

The proof of the pudding....

methode ontwikkeling vorming basisbibliotheken

Piet Barendse
Rento Zoutman

The proof of the pudding....

methode ontwikkeling vorming basisbibliotheken

Amsterdam, 27 april 2005

Piet Barendse
Rento Zoutman

DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Relevante aspecten bij samenwerking	4
1.2	Voor wie is de methode bestemd?	5
1.3	Werkwijze en verantwoording	5
2	Context anno 2005: analyse proces tot nu toe	7
2.1	Vooraf	7
2.2	Rol overheden	7
3	Bevindingen naar aanleiding casuïstiek	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Bevindingen	9
3.3	Wat zie je soms?	11
3.4	Trek- of duwkracht	12
3.5	Positie PBC's / serviceorganisaties	13
3.6	Verschil in subsidieniveaus	13
4	Rekenmodel ontwikkeling basisbibliotheken	14
4.1	Vooraf	14
4.2	Uitgangspunten	14
4.3	Hoe om te gaan met verschillen in subsidieniveau?	17
4.3.4	Vereenvoudigd model berekening kosten basisbibliotheek	19
5	Conclusies en aanbevelingen	21
5.1	Conclusies	21
5.2	Aanbevelingen	23
	Bijlagen	
Bijlage 1	Acht cases bibliotheekvernieuwing	26
Bijlage 2	Amsterdams model	40

1 Inleiding

Sinds het verschijnen van het advies van de stuurgroep Meijer is de bibliotheekvernieuwing nu zo'n vijf jaren onderweg. De vorming van basisbibliotheken, regiobibliotheken of clusters is op verschillende plaatsen op gang gekomen. In enkele gevallen zijn deze basisbibliotheken al in formele zin tot stand gekomen door middel van een fusie, onder meer in Friesland en Brabant. Tegelijkertijd zie je op veel plekken stagnatie of maar moeizaam vorderen van samenwerking.

Geleidelijk groeit het inzicht in de factoren die het succes of het falen bepalen van het ontwikkelen van samenwerking tussen bibliotheken.

Voor het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing vormde dat de aanleiding om DSP-groep te vragen te onderzoeken wat al de ervaringen tot nu toe zijn, welke leereffecten er op treden voor bibliotheken en overheden die nog niet zo ver zijn. Daarmee zou een versnelling kunnen worden bereikt in het proces van bibliotheekvernieuwing. Het geheel staat immers onder een zekere tijdsdruk. Eind 2007 moet het traject van bibliotheekvernieuwing 'op de rails staan'.

De opdracht voor het onderzoek is op 14 december 2004 verstrekt aan DSP-groep en is uitgevoerd door Rento Zoutman en Piet Barendse.

Doel van de opdracht is om een methode te ontwikkelen voor de vorming van basisbibliotheken in een situatie waarin de subsidieniveaus van de deelnemende bibliotheken uiteenlopen.

De methode dient de ontwikkeling van regionale samenwerkingsverbanden te bevorderen en daarbij obstakels rond de financiering weg te nemen.

De toepassing en invulling van de methode moet resulteren in een plan van aanpak voor dit type samenwerkingsverbanden.

Daarbij spelen onder meer de volgende vraagstukken:

- De noodzaak om beleidsmatig, organisatorisch en financieel ruimte te creëren voor de noodzakelijke vernieuwingen in het bibliotheekwezen, onder meer zoals wordt beschreven in de landelijke richtlijnen die door VOB, VNG en procesbureau ontwikkeld worden.
- Cultuurverschillen tussen bibliotheken en tussen gemeenten.
- Verschillende wijzen en niveaus van bekostiging door gemeenten van lokale bibliotheken.
- Verschillende rechtsvormen van bestaande bibliotheken en samenwerkingsvormen (van volledige fusie tot vrijwillige samenwerkingsverbanden op ad hoc basis).

Gebruikers van de methode zijn de bestuurders en directies van lokale bibliotheken, personeel van bibliotheken, de gemeenten die bij de basisbibliotheek betrokken zijn en degenen die de samenwerking moeten helpen realiseren (kwartiermakers, adviseurs e.d.).

Voorop staat dat er geen 'blauwdruk' wordt gemaakt, maar een methode waarin met verschillende omstandigheden rekening wordt gehouden.

Voordat het onderzoek startte waren enkele hoofdproblemen onderkend:

- Verschillende wijzen en niveaus van bekostiging door gemeenten van lokale bibliotheken.
- De bibliotheekvernieuwing is door de betrokkenheid van drie bestuurslagen, 467 gemeenten en een nog groter aantal zelfstandige bibliotheken een zeer complex proces, waardoor alleen daarom al stagnatie zou kunnen optreden.
- De verschillen in beoogde en bestaande rechtsvormen van bibliotheken en samenwerkingsvormen (van volledige fusie tot vrijwillige samenwerkingsverbanden op ad hoc basis).

Aan de hand van interviews met betrokkenen bij processen van bibliotheekvernieuwing op verschillende plekken in Nederland zijn ervaringen en werkwijzen in beeld gebracht.

De selectie van de casussen van bibliotheekvernieuwing is tot stand gekomen in overleg met het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing. In totaal zijn er acht gekozen en daarnaast is ook gesproken met de bibliotheek in Amsterdam, omdat deze een systeem van werken heeft dat ook voor anderen instructief is. Aan één project wordt speciaal aandacht geschonken, omdat dit nog in de kinderschoenen staat: de beoogde samenwerking tussen de bibliotheken van Slochteren, Hoogezand – Sappemeer. mogelijk met de gemeente Haren. Daarin zullen de conclusies uit onze analyse alvast aan de praktijk getoetst worden en ingezet voor een advies ter plaatse. Dit project dient daarbij als pilot voor de toepassing van de opgedane inzichten. Omdat dit project een langere looptijd heeft wordt hierover hier niet gerapporteerd, maar in een separaat document.

1.1 Relevante aspecten bij samenwerking

Onze vooronderstelling is dat een aantal aspecten bij het analyseren van de verschillende gehanteerde werkwijzen van belang is. Het verschil in subsidieniveau is daar één van, tussen vele andere die de procesgang bepalen. We hebben de volgende groslijst van aspecten samengesteld:

- 1 Kwaliteitstoets van samenwerkende partners; organisatiestructuur, kwaliteit van het management en het bestuur (zo mogelijk aansluitend bij al uitgevoerde INK analyses).
- 2 Boekenonderzoek (= due diligence)¹ en uitkomsten van een benchmark bij het toetsen van de samenwerkingspartners.
- 3 Wijze van bekostiging door de overheden en de daarbij samenhangende subsidievoorwaarden van betrokken bibliotheken.
- 4 Arbeidsvoorwaarden en inspraakkeisen waaraan bij de planvorming moeten worden voldaan.
- 5 Randvoorwaarden door derden gesteld (onderwijs of eventueel andere sectoren, medegebruikers van panden en dergelijke).
- 6 Vaststellen van onderwerpen waarop samenwerking betrekking heeft inclusief de te realiseren doelen daarbij.

Noot 1 Een onderzoek naar alle aspecten van de bedrijfsvoering, die van belang zijn voor een compleet financieel en bedrijfseconomisch functioneren van een onderneming en die van invloed kunnen zijn op de continuïteit van die onderneming.

- 7 Juridische voorwaarden voor de samenwerking.
- 8 Opstellen van een begroting voor de basisbibliotheek.
- 9 Vooroverleg huidige en toekomstige financiers.
- 10 Uitstippelen van de besluitvorming rond de voorstellen.
- 11 Hulpconstructies bij het vormgeven van samenwerkingsrelaties (project-groep, kwartiermakermodel, tussentijdse besluitvormingsmomenten, enzovoort).

In de door ons onderzochte praktijken zal de daadwerkelijke betekenis van deze aspecten bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden in het kader van de bibliotheekvernieuwing moeten blijken. Uit de bevindingen zal ook blijken dat in deze lijst zaken ontbreken, zoals het belang van gezamenlijke visie ontwikkeling.

1.2 Voor wie is de methode bestemd?

Gebruikers van dit rapport kunnen zijn:

- bestuurders, zowel van de gemeenten als van de bibliotheken;
- directies van lokale bibliotheken;
- personeel van bibliotheken;
- ambtenaren van gemeenten die bij de basisbibliotheek betrokken zijn;
- degenen die de samenwerking moeten helpen realiseren (kwartiermakers, adviseurs e.d.).

Voorop staat dat er geen 'blauwdruk' wordt gemaakt. Er wordt een pragmatische methode ontwikkeld waarin met verschillende omstandigheden rekening kan worden gehouden en dubbel werk en waarmee meerdere malen 'het wiel uitvinden' kan worden voorkomen.

1.3 Werkwijze en verantwoording

Met in totaal acht bibliotheken of clusters van bibliotheken is gesproken. De ervaringen zijn daarbij geanonimiseerd. Dat is enerzijds gedaan om de partijen met wie wij gesproken hebben in staat te stellen om niet te hoeven verblijven bij niet-functionele omzichtigheid. Bovendien, dat is ons wel gebleken bij de rondgang, in elke analyse van het bibliotheekvernieuwingsproces zitten veel subjectieve elementen. Onzerzijds wilden we graag ruimte hebben, immers het gaat om een bewerking van de opinies uit het veld tot bruikbaar advies. Niet de individuele gevallen op zich, maar conclusies die in de praktijk waardevol blijken is ons streven.

De selectie van de casussen vond plaats in overleg met de opdrachtgever en na een belronde langs provinciaal coördinatoren, die overzicht hebben over de bibliotheekvernieuwing in hun regio. Op grond hiervan is geselecteerd, met als criteria: verschillen in subsidieniveau, spreiding over het land en de (vermoedelijke) aanwezigheid van relevante leerervaringen.

De samenwerking in de regio Slochteren / Hoogezand-Sappemeer mogelijk aangevuld met de gemeente Haren neemt in ons onderzoek een speciale plaats in. Deze casus zal hier niet worden uitgewerkt, maar als een afzonderlijk project waarin onze adviezen nog een rol kunnen gaan spelen, later worden gepresenteerd.

Tenslotte zullen aan het eind van dit rapport nog een aantal opmerkingen worden gemaakt die de individuele samenwerkingsrelaties overstijgen en die meer de structuur raken, zoals die nu wordt gebruikt voor het realiseren van de bibliotheekvernieuwing.

De analyse in dit rapport zal zich niet alleen toespitsen op de financiering, maar er zullen ook verbanden worden gelegd met het proces, met de vakinhoudelijke ontwikkeling en met veranderkundige aspecten van de bibliotheekvernieuwing, in het bijzonder de manier waarop met de grote verscheidenheid aan actoren wordt omgegaan.

Leeswijzer

Na de inleiding (hoofdstuk 1) waarin we ons analysemodel en aanpak verantwoordt gaan we kort in op de context van bibliotheekvernieuwing en de rol van de overheden (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 gaat over de ervaringen die zijn opgedaan met bibliotheekvernieuwing in acht regio's. De beschrijving van deze cases treft u aan in bijlage 1. In bijlage 2 is kort weergegeven hoe het Amsterdams systeem werkt.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de gehanteerde rekenmodellen en geven we aan hoe omgegaan kan worden met verschillen in subsidieniveau, de primaire vraag die aan deze rapportage ten grondslag ligt. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

De verschillende werkwijzen rond vorming van basisbibliotheken worden in dit onderzoek naast elkaar gelegd, de overeenkomsten en verschillen opgespoord, waarna deze worden geanalyseerd en van een advies voorzien. Uiteindelijk worden ze samengevat in twee ideaaltypen, die globaal model staan voor alle vormen van samenwerking en bibliotheekvernieuwing). De afronding vindt plaats door middel van een kort gecompriemd advies waarin de 'do's en don't's' worden samengevat, speciaal bestemd voor degenen die vooral geïnteresseerd zijn in de praktische toepassingen van dit rapport. Dit advies is vervat in een apart document dat u kunt vinden op de website van het procesbureau www.bibliotheekvernieuwing.nl.

2 Context anno 2005: analyse proces tot nu toe

2.1 Vooraf

Bij de start van deze opdracht was reeds duidelijk dat er sterk wisselende snelheden zijn bij de voortgang van de bibliotheekvernieuwing. Stagnatie werd afgewisseld met succes; er was een gemengd beeld. Het verschil in subsidieniveau tussen de samenwerkende partijen werd daarbij als een belangrijke oorzaak onderkend. Dat was echter lang niet de enige factor die tot stagnatie aanleiding gaf.

Het gehele proces van bibliotheekvernieuwing is in zijn complexiteit met drie bestuurslagen, rijk, provincie en gemeenten en met afzonderlijke instituten als provinciale bibliotheekcentrales, de bibliotheken (het merendeel zelfstandige rechtspersonen), de VOB, VNG, IPO en anderen een zeer complexe stelselwijziging. Er is daarbij gekozen om veel vrijheidsgraden aan elk van de onderscheiden partijen toe te kennen; vooral aan de provincies, de gemeenten en de bibliotheken.

Niet juridisch bindende convenanten geven de speelruimte aan, zoals het Koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk en de aanvulling hierop. Vooral de gemeenten zullen in de toekomst via een actief opdrachtgeverschap het stuur in handen krijgen. De extra financiële middelen die het rijk ter beschikking stelt dienen daarbij als smeermiddel van het proces. Door interventie van het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing wordt een grote hoeveelheid informatie ter beschikking gesteld die partijen ten dienste staan om het proces in te richten en de bibliotheekvernieuwing tot een succes te maken. Deze rapportage maakt onderdeel uit van het streven om via uitwisseling van kennis en informatie het proces te bespoedigen.

2.2 Rol overheden

Het *rijk* heeft altijd een zware verantwoordelijkheid genomen voor het stelsel. Door de beschikbaarstelling van middelen en door procesverantwoordelijkheid te nemen voor de bibliotheekvernieuwing fungeert het rijk als aanjager voor de bibliotheekvernieuwing.

De rol van de *provincies en de provinciale bibliotheekcentrales*, opgericht als provinciaal steunpunt voor alle bibliotheken in het provinciale verzorgingsgebied en meer specifiek voor de kleinere kernen van de bibliotheekinfrastructuur, is daarbij in onze ogen tot nu toe onderbelicht gebleven. In sommige gevallen spelen de provincies een cruciale en sturende rol, in andere omstandigheden ziet men een zeer terughoudende rol. Daar provincies op het kruispunt zitten van de verdeling van middelen en bibliotheekcentrales of service organisaties direct door de provincie aangestuurd worden, vonden wij het belangrijk om in de casussen na te gaan welke feitelijke rol men speelde in het proces van bibliotheekvernieuwing.

In het rapport van de stuurgroep Meijer, stond reeds omschreven welke rollen idealiter van de verschillende partijen worden verwacht. Wij citeren:

"De stuurgroep vindt het van belang dat elke gemeente een rechtstreekse opdrachtrelatie heeft met haar basisbibliotheek, dat wil zeggen niet via een intermediaire organisatie als de Provinciale Bibliotheek Centrale. (pag. 26)

“Van de PBC’s wordt verwacht dat:

- *Zij in de goede samenwerking met de provincie en de betreffende gemeenten de vorming van basisbibliotheken binnen hun verzorgingsgebied actief ondersteunen.*
- *Zij in overleg met collega PBC’s een deel van de eigen organisatie omvormen tot een regionaal facilitair bibliotheekbedrijf.*
- *Het procesbureau verantwoordelijk is voor het opzetten van de transitie-aanpak, het stimuleren van de uitvoering en het monitoren van de voortgang.”*

Er is destijds voorondersteld dat het proces een doorlooptijd van circa drie jaren zou beslaan na besluitvorming over het advies van de stuurgroep Meijer. Provinciale bibliotheekcentrales werden in de perceptie van Meijer (deels) omgevormd tot serviceorganisaties.

De verantwoordelijk voor de daadwerkelijke realisatie voor de bibliotheekvernieuwing ligt bij de *gemeenten* terwijl de *provincie* de regierol heeft voor intergemeentelijke samenwerking, planbeoordeling en planontwikkeling op basis waarvan de financiële middelen worden verdeeld.

In de Aanvulling Koepelconvenant 'Herstructurering openbaar bibliotheekwerk' zijn de complementaire rollen van provincie (regie) en gemeente (opdrachtgeverschap) nader ingevuld. De provincie werkt via de marsrouteplannen aan de bibliotheekvernieuwing, de gemeenten doen dit via vierjaarlijkse vernieuwingsafspraken met de bibliotheek en andere betrokken instellingen².

De gemeenten dienen daarbij de rol van opdrachtgever (van bibliotheekdiensten aan het publiek) te gaan vervullen. In het proces van bibliotheekvernieuwing is het van belang in de gaten te houden of het gemeentelijk opdrachtgeverschap op een adequate manier wordt ingevuld.

Immers als belangrijkste financier en als bestuurslaag die het meest inhoud kan geven aan de verbinding van de bibliotheekvernieuwing met het lokaal beleid is juiste het goed opdrachtgeverschap van de gemeente van doorslaggevende betekenis voor het welslagen van de basisbibliotheek. De regierol van de provincie zou zich ook vooral hieraan een bijdrage moeten leveren onder meer door het stimuleren van de samenwerking.

Noot 2 Aanvulling Koepelconvenant Herstructurering openbaar bibliotheekwerk, 2004.

3 Bevindingen naar aanleiding casuïstiek

3.1 Inleiding

Op acht plekken in Nederland hebben wij gesprekken gevoerd met procesbegeleiders, kwartiermakers of (beoogd) directeuren van basisbibliotheken. In elke casus zijn wij de volgende zaken nagegaan:

- Wat is de uitgangssituatie (kerngegevens zoals het aantal participanten, historie van de samenwerking en dergelijke)?
- Welke stappen zijn gezet in het proces om te komen tot een basisbibliotheek? (met gebruik van onze checklist met aspecten, zie paragraaf 1.1 hiervoor). Welke knelpunten komt men hierin tegen?
- Hoe is in dat kader omgegaan met verschillen in subsidie? (gerelateerd aan andere al dan niet financiële aspecten)?
- Wat zijn de (te verwachten) resultaten?

Omvang, aantal participanten en procesgang lopen per casus uiteen: er is een grote variëteit. Tegelijkertijd zijn er herkenbare elementen die in elk proces terugkomen. In bijlage 1 van de rapportage treft u de beschrijvingen van acht verschillende casussen aan. Wij hebben deze geanonimiseerd omdat op deze wijze alle informatie per casus het makkelijkst op tafel kwam, ook waar processen moeizaam verlopen.

In de beschrijvingen die hierna volgen komt per casus telkens aan de orde:

- de uitgangssituatie, aantal inwoners, participerende bibliotheken, historie;
- de gehanteerde rekenmethode;
- het proces;
- een korte evaluatie van de casus.

Een aparte en niet anonieme plek wordt ingenomen door de gemeente Amsterdam, die een transparant met goed werkend systeem van afspraken heeft met de stadsdelen. Dit is beknopt beschreven in bijlage 2.

Hierna gaan wij in op de bevindingen naar aanleiding van de casuïstiek, waarna wij er in het volgend hoofdstuk conclusies en aanbevelingen aan verbinden.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Wat komt overal voor?

In alle gevallen werkt men met:

- A *De startbijeenkomst*: het markeren van het startmoment is het eerste zichtbare element in het proces van bibliotheekvernieuwing en samenwerking. De uitkomsten daarvan dienen vaak om een eerste intentie uit te spreken, afspraken te maken over de manier waarop het proces moet worden ingericht

- B *Een intentieverklaring*, die is niet altijd schriftelijk. De belangrijkste uitgangspunten worden daarin vastgelegd zoals:
- Geen bezuinigingen gedurende een x aantal jaren.
 - Budgettaire neutraliteit (na realisatie van tenminste het instapniveau, daar koerst men in de meeste casussen op).
 - Afspraken over de wijze en het moment waarop het instapniveau wordt gehaald.
 - Uitspraken over wel of niet handhaven van het huidige niveau van dienstverlening ((aantal vestigingen, bibliobus standplaatsen, openingsuren, collectieprofiel, overige diensten).
 - Afspraken over de minimumfuncties die in de backoffice zullen worden/zijn opgenomen.
 - Afspraken over procesinrichting inclusief momenten van terugkoppeling en besluitvorming.
- C *Instellen stuurgroep en projectgroep* (niet altijd afzonderlijk). De samenstelling en taakstelling is van grote betekenis voor het slagen van het proces. Soms zaten alle bestuurders of een delegatie van de bibliotheekbesturen en gemeentebesturen in de stuurgroep en de directeuren van de bibliotheken in de projectgroep.
- D *De stuurgroep treedt op als opdrachtgever* van de projectgroep en dient als bestuurlijke bovenbouw en als voorportaal voor bestuurlijke besluitvorming. Dat is de algemene structuur. In onze voorbeelden treedt de stuurgroep in een aantal gevallen vooral op voor het creëren van draagvlak en vindt er weinig sturing plaats.
- E *Communicatie met de direct betrokkenen*. Daartoe behoren in de eerste plaats de medewerkers, maar ook vrijwilligers, die vooral in de kleinere kernen van doorslaggevende betekenis zijn.
- F Nodig is *vertrouwen tussen de belangrijkste actoren*. In sommige gevallen wordt dit opgebouwd doordat er een persoon / procesbegeleider is die dat vertrouwen geniet of dat men elkaar al eerder in samenwerking heeft gevonden. In andere gevallen wordt dit tijdens het proces gevestigd, soms door direct knopen door te hakken rond knelpunten, soms door deze knelpunten te 'parkeren' en op een later, meer geschikt moment op te lossen.
- G Er moet een *redelijk gedeelde visie zijn rond (globale) uitgangspunten / posities*, bijvoorbeeld wanneer het gaat over het niveau van dienstverlening en over de rol van professionals en vrijwilligers. Gezien het belang van vrijwilligers in veel bibliotheken verdient het aanbeveling een bewust vrijwilligersbeleid te voeren.
- H Na het vaststellen van randvoorwaarden voor samenwerking zie je dat het *accent eerst ligt op de bibliotheken zelf*: zij zijn de belangrijkste kracht in het ontwikkelen en invullen van het plan voor samenwerking.
- I *Boekenonderzoek (due diligence)*. Er is om vertrouwen te creëren beslist noodzakelijk om na te gaan of er geen 'lijken in de kast' zitten. Een boekenonderzoek blijkt tot de standaardprocedure te behoren. Dat heeft vooral betrekking op de balanspositie van de partijen³. Huisvesting wordt voor zover het de huurovereenkomst van de frontoffices betreft overal

Noot 3 Ook kan worden volstaan met een uitspraak dat tegenvallers, die na fusiedatum ontstaan, voor rekening blijven van de oude rechtspersoon, respectievelijk de gemeente die, als er sprake is van een negatief vermogen, uiteindelijk toch de consequenties voor zijn rekening krijgt.

buiten beschouwing gelaten. Dat betekent in de praktijk dat de gemeenten de huisvestingskosten van de frontoffices voor hun rekening nemen. Wel wordt vaak het meerjarige onderhoudsprogramma (voor het groot onderhoud) zichtbaar gemaakt om er van verzekerd te zijn dat via de budgettaire vertaling in de gemeentebegroting de nieuwe basisbibliotheek verzekerd kan zijn van een meerjarig ongestoord gebruik van het pand. Daarvoor is noodzakelijk dat er in het meerjaren onderhoudsprogramma een stelpost wordt opgenomen voor periodiek noodzakelijke aanpassingen aan in de richting van het pand om tegemoet te kunnen komen aan nieuwe gebruikerseisen.

3.3 Wat zie je soms?

- Bij grote verschillen in subsidie / dienstverlening wordt gewerkt met een *groeimodel*, waarbij de 'achterblijvers' gefaseerd kunnen instromen. Die groeien dan toe naar het instapniveau, om geleidelijk een redelijke bijdrage aan back office te kunnen leveren. Soms wordt deze fase ingevuld met een romp backoffice en een groeipad naar een volwaardig backoffice, waarvan de functies en de noodzakelijke formatie vooraf worden vastgelegd.
- Ook na het ingroeien, kan er sprake zijn van verschillen: in enkele casussen traden die op. Er zijn in de praktijk maar twee keuzemogelijkheden, te weten het variëren van de omvang van openstelling van de frontoffice óf het variëren van het beroep van de frontoffice op de backoffice. We zien in de door ons onderzochte praktijk alleen de eerste keuzemogelijkheid gehanteerd. In één geval werden de verschillen in de bijdrage aan de kosten van het backoffice tijdelijk voor lief genomen (een soort van solidariteitsheffing).
- In sommige regio's is de schaal / professionele bemensing te klein om samen een voldoende backoffice te organiseren. Dan is men aangewezen op externe inkoop of op samenwerking met andere, omliggende regio's, zonder dat van samenvoeging in juridische zin sprake is. De constatering dat men te klein is voor een volwaardige backoffice wordt in de door ons onderzochte praktijken niet gemaakt. In één geval gaat men na het mislukken van de fusie onderzoeken of diensten die normaal in de backoffice horen, elders kunnen worden ingekocht.
- Er is verschil in de mate van detaillering van de invulling van de organisatie van een nieuwe basisbibliotheek. In sommige processen zie je een globale opzet waarna men aan de slag gaat en 'werkende weg' elkaar vindt. Voorkomende knelpunten worden gedurende het proces opgelost. In andere moet er veel meer - ook ten behoeve van onderhandelingen - in detail worden uitgewerkt. Het hangt af van de complexiteit van de betreffende regio en de relatie tussen de nieuwe partners af welke weg gekozen kan worden. Meer vertrouwen levert minder papier op. Het creëren van draagvlak en 'commitment' is in elk geval nodig.
- Wanneer er voorafgaand aan vorming van een basisbibliotheek al samenwerking op onderdelen was, vergemakkelijkt dit het proces aanzienlijk.

3.4 Trek- of duwkracht

Uit alle casussen wordt duidelijk dat het proces gebaat is met een samenbundeling van energie en een duidelijke tijdshorizon, die niet te ver weg ligt. Die energie kan komen uit de direct bij het proces betrokken participanten (trekkracht) of van buitenaf via de PBC / serviceorganisatie, provincie of anderen (duwkracht). In het meest gunstige geval is sprake van beide.

Trekkracht

In de onderzochte gevallen, was in vrijwel alle succesvolle casussen, duidelijk *trekkracht* aanwezig, bijvoorbeeld wanneer één grotere bibliotheek in staat was of werd gesteld om het initiatief te nemen. In twee gevallen was al helder wie de uiteindelijke directeur zou worden, die ook van meet af aan als kwartiermaker van de nieuwe organisatie kon optreden. Dat levert ons inziens een aanzienlijk voordeel op, doordat direct helder is hoe de verhoudingen liggen. (Ook in het geval waarin vooraf duidelijk wordt gemaakt dat de kwartiermaker juist *niet* de beoogde directeur is, ontstaat trouwens een zelfde soort duidelijkheid in het proces.) De bibliotheken en gemeenten moeten wel expliciet worden uitgedaagd om daarover een uitspraak te doen. In principe moet in de projectgroep de trekkracht aanwezig zijn of worden gemobiliseerd om het traject van bibliotheekvernieuwing en samenwerking (die in verband als een eeneiige tweeling worden beschouwd) met succes te kunnen afronden.

Belangrijkste aanbeveling die wij daarbij willen doen: mobiliseer zoveel mogelijk ook de expertise van de medewerkers en organiseer rond bepaalde thema's van de bibliotheekvernieuwing taakgroepen die onderdelen uitwerken, faciliteert de taakgroepen vanuit de projectgroep en zorg voor goede procesbegeleiding.

Duwkracht

Wanneer er geen duidelijke trekker is, dan kan de provincie of PBC een belangrijke rol spelen als duwer. In een enkel geval waarbij de trekkracht vanuit de samenwerkende bibliotheken in onvoldoende mate aanwezig was is door de PBC deze rol vervuld met een stevige externe procesbegeleiding. Dat heeft geleid tot èn een degelijke aanpak èn een grote mate van betrokkenheid bij het proces. De professionaliteit van het procesmanagement heeft in dat geval een uitstekende en ook voor anderen heel bruikbare ervaring opgeleverd⁴.

Duwkracht kan ook voortkomen uit andere externe factoren, zoals de gemeentelijke herindeling (uit een der casussen blijkt dat dit echter ook het proces ernstig kan vertragen wanneer de gemeentelijke herindeling niet van de grond komt).

Belangrijk is verder nog de duwkracht die kan uitgaan van de financiering van de planvorming en andere knelpunten in het planproces. Waar een nauwe relatie wordt gelegd tussen het planproces en de marsrouteplannen kan een grote impuls worden gegeven aan de voortgang. Soms moeten partijen daaraan de impuls ontlenen om aan de slag te gaan. Door een passieve houding in de geest van: "als u een plan indient dan zul-

Noot 4 Het was bovendien door de omvang en hoeveelheid participanten in het proces een complex voorbeeld, dat voor derden goed bruikbaar lijkt.

len wij (provincie) wel beoordelen of het past in de marsrouteplannen”, kan een voor het planproces niet-functionele afstand ontstaan tussen het planmakers en de beoordelaars.

3.5 Positie PBC's / serviceorganisaties

De positie, rol en taken van de PBC's of service organisaties is in verandering en verschilt per provincie. In de casussen zien wij in die rol soms een soort tweeslachtigheid. Enerzijds zijn de PBC's facilitair bedrijf van de huidige bibliotheken en willen zij hun dienstverlening continueren in al of niet gewijzigde vorm. Daarmee zijn zij direct belanghebbende, met een voor het planproces onduidelijke en daarbij soms een remmende rol. Dat wordt nog versterkt door het feit dat zij soms werkgever zijn van een aanzienlijk deel van het bibliotheek personeel. Om die reden kunnen zij belang hebben bij de status quo. In twee provincies heeft dat tot de conclusie geleid dat de PBC's, naast hun taak als netwerkorganisatie en werkgeverschap van het bibliotheekpersoneel, de functie van backoffice willen vervullen. De middelen voor bibliotheekvernieuwing worden in die omstandigheid vooral aangewend voor training en scholing en netwerktaken. In één enkel geval zijn middelen aangewend voor de opleiding van clustermanagers terwijl de gemeenten zelf nog niet in staat waren vast te stellen of er wel clusters moesten komen. Wat in zo'n geval van het voor het proces van bibliotheekvernieuwing essentiële opdrachtgeverschap van gemeenten terecht komt is dan de vraag.

3.6 Verschil in subsidieniveaus

Een thema dat mede de aanleiding vormde om het onderzoek te doen naar bad en best practices is de vraag hoe in de praktijk wordt omgegaan met verschillen in subsidieniveaus tussen gemeenten. De gedachte was dat dit een belangrijk knelpunt vormde bij de voortgang van de samenwerking tussen bibliotheken. Uit de casuïstiek komt naar voren dat naast dit subsidieniveau in de praktijk ook enkele andere financiële aspecten cruciaal zijn, te weten:

- eventuele tekorten op bestaande exploitatie van deelnemende bibliotheken;
- weerstandsreserves;
- bestemmingsreserves, met name voor onderhoud gebouwen;
- indexering van subsidies door de gemeenten.

Op een enkele uitzondering na accepteert men de voorwaarde dat in ieder geval het instapniveau gehaald dient te worden. Wanneer er dan nog grote verschillen zijn, dan worden verschillende wegen bewandeld:

- De achterblijvers krijgen de gelegenheid om in enkele jaren het verschil te overbruggen (soms ook om naar het instapniveau te groeien).
- De verschillen in dienstverlening worden benoemd en geaccepteerd.
- De verschillen zijn zo groot dat basisbibliotheekvorming lastig / onmogelijk wordt. Wij hebben het in de casuïstiek nog niet aangetroffen, maar dit zou kunnen inhouden dat een bibliotheek buiten de basisbibliotheek blijft, maar bijvoorbeeld wel diensten afneemt.

4 Rekenmodel ontwikkeling basisbibliotheken

4.1 Vooraf

In dit hoofdstuk bieden wij een handreiking bij het analyseren van de financiële positie van bibliotheken die samen een basisbibliotheek willen vormen. Daarvoor is al het nodige aan basismateriaal gemaakt:

- Een notitie over de budgetsubsiëring van basisbibliotheken.
- Een standaard rekeningschema van NBLC / VOB.
- Beschrijving van de functies van een basisbibliotheek, uitspraken over normbedragen voor bibliotheekvernieuwing, voor de formatie van bibliotheken, enzovoort.

Hier geven wij de weg aan langs welke men kan komen tot een transparante manier van kostenberekening. Belangrijk doel daarvan is om de gemeente in staat te stellen haar opdrachtgeverrol te kunnen vervullen en tevens budgettair een methode aan de hand te doen om financieel en organisatorische ruimte te creëren voor de noodzakelijke bibliotheekvernieuwing.

Daarbij bewandelen wij de volgende weg:

- 1 Samenvoeging van alle beschikbare structurele middelen van de samenwerkende partijen.
- 2 Uitgaan van het bestaande subsidieniveau met uitsluiting en oormerking van de huisvestingskosten.
- 3 Opbouwen van een globaal ideaalbeeld van hoe de organisatie eruit moet zien, op basis van een toedeling van functionaliteiten aan backoffice en frontoffice (ongeacht de vraag of de functies wordt ingekocht dan wel in eigen beheer worden uitgevoerd).
- 4 Ontwikkelen van een methode van kostendoorrekening van de indirecte kosten aan de kostendragers (= producten) met een helder maar globaal onderscheid tussen de kosten/opbrengsten van back- en frontoffice. De methode van doorrekening behelst dus het verdelen van alle kosten, exclusief de huisvestingskosten over gedefinieerde eindproducten met behulp van verdeelsleutels.

4.2 Uitgangspunten

Uitgangspunten die wij hanteren zijn:

- Status-quo voor het huidige subsidieniveau (voorlopig).
- Een basisbibliotheek met redelijk uitgekristalliseerde functies.
- Geen opname van huisvestingskosten.
- Bijdrage van vrijwilligers aan exploitatie blijven buiten beschouwing
- Managementondersteunende (staf)functies behoren tot de backoffice.

- Optimale grootte van samenwerkingsverband van verzorgingsgebied van circa 100.000 inwoners (voor deze optimale grootte zijn overigens geen bewijzen⁵).

Ook voor een basisbibliotheek zal blijken dat bij onvoldoende omvang de voordelen van samenwerking en fusie te gering zijn om zinnig deel te nemen aan de bibliotheekvernieuwing zoals die nu in gang is gezet.

In de praktijk tot nu toe blijkt dat er voor de formering van een basisbibliotheek circa 35% van de totale formatie nodig is om een adequaat niveau van dienstverlening door de backoffice te realiseren. Dit percentage geldt als een eerste richtingsgetal.

Dit percentage is geen absoluut gegeven, maar is afhankelijk van waar men de scheiding aanbrengt tussen managementondersteunende en facilitaire functies enerzijds (samen vormend de backoffice-functies) en de frontoffice-functies, die te maken hebben met de directe dienstverlening aan het publiek, anderzijds.

In bijstaand kader worden functies weergegeven, met daarbij de scheiding tussen frontoffice en backoffice. Door de formatieomvang en materieel budget toe te wijzen aan deze functies ontstaat zo een evenwichtig inzicht in de vraag wat redelijkerwijs het kostenniveau zou moeten zijn.

Daarbij blijven nog voldoende keuzemogelijkheden over binnen dit model:

- Over de vraag of functies in eigen beheer worden uitgeoefend dan wel kunnen worden uitbesteed. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre de provinciale bibliotheekcentrales diensten blijven aanbieden en tegen welke prijs zij dat doen. De keuze kan worden bepaald aan de hand van criteria als doelmatigheid en kosten van dienstverlening, te maken door de basisbibliotheek.
- Over de vraag waar bepaalde functies het best kunnen worden uitgeoefend (back- of frontoffice) kan ieder zijn eigen beslissing nemen. Zo kan het bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn om een functie als dienstverlening aan specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld de schooljeugd) centraal of juist decentraal aan te bieden. Dit type keuzen moeten in het proces nadrukkelijk worden gemaakt op basis van eigen inzichten over doelmatigheid en het gewenste niveau van dienstverlening.
- Aard van de verdeelsleutels van indirecte kosten/opbrengsten over producten.

Noot 5 In de Handreiking Schaalgrootte van het Procesbureau stelt men dat er verschillende overwegingen zijn voor de schaalgrootte, van bedrijfseconomische tot aansluiting bij bestuurlijke regio's, de gewenste mate van samenwerking en de mogelijkheid de bibliotheek te laten samengaan met lokale instellingen. Een schaal van tussen de 80.000 en 120.000 wordt om uiteenlopende redenen als richtpunt genoemd.

Backoffice functies

Managementondersteunende functies

- algemeen management en managementondersteunende informatievoorziening
- personeelszaken inclusief Arbofunctie
- financiële administratie incl. salarisadministratie
- administratie leden
- planning en control, managementrapportages, jaarrekening, begroting, accountantscontrole, rekening en verantwoording
- marketing en publiciteit
- fondswerving en ontwikkeling ondernemerschap

Bibliotheekinhoudelijke staffuncties

- collectievorming en beheer
- steunfunctie specifieke doelgroepen (scholen, wetenschappelijke steunfunctie, dienstverlening gehandicapten)
- mediatheek
- ontwikkeling en ondersteuning dienstverlening

Facilitaire steunfuncties

- ICT
- gebouwonderhoud
- huisvesting
- schoonmaken
- beveiliging
- verzekeringskwesties

Frontoffice functies

Alle functies verbonden met directe dienstverlening aan klanten (met uitzondering van te selecteren diensten aan specifieke doelgroepen):

- baliefunctie
- uitlenen
- informatiefunctie ook overheidsinformatie)
- culturele informatievoorziening
- leeszaalfunctie
- ontmoetingsfunctie
- uitvoering cultureel programma
- locatiemanagement

De splitsing in back- en frontoffice is een eerste schema waarlangs samenwerkende partijen kunnen beslissen waar deze functies in de organisatie het best kunnen worden uitgeoefend. Waarbij de uiteindelijke doelen, een op lange termijn beter voorzieningenniveau en het vergroten van de efficiency, in het oog moet worden gehouden⁶.

4.3 Hoe om te gaan met verschillen in subsidieniveau?

Hierna gaan wij eerst in op verschillende manieren waarop in de door ons geanalyseerde gevallen wordt omgegaan met verschillen in subsidieniveau. Daarna geven wij aan hoe het kostenniveau van de basisbibliotheek in beeld gebracht kan worden en vertalen wij dit in een concrete kostenverdeelstaat.

4.3.1 Verschillen in subsidie

In ons onderzoek zijn wij de volgende financiële niveaus tegengekomen waarop samenwerking en fusie gebaseerd werden.

- 1 Het instapniveau is gerealiseerd, er is voldoende structurele basis voor stichting van een basisbibliotheek: geen probleem.
- 2 Het instapniveau is gerealiseerd maar er is (nog) geen voldoende basis voor stichting van een basisbibliotheek: bijpassen of ambities bijstellen: mogelijk op termijn optredende certificeringproblemen kunnen tijdelijk genegeerd worden (discussie wellicht later opnieuw voeren).
- 3 Het instapniveau wordt door sommige partijen gehaald door anderen nog niet: groeimodel waarbij instapniveau wel wordt gehaald met vastleggen van data waarop instapniveau wordt gehaald⁷. De basisbibliotheek en in het bijzonder de inrichting van de backoffice, komt volgens het groeimodel. De vraag die daarbij moet worden beantwoord is of de tijdelijke verschillen in subsidiebijdragen voor lief genomen of vertaalt zich dat naar verschillen in gebruik van de voorzieningen van de basisbibliotheek en met name van de backoffice.
- 4 Het instapniveau wordt door sommige gemeenten gehaald en door anderen niet, ook niet op langere termijn. Degenen die het instapniveau halen gaan samen verder met het vormen van de basisbibliotheek, degenen die niet kunnen aansluiten gaan vrijwillige samenwerkingsverbanden aan met elkaar of met de te stichten basisbibliotheek op onderdelen bijvoorbeeld op het gebied van ICT of collectievorming, of werk voor specifieke doelgroepen tegen betaling van de integrale kostprijs. Daarmee vallen zij conform de landelijke afspraak buiten het kader voor certificering bibliotheken en rijkssubsidie, waarin het instapniveau als minimum is gedefiniëerd.

Noot 6 In de richtlijn voor basisbibliotheek onderscheidt de VOB de verschillende inhoudelijke functies en splitst deze uit in dimensies als collectie, netwerken, personeel en gebouw. Per dimensie geeft men aan wat nodig is om op het niveau van de basisbibliotheek te kunnen opereren. De wijze waarop de functies binnen de basisbibliotheek worden georganiseerd kan variëren.

Noot 7 In de Aanvulling op het Koepelconvenant is afgesproken dat gemeenten die het instapniveau nog niet halen maar dat wel willen gaan doen dat binnen twee jaar zullen bereiken. 2007 is het jaar waarin dat uiterlijk gerealiseerd moet zijn.

4.3.2 Het kostenniveau van de basisbibliotheek

Er is een aantal kengetallen in omloop over de kosten van een basisbibliotheek. Deze leveren weliswaar altijd discussie op maar kunnen niettemin goed gebruikt worden bij het opnieuw inrichten van de organisatie. Een waterdichte omschrijving wat exact tot een basisbibliotheek behoort wordt in de praktijken die wij hebben onderzocht niet gemaakt.

Enkele kengetallen bieden mogelijk houvast bij de financiële en organisatorische onderbouwing van de vorming van de basisbibliotheek:

- Ruim 30% van de totale personeelsformatie wordt gebudgetteerd voor de start van de functies van de backoffice van de basisbibliotheek, dat houdt in een hergroepering van het bestaande langs het onderscheid back- en frontoffice. In een van de casussen ging het om een relatief grote organisatie van ruim 100fte, met een verzorgingsgebied van 450.000 inwoners. Het grof gehanteerde kengetal dat circa 0,35 fte per 1.000 inwoners voor bibliotheekvoorziening beschikbaar moet zijn, werd in dit geval ruim niet gehaald, zonder dat daarmee de stichting van de basisbibliotheek werd gefrustreerd.
- Op onze ronde werd getwijfeld aan de vraag of een optimale grootte wel in de buurt van eerder voorspelde 80.000 tot 120.000 inwoners lag. Sommigen spraken de verwachting uit dat er uiteindelijk een grotere schaal noodzakelijk is om effectief de toekomstige ontwikkelingen aan te kunnen.
- In de door ons onderzochte praktijken is het noodzakelijk gebleken om tot een vergroting van de omvang van de backoffice te komen om de bibliotheekvernieuwing te kunnen realiseren. Dat gaat in de praktijk ten koste van de formatie die beschikbaar komt voor de frontoffice. De dienstverlening kan alleen op peil blijven door het toepassen van ICT en concepten als zelfservice.
Die weg lijkt onvermijdelijk, in één geval is al een uitgewerkte toekomstige formatie berekend waarbij de formatie van de backoffice circa 30% stijgt ten koste van de frontoffice.
- Andere mogelijke kengetallen ten aanzien van de formatie (functies):
 - de norm voor P&O formatie is 0,8% van de totale formatie (1 fte per 125 medewerkers);
 - de norm voor financiële administratie is circa 2,5% (incl. salarisadministratie);
 - voor ICT is de norm circa 4% van de totale formatie;
 - voor PR, voorlichting en marketing is de norm circa 2%;
 - voor beleidsondersteuning, gebouwbeheer en administratieve ondersteuning samen is de norm circa 3%.Deze functies samen maken ongeveer 12% van de totale formatie uit.
- Voor inhoudelijke vernieuwing wordt 7% van het totale budget gedefinieerd als streefniveau; er is geen aanleiding hier anders over te denken.
- Kosten huisvesting (is sterk afhankelijk van de lokale situatie, en de vraag of wel of geen marktconforme huur wordt berekend maar is grof te verdelen over € 80,- voor schoonmaken, klein onderhoud, energie en verzekeringen en € 100,- voor het fysieke gebouw (huur, grote onderhoud en verzekeringen).
- Kengetallen voor collectieomvang, aanschafkosten per band, percentage vervanging enzovoort.

Het *Amsterdamse model* (zie bijlage 2) leert dat het belangrijker is om met prestatie-indicatoren te werken die betrekking hebben op het niveau van de dienstverlening, zoals:

- percentage deelname aan de bibliotheek (eventueel per doelgroep);
- aantal bezoekers per openingsuur;
- percentage vervanging bijvoorbeeld 10% van boeken respectievelijk overige media;
- bereik van specifieke doelgroepen.

Langs die weg brengt men de gemeenten ook in de positie van opdrachtgever, die vooral belang heeft bij de prestaties van de leverancier, en die minder belang hecht aan inzicht in de kostenstructuur.

4.3.3 Kostenverdeelstaat

De kostenverdeelstaat wordt op twee niveaus gehanteerd:

- 1 De verdeling directe kosten (= kosten frontoffice) over de producten (productonderscheid is niet uniform; sommigen vinden tien producten zoals die nu worden gehanteerd een te groot aantal en hebben het aantal teruggebracht tot vijf producten).
- 2 Versleuteling indirecte kosten (= kosten backoffice) over producten: vaststellen aard van de verdeelsleutel; het eenvoudigst is globaal de kosten te versleutelen naar rato van het aantal inwoners.

Indien men een nauwkeuriger manier van kostentoerekening wil hanteren dan ontkomt men niet aan om een periode tijd te schrijven, waarbij in elk geval de personeelskosten kunnen worden versleuteld over de producten. De personeelskosten bedragen circa 70% van de totale kosten (exclusief huisvesting). Voor de overige kosten zou per kostensoort (of groep kostensoorten) een verdeelsleutel moeten worden vastgesteld bijvoorbeeld voor automatisering voor aanschaf media.

Wij raden overigens deze verfijning in het kader van fusiebesprekingen af, mede omdat het vaak een schijnexactheid oplevert en tot veel vruchteloze discussie aanleiding kan geven.

4.3.4 Vereenvoudigd model berekening kosten basisbibliotheek

Door het presenteren van inzicht in de samenhang tussen de variabele kosten en openstelling kan aan opdrachtgevers inzicht worden geboden in de samenhang tussen wijziging in de subsidies en de openstelling van het frontoffice. Op de volgende wijze is dat schematisch inzichtelijk te maken.

Integrale kosten voor basisbibliotheek (vast en variabel	€ 1000 p.w.
Integrale kosten backoffice	€ 300 p.w.
Integrale kosten frontoffice	€ 700 p.w.

De kosten van de backoffice zijn op termijn van een jaar nagenoeg vast, dat wil zeggen bij vermindering van de omvang van de basisbibliotheek zijn de kosten nagenoeg onveranderlijk. Bij aanname dat de kosten van het frontoffice voor 50% uit op korte termijn beïnvloedbare kosten bestaat (m.n. in de openingstijden van een front-office), leidt een bezuiniging tot het verminderen van de openingstijd.

De overige 50% van de kosten van de frontoffice zijn niet op korte termijn te beïnvloeden.

Bij aannahme dat het frontoffice 35 uren open is per week ($35 \times \text{€} 20$) zijn de kosten per uur openstelling dus $\text{€} 20$, waarvan $\text{€} 10$ op korte termijn kan worden beïnvloed.

Een bezuiniging door de opdrachtgever op het bibliotheekwerk van zeg $\text{€} 100$, leidt dan ook tot een vermindering van de openstelling voor het publiek met 10 uren.

Dat geeft aan dat 10% bezuiniging op de totale kosten tot consequentie kan hebben dat de openingstijd van de frontoffice $10/35^e$, dat is met 30%, teruggaat.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In de door ons onderzochte casussen zijn globaal twee typen van fusie/samenwerking bij bibliotheekvernieuwing te onderscheiden. Het eerste model is een model waarin geen duidelijke trekker van het traject van bibliotheekvernieuwing vooraf is te onderscheiden: wij noemen dit het *vrijwillig coöperatiemodel*.

In het tweede model is een duidelijke trekker, die zich namens anderen als probleemeigenaar opstelt; dit noemen wij het *kwartiermakermodel*. Het onderscheid is naar onze mening van belang om bewust te kiezen voor het type aanpak.

In het *vrijwillig coöperatiemodel* is het noodzakelijk om veel energie te stoppen in het ontwikkelen van draagvlak, de neuzen één kant uit krijgen, en scheppen van vertrouwen bij partijen. De instrumenten die men inzet, moeten de samenhang bevorderen en draagvlak creëren.

Voorkomen moet worden echter dat het gevoel ontstaat dat men alle problemen in één keer moet oplossen.

Volledige transparantie in het proces en fasering van het oplossen van knelpunten zijn noodzakelijk; alle partijen nemen immers vaak voor het eerst deel aan een dergelijk proces. Er is dus geen ervaring met een dergelijk traject van organisatieverandering. De regiefunctie van de provincie kan hierin een belangrijke bijdrage leveren en mogelijk zelfs de inschakeling van externen overbodig maken. In de door ons onderzochte praktijk zijn we dat niet tegengekomen. Externen moeten bewezen ervaring hebben met procesmanagement en het realiseren van organisatie veranderingstrajecten. Bij het opstellen van marsrouteplannen zouden verzoeken om financiële ondersteuning voor de inschakeling van externen ook daarop getoetst moeten worden. Het omschrijven van een helder scenario, met een helder stappenplan is een andere noodzakelijke voorwaarde. Andere noodzakelijke elementen bij het vrijwillig coöperatiemodel:

- Een boekenonderzoek, waaruit blijkt of er sprake is of kan zijn van in financieel opzicht gezonde partijen, indien noodzakelijk aangevuld met een bedrijfsvergelijking.
- Een stuurgroep die zich verantwoordelijk weet voor de realisatie, die optreedt als probleemeigenaar en externe adviseurs aanstuurt.
- De stuurgroep is in dit model meestal breed samengesteld uit gemeenten en bibliotheekbesturen om gelijktijdig draagvlak te creëren; een onafhankelijk voorzitter kan het geheel completeren.
- Een actieve inzet van de provincie die zich vertaalt in het verbinden van de marsrouteplannen met het organisatie veranderingstraject (beschikbaar stellen van vernieuwingsgelden moet slagvaardig met de bibliotheekvernieuwing ter plaatse worden gecombineerd).
- Een uitgebreid beslisdokument aan de hand waarvan gemeenten en besturen besluiten tot fusie of samenwerking; karakter van het document: na deze beslissing geen weg meer terug, implementatie gaat van start.
- Als terugvalscenario vormen van vrijwillige samenwerking op onderdelen in het oog houden, als fusie een brug te ver blijkt.

In het *kwartiermakermodel* kan op een veel snellere manier tot resultaat worden gekomen. Eén persoon, die vooraf over voldoende vertrouwen en gezag beschikt om het project te leiden, treedt op als trekker van het geheel. In de door ons onderzochte praktijk is de kwartiermaker gelijktijdig beoogde directeur.

Dit model functioneert het best onder de volgende condities:

- De organisatie voor dit project bestaat uit een stuurgroep die als formele opdrachtgever functioneert. Daarin zitten bij voorkeur niet de belanghebbende besturen en wethouders.
- Er is duidelijkheid over gezagsverhouding: de kwartiermaker is ook de eindverantwoordelijk voor het resultaat, die verantwoording aflegt rechtstreeks aan de gemeentebesturen en besturen van de bibliotheken.
- Stappen die het vertrouwen in de kwartiermaker ondersteunen zijn gezet: er is ruim mandaat van de kwartiermaker en de intentieverklaring van partijen is getekend, en het boekenonderzoek heeft plaatsgevonden.
- Het verandertraject zelf wordt uitgevoerd op projectgroepniveau, waarin medewerkers taken krijgen toebedeeld in het verbetertraject zowel ten aanzien van de vormgeving van de organisatiestructuur, de interne werkprocessen als van de formulering van de dienstverleningsniveaus. De kwartiermaker treedt op als projectleider met een nadruk op het organisatieveranderingsproces.
- Knelpunten kunnen werkende weg worden opgelost.
- Er is een beslisdocument van een globaal karakter zo vroeg mogelijk in de tijd. Het beslisdocument markeert het moment waarop in feite geen weg terug meer is. Daarin wordt draagvlak gecreëerd en ontstaat het point of no return.

De vraag welk model het best kan worden gehanteerd, is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. De omstandigheden bepalen het antwoord. Bewust nagaan wat deze omstandigheden zijn, geeft het antwoord en bepaalt de opzet van het project van bibliotheekvernieuwing.

Een aantal aanbevelingen met betrekking tot de projectopzet kunnen uit de casuïstiek worden afgeleid en staan los van de aard van het model:

- In de voorbereidingsfase moet een globaal projectplan worden geaccordeerd. Daarin is ook de bemensing van projectgroep en stuurgroep opgenomen. een budget voor de plannenmakerij en de procesinrichting (mobiliseren betrokkenheid, voorkomen machtsstrijd, cultuurverschillen de ruimte geven zonder te vervallen in extremen, niet op alle details willen letten, en werken van grof naar fijn).
- In de analysefase worden alle relevante feiten verzameld en worden conclusies geformuleerd. De kracht zit in een beperking van details. Vraagstukken die hier aan de orde komen zijn: conclusies uit boekenonderzoek, doorlichten van de formatie en het (meerjarig subsidieniveau, sociaal plan of niet, klassieke reorganisatie met plaatsingsplan of geleidelijk veranderen /aanpassen van de organisatie, formulering aard en van het backoffice).
- In de fase van besluitvorming, realisatie van fusie of samenwerking en de besluitvorming moeten afspraken gemaakt over subsidieniveau op lange termijn met de subsidiënten, subsidievoorwaarden, het opdrachtgeverschap van de gemeente wordt ingevuld en de wijze waarop rekening en verantwoording wordt afgelegd, en de juridische en organisatorische vormgeving wordt bepaald.

5.2 Aanbevelingen

- Zorg voor voldoende druk op het proces. Het vrijmaken van voldoende tijd voor procesbegeleiding en tijd van het bibliotheekpersoneel zelf zijn hierbij essentieel. Een doorlooptijd van soms meer dan twee jaren frustrert het proces.
- De positie van vrijwilligers zou in met name de kleinere kernen nadrukkelijker moeten worden meegewogen om op het niveau van het frontoffice voldoende openingstijd te kunnen garanderen. Er is o.i. geen doorslaggevend argument om deze inbreng niet te kapitaliseren bij het bepalen van het instapniveau.
- Een beperkt boekenonderzoek is daarbij voldoende, waarbij de balanspositie van een oordeel van de accountant wordt voorzien en niet uit de balans blijvende financiële afspraken inzichtelijk worden gepresenteerd voor de andere partijen.
- Het verdient aanbeveling om de besturen van oude rechtspersonen op een zekere afstand te plaatsen, dat voorkomt defensief optreden, daar zij de zorg primair hebben voor de oude organisatie.
- Onderbelicht is de nieuwe rol van de gemeenten; hun toekomstige rol als opdrachtgever is nog veel te weinig ingevuld.
- Benoeming bestuur van de nieuwe rechtspersoon in vroeg stadium, dat namens op te richten rechtspersoon met partijen kan onderhandelen over overgang met de oude rechtspersoon.
- Door medewerkers gestructureerd en met vaste regelmaat te informeren en een voorziening te treffen voor de overall medezeggenschap (van de betrokken organisaties gemeenschappelijk), blijft de betrokkenheid bij de voortgang van het proces intact.
- Voor het hanteren van een model van kostenverdeling over de producten adviseren wij een eenvoudige manier van kostentoerekening. De meest eenvoudige manier die wij zijn tegengekomen, is de toerekening van de indirecte (lees backoffice - kosten) over de kosten van de frontoffices per inwoner. In het geval dat meer verfijnde methoden gehanteerd moeten worden is van belang om te beschikken over een redelijk objectieve maatstaf (bijv. via methode van tijdschrijven verkregen kengetallen).
- Terecht heeft men de huisvestingslasten buiten beschouwing gelaten, maar aan te bevelen is wel de gemeente, die in veel gevallen als verhuurder optreedt, er voor te laten zorgen dat er een meerjaren onderhoudsplan is en dat duidelijk de dekking voor de uitvoering van het meerjaren onderhoudsprogramma aanwezig is. In het meerjaren onderhoudsprogramma dient dan wel een reservering te zijn opgenomen voor periodiek optredende functionele aanpassingen aan het pand voor het op peil houden van de inrichting (het zgn. functionele onderhoud).
- Verschillen in subsidieniveaus behoeven samenwerking of fusie niet in de weg te staan. Door een ingroeimodel toe te staan kan geleidelijk een volwaardig basisbibliotheek ontstaan. Alleen in die gevallen waarin de te beperkte omvang en/of een bekostigingsniveau duurzaam onder het instapniveau blijft, kan de betekenis van de samenwerking onder druk komen te staan. Dat leidt er dan toe dat geen volwaardig backoffice ontstaat en naar verwachting ook de INK-normen niet gehaald zullen worden. In die omstandigheid kunnen nog wel losse samenwerkingsverbanden een bijdrage leveren aan het in standhouden van een bescheiden bibliotheekvoorziening.

- Bij het stichten van basisbibliotheken moet vooral nog aandacht worden gegeven aan het verder ontwikkelen van het opdrachtgeverschap van gemeenten. Daarmee verbonden is ook het hanteren van eenvoudige verdeelsleutels van de indirecte kosten (vooral van het backoffice) over de producten. Het hanteren van het aantal inwoners om deze kosten te versleutelen heeft onze voorkeur. Het belangrijkste aspect daarbij is dat gemeenten door bibliotheken het pallet diensten gepresenteerd krijgen op een manier, die aansluiten bij het gemeentelijke beleid. Inzicht in globale kostenstructuur moet daarbij voldoende zijn (vgl. het Amsterdamse model).
- In ons rapport hebben wij een aantal kengetallen weergegeven die van nut kunnen zijn bij het opzetten van nieuwe backoffices voor de basisbibliotheek. Deze rekenregels dienen voor intern gebruik en dienen niet als absolute norm; ook hierbij geldt dat uiteindelijk de eigen opvattingen over doelmatigheid de doorslag geven ten aanzien van de aard en omvang van de formatie.

Elke nieuwe basisbibliotheek dient zijn eigen afweging te maken over wat wordt uitbesteed en wat noodzakelijk in eigen beheer dient te blijven; de doelmatigheid en de schaal zijn daarbij belangrijke criteria.

Bijlagen

Bijlage 1 Acht cases bibliotheekvernieuwing

Hierna presenteren wij in kort bestek acht cases van bibliotheekvernieuwing in verschillende regio's in Nederland. Omvang, aantal participanten en procesgang lopen per casus uiteen: er is een grote variëteit. Tegelijkertijd zijn er herkenbare elementen die in elk proces terugkomen. In hoofdstuk 3 van de rapportage treft u onze bevindingen aan.

In de beschrijvingen die hierna volgen, komen per casus aan de orde:

- de uitgangssituatie, aantal inwoners, participerende bibliotheken, historie;
- de gehanteerde rekenmethode;
- het proces;
- een korte evaluatie van de casus.

1 Basisbibliotheek A

Uitgangssituatie

Ten tijde van de plannen voor gemeentelijke herindeling is het idee opgevat om een fusieplan te maken voor de bibliotheken. Daarbij waren de gemeentebesturen ook daadwerkelijk sturend. Recent heeft gemeente V het samenwerkingproject met de gemeente U en O beëindigd. De laatste partner was de kleinste en had eerdere gesprekken met een andere grote gemeente gevoerd, die destijds echter is afgehaakt.

Aanvankelijk verliepen de gesprekken positief. In totaal zou een basisbibliotheek voor bijna 80.000 inwoners ontstaan. Voor de kleinste van de drie was er een bittere noodzaak omdat het dienstverleningsniveau onder druk stond. Tussen de grootste twee (elk ruim 30.000 inwoners) was een groot verschil in subsidieniveau per inwoner. Elk wilde wel duidelijk een eigen visie op het bibliotheekwerk behouden, dat gold met name voor de gemeente V, die het bibliotheekwerk het ruimst subsidieerde en een hoog niveau van dienstverlening bezat. Een verschil in subsidieniveau vertaalde zich niet alleen in een verschil in voorzieningenniveau en breedte van de het pakket aan dienstverlening, maar ook in verschillen in productiviteit (kosten per uitlening).

Partijen voldeden overigens wel aan het vereiste instapniveau.

Rekenmethode

Er is een zogenaamde 'due diligence' uitgevoerd. Dit was een interventie die zwaar werd opgenomen en die tot spanning leidde. Het gebouw van de gemeente met het laagst prestatie- en subsidieniveau bleef buiten de boedel en daar zat nu juist het eigen vermogen in.

Als dwingende voorwaarde gold voor één van de partijen een meerjarige garantie voor de subsidie van zeven jaren. Dat werd door de andere gemeente beschouwd als een onmogelijke eis. Men wilde ook persé niet opdraaien voor elders ontstane tekorten.

De rol van provincie wordt met een dikke onvoldoende beoordeeld. Een verzoek om een bijdrage in de frictiekosten ad € 80.000,- om er voor te zorgen dat men op het gebied van ICT een stap voorwaarts zou kunnen zetten werd niet gehonoreerd. Verder speelden de rijksmiddelen voor de 30.000 gemeenten hier nauwelijks omdat twee van de drie partners daar juist boven

zaten. Dat heeft tot de conclusie geleid dat er in deze samenwerking geen voordelen konden worden behaald, in ieder geval niet op dit moment.

Het proces

Men had een stuurgroep met een onafhankelijke voorzitter, waarin de gemeentebesturen en de besturen van de bibliotheken zitting hadden. Het grote verschil in subsidieniveau en voorzieningenniveau heeft tot spanningen geleid, die ook door de stuurgroep niet konden worden weggenomen. Uit de due diligence kwam naar voren dat de gemeente met het lagere subsidieniveau er extra middelen in zou moeten stoppen, waartoe deze gemeente niet bereid of in staat bleek. Door het afwijzen van het subsidieverzoek door de provincie van de frictiekosten ontbrak het ook aan die zijde aan 'duwkracht' om het proces te stimuleren. Door het ontbreken van politiek bestuurlijke druk, mede veroorzaakt door het wegvallen van de plannen voor gemeentelijke herindeling en door het ontbreken van middelen voor de frictiekosten is geleidelijk een situatie ontstaan die de partners het gevoel gaven bezig te zijn met een 'mission impossible'.

De indruk bestond bij de gemeente V dat uiteindelijk de nieuwe basisbibliotheek nog te klein zou zijn, om daadwerkelijk schaalvoordelen te kunnen behalen. (Dat kan nog wel worden gecompenseerd door het effectief inkopen van diensten, zo stelde men)

Evaluatie

De verschillen tussen de twee grootste bibliotheken in subsidieniveau en dienstverleningsniveau hebben vanaf het begin de fusiegesprekken onder grote druk geplaatst. Die konden niet worden overbrugd. De lengte van het proces (meer dan twee jaren) heeft de kwaliteit van het proces ook geen goed gedaan. Het geld is dan ook geen doorslaggevende reden waarom deze fusie niet kon doorgaan; tegenstellingen van culturele, lokale en persoonlijke aard hebben daarin eerder een rol gespeeld.

De hoeveelheid tijd er aan besteed was aanzienlijk. Dat heeft uiteindelijk ook voor veel ongeduld gezorgd bij het personeel en het uiteindelijk afblazen van fusie bevorderd.

Door het afblazen van de fusie is het probleem blijven bestaan, dat twee van de drie partners zeker op termijn een onvoldoende voorzieningenniveau kunnen bieden.

Door het ontbreken van lokaal draagvlak, was het extra noodzakelijk dat de regierol van de provincie nadrukkelijker werd gespeeld met inzet van rijksmiddelen. De regierol van de provincie zou er in dit verband uit kunnen bestaan om een objectiverende rol te (laten) vervullen en een probleem-analyse te (laten) maken om het mogelijk te maken dat partijen zich opnieuw verenigen rond dit thema. De duur en de tijdsbesteding van de vorige gesprekken maken een herstart echter niet eenvoudig.

2 Basisbibliotheek B

Uitgangssituatie

Al voordat de stuurgroep Meijer bestond was er sprake van een regelmatig contact tussen de bibliotheken die later bij de fusiebesprekingen zijn betrokken. Het gebied bestaat uit vijf gemeenten en veertien frontoffices met een verzorgingsgebied van 137.000 inwoners.

De grootste gemeente was daarbij langs natuurlijke weg al bezig om samen

met omliggende gemeenten samenwerkingsvormen te ontwikkelen zonder op voorhand een dominante positie in te nemen. Men kende elkaar en de bedrijfsvoering en kwaliteiten in voldoende mate; er was vertrouwen op voorhand. Er ontstond na de stuurgroep Meijer al snel draagvlak voor samenwerking/fusie. Daarbij speelde vanaf het begin, dat degene die als kwartiermaker optrad van het begin duidelijk heeft kunnen maken, dat hij tevens de directeur in de eindsituatie zou zijn. Daar is toen ook volmondig mee ingestemd.

Rekenmethode

Er is aan het begin van het proces een 'due diligence' gehouden; daaruit kwamen geen verrassingen en dat heeft het vertrouwen verder vergroot. De huisvesting heeft men conform de aanbevelingen buiten beschouwing gelaten. Wel is een meerjaren onderhoudsprogramma gemaakt, waarvan de uitvoeringskosten voor rekening van de desbetreffende gemeenten zijn gebleven. Voor de centrumgemeente gold dat er een ruime huisvestingsvoorziening was, waardoor huisvesting van de backoffice geen problemen vormde.

Er was circa €200.000,- als reserve achter de hand om het proces positief te beïnvloeden, waarvan later via de rijksmiddelen €150.000,- is terugontvangen.

De collectie is een zaak gebleven van frontoffice. Verder zijn de kosten voor automatisering, boekhouding, personeelszaken centraal georganiseerd. Men heeft met alle gemeenten afspraak en gemaakt over één uniforme manier van het afleggen van rekening en verantwoording. De toerekening van overheadkosten is naar rato van het aantal inwoners gebeurd (het totale inwoneraantal bedroeg in dit geval 137.000 met een personeelsformatie van circa vijftig).

Eén gemeente is tussentijds toch gaan bezuinigen, dat is ook rechtstreeks ten koste gegaan van de dienstverlening in die gemeente. Verschil in subsidieniveau vertaalt zich dus in verschil in dienstverlening

Het proces

Er zaten geen 'lijken in de kast', de risico's waren op voorhand beperkt, waardoor verschillen in subsidieniveau geen effect hadden op de planvorming; men wist waar men aan toe was en waar risico's opdoken kon de leidende bibliotheek de risico's tijdelijk overbruggen. Op basis van het persoonlijke gezag is er veel gebeurd; en er was vanaf het begin veel vertrouwen.

Men heeft vanaf het begin de besturen op afstand geplaatst en het contact lokaal via de directeuren laten lopen. Er zat maar één persoon vanuit de besturen in de stuurgroep; ook het bestuur van de hoofdbibliotheek was niet in de stuurgroep opgenomen.

Men heeft de regiomanager van de PBC gedetacheerd en dat heeft het proces versneld (positie was niet langer in het geding). Met de portefeuillehouders van de gemeentebesturen zijn vooraf afspraken gemaakt over een aantal uitgangspunten zoals:

- geen vermindering van de collectieomvang;
- budgettaire neutraliteit;
- geen bezuinigingen;
- gebruik van hetzelfde automatiseringssysteem;
- uit schaalvergroting wordt de vernieuwing betaald.

Evaluatie

Het verbaast dat het proces zo weinig financieel behoefde te worden ingekleurd om tot succes te leiden. Bovendien is er opvallend weinig papier geproduceerd. Er is geen intentieverklaring getekend, omdat er al voldoende basis voor vertrouwen op voorhand was en men snel wilde werken, hetgeen is gelukt. Een doorlooptijd van één jaar is natuurlijk ongebruikelijk. Men heeft opvallend veel met de medewerkers gecommuniceerd over de consequenties voor het werk en voor de inhoud van het werk. Door de besturen op afstand te plaatsen is mogelijk defensief gedrag voorkomen (zo stelde men zelf).

Men heeft bewust gekozen voor een 'low-profile' benadering., waardoor de snelheid werd bevorderd.

3 Basisbibliotheek C

Uitgangssituatie

In deze regio is een samenwerkingstraject in gang gezet met veertien gemeenten en vierentwintig frontoffices, waarvan negen gemeenten het instapniveau al haalden, drie het instapniveau per 2007 halen en drie in 2010. Het proces begon in 2003. Externe adviseurs zijn vanaf maart 2003 betrokken en hebben de afgelopen twee jaren het procesmanagement gevoerd en hebben de modelontwikkeling van de organisatie voorbereid.

Er werd gestreefd naar een fusie van het geheel, nadat eerst nog een aantal andere modellen zijn gepresenteerd. Er ontstaat door de fusie een organisatie met een personeelsomvang van 114 fte.

Op het moment van deze rapportage ligt er een ondernemingsplan ter besluitvorming dat na twee jaren voorbereiding het proces van die periode moet afsluiten. Het is eerst aan de besturen van de bibliotheken aangeboden en daarna zal het aan de verschillende gemeentebesturen worden voorgelegd.

Er is gewerkt met drie snelheden: waarbij er een 'bezemwagen' is geïntroduceerd voor die bibliotheken die in 2007 het instapniveau nog niet hebben gehaald. Hen wordt uitstel gegeven tot 2010 om later nog aan te haken bij de basisbibliotheek. Intentie om vooraf instapniveau te halen is wel vooraf afgesproken.

Rekenmethode

Er hebben een boekenonderzoek en een bedrijfsvergelijking plaatsgevonden. De afspraak is gemaakt dat bestaande tekorten achterblijven in de oude rechtspersoon. Huisvestingsproblemen, die voor rekening van de gemeenten waren, blijven dat ook in de toekomst.

Er ontstaat een organisatie die er als volgt uitziet:

- 1 Vier frontoffices van circa twintig fte elk met een regiomanager en een locatiecoördinator per frontoffice.
- 2 Een backoffice van 24 fte. De backoffice zal gefaseerd tot stand komen, afhankelijk van het tempo waarmee bibliotheken zich aansluiten en afhankelijk van tempo waarin middelen kunnen worden vrijgespeeld voor vernieuwing.
- 3 Er zijn drie instapmomenten gedefinieerd, te weten 2005, 2007 en 2010 (voor degenen die nu het instapniveau nog niet halen).
- 4 Alle bibliotheken doen mee om ook het instapniveau te halen.
- 5 Er is een productbegroting gemaakt, die als basis moet dienen voor de

budgetovereenkomst met de gemeenten. Men onderscheid daarin vijf producten: uitlenen media, raadplegen collectie, verstrekken van informatie, educatieve en culturele activiteiten en ruimte voor ontmoeting. Daar worden vijf dienstverleningsniveaus aan gekoppeld. Men hanteert het landelijke rekeningschema.

- 6 Interne kostenverdeling over verschillende producten door per product een verdeelsleutel te ontwikkelen. Voor de backoffice wordt gewerkt met een opslag per product, die verschilt ook per product.
- 7 Er is op dit moment nagenoeg een zelfde formatie beschikbaar als er straks noodzakelijk is. Op termijn speelt men nog 10 fte vrij voor bibliotheekvernieuwing. De omvang van de formatie van de backoffice is nu 34% en wordt straks 36%.

Het proces

Men is begonnen met de bibliotheekmanagers die vanuit de PBC's waren aangesteld. Als stok achter de deur heeft daar ook gewerkt dat met ingang van 2006 de provinciale subsidie voor managementondersteuning zal stoppen aan dit type regiobibliotheken (grens kernen kleiner dan 30.000 inwoners). Dat heeft versneld geleid tot het noodzakelijke draagvlak. Men deed dat door een eerste visie te ontwikkelen. Er was al onvrede over de manier van functioneren van de PBC's. Het draagvlak is ook te danken aan een zeker toeval. De personen die het niet zagen zitten zijn weg gegaan.

Verder is alles gedaan wat min of meer logisch was:

- Startconferentie in 2003.
- Primaire focus op de bibliotheken zelf en daarna pas op de politiek.
- Men is via projecten blijven werken aan alle inhoudelijke verbetertrajecten. Dat heeft motiverend gewerkt. Bovendien heeft men via de invloed die de PBC zelf kon uitoefenen op de aanwending van de rijksmiddelen, zoals die door provincie worden verdeeld, versneld de gelden ter beschikking gekregen.
- Meerwaarde voor de klant als uitgangspunt.
- Men heeft relatief weinig accent gelegd aan het benadrukken van de knelpunten.
- Men heeft regelmatig eigen sterkte en zwakte geanalyseerd (per vestiging en collectief). Daarbij kwamen alle papieren op tafel: geen geheimzinnigheid was het motto.

Evaluatie

Men heeft gekozen voor een combinatie van procesbegeleiding en organisatieontwerp in de figuur van de externe adviseur, van een goede kwaliteit, met vermoedelijk wel hoge kosten.

Het model is strak neergezet, maar het moment waarop een gemeente instapt laat men variëren. Verder worden een aantal optredende problemen afzonderlijk geparkeerd en als project te zijner tijd van een oplossing voorzien. Daardoor wordt voorkomen dat stagnatie optreedt en wordt de valkuil vermeden van alles tegelijkertijd uitgewerkt willen zien en daarover te besluiten. Rol van het regionaal management (afkomstig van de PBC) is hier heel actief geweest.

Men spreekt een proefperiode af van twee jaar, waarin de kosten tussen front- en backoffice worden vereffend. Deze discussie loopt gelijk op met de discussie over het niveau van dienstverlening dat wordt geleverd als het instapniveau wordt gehaald.

4 Basisbibliotheek D

Uitgangssituatie

Deze potentiële cluster bestaat uit bibliotheken uit acht gemeenten met een groot aantal vooral kleine kernen. Eén van de acht gemeenten is er zijdelings bij betrokken. Geen gemeente is duidelijk de grootste er is dus ook geen 'grote broer' constructie te ontdekken, die als trekker van het geheel kan functioneren.

Men zit nog in de fase waarin zojuist een informateur aan het werk is geweest en een rapport heeft afgerond. Het beeld is niet gunstig; onvoldoende partners die het instapniveau halen en ook geen uitzicht op het binnen afzienbare termijn realiseren daarvan. Vooral de kleinere kernen blijven achter. De inzet was behoud van zelfstandigheid met technische samenwerking.

Rekenmethode

Het verschil in instapniveau en huidige bekostiging is zeer groot (voor een aantal € 4,95 per inwoner tot boven het instapniveau). Het instapniveau werkt door in het proces, omdat vijf van de acht geen zekerheid kunnen geven over het daadwerkelijk realiseren daarvan. Daarmee lijkt bloem van de samenwerking al in de knop te worden gebroken. De provincie heeft, volgens het rapport van de informateurs, aangeboden om in deze kwestie een bemiddelende rol te vervullen.

Het proces

Er is een stuurgroep ingesteld die is samengesteld uit besturen van de bibliotheken en de wethouders van de gemeenten.

De ambities lopen uiteen. Eén wil pas iets met het proces te maken hebben als duidelijk een professionaliseringsslag kan worden gemaakt en daarin passen dan vrijwilligers minder. Dat betekent het einde van de vrijwilligersbibliotheken, zoals die nu in kleinere kernen aanwezig is, als aan deze oproep gevolg wordt gegeven. Die zullen alleen in de buurt van instapniveau kunnen komen als de bijdrage van vrijwilligers aan de exploitatie kan worden gekapitaliseerd

De CAO werkt daarin in de praktijk prohibitief, door de bepaling dat vrijwilligers geen functies zouden moeten vervullen, die in de cao zijn opgenomen. Dat levert in de praktijk hier spanningen op die de samenwerking belemmeren.

Het berichtenverkeer met de provincie is in hun ogen beneden de maat. Men krijgt geen duidelijk platform waarop men de problematiek helder kan bespreken. Duidelijk is dat daarin verschillen in rolopvatting aan het licht komen. De provincie is niet op de stoel van de gemeenten gaat zitten en vervult een - weinig dwingende - regierol. Er is binnen deze cluster niet iemand die echt als probleemeigenaar optreedt, wat te maken kan hebben met het ontbreken van een grote broer en de schaal van het cluster.

Men vindt de discussie over het instapniveau contraproductief. In één gemeente waar men zojuist extra geld heeft besteed aan de bibliotheekvoorziening, leidt dat tot een discussie of men er juist niet te veel geld in investeert. De besturen van de bibliotheken hechten sterk aan hun autonomie. Men ziet kwaliteitsverlies optreden nu de PBC heeft aangekondigd de personeelsfunctie af te gaan schaffen, terwijl men juist deze functie uitstekend in de lucht zou kunnen houden, ook na de afronding van de bibliotheekvernieuwing. Dat speelt ook voor het afschaffen van de provinciale bijdrage aan de bibliobus en dergelijke. Via de informateur wordt nu een dringend

beroep gedaan aan de provincie om hun financiële inspanning richting 30.000 gemeenten te handhaven. Er ligt een intentieverklaring ter ondertekening bij de gemeentebesturen. Daaraan gekoppeld is het verzoek om externe ondersteuning om het proces vlot te trekken.

Evaluatie

Er is nog een heel lange weg te gaan. Het gaat in dit proces nog weinig over de inhoud van het bibliotheekvernieuwing zelf. Het is vooral nog erg onduidelijk waar de positieve energie zit om er iets van te maken. Er moet duidelijk nog een slag worden gemaakt, waarbij het uitzicht op 'wat er mogelijk is' als eerste zou moeten worden ontwikkeld. Het gevoel van zich miskend weten en aan zijn lot overgelaten te worden, moet daarbij snel worden omgebogen.

Het beroep op de eigen identiteit en autonomie is begrijpelijk in deze fase, maar leidt uiteindelijk tot niets, dat wil zeggen tot vrijwel geen bijdrage om door schaalvergroting en bundeling van functies te komen tot een beter voorzieningenniveau in de toekomst.

Er zal ons inziens niet ontkomen kunnen worden aan een discussie over de verhouding tussen de kosten van de frontoffices en de inrichtingskosten van een backoffice. Als er gemeenten bereid blijken om tot het instapniveau bij te passen, dan zouden deze middelen vooral hiervoor moeten worden ingezet. Gegeven de huidige omvang van het verzorgingsgebied, circa 35.000 inwoners, zou dat betekenen dat veel backoffice functies beter bij derden kunnen worden ingekocht om langs die weg nog schaalvoordelen te realiseren.

5 Basisbibliotheek F

Uitgangssituatie

De fusie heeft in juridische zin zijn beslag gekregen. De gemeentelijke herindeling gaf een belangrijke positieve impuls hieraan. Bovendien was er al een informele infrastructuur doordat de betrokken bibliotheken al veel contact met elkaar hadden en sinds het begin van de jaren '90 samenwerkten. Er is een aantal uitgangspunten vooraf geaccepteerd zoals:

Geen bezuinigingen, financiële budgettaire neutraliteit is voorondersteld. Taken waarop toekomstige samenwerking betrekking zou hebben waren vooraf gedefinieerd.

Degene die als kwartiermaker/fusiecoördinator optrad was gelijktijdig de beoogde directeur en dat is vooraf ook duidelijk gemaakt.

Verschillen in subsidieniveau waren niet groot maar zijn nog verder afgenomen door de recente gemeentelijke herindeling.

Rekenmethode

De subsidieniveaus verschilden nauwelijks. Er is een boekenonderzoek geweest; daaruit kwamen geen verrassingen. Dat heeft het vertrouwen in het proces verder versterkt. Eén stichting had een negatief eigen vermogen en dat is opgelost.

Er is een eenmalig bedrag voor bibliotheekvernieuwing van € 88.000,- ter beschikking gesteld. Met de provincie is nog één discussie over de kosten van een door hen aangestelde en betaalde regiomanager.

Men heeft zich weinig zorgen hoeven maken over de financiële zijde, hetgeen verklaart waarom pas voor het jaar 2006 een gemeenschappelijke begroting hoefde te worden gemaakt. Er is nog geen personeel overgegaan naar de nieuwe rechtspersoon.

Het proces

De uitkomsten van de stuurgroep Meijer vielen hier in gewijde aarde. De basis voor samenwerking was al gelegd. De besturen van de vijf bibliotheken kenden elkaar en de structuurdiscussie was al gestart.

In het begin van 2000 is al een begin gemaakt met een discussie tussen toen nog zeven gemeenten (zijn er nu drie.)

Er is externe deskundigheid ingehuurd die de modelontwikkeling en het plan van aanpak heeft geleverd. Er is niet gewerkt met een blauwdruk voor de basisbibliotheek. Men werkt langs de weg van geleidelijkheid. Een plaatsingsplan van medewerkers is nu in voorbereiding.

In 2003 is de intentieverklaring opgesteld. De fusie is per 1 juli 2004 een feit.

Evaluatie

Er is relatief nog weinig van de basisbibliotheek echt in de structuur verankerd. Er is vooral een beroep gedaan op de consensus en daarmee is een keuze gemaakt om veel werkende weg te ontwikkelen.

Daarin zitten risico's, wat zal de consensus blijken te zijn als er toch nog tegenvallers optreden of er verschil van inzicht ontstaat?

De provincie heeft nagenoeg geen rol gespeeld in het proces.

6 Basisbibliotheek G

Uitgangssituatie

Deze basisbibliotheek is gerealiseerd per 1 januari 2005 in een regio met bijna 108.000 inwoners. Vijf gemeenten, negen vestigingen, twee uitleenpunten en voor de kleinere gemeenten alleen een bibliobus. De instapniveaus in deze regio variëren van 12 tot 15 euro.

Bij de start van het proces is een startdocument getekend door de betrokken gemeente- en bibliotheekbestuurders en deze namen vervolgens zitting in een stuurgroep. De gemeenten zitten financieel krap en hebben in het startdocument laten vastleggen dat het subsidieniveau van 2001 uitgangspunt is, zodat omdat het subsidie wat hoger is in 2003 de ruimte hebben om wat efficiency winst in te boeken.

Het traject is begin 2003 gestart met een quick scan per vestiging, waarbij op inhoud en organisatie is bezien hoe de startsituatie van de bibliotheken is. Eerder was in 2001 al een gebruikersonderzoek gedaan. Volgend op de quick scan is gewerkt aan een meerjaren beleidsplan, een schets van de gewenste organisatie en personeelsplan. Op momenten in het proces dat er vragen waren is direct gezocht naar antwoorden. Zo is bijvoorbeeld gedetailleerd de staat van onderhoud van de gebouwen in kaart gebracht en is onderzoek gedaan naar de effectiviteit / benodigde bezetting van de front office (tijdanalyse). Ook is onderzoek gedaan onder niet-gebruikers en is een communicatieplan gemaakt.

Het meerjaren beleidsplan formuleert uitgangspunten voor de dienstverlening: collectie, informatie service en advies / bemiddeling, deskundigheidsbevordering, uitlenen van materialen en 'ontmoeten en beleven'.

Rekenmethode

In de begroting 2005 van de nieuwe basisbibliotheek E komen alle zaken bij elkaar. De begroting komt tot stand via een 'strakke' rekenmethode die voor buitenstaanders inzichtelijk is. Uitgangspunt is dat een gemeentebestuurder op een a4tje aan raadsleden de systematiek zelf moet kunnen uitleggen. De begroting is gericht op het product 'uren openstelling'. Alle effecten van cijfermatige prestaties worden zichtbaar in dit uiteindelijke product. Een gegeven is volgens de opstellers dat gaten in de bestaande begrotingen van de participerende bibliotheken vaak met tijdelijke oplossingen door de gemeenten zijn gevuld. In de opzet van de basisbibliotheek wordt gestreefd naar oplossingen die op langere termijn ook werken.

In de berekening wordt uitgegaan van goeddeels vastliggende kosten van de back office en huisvesting. De effecten van geldgebrek komen daarmee vooral terecht op de openstelling van het frontoffice. Bestaande financiële problemen hebben niets te maken met de vorming van de basisbibliotheek, zo zegt men, maar hadden zich ook bij de zelfstandige bibliotheken voorgedaan.

De vorming van de basisbibliotheek levert besparingen op de overhead op, een efficiënter gebruik van media en personeel en een betere uitwisseling van kennis en ervaring.

In de begroting is verdisconteerd het op peil brengen van het weerstandsvermogen (10% van de begroting) en reële reserveringen voor onderhoud gebouwen.

Uitgangspunten:

- Werkelijke huisvestingslasten per gemeente worden in beeld gebracht en toegerekend.
- Totale kosten van de back office worden per gemeente toegerekend aan de hand van inwonertal.
- Werkelijke kosten van de front office worden in beeld gebracht. Berekening: structureel budget 2004 minus de kosten van huisvesting, biblio-bussen en BO levert een restant budget op. Tel daarbij op de eigen inkomsten en reken het overblijvende bedrag toe naar het aantal uren frontoffice.

De grootste verschillen tussen de begroting 2005 en het verleden worden veroorzaakt door de invoering van een nieuw tariefstelsel, bestemmingsreserves inventaris, uitvoeren van het collectieplan en het P & O plan.

NB: uit de begroting die is opgesteld komt naar voren dat er op verschillende plaatsen bij gelijkblijvend budget flink gesneden zou moeten worden in de openingsuren. Dit is opgevangen door inzet van de middelen van de stimuleringsregeling te gebruiken en door efficiency winst. De stimuleringsregeling is vooralsnog tijdelijk, dus wanneer deze eindigt dan moeten vervangende middelen gevonden worden. Deels zou dit kunnen met natuurlijk verloop (in 2008/2009 is er uitstroom voorzien). Verder zou, gezien de nabijheid van vestigingen in het gebied, de spreiding ter discussie gesteld kunnen worden. In deze fase van planvorming nog een onhaalbare kaart. Aan het eind van dit traject wordt gewerkt aan afstemming van de subsidieverordeningen van de gemeenten, beschikkingen en subsidiecontracten.

Het proces

In dit proces valt op dat betrokkenen als een team in redelijke eenstemmigheid gewerkt hebben. Zowel voor de bibliotheken als voor de gemeenten was een procesbegeleider beschikbaar. De voorzitter van de stuurgroep, een van de wethouders, speelde een actieve rol. Alle knelpunten werden buiten de vergadering van de stuurgroep opgelost. Naast de stuurgroep is een interim bestuur geformeerd uit de vijf voorzitters van de oude besturen. Naast de vergaderingen van de stuurgroep werd gewerkt met de bibliotheekbesturen en met werkgroepen van bibliothecarissen. De resultaten van onderscheiden 'trajecten' rond beleidsplan, personeel en begroting kwamen uiteindelijk met elkaar in een 'trechter' terecht waarbij het spannend was om te zien of alles spoorde.

Betrokkenen merken op dat het belangrijk is om de vaart er in te houden. Er dreigen problemen bij het aflopen van de stimuleringsgelden en eventueel door tekort schietende indexering van de gemeenten.

Evaluatie

Ook in dit proces is stapsgewijs alle informatie op tafel gekomen. De financiële consequenties werden ook hier pas later in het proces duidelijk. Het charmante aan de rekenmethode is de transparantie ervan voor bestuurders. Wanneer je varieert in normen dan wordt direct duidelijk wat de consequenties zijn in openingsuren. Verschil in subsidieniveau uit zich dan daarin. De subsidieniveaus lopen in deze regio niet al te sterk uiteen, dus problemen op dit gebied hebben zich nog niet echt voorgedaan.

Zeer denkbaar is dat er discussie ontstaat over de financiële normering, zoals de omvang van de weerstandsreserve en het vervangingspercentage voor de collectie. Maar dat is in dit proces blijkbaar redelijk opgevangen. Opvallend is verder dat er veel tijd is gestoken in de procesbegeleiding en ondersteunende onderzoeken.

7 Basisbibliotheek H

Uitgangssituatie

De basisbibliotheek H wordt gevormd in een regio waarin net drie heringedeelde gemeenten zijn ontstaan en nieuwe portefeuillehouders zijn agetreden. In ieder van de vijf grootste plaatsen in de regio is een servicebibliotheek gevestigd, waarvan er twee groot zijn, twee middelgroot en één klein. Daarnaast is er één servicepunt, dat specifieke diensten verricht voor bepaalde groepen en rijdt in een behoorlijk deel van de regio de bibliobus. De heringedeelde gemeenten zitten weliswaar boven instap niveau, maar behoren met subsidies van gemiddeld € 12,60 – € 14,21 en € 13,23 landelijk gezien tot de volgers (landelijk gemiddelde is € 17,10). Gezien de beperkte financiële ruimte stelt men reeds bij de start van het proces (eind 2003) vast dat de meerwaarde vooral ligt in onderlinge samenwerking in de dienstverlening. Er is een krappe personeelsformatie, die vooral wordt ingezet om de dienstverlening in de vestigingen gaande te houden.

In het proces wordt gewerkt met een Globaal Ontwerp (schetst hoofdlijnen van de basisbibliotheek en financieel kader), een Specifiek Ontwerp (met gedetailleerde invulling van de organisatie en middelen en een beleidsplan).

De colleges van B&W van de gemeenten hebben zich in het voorjaar van 2004 akkoord verklaard met het Globaal Ontwerp. Daarin is onder meer een onderscheid bepaald tussen een regionaal standaardpakket en een modulair pakket. Het standaardpakket moet door alle gemeenten worden afgenomen. Dit bevat de standaard dienstverlening: aanbieden en uitlenen media, beschikbaar stellen van informatie en leesbevordering. Het modulair pakket bevat aanvullende functies naar keuze van de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld gaan om onderwijsachterstandenbeleid, maar ook de bibliobus en servicepunten zitten hierin.

Rekenmethode

In het Specifiek Ontwerp wordt vastgesteld dat er verschillen in dienstverlening zullen zijn, omdat er ook behoorlijke verschillen in subsidieniveau en hoogte van de contributie zijn. Uitgangspunt is gezamenlijke financiering van ondersteunende (BO) taken, gezamenlijk vast te stellen maar apart te financieren publiekstaken en aanvullende taken naar keus. De gemeenten moeten in gelijke mate betalen aan de BO (bedrag per inwoner) en de eigen kosten van de FO voor hun rekening nemen. Deze zijn genormeerd, waarbij is gewerkt met een startvariant (geaggregeerde huidige begrotingen) en een basisvariant waarin aan landelijke normen wordt voldaan (vergt concreet een uitbreiding van openingsuren op enkele plaatsen).

Het proces

Er is een stuurgroep geformeerd waarin de portefeuillehouders, ambtenaren en voorzitters van de bibliotheekbesturen zitten en een fusiebestuur. Een van de directeuren is kwartiermaker / beoogd regiodirecteur geworden en hij heeft het Globaal en Specifiek Ontwerp en de andere documenten opgesteld.

In oktober 2004 is het Specifiek Ontwerp uitgekomen en daarna is op verzoek van de stuurgroep een meer gespecificeerde begroting opgesteld, waarin een overzicht van de kosten van standaard en modulair pakket. Tevens is gekeken naar de staat van onderhoud / bestemmingsreserves van de betrokken bibliotheken, naar de reserveposities, frictiekosten en is een berekening van startkosten gemaakt. In het Specifiek Ontwerp is een formatieplan opgenomen.

In december 2004 is echter het Specifiek Ontwerp nog niet door de colleges vastgesteld. Begin 2005 traden nieuwe wethouders aan, die aangaven vóór mei 2005 geen financiële toezeggingen te kunnen doen. Zij vinden het een onoverzichtelijke materie, waar ze moeilijk grip op krijgen. In ieder geval is duidelijk dat twee van de drie gemeenten hun bijdrage moeten verhogen, waarbij het bij één van hen gaat om het inlopen van een reeds bestaand tekort. Voor alle gemeenten is uitgegaan van een gelijk dienstverleningsniveau en de bestaande openingsuren.

Fusiebestuur en stuurgroep zijn inmiddels gedemotiveerd door de lengte van het proces en het gebrek aan duidelijkheid van de gemeenten. Vóór mei wordt in ieder geval een intentieverklaring voorgelegd aan de gemeenteraden om hen te vragen te garanderen dat aan het instapniveau wordt voldaan. De provincie sluit direct aan door verzoeken tot bemiddeling wanneer zich hobbels in samenwerking voordoen te honoreren, bijvoorbeeld wanneer er problemen zijn rond deelname van een van de gemeenten aan de basisbibliotheek. Men reageert dus wanneer er problemen zijn.

Evaluatie

In dit proces is stapsgewijs alle informatie wel op tafel gekomen, zij het dat het inzicht in de financiële consequenties pas na het Specifiek Ontwerp duidelijk werden.

Pas wanneer je de documenten naast elkaar legt, ontstaat een overzicht per gemeente; een gemeente zal immers behoefte hebben aan een volledig 'plaatje' zowel van exploitatiekosten als van eenmalige kosten.

Hoe wordt omgegaan met verschillen in subsidieniveau? Zicht is nodig op:

- de huidige exploitatie en eventuele tekorten daarin;
- de staat van onderhoud gebouwen / inventaris en bestemmingsreserves daarvoor;
- de algehele reservepositie.

De gemeenten willen niet dat hun vestigingen terug gaan in openingsuren. Tegelijkertijd wordt in de documenten gesteld dat men in ieder geval gelijkelijk moet bijdragen aan de kosten van de backoffice, naar rato van het aantal inwoners. Aangezien je geld maar één keer kunt uitgeven zal dit bij gelijkblijvend subsidieniveau een keuze betekenen.

Bij twee van de drie deelnemende gemeenten gaat dit waarschijnlijk tot een patstelling leiden, nog los van de (reserveringen voor) kosten van onderhoud en de vraag naar vorming van een adequate bedrijfsreserve.

Een ongelijk subsidieniveau leidt tot verschillen in dienstverlening (de publiekstaken / frontoffice). Nergens wordt echter duidelijk gemaakt wat dit inhoudt. Een van de drie gemeenten ligt zodanig achter in subsidieniveau en hoogte van de contributie dat zij zullen moeten toegroeien naar een gelijkwaardig niveau van dienstverlening c.q. bijdrage aan de kosten backoffice. Deze gemeente heeft hoge kosten aan het modulair pakket (Bibliobussen) en betaalt te weinig aan het standaardpakket.

Onze indruk is dat in dit proces 'de bijl nog moet vallen'. Onduidelijk is of de minst subsidiërende gemeente van de drie bereid zal zijn om op niveau te gaan bijdragen, al was het maar in een groeimodel. Opvallend is dat men geen meerjarenbegroting heeft gemaakt, waarin de gemeenten / deelnemende bibliotheken in perspectief kunnen zien waar ze heen gaan (creëert ook de mogelijkheid om met tarieven te variëren).

8 Basisbibliotheek I

Uitgangssituatie

In de regio I is men inmiddels 2,5 jaar bezig met de vorming van een regio-bibliotheek. Het gaat om een groot gebied (bijna 223.000 inwoners), met elf gemeenten, zeven bibliotheekbesturen en veertien vestigingen. In vier van de elf gemeenten is geen vestiging, daar rijdt een bibliobus. Juist deze gemeente zitten ver onder het instapniveau, met bedragen van € 3,50 tot € 6,70. Zij hebben zich wel als doel gesteld om in 2009 het instapniveau te bereiken. Tot die tijd accepteert de provincie dat de regio gemiddeld op een instapniveau van € 11,- komt. Tot 2009 dragen dus de rijkere gemeenten in deze regio bij aan de arme (zij noemen dit een solidariteitsbegroting). Er is één gemeentelijke bibliotheek, de anderen zijn ondergebracht in stichtingen.

Alleen deze bibliotheek zit qua subsidie redelijk op landelijk gemiddeld niveau, de andere zitten daar (ruim) onder. In dit gebied zijn er vooral kleine vestigingen (in totaal 35 fte, circa 60 vrijwilligers).

Er zijn een marktverkenning en een INK positiebepaling gedaan en op grond daarvan zijn ontwikkelplannen gemaakt voor de vestigingen. Er wordt gewerkt aan een gezamenlijke subsidieverordening, meerjaren uitvoeringsovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst.

Ten tijde van deze rapportage (april 2005) is een beslisdocument gereed, dat aan de bestuurders voorgelegd gaat worden.

Rekenmethode

De begroting is heel kort en globaal gehouden: bestaande exploitatiebegrotingen zijn omgewerkt in een producten/dienstenbegroting met in totaal zeven producten. Het is een groeimodel: vier gemeenten moeten immers tot 2009 naar het instapniveau groeien. De dienstverlening wordt opgesplitst in een basispakket en een pluspakket. Er wordt gestreefd naar één contributiesysteem voor de hele regio.

De gemeenten wordt gevraagd te sturen op hoofdlijnen en niet op detail. Vandaar de keuze voor een globale begroting, waarin de kosten van de BO niet gespecificeerd zijn (hierin onderscheidt deze casus zich van de andere, waarin veel meer details uitgewerkt worden). Dat is zo gedaan omdat in een eerder fase een verdere uitsplitsing van kosten er toe leidde dat er allerlei discussies ontstonden die het proces dwarsboomden. Zo wilde een van de participerende gemeenten bij voorbaat op de kosten BO bezuinigen. Een meer gespecificeerde begroting leidde ook tot oeverloze discussie over het weglekken van geld naar anderen.

Als producten zijn geformuleerd een sta uur van de bibliobus en een openingsuur van de bibliotheek. De kosten zijn naar deze producten toegerekend. De basis is de huidige situatie, het mag niet meer gaan kosten, behalve voor de gemeenten die moeten inlopen.

Het proces

Er wordt gewerkt met een stuurgroep (waarin overigens niet alle bestuurders vertegenwoordigd zijn, beperkt mandaat), een ambtelijke werkgroep waarin alle elf gemeenten zitten en werkgroepen met ambtenaren. De werkgroepen maken een begroting, buigen zich over de statuten etc.

De procesbegeleider en beoogd directeur constateren dat er valkuilen in het proces zitten: gering mandaat van de stuurgroep, een geringe betrokkenheid in het proces (men ziet het vooral als iets dat van buitenaf is opgelegd).

In de bibliotheekbesturen zitten enige ex-gemeente bestuurders die na de herindeling niet terug zijn gekomen. Op sommige plekken is er 'oud zeer', dat is belemmerend voor het proces. Het is een probleem om tot consensus te komen, de toekomst is ongewis, zo zegt men.

Evaluatie

In dit proces zijn veel zaken nog niet uitgezocht. De gemeenten wordt gevraagd akkoord te gaan met het beslisdocument, daarna wordt een meer gedetailleerde begroting uitgewerkt. De procesbegeleiders beschouwen dit als een zaak van de nieuwe regiobibliotheek zelf. Opvallend is verder de omvang van het gebied, het grote aantal partijen en de grote verschillen in

subsiëring, dienstverlening en betrokkenheid. Dit alles zal het in deze regio moeilijk maken tot overeenstemming te komen. Bij de behandeling van het beslisdocument zal duidelijk worden of de gemeenten akkoord zijn met de globale begroting of meer informatie willen hebben. Pas dan zal ook blijken of verschil in subsidieniveau tot discussie zal leiden.

Bijlage 2 Amsterdams model

In Amsterdam fungeert de Openbare Bibliotheek in wezen al sinds de 80-er jaren als een soort basisbibliotheek met een back- en een frontoffice. De stadsdelen verkeren daarbij in de positie van opdrachtgever van de diensten. Alle stadsdelen op één na, hebben een backoffice. Zij hebben de mogelijkheid om dienstverlening te beïnvloeden via de aard en omvang van de diensten die de frontoffice levert. De Stichting Openbare Bibliotheken Amsterdam biedt een basispakket en een meerwaardepakket aan.

In een convenant wordt openingstijden, uniformiteit van tarieven, dezelfde budgetsubsidieregeling en eisen die het grootstedelijk netwerk stelt, vastgelegd. Voor subsidiëring wordt het aantal inwoners genomen x de kosten van het basispakket. Per product worden de kosten gepresenteerd en verantwoord in een zogenaamd operationeel verslag per stadsdeel. Dat verslag is gebaseerd op de uitkomsten van het operationeel plan dat door het stadsdeel wordt vastgesteld (op basis van een voorstel van de OBA).

De stadsdelen worden in staat gesteld om het opdrachtgeverschap door een transparante wijze van toerekening van kosten en opbrengsten ook daadwerkelijk uit te oefenen.

De subsidierelatie wordt vormgegeven op basis van de algemene subsidieverordening, zoals die bij alle gemeenten wordt gebruikt. Dit systeem werkt inmiddels vanaf circa 1989 naar tevredenheid.

Door op deze manier inhoud te geven aan het opdrachtgeverschap ligt de nadruk op de dienstverlening en minder op de weinig vruchtbare discussie over de verdeelsleutels van de kosten over de producten.

Doordat jaarlijks afspraken gemaakt over aard en omvang van de dienstverlening voor het komend jaar, is men politiek in staat om eigen beleid te verbinden met het aanbod aan diensten van de OBA.

De ervaringen in Amsterdam zijn daardoor leerzaam voor de opzet van basisbibliotheken elders, mede door het feit dat deze manier van werken al in een reeks van jaren is uitgetest en stadsdelen goed in de rol van opdrachtgever kunnen functioneren.