwoners	0	3	2
	45.000 – 90.000 inwoners	0	4	0
	90.000 – 150.000 inwoners	2	2	0
	Meer dan 150.000 inwoners	2	1	1

Slechts 4 van de 18 basisbibliotheken benutten efficiencyvoordelen om de openstellingstijden te verruimen. De tabel laat zien dat dit enkel basisbibliotheken betreft met een inwonertal boven de 90.000.

3.4 Marketing

Meer dan de helft van de basisbibliotheken heeft marketing onderdeel gemaakt van de bedrijfsvoering. In ruim de helft van de basisbibliotheken is marketing geïntegreerd in het strategische beleid van de bibliotheek en is dit vooral gericht op bestaande klanten. 8 van de 18 basisbibliotheken beschikken over een staffunctionaris marketing. Daarnaast huren 10 van de 18 basisbibliotheken op ad hoc basis externe dienstverlening in ten behoeve van marketing.

Tabel 3.6 Marketing van basisbibliotheken (n=18)

		Wel	Niet
Huurt structureel externe dienstverlening in t.b.v. marketing		1	17
Beschikt over een marketingplan		4	14
Beschikt over een marketingplan met uitvoeringsacties		3	15
Beschikt over staffunctionaris marketing		8	10
Heeft marketing geïntegreerd in strategisch beleid		11	7
Huurt op ad hoc basis externe dienstverlening in t.b.v. marketing		10	8
Marketing is vooral gericht op bestaande klanten		11	7
Marketing wordt ook ingezet op potentiële doelgroepen		9	9

Slechts 4 van de 18 basisbibliotheken beschikken over een marketingplan, maar deze bevatten voor het merendeel wel concrete uitvoeringsacties. Ten slotte blijkt dat slechts 1 van de 18 basisbibliotheken op structurele basis externe dienstverlening inhuurt ten behoeve van marketing.

Tabel 3.7 Marketing van basisbibliotheken in relatie tot het verzorgingsgebied (n=18)

		Wel	Niet
Huurt op ad hoc basis externe dienstverlening in ten behoeve van marketing	Minder dan 45.000 inwoners	1	4
	45.000 – 90.000 inwoners	2	2
	90.000 – 150.000 inwoners	3	2
	Meer dan 150.000 inwoners	4	0
Beschikt over een marketingplan	Minder dan 45.000 inwoners	0	5
	45.000 – 90.000 inwoners	1	3
	90.000 – 150.000 inwoners	1	4
	Meer dan 150.000 inwoners	2	2
Beschikt over staffunctionaris Marketing	Minder dan 45.000 inwoners	1	4
	45.000 – 90.000 inwoners	1	2
	90.000 – 150.000 inwoners	2	3
	Meer dan 150.000 inwoners	4	1

Hoe meer inwoners een basisbibliotheek bedient, hoe meer ook aanspraak wordt gemaakt op externe dienstverlening ten behoeve van marketing.

De tabel laat eenzelfde soort trend zien voor wat betreft de aanwezigheid van marketingplannen en de beschikking over een staffunctionaris marketing. Organisaties tot 45.000 inwoners hebben minder ruimte om een staffunctionaris marketing aan te stellen.

3.5 Verschillen in bedrijfsvoering

Er doen zich aanzienlijke verschillen voor tussen de basisbibliotheken. De verschillen tussen de basisbibliotheken komen tot uiting in het samenstel van de volgende factoren:

- schaalgrootte
- type organisatie
- gemiddelde subsidie per inwoner

Bijvoorbeeld waar het gaat om het adequaat invullen van de backoffice.

Tabel 3.8 Adequate invulling backoffice in relatie tot type organisatie (n=18)

		Zelfstandige bibliotheek	Fusie tussen voormalige PBC	Fusie zelfstandige bibliotheek en PBC
In staat tot adequate invulling backoffice	Wel	5	0	4
	Niet	0	7	2

Het blijkt dat de 5 zelfstandige bibliotheken wel in staat zijn tot een adequate invulling van de backoffice. Tegelijkertijd zijn de 7 basisbibliotheken die zijn ontstaan uit een fusie van PBC-bibliotheken, naar eigen zeggen niet in staat tot een adequate invulling van de backoffice. Dat is opmerkelijk, omdat niet alle responderende zelfstandige bibliotheken een hogere subsidie hebben dan de gefuseerde PBC-bibliotheken en een aantal zelfstandige bibliotheken een verzorgingsgebied met minder dan 45.000 inwoners bedient en derhalve een kleine schaalgrootte heeft.

Tabel 3.9 Adequate invulling backoffice in relatie tot gem. subsidie per inwoner (n=18)

		Minder dan 18	18 tot 20	20 tot 22	22 en hoger
in staat tot adequate invulling backoffice	Wel	1	2	2	4
	Niet	3	2	4	0

De mogelijkheid om de backoffice adequaat in te vullen lijkt eveneens samen te hangen met het toegekende subsidiebedrag per inwoner. 5 van de 8 basisbibliotheken met een subsidie tot 20 euro per inwoner zijn niet in staat tot een adequate invulling van de backoffice, terwijl alle basisbibliotheken met een subsidie hoger dan 22 euro daartoe wel in staat zijn. Tegelijkertijd valt op, dat er geen rechtlijnig verband is tussen de hoogte van de subsidie per inwoner en het al dan niet een adequate invulling kunnen geven aan de backoffice.

Het laatste lijkt ook onderhevig te zijn aan een subjectieve beleving. Er zijn kleine zelfstandige bibliotheken die op grond van hun geringe omvang en het lage bedrag aan subsidie per inwoner nog minder in staat moeten worden geacht hun backoffice adequaat in te vullen dan bibliotheken die zijn voortgekomen uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken.

Tabel 3.10 Adequate invulling backoffice in relatie tot verzorgingsgebied (n=18)

		Minder dan 45.000 inwoners	45.000 – 90.000 inwoners	90.000 – 150.000 inwoners	Meer dan 150.000 inwoners
in staat tot adequate invulling backoffice	Wel	3	1	1	4
	Niet	2	2	4	1

Een verband met het verzorgingsgebied lijkt hier het minst zichtbaar. Weliswaar is het merendeel van de basisbibliotheken met een verzorgingsgebied groter dan 150.000 inwoners in staat tot een adequate invulling van de backoffice, maar dit geldt in zekere zin ook voor de organisaties kleiner dan 45.000 inwoners. Vooral bij de bibliotheken tussen de 90.000 en 150.000 inwoners is hier zichtbaar dat men moeite heeft de backoffice op een gewenste manier in te vullen. Daarbij zitten drie bibliotheken die zijn voortgekomen uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken.

Tabel 3.11 Bekostiging staffunctionaris marketing in relatie tot type organisatie (n=18)

		Zelfstandige bibliotheek	Fusie tussen voormalige PBC	Fusie zelfstandige bibliotheek en PBC
in staat tot bekostiging	Wel	3	2	3
staffunctionaris marketing	Niet	2	5	3

Tot slot de bekostiging van een staffunctionaris marketing. Ook hier lijkt te gelden dat basisbibliotheken die zijn ontstaan uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken in mindere mate een staffunctionaris marketing kunnen bekostigen.

4 Gemeentelijk opdrachtgeverschap en financiering

4.1 Inleiding

Tot nu toe is in dit rapport voornamelijk aandacht besteed aan de inhoudelijke veranderingen in de bedrijfsvoering die de basisbibliotheken *zelf* hebben doorgevoerd. In het onderzoek is echter ook gekeken naar de andere kant, te weten gemeentelijk opdrachtgeverschap en financiering van de dienstverlening. In dit hoofdstuk wordt allereerst de financiële positie van basisbibliotheken beschreven. Vervolgens wordt stilgestaan bij gemeentelijke financiering en opdrachtgeverschap. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van knelpunten in de lokale dienstverlening.

4.2 Financiële positie van basisbibliotheken

Uit de jaarverslagen valt op te maken dat de meeste basisbibliotheken over 2006 een neutraal of gering positief exploitatieresultaat hadden. Enkele grote bibliotheken boven de 150.000 inwoners realiseerden een fors overschot op hun exploitatie. Ongeveer een kwart van de basisbibliotheken leed over 2006 een gering tot matig verlies.

Tabel 4.1 De financiële positie van de bibliotheken (n=18)

	Wel	Niet
gemeentelijke indexering van de reguliere subsidie is voldoende om autonome kostenstijgingen te kunnen compenseren	5	13
sterke vermogenspositie	8	10
liquiditeit wordt sterker	5	13
vermogenspositie stelt de bibliotheek in staat om uit het eigen vermogen te investeren in bibliotheekvernieuwing	4	14
sterke liquiditeitspositie	17	1

Het blijkt dat de vermogenspositie van ruim de helft van de basisbibliotheken niet sterk is. Bij een aantal nieuw gevormde basisbibliotheken doet zich de situatie voor dat ze onvoldoende beschikken over een eigen vermogen. Dit komt doordat de betrokken gemeenten niet toestaan dat de in de 'oude' gemeentelijke bibliotheken opgebouwde reserves worden gedoteerd aan een algemene reserve. In plaats daarvan vigeren er op de balans bestemmingsreserves die gelieerd zijn aan de onderscheiden subsidiërende gemeenten.

5 van de 7 basisbibliotheken die zijn ontstaan uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken hebben een zwakke vermogenspositie. Voor slechts 4 van de 18 basisbibliotheken geldt dat de vermogenspositie de bibliotheek in staat stelt om uit het eigen vermogen te investeren in bibliotheekvernieuwing. Geen van bibliotheken die zijn ontstaan uit een fusie tussen een zelfstandige bibliotheek met voormalige PBC-bibliotheken is hiertoe in staat.

Verder valt uit de tabel op te maken dat de liquiditeitspositie bij de basisbibliotheken niet zwak is. Wel is het merendeel van de respondenten van mening dat de gemeentelijke indexering van de reguliere subsidie onvoldoende is om autonome kostenstijgingen zoals de verhoging van leenvergoedingen en het wegvallen van regelingen voor gesubsidieerde arbeid te kunnen compenseren. Dit geldt voor 13 van de 18 basisbibliotheken.

4.3 Gemeentelijke financiering en opdrachtgeverschap

Financiering

Gemeenten hebben in het proces van bibliotheekvernieuwing de reguliere subsidie in slechts 2 van de 18 gevallen aangepast om bibliotheekvernieuwing te faciliteren. Door de vorming van de basisbibliotheken is er geen trendbreuk opgetreden voor wat betreft de subsidiëring van de lokale bibliotheekvoorzieningen: in de meeste gemeenten wordt uitgegaan van een historisch opgebouwde subsidie en taken op het gebied van de bibliotheekvernieuwing zoals die in de lokale vernieuwingsagenda's zijn opgenomen. Deze dienen de bibliotheken binnen het bestaande budget te bekostigen.

De basisbibliotheken werken voornamelijk met een mengvorm van exploitatiesubsidies en budgetsubsidies. Kenmerken van een budgetsubsidie zijn:

- 1 Subsidie wordt verleend in ruil voor te leveren activiteiten en producten: niet het voortbestaan van de organisatie van de subsidieontvanger, maar de activiteiten en producten die de gemeente subsidieert staan centraal, omdat deze kunnen bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen.
- 2 De te leveren prestaties worden door de subsidiënt bepaald.
- 3 Het maximum subsidiebedrag per activiteit of product (of een cluster daarvan) is van tevoren vastgesteld.
- 4 Indien de benoemde prestaties geleverd zijn, mag de gesubsidieerde organisatie het overschot behouden, eventuele exploitatietekorten komen voor rekening van de subsidieontvanger. Deze wordt in de gelegenheid gesteld om uit exploitatieoverschotten een egalisatiereserve aan te leggen, welke bedoeld is om tegenvallers in de bedrijfsvoering en exploitatietekorten op te vangen.
- 5 Er mag vrijelijk geschoven worden tussen diverse kostenposten (personeelskosten, huisvestingskosten, organisatiekosten en activiteitenkosten).

Het valt op dat:

- bij 16 van de 18 basisbibliotheken exploitatietekorten voor rekening komen van de bibliotheek. Deze basisbibliotheken hebben wel de mogelijkheid om overschotten toe te voegen aan reserves
- 14 van de 18 basisbibliotheken mogen binnen de begroting schuiven tussen kostensoorten. Daar waar een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken heeft plaatsgevonden, mag in 3 van de 7 gevallen niet worden geschoven tussen kostensoorten. Bij de andere typen organisaties is dit telkens wel toegestaan

Daar waar het gaat om bestemmingsreserves en voorzieningen blijkt dat:

- 14 van de 18 bibliotheek basisbibliotheken bestemmingsreserves en voorzieningen op de balans mogen opvoeren, welke gevuld mogen worden uit exploitatieoverschotten
- 2 van de 18 basisbibliotheken bibliotheek mogen bestemmingsreserves

en voorzieningen op de balans opvoeren, maar mogen deze niet vullen uit exploitatieoverschotten

- en 9 van de 18 basisbibliotheken ontvangen een subsidie in het exploitatiekort tot een vooraf bepaald maximum bedrag

De gemeentelijke subsidie is volgens de respondenten vooral nog gebaseerd op traditioneel bibliotheekwerk dat grotendeels gebaseerd is op routines. Dit hangt samen met het ontbreken van een visie op bibliotheekvernieuwing. Vaak hebben gemeenten wel ambities, echter de gemeenten delen deze nog niet wanneer een basisbibliotheek meerdere gemeenten bestrijkt. Bovendien zijn vastgestelde exploitatiesubsidies ontoereikend voor het inkopen van specialismen voor P&O, marketing en ICT. Bibliotheekvernieuwing vraagt meer personeelsinzet dan voorheen. En innovatie vergt ook meer middelen. Naast het feit dat autonome kostenstijgingen niet of onvoldoende gecompenseerd worden door de subsidieverstrekker, geven de gemeenten geen extra middelen voor bibliotheekvernieuwing.

Gemeentelijk opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap van gemeenten is nog niet heel sterk ontwikkeld. Bij de helft van de basisbibliotheken is men van mening dat het bij de gemeenten ontbreekt aan een visie op de ontwikkeling van de bibliotheek. En slechts 2 van de 18 basisbibliotheken vinden dat een eventuele visie van de gemeente richting geeft aan de werkzaamheden. In de ogen van 4 van de 18 basisbibliotheekdirecteuren heeft de gemeentelijke vernieuwingsagenda een belangrijke functie.

Gemeenten betrekken bibliotheken slechts in beperkte mate bij beleidsgebieden als wonen, zorg en welzijn. De rol van bibliotheken in de Wmo is eveneens beperkt. Gemeenten stimuleren nog onvoldoende dat bibliotheken ook buiten de cultuursector samenwerkingsrelaties aangaan. Vooral daar waar fusies hebben plaatsgevonden tussen voormalige PBC-bibliotheken, valt te zien dat bibliotheken nauwelijks door de gemeente betrokken worden bij andere beleidsterreinen. Ook is bij dit type basisbibliotheken te zien dat zij in verhouding tot de andere typen het minst door de gemeenten gestimuleerd worden om hun netwerken te verbreden. Kleinere gemeenten lijken derhalve minder goed in staat om de bibliotheekvernieuwing te sturen.

Prestatieafspraken

Dat het gemeentelijk opdrachtgeverschap nog niet heel sterk ontwikkeld is, blijkt ook uit het feit dat er nog weinig concrete prestatieafspraken worden gemaakt tussen eerstgenoemde en de basisbibliotheken.

Tabel 4.5 Prestatieafspraken met gemeenten (n=18)

	Wel	Niet	N.v.t.
Wel prestatieafspraken, niet per product	12	4	1
Wel prestatieafspraken, prestaties niet nakomen betekent terugbetalen	2	8	8
Niet of nauwelijks prestatieafspraken	5	8	5

De gemaakte prestatieafspraken hebben voornamelijk betrekking op de traditionele bibliotheektaken. Het gaat dan om de omvang van de collectie, het aantal vestigingen, het aantal leners, het aantal uitleningen en de openstellingstijden. Hieruit wordt geen relatie zichtbaar tussen het niveau van de

dienstverlening enerzijds en de daarmee gemoeide kosten anderzijds. Verder blijkt dat:

- 12 van de 18 basisbibliotheken prestatieafspraken maken met de gemeente, maar niet per product
- 2 van de 18 basisbibliotheken subsidie dienen terug te betalen indien de prestaties niet volledig zijn behaald. Dit geldt in beide gevallen voor basisbibliotheken die zijn ontstaan uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken
- 5 van de 18 basisbibliotheken maken niet of nauwelijks prestatieafspraken met gemeenten

Financiering door verschillende gemeenten

Slechts bij 1 van de 12 basisbibliotheken die meerdere gemeenten bestrijken, wordt door de bibliotheken een gelijk bedrag aan basissubsidies ontvangen. Daarnaast dragen de gemeenten in het werkgebied van 10 van de 12 basisbibliotheken relatief in gelijke mate bij aan de kosten van de centrale overhead van de bibliotheek. Verder zijn de directeuren van de basisbibliotheken van mening dat gemeenten in het werkgebied gelijkelijk profiteren van de diensten die de backoffice kan bieden.

4.4 Knelpunten in de lokale dienstverlening

Bij de financiering van de lokale dienstverlening doen zich diverse knelpunten voor. Ongeveer de helft van de basisbibliotheekdirecteuren betwijfelt of de beschikbare middelen toereikend zijn om op de langere termijn de bibliotheekvernieuwing voort te kunnen blijven zetten. Zij geven aan dat het bedrag rijksmiddelen en de extra compensatiegelden van de provincie zullen wegvallen; daarvan werden de bibliotheekvernieuwing en de basisbibliotheekvorming bekostigd.

De ontwikkeling van bibliotheekvernieuwingsproducten binnen het provinciaal netwerk is nu grotendeels mogelijk dankzij speciale provinciale projectgelden c.q. vernieuwingsgelden. Volgens een respondent is er daarmee nauwelijks garantie dat de projecten op de langere termijn blijvend gefinancierd worden. De afhankelijkheid daarvan ervaart men als een knelpunt en risico. Het geld voor de projecten wordt nu nog voornamelijk bovenlokaal ingezet in het provinciale netwerk- en innovatieprojecten.

Voor de implementatie van de projecten op lokaal niveau worden door de gemeenten geen extra middelen toegekend. Ook daar ziet men een knelpunt voor wat betreft de beschikbare middelen. Elk product brengt extra structurele kosten met zich mee; het ontbreekt de bibliotheken met andere woorden aan 'implementatiekracht'. Er zijn in de ogen van een respondent genoeg mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe diensten en producten (deels in nauwe samenwerking met andere partijen) waarvoor ook dekende publieke of private financiering te vinden is. Echter in de backoffice ontbreekt het momenteel aan voldoende slagkracht en ondernemerschap omdat dit grotendeels met de beschikbare bezetting moet worden gedaan. Er is onvoldoende budget om voldoende over gekwalificeerd personeel te beschikken. *“De rek is uit de personele formatie; meer werkzaamheden kunnen er niet langer ‘bij’ gedaan worden!”*, aldus een respondent waar sprake is geweest van een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken. Een ander knelpunt betreft de uitvoering van zaken binnen eigen beheer. De kleinere organisaties zien zich genoodzaakt om deze zaken binnen eigen

beheer uit te voeren, waar deze voorheen bij de PBC waren ondergebracht. Vanuit de gedachte 'de kost gaat voor de baat uit' zeggen de respondenten hun best te doen om nieuwe ontwikkelkracht in te kopen.

Op middellangere termijn zien de directeuren dat er frictie zal ontstaan tussen toepassing van de producten en projecten enerzijds en de subsidies die na verloop van tijd stoppen anderzijds. In de afgelopen jaren heeft men onvoldoende loon- en prijscompensatie ontvangen met als gevolg dat er onvoldoende middelen zijn om te investeren in nieuwe ontwikkelingen (o.a. restyling, inrichting, zelfbediening) en er zijn in veel gevallen ook onvoldoende middelen beschikbaar voor bijvoorbeeld marketing.

5 Provinciaal netwerk van basisbibliotheken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag die verband houdt met het provinciale netwerk van basisbibliotheken³. We presenteren een overzicht van de opvattingen van basisbibliotheken over het provinciale netwerk van basisbibliotheken en aansluitend in volgorde de onderwerpen die in de ogen van de respondenten aandacht verdienen om behandeld te worden in het netwerk. Tot slot schetsen we de inzet voor vernieuwingsprojecten in netwerkverband, de implementatie van de resultaten van vernieuwingsprojecten en de daarmee samenhangende incidentele en structurele meerkosten.

5.2 Netwerkvorming in relatie tot bibliotheekvernieuwing

Netwerkvorming is een belangrijk onderdeel van de bibliotheekvernieuwing. De richtlijn stelt hierover dat het voornaamste doel van het vernieuwen van het bibliotheekstelsel is "het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van bibliotheken met samenwerkingspartners, ook met andere partners dan bibliotheken op lokaal, provinciaal en landelijk niveau". Het netwerk van basisbibliotheken maakt deel uit van het provinciale bibliotheken-netwerk (PDO + PSO). Cubiss (PSO) levert binnen dit netwerk facilitaire producten, bovenlokale producten zoals vervoersdiensten en kennis en ontwikkeltaken ten behoeve van het netwerk.

De Vereniging van Brabantse Basisbibliotheken (DOBB) fungeert als opdrachtnemer van de bibliotheekvernieuwing in Brabant en voert het projectenprogramma 2005-2006 uit. Het directeurenoverleg bespreekt vakinhoudelijke ontwikkelingen in de bibliotheeksector en stemt deze af.

Onderstaande tabel laat zien dat de basisbibliotheken over het algemeen tevreden over het provinciaal netwerk van basisbibliotheken.

Tabel 5.1 Opvattingen over het provinciaal netwerk van basisbibliotheken (n=18)

	Aantal
Collegiale sfeer	18
Ruimte om kennis te delen en uit te wisselen	17
Bibliotheken hebben direct baat bij de opbrengsten van het netwerk, zoals de Brabantpas en marketingconcepten	17
Actieve opstelling van de deelnemers	16
Basisbibliotheken tot 45.000 inwoners kunnen veel halen bij het netwerk wat ze zelf niet kunnen ontwikkelen	14
Basisbibliotheken tot 45.000 hebben behoefte aan ontwikkeling concepten en producten, maar ook aan ondersteuning bij de implementatie	18
<u>Bruikbaarheid van de uitkomsten van de projecten is groot</u>	<u>10</u>

Noot 3 Daar waar wordt gesproken over het provinciaal netwerk van basisbibliotheken, wordt bedoeld op bovenlokale samenwerking tussen de basisbibliotheken.

Bij het netwerk worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

Tabel 5.2 Opvattingen over het provinciaal netwerk van basisbibliotheken (n=18)

	Aantal
Wensen van bibliotheken over de te ondernemen acties in het netwerk zijn niet steeds gelijk	14
Het netwerk is ingebed in een bureaucratische provinciale setting	13
Basisbibliotheken tot 45.000 inwoners kunnen niet aan alle projecten van het netwerk actief deelnemen wat remmend werkt op de voortgang	9
De provinciale subsidie ten behoeve van netwerktaken schiet momenteel te kort	8

Dat de wensen van bibliotheken over de te ondernemen acties in het netwerk niet steeds gelijk zijn, wordt gezien als een complicerende factor. 13 van de 18 basisbibliotheekdirecteuren geven aan dat het netwerk is ingebed in een bureaucratische provinciale setting. Dit kan te maken hebben met de rol van het Marsrouteplan en de daaraan gerelateerde lokale vernieuwingsagenda's en diverse nieuwe planprocedures.

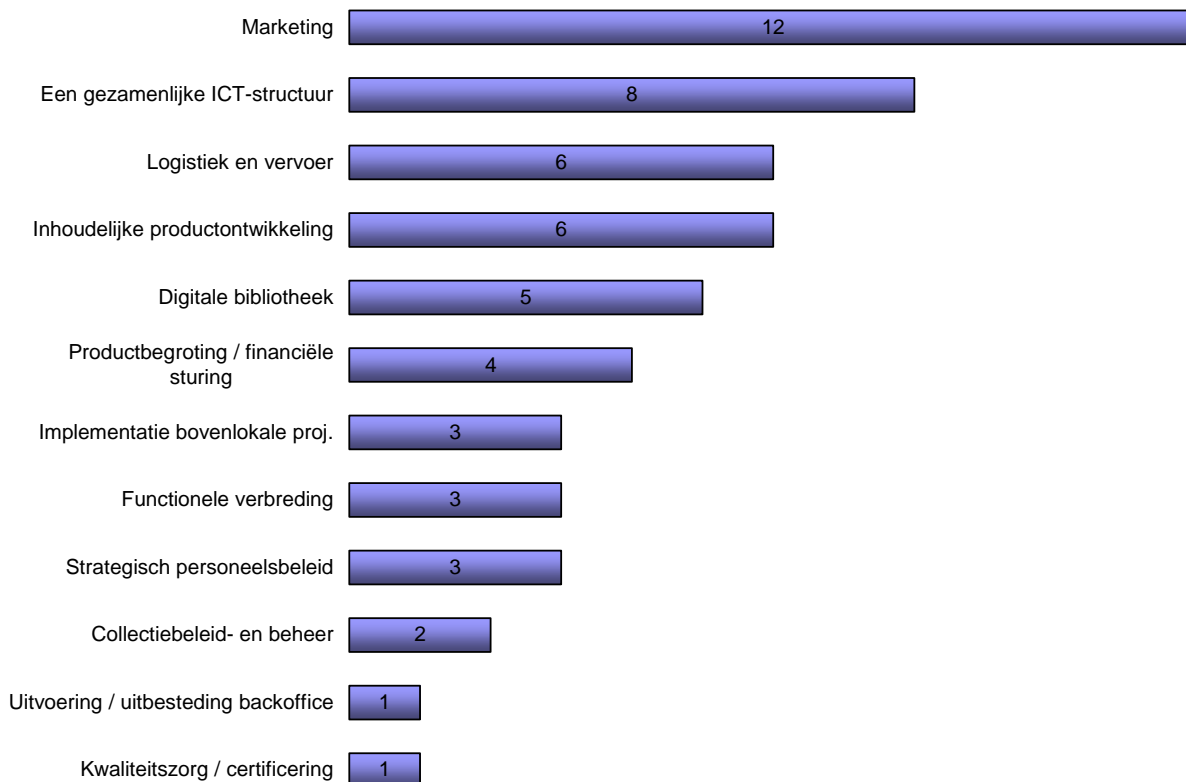
Op provinciaal niveau zijn de resultaten van de bibliotheekvernieuwing gerelateerd aan de vernieuwingsprojecten 2005-2006.

1. *Partnership voortgezet onderwijs*: vrijwel alle basisbibliotheken hebben afspraken gemaakt over structurele samenwerking met het voortgezet onderwijs, met name op het gebied van ondersteuning van schoolmediatheken, het beschikbaar stellen van databestanden en het aanbieden van arrangementen. Een aantal basisbibliotheken werkt met een schoolpas
2. Alle basisbibliotheken zijn aangesloten op het netwerk van *Zoek&Boek*
3. Vrijwel alle basisbibliotheken zijn aangesloten bij de *BrabantCatalogus*
4. 12 van de 22 basisbibliotheken zijn inmiddels *gecertificeerd*
5. Er zijn 18 basisbibliotheken verbonden met een *Uitpunt*
6. Op het gebied van *servicepunten* is een pilot gestart. Tegelijkertijd komen in een aantal gemeenten initiatieven voor de oprichting van servicepunten van de grond. Voor de servicepunten is geen structurele dekking
7. Er is een *provinciaal communicatie- en marketingplan* opgesteld. De meeste basisbibliotheken moeten op lokaal niveau nog een dergelijk plan ontwikkelen. Vrijwel alle basisbibliotheken zijn aangesloten op het Bibliotheekinformatiesysteem voor Marketing en Onderzoek (BMO)
8. *Logistiek en vervoer*: driemaal per week wordt elke vestiging aangedaan door de provinciale bezorgdienst, zodat het over en weer gebruik maken van elkaars collectie adequaat gestalte heeft gekregen
9. *VPN Brabant* is als oplossing terzijde geschoven. Wel zijn 5 prioriteiten benoemd: gezamenlijke hosting van het bibliotheeksysteem (1), implementatie van A-select (2), ICT-regisseur (3), gezamenlijke inkoop (4), inrichting van kennisteam (5)
10. De *Brabantpas* is ingevoerd, maar is nog niet echt operationeel omdat de catalogi van de bibliotheken nog aan elkaar gekoppeld moeten worden.

Ook in 2007 worden diverse projecten uitgevoerd. Hiervoor zijn nog geen resultaten bekend. De projecten voor 2007 zijn:

- 1 Collectiebeleid (inclusief integratie WSF-functie)
- 2 Standaardisatie netwerklogistiek
- 3 Koppeling UIT-database aan de G!DS
- 4 Nieuwe diensten Brabantse bibliotheekpas
- 5 Management Development
- 6 De topbibliotheek
- 7 Actieplan lezen en leren
- 8 UITpunten als motor voor sociale en culturele cohesie

Grafiek 5.1 Onderwerpen die volgens de respondenten aandacht verdienen in het provinciale netwerk (n=18)



Aan de basisbibliotheekdirecteuren is gevraagd drie onderwerpen te kiezen die in hun ogen de meeste urgentie verdienen om in het provinciale netwerk te behandelen. Marketing en een gezamenlijke ICT-structuur komen als belangrijkste onderwerpen naar voren. Daar waar een fusie heeft plaatsgevonden tussen voormalige PBC-bibliotheken blijkt de meeste behoefte te bestaan aan 'een gezamenlijke ICT-structuur'. 5 van de 7 basisbibliotheken vinden het belangrijk dit onderwerp te behandelen binnen in het provinciale netwerk.

Inhoudelijke productontwikkeling heeft betrekking op nieuwe producten binnen de bestaande bibliotheek, bijvoorbeeld projecten leesbevordering aansluitend op het Actieplan lezen en leren. Een voorbeeld van functionele verbreding is samenwerking met een VVV.

5.3 Tijdelijke inzet voor vernieuwingsprojecten in netwerkverband

Er worden door de basisbibliotheken zelf geen kosten begroot voor deelname aan vernieuwingsprojecten en bovenlokale taken. Uiteraard worden er kosten gemaakt, maar deze worden uit “de algemene middelen” gedekt. Dat past bij de wijze van subsidiëring zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, waarbij de gemeenten over het algemeen niet op basis van geleverde dienst en producten subsidiëren. Overigens lijkt zich hier wel een kentering aan te dienen, nu één grote gemeente sinds 2007 productsubsiëring heeft ingevoerd en een aantal bibliotheken (los van mogelijke productsubsiëring) stappen ondernemen om tot een interne productbegroting te komen.

Tabel 5.3 Inzet van formatie en budgetten voor vernieuwingsprojecten (n=17)

	Wel	Niet	N.v.t.
Inzet tijdelijke formatie voor vernieuwingsprojecten in netwerkverband	11	4	2
Tijdelijke inzet van niet-personele budgetten	10	4	3

Tabel 5.4 Kosten van de inzet van tijdelijke formatie en/of budgetten (n=14)

Minder dan 5% van de totale omvang van de reguliere subsidie	9
5-10% van de totale omvang van de reguliere subsidie	4
Meer dan 10% van de totale omvang van de reguliere subsidie	0
Geen kosten voor de inzet van tijdelijke formatie en/of budgetten	1

Tabel 5.5 Dekking van de kosten door ‘provinciale vernieuwingsgelden’ (n=17)

	Wel	Niet	N.v.t.
Alleen gedekt uit vernieuwingsgelden	4	8	5
Deels vernieuwingsgelden / deels incidentele gemeentelijke middelen	6	5	6

5.4 Implementatie van de resultaten van de vernieuwingsprojecten

Er zijn signalen dat kleinere bibliotheken niet steeds de resultaten van de inspanningen in het provinciale netwerk kunnen verzilveren omdat ze niet in staat zijn zelfstandig projectresultaten lokaal te implementeren.

Tabel 5.6 Ontwikkelingen rond de invoering van vernieuwingsprojecten (n=18)

	Wel	Niet
De bibliotheek beschikt over expertise om vernieuwingsprojecten uit netwerkverband zelf te implementeren	14	4
De bibliotheek beschikt over financiële middelen om vernieuwingsprojecten uit netwerkverband te implementeren	4	14
De bibliotheek heeft een samenwerkingsverband met andere basisbibliotheken opgezet om samen vernieuwingsprojecten uit netwerkverband te implementeren	8	10

Uit de tabel blijkt dat bibliotheken over het algemeen wel beschikken over de expertise om vernieuwingsprojecten zelf te implementeren, maar dat ze veelal de middelen ontberen om feitelijk tot implementatie over te gaan. Als de provincie minder middelen zou investeren in het provinciale bibliotheeknetwerk treedt er een dubbel implementatieprobleem op (lokaal en bovenlokaal). Als er middelen beschikbaar blijven voor netwerktaken met betrekking tot voorwaardenscheppende zaken (marketing, ICT, kwaliteitsbeleid, logistiek en vervoer) lijken de problemen zich te beperken tot het lokale niveau. Financiële problemen zitten voornamelijk in de basis: de omvang

van de organisatie en het niveau van de gemeentelijke subsidiëring.

Tabel 5.7 Expertise om vernieuwingsprojecten te implementeren (n=18)

		zelfstandig	Fusie PBC	Fusie zelfstan- dig en PBC	Totaal
Bibliotheek beschikt over expertise om vernieuwingsprojecten uit netwerkverband zelf te implementeren	Wel	5	3	6	14
	Niet	0	4	0	4
De bibliotheek beschikt over financiële middelen om vernieuwingsprojecten uit netwerkverband te implementeren	Wel	3	1	1	5
	Niet	2	6	5	13

Daar waar sprake is van bibliotheken die zijn voortgekomen uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken blijkt het relatief vaker voor te komen dat geen expertise voorhanden is om vernieuwingsprojecten uit netwerkverband zelf te implementeren. Opvallend genoeg zou dit niet gelden voor kleine zelfstandige bibliotheken, terwijl zij zeker niet over een omvangrijkere overhead of backoffice beschikken.

Daar waar sprake is van een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken, ontbreekt het in bijna alle gevallen aan financiële middelen om vernieuwingsprojecten uit netwerkverband te implementeren. Eenzelfde trend is zichtbaar daar waar sprake is geweest van een fusie tussen een zelfstandige bibliotheek en PBC-bibliotheken.

5.5 Incidentele en structurele meerkosten

Als laatste onderdeel van dit onderzoek is gekeken naar de kosten die samenhangen met de implementatie van vernieuwingsprojecten en de wijze waarop deze in de ogen van de respondenten gefinancierd moeten worden.

Tabel 5.8 Incidentele en structurele kosten die samenhangen met de implementatie van de resultaten van de vernieuwingsprojecten (n=18)

	Wel	Niet	N.v.t.
Implementatie brengt incidentele meerkosten met zich mee	18	0	0
Incidentele meerkosten worden gefinancierd uit reguliere begroting	16	2	0
Incidentele meerkosten worden gefinancierd uit incidentele gemeentelijke middelen	1	17	0
incidentele meerkosten worden gefinancierd uit incidentele middelen die via de provincie worden verkregen	11	7	0
Implementatie brengt structurele meerkosten met zich mee	16	1	1
Structurele meerkosten worden gefinancierd uit reguliere begroting	16	2	0
Structurele meerkosten worden gefinancierd uit aanvullende gemeentelijke middelen	16	1	1

Als bibliotheekvernieuwing leidt tot structurele meerkosten die uit de reguliere begroting gefinancierd moeten worden, terwijl slechts twee gemeenten tot nog toe structureel extra middelen beschikbaar stellen voor bibliotheekvernieuwing, dan moet de conclusie wel zijn dat het wegvallen van rijks- en/of provinciale middelen tot stagnatie in het verdere proces van bibliotheekvernieuwing zal leiden. Dit terwijl de gemeenten in financiële zin verantwoordelijk zijn voor bibliotheekvernieuwing. Onderstaande tabel bevestigt dit.

Tabel 5.9 Opvattingen over bibliotheekvernieuwing (n=17)

	Eens	Oneens	Neutraal
de BB moeten de bibliotheekvernieuwing verder gestalte geven door bilateraal of op regionaal niveau samenwerking te zoeken	15	0	2
als rijk geen extra middelen beschikbaar stelt aan het netwerk van BB stagneert de bibliotheekvernieuwing	15	1	1
provinciale subsidie van netwerktaken ten behoeve van basisbibliotheken is noodzakelijk om het mogelijk te maken dat alle basisbibliotheken kunnen voldoen aan de richtlijn	14	1	2
gemeenten moeten bibliotheekvernieuwing faciliteren door inzet van extra middelen en capaciteit	14	0	3
bibliotheekvernieuwing is primair de verantwoordelijkheid van de BB en secundair van de subsidiërende gemeenten	12	1	3
bij een aantal BB komt de bibliotheekvernieuwing onvoldoende van de grond vanwege beperkte schaalgrootte	11	3	3
bibliotheekvernieuwing is uitsluitend verantwoordelijkheid van de BB als cultureel ondernemer zelf	3	10	3
BB vanaf 45.000 inwoners hebben minder belang bij continuering van provinciale subsidie voor het netwerk van BB omdat zij ook op eigen kracht invulling kunnen geven aan verdere bibliotheekvernieuwing	3	11	3
bibliotheekvernieuwing kan geheel of grotendeels ook zonder aanvullende subsidies worden gerealiseerd	1	13	3

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de directeuren van basisbibliotheken in Noord-Brabant het in grote lijnen met elkaar eens zijn over bovenstaande opvattingen. De basisbibliotheek is in hun ogen primair verantwoordelijk voor de uitvoering en vernieuwing van het openbare bibliotheekwerk en dient daartoe voldoende gefaciliteerd te worden door de gemeenten. Teneinde de vernieuwingen te kunnen realiseren die in de Richtlijn zijn uitgewerkt, is aanvullende subsidiëring door rijk en provincie volgens hen 'voorlopig' onmisbaar.

6 Conclusies en advies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken en adviezen geformuleerd. Achtereenvolgens worden de onderzoeksvragen beantwoord, hetgeen uitmondt in de beantwoording van de probleemstelling. Aansluitend wordt een advies weergegeven.

Bibliotheekvernieuwing heeft er op structuurniveau toe geleid dat het aantal bibliotheken is gereduceerd tot 23 basisbibliotheken, waarvan de schaal-grootte sterk uiteenloopt: het verzorgingsgebied varieert van 37.000 tot 287.000 inwoners. We onderscheiden de basisbibliotheken in Noord-Brabant in drie categorieën:

- 1 Basisbibliotheken die geen schaalvergroting zijn aangegaan en zelfstan-dig zijn blijven voortbestaan en slechts in één gemeente werkzaam zijn. Binnen deze categorie bevinden zich 5 bibliotheken met een verzor-gingsgebied kleiner dan 45.000 inwoners en drie grotere bibliotheken.
- 2 Basisbibliotheken die het product zijn van een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners.
- 3 Basisbibliotheken die zijn ontstaan uit een fusie tussen één zelfstandige bibliotheek en twee of meer voormalige PBC-bibliotheken.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke veranderingen in de bedrijfsvoering hebben basisbibliotheken in-middels doorgevoerd als gevolg van de schaalvergroting en deelname aan het netwerk van basisbibliotheken?

De combinatie van schaalvergroting en bibliotheekvernieuwing (en niet één van deze elementen afzonderlijk) heeft geleid tot aanpassingen van de be-drijfsvoering. De belangrijkste aanpassingen in deze zijn:

- Invoering van één ICT-structuur
- Centralisatie van backoffice taken
- Scheiding tussen front- en backoffice
- Certificering / kwaliteitsbeleid
- Invoering van kennisteams
- Marketingactiviteiten

2. Worden de voordelen van de schaalvergroting en samenwerking in het netwerkverband door de basisbibliotheken tot nu toe voldoende benut?

Het blijkt dat efficiencyvoordelen voor wat betreft kostenbesparingen beperkt zijn. De meeste bibliotheken beschikten vóór de fusie over een geringe for-matie aan overhead- en backoffice functies en in de kleinere gemeenten was de gemiddelde subsidie per inwoner beperkt en is deze ook beperkt gebleven. Het zicht op efficiencyvoordelen is overigens beperkt, omdat:

- bibliotheekvernieuwing leidt tot nieuwe taken voor bibliotheken;
- gemeenten hun structurele financiering niet aanpassen;
- indexering van subsidies achterblijft bij autonome kostenontwikkeling;

- de subsidiesystematiek slechts zelden een relatie legt tussen diensten en producten enerzijds en kosten die daardoor worden veroorzaakt anderzijds.

Behaalde efficiencyvoordelen worden voornamelijk benut voor het reduceren van het exploitatietekort en het inhuren van externe dienstverlening.

3. In hoeverre doen zich hierbij grote verschillen voor tussen de basisbibliotheken in Noord-Brabant?

Er doen zich aanzienlijke verschillen voor tussen de basisbibliotheken. De verschillen tussen de basisbibliotheken komen tot uiting in het samenstel van de schaalgrootte, het type organisatie en de gemiddelde subsidie per inwoner. Naarmate gemeenten groter zijn, stellen ze gemiddeld per inwoner meer subsidie beschikbaar. Daardoor is de financiële positie van zelfstandige basisbibliotheken met minder dan 45.000 inwoners en voornamelijk die van basisbibliotheken die het product zijn van een fusie van bibliotheken in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners, relatief zwak. Bij de laatste categorie is ook nog van belang dat zij bij de start over relatief weinig formatie in overhead- en backoffice functies beschikten. De combinatie met de gemiddeld lage subsidie per inwoner verklaart dat deze basisbibliotheken naar verhouding slecht scoren op:

- het adequaat invulling geven aan de backoffice
- de invulling van de marketingfunctie
- vermogensvorming
- mogelijkheden om resultaten van vernieuwingsprojecten uit het provinciaal netwerkverband zelf te implementeren

4. Welke personeelsformatie en budgetten worden door basisbibliotheken ingezet voor de uitvoering van lokale bibliotheekdiensten?

Gemeenten hebben de reguliere subsidie niet hebben aangepast om bibliotheekvernieuwing te faciliteren. Kortom, het budget voor de traditionele taken moet ook worden aangewend voor activiteiten op het gebied van lokale bibliotheekvernieuwing. In een enkel geval verstrekt de gemeente een projectsubsidie.

5. In hoeverre worden de kosten voor lokale taken (inclusief overhead) gedekt door de gemeentelijke subsidiebedragen?

De financiële situatie van de basisbibliotheken, afgaande op de subsidie per inwoner, verschilt aanmerkelijk. Doordat in de regel geen prestatieafspraken op het niveau van concrete producten en diensten worden gemaakt is het niet mogelijk om te bepalen welke basisbibliotheken adequaat worden gesubsidieerd. Wel zijn er aanwijzingen dat bibliotheken met een gemiddeld hoger subsidiebedrag per inwoner meer middelen beschikbaar hebben voor overhead- en backoffice functies. De financiële situatie van de bibliotheken wordt uitgehold doordat gemeenten vrijwel steeds een indexering hanteren die geen gelijke tred houdt met de autonome kostenontwikkeling en bibliotheken geacht worden bestaande en nieuwe taken met hetzelfde budget uit te voeren. Het is dan ook opvallend dat vrijwel alle bibliotheken beschikken over een gezonde liquiditeitspositie. Daarentegen zijn er slechts enkele bibliotheken die over een zodanig vermogen beschikken dat ze van daaruit investeringen kunnen plegen.

6. Welke ontwikkelingen zien de basisbibliotheken met betrekking tot de financiering van de lokale dienstverlening?

Het gemeentelijk opdrachtgeverschap laat in de ogen van de respondenten te wensen over. Gemeenten zijn weinig sturend en ontberen in de regel een visie die richting geeft aan de bibliotheekvernieuwing. Ook stimuleren zij nog onvoldoende de deelname van bibliotheken aan andere netwerken dan in de cultuursector en betrekken zij de bibliotheek nog weinig bij andere beleidsvelden dan cultuur. Prestatieafspraken beperken zich veelal nog tot traditionele bibliotheektaken en hebben zelden betrekking op het niveau van concrete diensten en producten.

Bibliotheken zien zichzelf als eerstverantwoordelijke voor het proces van bibliotheekvernieuwing, met de subsidiërende gemeenten als goede tweede. De gemeenten presteren in dit opzicht evenwel niet optimaal. De gemeenten subsidiëren de bibliotheken over het algemeen als zou er geen proces van bibliotheekvernieuwing zijn opgetreden. Het gaat bij bibliotheekvernieuwing niet alleen om vernieuwingen op het gebied van de dienstverlening, maar ook om andere eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering: marketing, kwaliteitsbeleid, klanttevredenheidsmetingen en verdergaande digitalisering. Bibliotheekvernieuwing is een permanent proces en is inherent aan het cultureel ondernemerschap van de basisbibliotheken, waarbij bibliotheken hun aanbod voortduren af moeten stemmen op ontwikkelingen in hun omgeving en op vragen en behoeften van gebruikers en potentiële klantgroepen. Gemeenten zouden daar hun financiering op kunnen afstemmen. Dat impliceert niet per se het beschikbaar stellen van hogere subsidiebedragen. Het gaat eerder om het ten minste kostendekkend financieren van concrete prestatieafspraken op het niveau van afzonderlijke diensten en producten. Gemeenten zouden vooral keuzes moeten maken en er niet vanuit gaan dat bibliotheken bestaande en nieuwe taken vanuit een historisch gegroeid budget kunnen bekostigen.

7. Welke personeelsformatie en budgetten worden door basisbibliotheken tijdelijk ingezet voor de uitvoering van vernieuwingsprojecten in netwerkverband?

Twee van de drie respondenten geeft aan tijdelijke personeelsformatie en budgetten in te zetten voor de uitvoering van vernieuwingsprojecten in netwerkverband. De kosten die bibliotheken maken voor bibliotheekvernieuwing zijn beperkt: tweederde van de bibliotheken schat de meerkosten in op minder dan 5% van de reguliere subsidie. Desondanks zijn bibliotheken van mening dat bij het wegvallen van rijks- en/of provinciale middelen voor bibliotheekvernieuwing het gevaar aanwezig is van stagnatie van het verdere proces van bibliotheekvernieuwing.

8. In hoeverre worden deze kosten gedekt door de vernieuwingsgelden die via de provincie beschikbaar worden gesteld?

Uit de interviews en door middel van de enquête is niet duidelijk geworden in hoeverre deze kosten worden gedekt door de vernieuwingsgelden die via de provincie beschikbaar worden gesteld. Deels worden deze kosten gefinancierd uit vernieuwingsgelden die via de provincie beschikbaar worden gesteld en deels uit incidentele gemeentelijke middelen.

9. Welke ontwikkelingen zien de basisbibliotheken met betrekking tot de implementatie van de resultaten van de vernieuwingsprojecten?

De basisbibliotheken zijn over het algemeen erg tevreden over de samenwerking in het provinciale netwerk, zowel voor wat betreft het samenwerkingsproces als de resultaten daarvan. De belangrijkste kanttekeningen bij het functioneren van de netwerksamenwerking hebben betrekking op het uiteen lopen van de gewenste in het netwerk te ondernemen acties en de inbedding van het netwerk in een bureaucratische provinciale setting. Marketing en een gezamenlijke ICT-structuur scoren hoog als agendapunten voor het netwerkverband. Bibliotheken met een zwak ontwikkelde backoffice, een laag eigen vermogen en een laag financieringsniveau hebben problemen om de resultaten van in het provinciale netwerk uitgevoerde vernieuwingsprojecten in de eigen bibliotheek te implementeren.

10. Welke structurele meerkosten hangen naar verwachting samen met de implementatie van de resultaten van de vernieuwingsprojecten?

Het gaat strikt genomen niet om de meerkosten van vernieuwing, maar om de hoogte van de reguliere subsidie, nu gemeenten geen additionele middelen voor bibliotheekvernieuwing beschikbaar stellen en bibliotheekvernieuwing in brede zin onderdeel is van de essentie van cultureel ondernemerschap (het aanpassen van het aanbod aan de vragen en behoeften van klanten). Bibliotheekvernieuwing is inherent aan de bibliotheek als culturele onderneming en is derhalve een continu proces, waarvan de kosten structureel onderdeel moeten uitmaken van de reguliere subsidies. Het onderscheid tussen incidentele en structurele kosten is dan ook moeilijk te maken. De incidentele kosten betreffen investeringen (bijvoorbeeld in ICT of zelfservice) die zich op termijn ook terug kunnen verdienen. Financiële knelpunten doen zich niet expliciet voor. Nu het verrichten van bovenlokale taken niet door gemeenten gesubsidieerd wordt, gaat het er eerder om dat (met name kleinere) bibliotheken niet steeds binnen het reguliere budget formatie kunnen vrijmaken om deel te nemen aan netwerken.

6.3 Conclusies

"Welke veranderingen in de (financiële) bedrijfsvoering van Brabantse basisbibliotheken zijn gerealiseerd als gevolg van schaalvergroting en netwerkvorming en in hoeverre treden (incidentele of structurele) knelpunten op als gevolg van de uitvoering van de vernieuwingsprojecten 2005-2007?"

Schaalvergroting en provinciale netwerkvorming hebben voornamelijk geleid tot een verdere digitalisering van de dienstverlening, marketingactiviteiten en een centralisatie van backoffice taken. Er hebben zich als gevolg van schaalvergroting en bibliotheekvernieuwing aanpassingen in de bedrijfsvoering voorgedaan, maar de efficiencyvoordelen in de vorm van kostenbesparingen, zijn kleiner dan vooraf gedacht.

Het kernprobleem bij basisbibliotheken wordt gevormd door hun beperkte mogelijkheden om vanuit de eigen middelen het bibliotheekvernieuwingproces gestalte te geven. De mogelijkheden verschillen echter. Bepalend in deze zijn vier factoren:

- 1 De gemiddelde subsidie per inwoner; deze is over het algemeen lager naarmate de subsidiërende gemeenten kleiner zijn.

- 2 De omvang van de overhead en backoffice; deze is over het algemeen geringer bij zelfstandige basisbibliotheken met een verzorgingsgebied van minder dan 45.000 inwoners hebben en bij basisbibliotheken die ontstaan zijn uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken.
- 3 De vermogenspositie; deze is over het algemeen te gering om zelf te investeren in bibliotheekvernieuwing. Daarnaast komt de technische complicatie dat basisbibliotheken die zijn voortgekomen uit een fusie vaak geen instellingsbreed vermogen mogen opbouwen, maar het vermogen moeten oormerken per deelnemende gemeente, zodat de gemeente met het geringste vermogen de mogelijkheden tot investeren bepaalt.
- 4 De reguliere financiering die geen rekening houdt met het feit dat een moderne basisbibliotheek niet alleen nieuwe producten moet leveren, maar ook aan andere eisen dient te voldoen, zoals certificering, deelname aan het digitale netwerk, marketing, HRM en klanttevredenheidsonderzoeken.

Het bovenstaande leidt ertoe dat kleine zelfstandige bibliotheken en basisbibliotheken die zijn voortgekomen uit een fusie tussen voormalige PBC-bibliotheken (in kleine gemeenten) problemen hebben met het op eigen kracht gestalte geven aan het bibliotheekvernieuwingproces en resultaten van de samenwerking in het provinciale bibliotheeknetwerk binnen de eigen organisatie te implementeren, en sterker, om het hoofd boven water te houden.

6.4 Adviezen

Lokaal en bovenlokaal investeren in blijvende bibliotheekvernieuwing

De bibliotheekvernieuwing is niet klaar. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat bibliotheekvernieuwing een continu proces is, dat in beginsel, nooit af is. Er dient daarom een cesuur te worden aangebracht tussen een situatie waarin het proces van bibliotheekvernieuwing moet worden aangejaagd en een situatie waarin bibliotheken zodanig zijn ingericht dat ze zelfstandig invulling geven aan de moderne, vraaggerichte en innovatieve bibliotheek. De aanjaagperiode is deels voorbij, nu een herstructurering van de lokale bibliotheken heeft plaatsgevonden en er basisbibliotheken zijn gevormd, en belangrijke stappen zijn gezet op het gebied van de digitale netwerk bibliotheek, marketing en kwaliteitsbeleid. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er zich aanmerkelijke ontwikkelingsverschillen voordoen tussen basisbibliotheken, waarbij zich een kopgroep vormt van grotere bibliotheken met een gemiddeld hoge subsidie per inwoner en die bij de start van de bibliotheekvernieuwing al zelf beschikken over een goed ingerichte backoffice en een staartgroep van bibliotheken die niet of in mindere mate scoren op de genoemde kenmerken van de bibliotheken in de kopgroep.

Een pasklare oplossing is niet eenvoudig te geven. Wel zal een oplossing uit meerdere van de volgende elementen moeten bestaan:

- Goed ondernemerschap aan de zijde van de bibliotheken zelf door nieuwe klantgroepen aan zich te binden, aanvullende middelen te verwerven, samenwerkingsrelaties aan te gaan met andere bibliotheken (al dan niet in de vorm van een verdere opschaling) en andersoortige organisaties.

- Verhoging van gemeentelijke subsidies (eventueel met verdere rijkshulp⁴) in combinatie met een wijze van subsidiëring op basis van diensten en producten waarbij rekening gehouden wordt met voorwaardenscheppende taken die eigen zijn aan de moderne basisbibliotheek;
- Een provincie die als regisseur de komende jaren blijft investeren in bibliotheekvernieuwing, bovenlokale taken en netwerksamenwerking en versterking van het gemeentelijk opdrachtgeverschap. De provincie heeft en houdt een belangrijke taak inzake de bovenlokale bibliotheekvernieuwing en heeft een zekere verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van een herkenbaar merk voor de bibliotheek. Burgers koesteren ten aanzien van bibliotheken die in een gezamenlijk netwerk opereren bepaalde verwachtingen waaraan iedere lokale bibliotheek moet beantwoorden. Daarin past geen beeld van een kopgroep en een staartgroep.

De provincie wordt dan ook geadviseerd om samen met de gemeenten die het aangaat een 'plan de campagne' te maken om de staartgroep naar het niveau van de kopgroep te brengen, zonder overigens de ontwikkeling van de kopgroep af te remmen. Dat impliceert een variabel ontwikkelingsbeleid waarbij de provincie samen met de desbetreffende gemeenten met name investeert in de leden van de huidige staartgroep. Het gaat om investeren en derhalve om een ontwikkelingsperspectief. De daarbij betrokken gemeenten dienen hun verantwoordelijkheid te nemen en samen met de provincie te investeren. Daarbij mag ook van bibliotheken een inspanning worden verwacht, bijvoorbeeld door samenwerkingsrelaties met andere bibliotheken aan te gaan, waarbij een eventuele verdere opschaling niet wordt geschuwd.

Verdergaande netwerkvorming in uiteenlopende gedaanten

De samenwerking in het netwerk levert voordelen op, maar dit is nog niet optimaal. Organisaties zouden bijvoorbeeld veel kunnen winnen door aanvullend op het provinciale netwerk, te participeren in regionale samenwerkingsverbanden die zich richten op meer operationele zaken, zoals het gezamenlijk opstellen van een ICT-plan, aan de hand daarvan hun informatiebehoefte bepalen en gezamenlijk een ICT-structuur realiseren die tegemoet komt aan de informatiewensen. Ook op het gebied van marketing en pr is nog veel winst te behalen door collectieve acties te ondernemen, voor het koppelen van de marketing aan het strategische beleid en interne beleidsprocessen, het ontwikkelen van marketinginstrumenten en het implementeren van deze instrumenten, niet alleen met het oog op kennisvermeerdering maar ook om attitudes te beïnvloeden die horen bij de cultuuromslag die in de sector gemaakt moet worden. Voorts kan worden gedacht aan centrale inkoop vanuit het netwerk ten behoeve van de aangesloten organisaties.

Uiteraard hoeft het netwerk niet beperkt te blijven tot het provinciale netwerk. Basisbibliotheken kunnen ook in een kleiner verband netwerken vormen. In een – nog beperkt - aantal gevallen gebeurt dit. Het gaat vooralsnog om operationele samenwerking op projectbasis (bijvoorbeeld zelfbediening).

Noot 4 In een recent verschenen rapport "Kosten van basisbibliotheken volgens de Richtlijn" (APE, juni 2007) wordt berekend dat de lokale bibliotheken samen € 111 miljoen extra aan middelen behoeven, waarvan € 85 miljoen voor huisvesting en € 26 miljoen voor de exploitatie.

Maar in een enkel geval wordt ook al gedacht aan de mogelijkheid om met meerdere basisbibliotheken tot de vorming van één collectie over te gaan of zelfs aan het vormen van een federatie als een alternatieve vorm voor (verdere) fusies. Basisbibliotheken kunnen efficiënter werken door structurele samenwerkingsverbanden aan te gaan om hun kwetsbaarheid te verkleinen of een schaal te organiseren die dingen mogelijk maakt die afzonderlijk niet te realiseren zijn, zoals het gezamenlijk aantrekken van een P&O-functionaris.