

# Vijf jaar Bibliotheekwet

## Het bibliotheekwerk na de zondvloed

DRS. F. A. VAN DE ROER\*

**In de jaren na het in werking treden van de Wet op het openbare bibliotheekwerk in 1975 hebben zich ten aanzien van het bibliotheekwerk stormachtige ontwikkelingen voltrokken. De onstuimige groei van het aantal gebruikers en het aantal uitleningen leidden ertoe dat de gelden, die vrijkwamen als gevolg van de financiële overgangsregeling, voornamelijk werden besteed aan boeken en huisvesting. Voor sommige bibliotheken betekende deze gang van zaken dat men nu de geplande werkomvang van 1990 heeft bereikt, terwijl de personeelsformatie zich nog op het niveau van 1979 bevindt. In de komende jaren staat het bibliotheekwezen dan ook voor de taak het evenwicht tussen de werklast en de personeelsomvang te herstellen en tegelijk in te spelen op de technische ontwikkeling in de informatieverzorging.**

### Inleiding

In december 1979 is het *Landelijk plan voor de openbare bibliotheekvoorziening 1980-1982* 1) vastgesteld. In het plan zijn op grond van de voorschriften daaromtrent in de Wet op het openbare bibliotheekwerk 2) opgenomen de per 1 januari 1980 bestaande openbare bibliotheken waarop de wet van toepassing is en de bibliotheekvoorzieningen die in de jaren 1980, 1981 en 1982 tot stand moeten worden gebracht. Uit het plan blijkt dat het openbare bibliotheekwerk de jaren tachtig ingaat met ongeveer 1.100 vestigingen en dat er in de planjaren nog ongeveer 100 vestigingen bijkomen.

De spreiding van de voorzieningen is daarmee nog niet voltooid. Het landelijk plan dient er juist toe om te komen tot een evenwichtige spreiding van bibliotheekvestigingen en van bibliobusstandplaatsen. In feite zal het gaan om een reeks van elkaar opvolgende landelijke plannen. Ieder plan geldt telkens voor drie jaar en wordt ook in een driejarige procedure opgebouwd. Zo is de voorbereiding van het nu vastgestelde (eerste) landelijke plan begonnen in 1977 met het opstellen door alle gemeenten van een gemeentelijk plan. De gemeentelijke plannen zijn in 1978 per provincie samengevoegd tot een provinciaal plan waarbij ook door de provincie de gewenste prioriteitsvolgorde van de nieuwe voorzieningen is aangegeven. De provinciale plannen hebben in 1979 gediend als basis voor de opstelling van het landelijk plan. In 1980 wordt weer door de gemeenten begonnen met het opstellen van de gemeentelijke plannen ten behoeve van het tweede landelijke plan dat moet worden vastgesteld in 1982 en dat betrekking heeft op de jaren 1983, 1984 en 1985.

Het openbare bibliotheekwerk moet uiteindelijk als een fijnmazig netwerk over ons land zijn gespreid. De kleinste eenheid is daarbij de halteplaats van een bibliobus waarmee ook de verst afgelegen en kleinste kernen, soms alleen maar een concentratie van enkele huizen of boerderijen, wordt bereikt. De bibliobusvoorziening wordt uitgevoerd door een provinciale bibliotheekcentrale (pbc). De taak van een pbc is tweeledig. Enerzijds verzorgt zij de bibliotheekvoorziening rechtstreeks in gemeenten met minder dan 5.000 inwoners door middel van bibliobussen of kleine vaste vestigingen, z.g. pbc-filialen. Anderzijds verleent zij steun en bijstand aan de bibliotheken in gemeenten met meer dan 5.000 maar minder dan 30.000 inwoners, onder meer door het beschikbaar stellen

van personeel, door het voeren van de directie, het verzorgen van de financiële administratie, door het verlenen van bijzondere bibliotheektechnische ondersteuning enz. Om deze relatie met de pbc aan te geven wordt in deze gemeenten gesproken van een aangesloten hoofdbibliotheek, die dan weer eigen filialen kan hebben. In gemeenten met meer dan 30.000 inwoners wordt het bibliotheekwerk zelfstandig uitgevoerd door de plaatselijke openbare bibliotheek, die ook weer bestaat uit een hoofdbibliotheek met filialen.

Het woord openbare in de samenstelling openbare bibliotheek heeft niet zoals in de samenstelling openbaar onderwijs een levens- of maatschappijbeschouwelijke betekenis en de daarmee samenhangende betekenis voor bekostiging of subsidiëring. Het openbare bibliotheekwerk is rond 1900 in Nederland ingevoerd naar vooral angelsaksisch voorbeeld, waarbij de Engelse benaming „public libraries” uiteindelijk heeft geleid tot de Nederlandse benaming openbare bibliotheek. In deze samenstelling staat „openbaar” voor „voor iedereen bestemd en toegankelijk”. In de aan de Bibliotheekwet voorafgaande Rijkssubsidievoorwaarden-1921 voor openbare bibliotheken werd hieraan — ten overvloede — nog toegevoegd: „zonder onderscheid van godsdienstige overtuiging, politieke gezindheid of maatschappelijke stand”. Dit is het meest essentiële kenmerk van een openbare bibliotheek. Juist dank zij dit openbare karakter was het mogelijk dat openbare bibliotheken in stand werden gehouden door rechtspersonen — meest stichtingen of verenigingen — die een specifieke signatuur hadden, zodat er sprake was van algemene openbare bibliotheken, rooms-katholieke openbare bibliotheken en protestants-christelijke openbare bibliotheken, die alle voldeden aan de essentiële voorwaarde niemand uit te sluiten en een zoveel mogelijk alzijdig samengestelde collectie beschikbaar te stellen.

\* De auteur is hoofd van de Afdeling Bibliotheekwerk van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

1) *Landelijk plan voor de openbare bibliotheekvoorziening 1980-1982*, Ministerie van CRM, afdeling Bibliotheekwerk, Rijswijk, 1980.

2) Wet van 29 januari 1975, houdende regelen voor het uit openbare middelen bekostigen van bibliotheekwerk (Wet op het openbare bibliotheekwerk), Stb. 1975, 118.

Sinds de jaren zestig zijn in praktisch alle gevallen waarin in één gemeente openbare bibliotheken van verschillende signatuur voorkwamen deze gefedereerd, dan wel gefuseerd tot één openbare bibliotheekvoorziening. Hetzelfde verschijnsel heeft zich ook bij de provinciale bibliotheekcentrales voorgedaan. Via de 1.100 bestaande voorzieningen is een collectie beschikbaar van boeken, periodieken, dagbladen, audio-visueel materiaal en documentatiemateriaal van ca. 28 mln. banden. Meer dan 3,5 mln. personen zijn ingeschreven als gebruiker, d.w.z. zeker 25% van de bevolking behoort tot de regelmatige bezoekers van de bibliotheek. Meegebruikende huisgenoten zijn hierin niet begrepen. Het aantal uitleningen benadert de 150 mln. per jaar. Om deze productie te realiseren stonden het bibliotheekwerk eind 1979 ca. 5.400 formatieplaatsen ter beschikking, waarop als gevolg van deeltijdarbeid ca. 8.000 mensen te werk zijn gesteld 3).

### Verwachting en teleurstelling

Het bibliotheekwerk zelf heeft er in de afgelopen jaren geen twijfel over laten bestaan dat het de situatie, met name de verhouding tussen de werkhoeveelheid en de beschikbare hoeveelheid formatieplaatsen, als zeer problematisch ervaart. Nu is dit gevoel bijna voortdurend aanwezig geweest in de meer dan zeventigjarige geschiedenis van de openbare bibliotheek in Nederland. Het problematische van de situatie werd in vroeger jaren meestal als min of meer erbij behorend beschouwd en als gevolg van de instelling en taakopvatting van het bibliotheekpersoneel in zekere zin zelfs blijmoedig gedragen. Een grote steun daarbij was de steeds aanwezige voorzichtige hoop dat de verantwoordelijke overheden hun verplichtingen ten aanzien van deze werksoort ooit echt zouden erkennen en als gevolg daarvan de bestaande, zuinige subsidiëring zouden aanpassen. Lang heeft de stellige verwachting geleefd dat die paradijselijke toestand zich zou gaan voordoen wanneer het openbare bibliotheekwerk bij wet zou worden geregeld en bekostigd.

Rond 1960 begonnen de plannen voor een wettelijke regeling ter vervanging van de uit 1921 daterende subsidiëring enige vorm aan te nemen. In 1970 werd een ontwerp van Wet op het openbare bibliotheekwerk gepubliceerd. Hoewel er uiteraard ook wel kritiek was, stelden de bibliothecarissen zich in het algemeen van ganser harte, maar vooral vol verwachting achter het wetsontwerp. De aanvaarding ervan in de Tweede Kamer eind 1974 en de invoering van de wet per 1 juli 1975 werd luidkeels toegejuicht. Het einde van de ellende was bereikt, van nu af zou alles beter worden.

Het verliep anders. Al in 1977 constateerde de toenmalige staatssecretaris van CRM, W. Meijer, dat het goed ging met het bibliotheekwerk, maar dat de bibliothecarissen steen en been klaagden 4). Begin 1980, vijf jaar bijna na de invoering van de wet, publiceerde een actiecomité van de Verenigde provinciale bibliotheekcentrales van Zuid-Holland een nota met de titel *Uw openbare bibliotheek op weg naar een faillissement* 5). Een constatering, geen vraag. Terzelfder tijd is in Amsterdam een actiegroep doende aanhang te verwerven voor het uitoefenen van druk om de personeelsformaties aanzienlijk vergroot te krijgen.

Het is duidelijk dat de hooggestemde verwachtingen niet zijn vervuld. Zowel uit menselijk als uit bestuurlijk standpunt zou het onjuist zijn de gevoelens van teleurstelling en van onvrede af te doen met de opmerking dat op een roes wel meer een kater volgt. Van de andere kant is het ook onjuist om, zoals vanuit het bibliotheekwerk wel gebeurt, CRM aan te wijzen als de enige oorzaak van het tegenvallen van de werking van de bibliotheekwet in de praktijk. De werkelijkheid is ingewikkelder.

Wat is er dan in en met het bibliotheekwerk gebeurd in de periode van midden 1975 tot 1980? Voor een antwoord op deze vraag moet worden gekeken naar de ontwikkeling van het bibliotheekwerk in deze periode in combinatie met wat de wet beloofde. Dan wordt ook duidelijk wat er feitelijk van die beloften is terecht gekomen.

### Financiële prognose en planning

Aan het ontwerp van Wet op het openbare bibliotheekwerk werd bij de indiening bij de Staten-Generaal in 1972 als bijlage bij de Memorie van Toelichting een financiële prognose 6) meegegeven. Deze prognose was opgesteld in de jaren 1968-1972 in een periode die werd gekenmerkt door een aanzienlijke economische bloei en waarin voor de komende jaren de aardgasbaten nog een wenkend perspectief boden. De wet werd aldus voorbereid onder een gunstig financieel getij.

Toen hij in 1975 werd ingevoerd waren de vooruitzichten voor de economische groei aanzienlijk slechter geworden. De gewijzigde situatie leidde overigens niet tot een wijziging van het financiële regime van de wet of van de geraamde bedragen. Zo liet ook in latere jaren *Bestek '81* de financiële mogelijkheden voor de rijksbijdragen op grond van de wet feitelijk ongemoeid.

De bekostigingsregeling van de wet houdt in dat het plaatselijke openbare bibliotheekwerk volledig wordt bekostigd door de lokale overheid en de provinciale bibliotheekcentrale door het provinciaal bestuur. In termen van de wet zijn dit de bekostigende overheden. De bekostiging gebeurt op basis van de door gemeenteraad, c.q. provinciale staten goedgekeurde begroting en jaarrekening, waarbij moet zijn voldaan aan de vereisten gesteld bij en krachtens de wet. In deze kostenvergoeding geeft het rijk (CRM) een bijdrage, die voor de personeelskosten 100% bedraagt en voor de overige (= alle niet-personele) kosten 20%. Deze percentages worden op grond van een overgangsregeling van de wet niet terstond gerealiseerd. Er is een fasering in de wet opgenomen waarbij de bijdrage van het rijk als volgt opklimt:

1e jaar personeelskosten:	65%;	overige kosten:	0;
2e jaar personeelskosten:	70%;	overige kosten:	0;
3e jaar personeelskosten:	85%;	overige kosten:	0;
4e jaar personeelskosten:	100%;	overige kosten:	0;
5e jaar personeelskosten:	100%;	overige kosten:	5%;
6e jaar personeelskosten:	100%;	overige kosten:	10%;
7e jaar personeelskosten:	100%;	overige kosten:	15%.

In het achtste jaar na het in werking treden van de wet wordt het uiteindelijke niveau van de rijksbijdrage bereikt, te weten 100% van de personeelskosten en 20% van de overige kosten. Deze regeling hield een forse verhoging in van de bedragen die het rijk zou gaan besteden in vergelijking met de aan de wet voorafgaande subsidiëring. Uit de financiële prognose en de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp valt te lezen dat op het moment van invoeren van de wet de inkomsten van de bibliotheken globaal gesproken als volgt waren verdeeld:

- gebruikersbijdrage uit contributie, boeten e.d. ca. 8%;
- lokale overheid ca. 70%;
- rijk ca. 22%.

Als gevolg van de wet en de gefaseerde invoering zou, bij gelijkblijvende gebruikersbijdrage, de verhouding tussen lokale overheid en de rijksoverheid in de financiële lastenverdeling over een periode van acht jaar gaan veranderen en ten slotte praktisch omgekeerd zijn in vergelijking met de beginsituatie, nl. van lokale overheid: rijk =  $\frac{2}{3}$  :  $\frac{1}{3}$  naar lokale overheid: rijk =  $\frac{1}{3}$  :  $\frac{2}{3}$ . Deze andere verdeling van de finan-

3) Bronnen: CBS, *Statistiek van de openbare bibliotheken*, Den Haag, (jaarlijks). NBLC, *Jaarboek openbare bibliotheken*, Den Haag, (jaarlijks).

4) Toespraak staatssecretaris W. Meijer van CRM bij de opening van de uitgebreide openbare bibliotheek tevens schoolbibliotheek te Oegstgeest, 24 februari 1977.

5) Actiecomité VPBC, *Uw openbare bibliotheek op weg naar een faillissement*, Schiedam, februari 1980.

6) Wet op het openbare bibliotheekwerk, bijlage bij de Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 953, zitting 1971-1972, nr. 5.

ciële inspanningen werd uitdrukkelijk met de wet en de daarin opgenomen bekostigingsregeling beoogd.

Op grond van het bovenstaande werd van de rijksoverheid al een aanzienlijke financiële inspanning gevergd, ook indien overigens het niveau van kosten van de bibliotheken gelijk zou worden gehouden aan het niveau bij invoering van de wet. In de financiële prognose werd echter ook rekening gehouden met uitbreiding van het werk en met kwaliteitsverbetering van het bestaande werk.

Ten aanzien van het personeel werd een uitbreiding voorzien met gemiddeld 200 formatieplaatsen per jaar. De kosten daarvan zouden uiteraard uiteindelijk volledig voor rekening van het rijk komen. Voor de kosten als gevolg van uitbreiding van het boekenbezit, de huisvesting en andere kosten werden eveneens bedragen geraamd. Deze kosten zouden grotendeels ten laste van de bekostigende overheden komen. De rijksbijdrage hierin zou immers beperkt blijven tot 20%. Zowel voor personeel als voor de uitbreiding en verbetering van de collectie en de huisvesting werd bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp erop gerekend dat een periode van 10 à 15 jaar na het invoeren van de wet nodig zou zijn om de gewenste kwantiteits- en kwaliteitsniveaus te bereiken die zouden worden neergelegd in algemene maatregelen van bestuur als de vereisten van de wet waaraan zou moeten worden voldaan.

De vraag in hoeverre er evenwicht bestond tussen de in de prognose opgenomen genormeerde hoeveelheid personeel en het genormeerde niveau van collectie, huisvesting en openingstijden is bij de behandeling van het wetsontwerp niet aan de orde geweest. Uitgaande van 1975 als het jaar van in werking treden van de wet, hield de overeengekomen termijn in dat de genormeerde niveaus voor personeelsformatie, collectie, huisvesting en openingstijden zouden worden bereikt in 1990. De vooronderstelling hierbij was dat de niveauverhoging jaarlijks in een geleidelijk en beheerst tempo zou verlopen. De teleurstelling bij de bibliothecarissen over de werking van de wet is veroorzaakt door een paar kinken die in deze lang gespannen kabel zijn gekomen.

De praktijk heeft namelijk niet de geleidelijke ontwikkeling te zien gegeven die bij deze hele opzet was voorondersteld. Er zijn enkele breekpunten aan te wijzen die een praktisch algemene werking hebben gehad en waarbinnen iedere bibliotheek haar eigen specifieke versie van de problemen en moeilijkheden heeft gekend en nog kent.

## Breekpunten en gevolgen

Het is eigenlijk een complex van verschijnselen waarbij het ene het andere veroorzaakte. Een begin is het duidelijkst aan te wijzen bij een van de opvallendste, en in die mate zeker niet voorziene ontwikkelingen: de spronggewijze toeneming van het gebruik van de bibliotheken.

### *Gebruik*

Van groei was op zich al jaren sprake, maar er was ook een redelijke geleidelijkheid in deze groei te constateren. De toeneming van het aantal gebruikers bedroeg tot 1975 gemiddeld nooit meer dan 200.000 per jaar. In 1974 was het aantal iets meer dan verviervoudigd ten opzichte van 1960. In absolute getallen steeg het aantal gebruikers van 545.000 in 1960 naar 2.329.000 in 1974. Het aantal uitleningen steeg regelmatig, zij het iets sneller, mee: van 20.550.000 in 1960 naar 96.307.000 in 1974.

Vanaf 1968 treedt er een lichte stroomversnelling op, met ook een anders getint bibliotheekgebruik, als gevolg van de invoering in het schoolsysteem van projectonderwijs, zelfwerkzaamheid, het maken van scripties enz. Vanaf 1972 wordt merkbaar dat de landelijke organisatie van het openbare bibliotheekwerk, het Nederlandse Bibliotheek en Lectoraatcentrum (NBLC), meer public relations voor het bibliotheekwerk gaat beoefenen. De behandeling van de Bibliotheekwet

in de Tweede en Eerste Kamer met als politiek hoogtepunt het tegenstemmen van (bijna) het hele CDA in de Tweede Kamer brengt de bibliotheken extra in de publiciteit. Ten slotte werd bij amendement in de Bibliotheekwet opgenomen dat personen tot 18 jaar gratis publikaties kunnen lenen van bibliotheken. Vooral dit laatste feit leidt er toe dat de vroegere geleidelijke groei wordt weggevaagd door een toeneming van het aantal vooral jeugdige gebruikers. De geboortegolven overspoelden alsnog als een zondvloed de bibliotheken.

In 1975 steeg het aantal ingeschrevenen met een half miljoen. In 1976 kwam er nog eens een half miljoen bij. Voor 1975 moet daarbij worden gedacht dat de wet eerst per 1 juli van dat jaar in werking trad en dat daardoor de toeneming zich vooral concentreerde in de periode augustus-december, het begin van het nieuwe schooljaar. In 1977 begint de hausse in de groei wat af te nemen, d.w.z. er komen nog eens driehonderdduizend nieuwe leden bij. Binnen de nieuw ingeschrevenen hebben de jeugdigen duidelijk de overhand. Parallel met de groei van het aantal gebruikers neemt het aantal uitleningen toe van 20 mln. uitleningen per jaar in 1960 via 96 mln. in 1974 naar 136 mln. in 1977<sup>7)</sup>.

Het is begrijpelijk dat deze groei een zware druk legde op de bibliotheken, op het personeel, op de collectie, op de financiële middelen. Een in organisatie, toerusting en management sterke bedrijfstak zou het onder dergelijke omstandigheden al moeilijk hebben gehad. De bibliotheken waren zeker in deze opzichten niet sterk. Bovendien werkte de ideële instelling van de bibliotheken en hun afhankelijkheid van de bekostigende overheden, waar het de inzetmogelijkheden van extra financiële middelen betrof belemmerend voor snelle aanpassingen en ingrijpende maatregelen. Hun taakopvatting en doelstelling liet de bibliotheken niet toe, b.v. door middel van regulering van bezoekersstromen en door vegaande beperkingen van het aantal per keer uit te lenen boeken, de toevloed in te dammen en in hanteerbare banen te leiden. Een ledenstop werd principieel afgewezen, voor welke stellingname zij ook steun vonden in de tekst en de bedoeling van de wet.

### *Boekaankopen*

Het beroep dat de bibliotheken deden op hun bekostigende overheden vond in het algemeen een positief gehoor waar het de inzet betrof van extra middelen voor boeken en voor verbetering of aanpassing van de huisvesting. Op deze punten waren er geen beperkende bepalingen van de wet, zodat een gemeente autonoom kon beslissen extra geld te voteren. Op zich was dat geheel in overeenstemming met de bedoelingen van de wet en dit gebruik van de autonome beslissingsbevoegdheid vormde ook geen doorkruising van de planningsopzet.

De kink in de kabel ontstond doordat de gemeenten, naast de formele mogelijkheden, ook juist op dat moment over de financiële mogelijkheden beschikten om de bibliotheken tegemoet te komen. De uitzonderlijke groei vond immers juist plaats in de jaren waarin de gemeenten dank zij de in de Bibliotheekwet opgenomen jaarlijkse verhoging van de rijksbijdragepercentages konden beschikken over extra gelden. Als gevolg van de overgangsregeling van de wet kreeg een gemeente voor haar bibliotheek met een personeelslast van b.v. f. 1 mln. (ca. 30 formatieplaatsen) per 1 juli 1975 op grond van de vroegere subsidieregeling ongeveer drie ton rijkssubsidie per jaar. Als gevolg van de wet kreeg een zelfde gemeente voor diezelfde personeelslast vanaf 1 juli 1975 op jaarbasis een rijksbijdrage van f. 650.000, f. 700.000 in 1976, f. 850.000 in 1977 en f. 1.000.000 in 1978.

De jaarlijkse verhogingen werden door de bibliotheken geclaimd als gelden bestemd voor het bibliotheekwerk. In structurele zin hadden zij daarin gelijk: de rijksbijdrage

<sup>7)</sup> Zie ook: NBLC, *Bestek 1978. Bibliotheken in een te klein bestek*. Den Haag, zonder datum.

ingevolge de bibliotheekwet is immers een doeluitkering. Hun claim richtte zich echter met name op het incidentele bedrag dat de gemeente jaarlijks meer kreeg als gevolg van de percentageverhoging. Zij bepleitten onder verwijzing naar het stormachtig toegenomen gebruik, dat deze incidentele jaarlijkse extra bedragen volledig aan de bibliotheek zouden worden besteed, vooral voor de aankoop van boeken. Onder druk van de omstandigheden gingen veel gemeenten daarmee akkoord, in de op het eerste gezicht en voor het moment ook juiste veronderstelling de bibliotheken daarmee te helpen.

De boekaankopen door de bibliotheken namen daardoor eveneens in een stormachtig tempo toe. Tussen 1971 en 1975 steeg het totaal boekenbezit met jaarlijks gemiddeld bijna anderhalf mln. banden, waarbij moet worden bedacht dat naast dit aantal ook nog een grote hoeveelheid boeken werd aangekocht ter vervanging van wegens slijtage en veroudering afgeschreven exemplaren. In 1976 bedroeg de stijging ten opzichte van het voorgaande jaar 2,52 mln. exemplaren, derhalve één miljoen meer dan de jaarlijkse stijging in de voorafgaande jaren. In 1977 steeg het aantal nog tot 2,87 mln. om in 1978 weer af te nemen tot 1,76 mln. Een aanduiding van de omvang van de aankopen door de openbare bibliotheken in de jaren 1975-1979 geven de omzetcijfers van de Stichting Nederlandse Bibliotheekdienst (zie tabel 1). In deze stichting participeren de Koninklijke Nederlandse Uitgeversbond, de Nederlandse Boekverkopersbond en het NBLC. In de praktijk betrekken de openbare bibliotheken het grootste deel van hun aankopen van deze stichting die de boeken uitleenbaar, d.w.z. geplastificeerd en voorzien van boekkaart en cataloguskaart met titelbeschrijving levert.

Tabel 1. Omzetcijfers van de Stichting Nederlandse Bibliotheekdienst

	1975	1976	1977	1978
In mln. gld.	22,4	31,0	39,2	44,9
In exemplaren	1.662.000	2.029.000	2.397.000	2.677.000

Bron: Stichting Nederlandse Bibliotheekdienst. *Jaarverslag 1978*. Den Haag, 1979.

De stijging blijkt ook uit de sterk toegenomen dienstverlening van de landelijke organisatie, het NBLC, waarvan de kosten aan de bibliotheken in rekening worden gebracht. De begroting van het NBLC bedroeg in 1972 een totaal van f. 3 mln. en in 1975 f. 7,5 mln. In de daaropvolgende jaren liidden de totale begrotingscijfers achtereenvolgens f. 9 mln., f. 10,5 mln., f. 13,4 mln. en in 1979 f. 15,6 mln. De tabellen 2 en 3 geven een beeld van de bronnen van inkomsten van het NBLC, waarbij eigen inkomsten grotendeels staan voor aan openbare bibliotheken doorberekende kosten voor dienstverlening en een beeld van de activiteiten en de omvang van die activiteiten.

Tabel 2. Inkomsten van het NBLC naar bronnen, in procenten

	1971	1973	1975	1977	1978	1979 (verwacht)	1980 (begroot)
Contributies	28,6	21,9	14,3	10,0	7,8	6,8	6,2
Rijksbijdragen	51,7	47,2	48,6	42,7	41,3	36,8	34,4
Eigen inkomsten	19,7	30,9	37,1	47,3	50,9	56,4	59,4
	100	100	100	100	100	100	100

Bron: NBLC. *Begroting en beleidsnota voor het verenigingsjaar 1980*. Den Haag, 1979.

Tabel 3. Doorberekende kosten van de centrale dienstverlening in de periode 1971-1980 in gld.

	1971	1973	1975	1977	1978	1979 (verwacht)	1980 (begroot)
Uitgeversfonds en materialen	277.600	629.000	1.134.000	1.839.100	2.389.000	2.600.000	3.000.000
Abonnementen dienstverlening	129.400	366.000	1.080.800	2.233.700	3.216.800	4.400.000	4.815.000
Catalogusmateriaal	157.700	361.500	736.800	1.564.400	2.110.600	2.377.000	3.138.000
Totaal	555.700	1.356.500	2.952.000	5.637.200	7.716.400	9.377.000	10.953.000

Bron: zie tabel 2.

De selectie — voor zover die nog plaatsvond — en de verwerking van dergelijke omvangrijke aankopen vereisen echter weer de inzet van personeel. De behoefte aan personeelsuitbreiding, veroorzaakt door het gestegen gebruikers- en uitleningsaantal, werd zodoende nog eens vergroot. Bovendien had de collectie- en accommodatie-uitbreiding tot gevolg dat de gebruikers helemaal niet, of slechts in beperkte mate, werden geconfronteerd met een verslechterende dienstverlening op deze onderdelen en derhalve daarin ook geen aanleiding vonden om weg te blijven.

Het resultaat is dat een aanzienlijk aantal bibliotheken rond 1978 al de collectie-omvang had die volgens de geplande normering rond 1990 had moeten worden bereikt en dat de accommodatie en de openingsuren van afzonderlijke voorzieningen ook al op dat peil lagen. Personeelsuitbreiding werd door de bibliotheken dan ook als de belangrijkste, en door een groot aantal bibliotheken — na het verkrijgen van de gewenste collectie-uitbreiding — als de enige echte, behoefte gevoeld. Alle aandacht concentreerde zich op uitbreiding van de personeelsformatie.

In tegenstelling echter tot wat voor de collectie enz. gebeurde, konden de bekostigende lokale overheden de bibliotheken op dit terrein niet of nauwelijks tegemoet komen. In de eerste plaats waren zij op het gebied van de personeelsformatie gebonden aan de sinds de invoering van de wet voor dit onderdeel bij algemene maatregel van bestuur gestelde bepalingen. Voor de op grond daarvan door CRM vastgestelde personeelsformaties ontving de gemeente of de provincie de rijksbijdrage. Als gevolg van de formulering van de bepaling in de wet die betrekking heeft op de rijksbijdrage in de kosten, had het rijk zelfs moeten zorgen dat het werd verboden dat een bibliotheek meer personeel in dienst zou hebben dan de vastgestelde formatie toestond.

gaan van verplichtingen op personeelsgebied zonder de garantie dat CRM die verplichtingen op termijn zou overnemen, bracht de bekostigende overheden ertoe bibliotheken die bij hen personeelsuitbreiding vroegen, te verwijzen naar CRM. Daar kwamen dan ook al hun verzoeken terecht, meestal vergezeld van dringende aanbevelingen van de bekostigende overheid. Alleen al in de eerste twee jaar na het in werking treden van de wet, werd onmiddellijke uitbreiding met meer dan 1.500 formatieplaatsen aangevraagd.

Op zich kwam dit aantal niet on aardig overeen met het verschil tussen de feitelijk gerealiseerde formatie en de uiteindelijk in 1990 te bereiken normformatie. In het algemeen kon aan de verzoeken gerechtvaardigheid en redelijkheid vaak ook niet worden ontzegd. In tegenstelling tot de mogelijkheden waarover de andere overheden konden beschikken voor uitbreiding van de collectie e.d., had het rijk niet de mogelijkheid om de over een periode van 15 jaar geplande uitbreiding in één à twee jaar te realiseren. Het nakomen van de wettelijk aangelegene verplichtingen van de gefaseerde opbouw naar de 100% en de 20%-rijksbijdrage was en is nog steeds een zware last, die, naarmate de economische situatie verslechtert, steeds zwaarder weegt. Bij het in werking treden van de Bibliotheekwet stond voor het openbare bibliotheekwerk op jaarbasis f. 54 mln. op de CRM-begroting. Voor de gevolgen van de wet in het eerste halfjaar van zijn werking werd f. 17,5 mln. extra geraamd. Voor 1976 werd f. 111,8 mln. opgenomen. Dit bedrag groeide in de daarop volgende jaren via f. 153,3 mln. in 1977 en f. 211,8 mln. in 1978 naar f. 237 mln. in 1979 8).

8) Rijksbegroting, hoofdstuk XVI, CRM (jaarlijks).

CRM stond daarmee voor forse uitgaven. Het deel van deze uitgaven dat het gevolg was van de in de wet opgenomen jaarlijks percentageverhoging vormde, zoals gezegd, de bron van de extra inkomsten van de provincies en de gemeenten waaruit zij hun hogere bibliotheekuitgaven financierden. Een dergelijke bron ontbrak uiteraard voor CRM zelf. Daar komt nog bij dat het voor de gemeenten en provincies structurele inkomsten waren, terwijl de bedragen die zij beschikbaar stelden voor de boekaankopen in feite tamelijk risicoloze incidentele uitgaven konden zijn omdat ze toch eenvoudig jaarlijks bij te stellen zijn. De mogelijkheden van CRM strekten niet verder dan maximaal datgene wat in de financiële prognose was voorzien, te weten voor het hele bibliotheekwerk een uitbreiding van 200 plaatsen per jaar. Vanuit rijksstandpunt en gezien de sinds het opstellen van de financiële prognose veranderde economische situatie, is er alle reden om tevreden en meer dan tevreden te zijn met het feit dat de geplande personeelsuitbreiding is gerealiseerd. Volgens de financiële prognose zou het aantal formatieplaatsen in 1975 4.336 bedragen. In feite bedroeg het totaal per 1 juli 1975

meer, nl. ca. 4.500. De initiële kosten van de wet lagen daardoor al hoger. In 1979 bedroeg het aantal toegekende formatieplaatsen ca. 5.400, waarmee het rijk het voor dat jaar geplande niveau heeft gerealiseerd.

Het gevolg van de hier beschreven ontwikkeling is echter dat er bibliotheken zijn die voor een deel (boeken, accommodatie, openingstijden, ingeschreven gebruikers) op het planningsniveau van 1990 zitten inclusief de werkomvang die daarbij hoort, maar met hun personeelsformatie op het niveau 1979. Met dit beeld voor ogen is het begrijpelijk dat er spanningen zijn.

### **Nieuwe bibliotheken**

Gezien deze situatie was het wellicht te verkiezen geweest de voor uitbreiding beschikbare 200 formatieplaatsen per jaar uitsluitend in te zetten bij de bestaande bibliotheekvoorzieningen. Op zich zou dit niet overeenkomstig de bedoelingen van de prognose zijn geweest, maar als gevolg van de

omstandigheden is deze gedachte zeker overwogen. Het bleek echter in de praktijk een onuitvoerbaar gedachte. Daarvoor waren en werden te veel nieuwe bibliotheken in aanbouw genomen. Een aantal gemeenten had gewacht met het vestigen van een plaatselijke bibliotheek tot er zekerheid bestond over het van kracht worden van de wet met zijn betere financiële regeling. In veel gevallen was dit onvermijdelijk, namelijk daar waar men op zich wel positief stond tegenover een bibliotheekvoorziening, maar waar de rijkssubsidie op grond van de vroegere subsidieregeling onvoldoende hulp bood aan financieel zwakkere gemeenten.

Deze situatie deed zich vooral voor in gemeenten met inwonertallen tussen de 5.000 en de 15.000. De hogere rijksbijdrage op grond van de wet stelde die gemeenten in staat net over de drempel te komen. Gestimuleerd door de provinciale bibliotheekcentrales die deze taak onder de vroegere subsidieregeling hadden gehad en die deze taak meenamen onder de werking van de wet, gingen deze gemeenten over tot de bouw van bibliotheekvestigingen in een periode direct voor en na het in werking treden van de wet, dus op een moment waarop de komende moeilijkheden nog niet of nauwelijks waren te voorzien. Ook later, toen er overigens al moeilijkheden te over waren, bleken individuele gemeenten en bibliotheken nog beslissingen te nemen alsof er niets aan de hand was. Het resultaat van deze vrije initiatieven was dat in de jaren 1976-1979 een honderdtal nieuwe bibliotheken tot stand kwam met een meestal al op de uiteindelijke normering gerichte accommodatie, met een groeiende collectie, met een snel groeiend gebruikerstal en uiteraard met een beroep op CRM om ook het nodige personeel te leveren.

Het zou bestuurlijk onjuist, en voor de gemeentelijke financiën desastreus zijn geweest om deze bibliotheken niet ook onder de werking van de wet en daarmee van de rijksbijdrage op te nemen. Een dergelijke investering kon niet renteloos en zonder rendement blijven staan. De bevolking accepteerde het ook niet dat een op het personeel na volledig

ingerichte bibliotheek gesloten bleef. De toch al dunne spoeling van uitbreidingsplaatsen moest echter als gevolg hiervan nog verder worden gespreid. Ook voor de bestaande bibliotheken betekenden de nieuwe voorzieningen dikwijls een lastenverzwaring. Immers, de nieuwe bibliotheken waren nooit losse voorzieningen, het waren óf filialen van stedelijke bibliotheken óf bij provinciale bibliotheekcentrales aangesloten bibliotheken. Iedere uitbreiding verzwakte weer het toch al overbelaste systeem, met name bij de provinciale bibliotheekcentrales.

## Verwachtingen

De klacht uit het bibliotheekwerk over de verhouding personeel-werklast kan met het bovenstaande voor een groot deel worden verklaard. De gegeven analyse leidt tot de conclusie dat het in ieder geval een samenloop van omstandigheden is geweest, die tot een onevenwichtigheid in de gerealiseerde, feitelijke verhouding personeel/overige normen heeft gevoerd. Het ironische van de nu ontstane situatie is dat ze vooral is kunnen ontstaan door de positieve elementen die de bibliotheekwet voor de provincies en gemeenten bevatte. In de komende tijd zullen de omstandigheden er ook voor zorgen dat de nu uit elkaar gegroeide personeelscapaciteit en werkomvang elkaar weer dichter gaan benaderen. Niet doordat er ineens veel meer personeel bij zal komen dan op grond van de planning maximaal is te verwachten, maar veeleer doordat de werkomvang in de komende periode als gevolg weer van enkele omstandigheden in ieder geval niet meer zal groeien en waarschijnlijk zelfs zal teruglopen. Te voorzien is immers dat de groei van de collectie zoals die in de afgelopen jaren tot stand is gekomen, zal ophouden en zal terugvallen naar een lager niveau. De redenen daarvoor zijn van financiële aard.

In de eerste plaats gaan de extra inkomsten voor de gemeenten en provincies verdwijnen nu de percentageverhoging van de bibliotheekwet praktisch voorbij is. Volgens de huidige tekst van de wet zal alleen nog het percentage voor de overige kosten in 1981 met 5 stijgen en nog eens met vijf in 1982. Voor grote gemeenten kan dat nog een jaarlijks extra bedrag van enkele tonnen betekenen, maar in de meeste gemeenten levert het geen vooruitgang op die vergelijkbaar is met de extra bedragen uit de voorgaande jaren. In de tweede plaats is te verwachten dat ook bij de gemeenten en provincies een nullijn of minlijn gaat gelden die zich redelijkerwijs ook tot de bibliotheekgelden zal uitstrekken. Naarmate er minder geld besteedbaar is voor collectie-aankopen, wordt ook het beslag op het personeel voor de selectie en verwerking ervan minder.

Te voorzien is ook dat de in 1978 merkbaar geworden stagnatie in de groei van het aantal gebruikers en het aantal uitleningen zal aanhouden en waarschijnlijk zelfs zal omslaan in een terugloop. Belangrijkste oorzaak hiervan is de daling van het aantal jeugdigen als gevolg van de daling in de geboortecijfers. Voor de bibliotheken zal dit goed merkbaar zijn omdat de jeugd het grootste aandeel heeft in het totaal aantal gebruikers, omdat de jeugd ook absoluut en relatief het meest leende en omdat het verzadigingsniveau hier feitelijk grotendeels al was bereikt.

## Conclusies

Hoe welkom en noodzakelijk een vermindering van de druk op zich voor het bibliotheekwerk ook zal zijn, men zal er weinig baat bij hebben wanneer de bibliotheken geen gebruik maken van de mogelijkheden om de werklast te verminderen, maar zouden gaan proberen een beperking van de groei als gevolg van deze omstandigheden ongedaan te maken door allerlei extra inspanningen te leveren, waarvan het effect hooguit marginaal zal zijn. De omstandigheden zullen in de komende periode derhalve gunstig zijn om de werkbelasting terug te brengen tot een meer aanvaardbare omvang, zonder

dat dit door voor het bibliotheekwerk principieel onaanvaardbare beperkende maatregelen zou moeten worden gerealiseerd.

Gegeven de huidige situatie en stemming in het bibliotheekwerk is het van belang het incidentkarakter van de gebeurtenissen van de afgelopen periode te onderkennen en het feit dat zij op een aantal onderdelen te vroegtijdig een hoog niveau hebben veroorzaakt, terwijl de andere delen daar nog niet aan toe zijn. Het helpt bij het vasthouden of aankweken van de gedachte dat een faillissement niet nodig is. De zondvloed is voorbij. Wat nu nodig is en in de huidige situatie voor een aantal bibliotheken onvermijdelijk, dat is het keren van het tij dat zich nu voordoet, bewust te volgen en de teruggang in activiteiten die daarvan het gevolg is, positief te waarderen. Een ballon, die is opgeblazen tot hij op springen staat, kan best wat inkrimpen zonder dat het ballonkarakter verloren gaat. Op de middellange termijn is het voor het bibliotheekwerk veel heilzamer om nu te kiezen voor inhouden en de aandacht te vestigen op een innerlijke versteviging en versterking van het werk na de uitholling in de afgelopen tijd.

Daarbij moet worden onderkend dat zo'n keuze haaks lijkt te staan op wat de bibliotheekwereld als haar taakstelling ziet. Het betekent immers in de probleemgevallen dat men zich opzettelijk gaat beperken in het oprichten van bibliotheken, het bouwen van nieuwe en grotere accommodaties, de opbouw van grotere collecties, het aantrekken van grotere aantallen gebruikers, het zoeken naar nieuwe nog niet bereikte categorieën en het uitbreiden van het aantal openingsuren. Een vrijwillige terughoudendheid in deze kon het bibliotheekwerk tot nu toe niet in overeenstemming brengen met zijn opgave en doelstelling. De bibliotheekwet omschrijft een openbare bibliotheek als: „een voor ieder bestemde en toegankelijke bibliotheek waar collecties van boeken, periodieken, dagbladen en audio-visuele materialen, die actueel zijn en representatief voor het culturele veld, beschikbaar worden gesteld. . .”. Terecht leest het bibliotheekwerk hierin weinig beperkends ten aanzien van zijn activiteiten. Integendeel, het leidt daar alleen maar groei- en uitbreidingsstendenzen in alle richtingen uit af. De doelomschrijving, die het bibliotheekwerk zelf heeft vastgesteld, biedt nog minder aanknopingspunten voor prioriteitsstelling of beperking: „het in de Nederlandse samenleving bevorderen van het vrije verkeer van informatie door deze ter beschikking te stellen van iedereen”.

Als gevolg hiervan kent het openbare bibliotheekwerk een intrinsieke zwakte, waardoor het de opdracht en de instrumenten mist om zich te weer te stellen tegen de omstandigheden. Daardoor leidt het op zich wel bestaande inzicht, dat met een zwak bedrijf ook geen goed produkt te leveren valt, niet of nauwelijks tot de maatregelen die nodig zijn. Het gebeurt noch op het vlak van de afzonderlijke bibliotheek, noch op het vlak van het bibliotheekstelsel als geheel. Al jaren is b.v. bekend dat er een schreeuwend gebrek bestaat aan enigszins ervaren midden- en sub-topkader voor de bezetting van hogere, leidinggevende functies. Toch is een samenhangend personeelsbeleid in dit opzicht vanuit het werk zelf niet gevoerd.

De omstandigheden kregen echter niet alleen van het bibliotheekwerk alle ruimte om hun ondermijnend werk te doen. Ze hebben ook kunnen profiteren van zwakheden in de instrumenten, die de overheden ter beschikking staan voor het voeren van hun beleid. Een van die zwakke punten is de werking in de praktijk van de achter de bibliotheekwet liggende opvatting over de gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid van de overheden voor dit werk. Op zich is de gekozen toedeling begrijpelijk en goed verdedigbaar: de lokale overheid is verantwoordelijk voor de voorziening op het eigen gemeentelijk niveau, maar moet, als gevolg van de aard van de werksoort en het belang ervan, bij het realiseren van de voorziening een aantal richtlijnen en aanwijzingen van de rijksoverheid in acht nemen. Voor deze constructie is gekozen omdat het bibliotheekwerk een systeem vormt, opgebouwd uit voorzieningen op buurt- of wijkniveau, ge-

meentelijk en provinciaal niveau, waarbij geen enkele voorziening in zich zelf besloten en autarkisch is, maar iedere afzonderlijke voorziening slechts kan bestaan en functioneren als deel van het systeem en dank zij het systeem. Tot deze opvatting over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeentelijke en de rijksoverheid ten opzichte van het openbare bibliotheekwerk is men al binnen enkele jaren na de invoering in Nederland van het fenomeen openbare bibliotheek, rond 1910 gekomen. Uitsluitende verantwoordelijkheid voor het werk van of gemeente of rijk is daarbij ten principale afgewezen.

Van deze opvatting is ook in de huidige Wet op het openbare bibliotheekwerk uitgegaan. Zij heeft echter een vertaling gekregen in de financieringsregeling, met de volledige betaling van het personeel door het rijk (via de lokale overheden die formeel verantwoordelijk blijven) en de betaling van het merendeel der overige kosten door de gemeente, die onder de omstandigheden onbedoeld tot een averechts resultaat heeft geleid. Door deze regeling kon het immers gebeuren, dat zowel door het bibliotheekwerk als door de gemeentelijke en provinciale overheden een scheiding van verantwoordelijkheden is ervaren. De verantwoordelijkheid voor het personeelsbestand is louter bij de rijksoverheid gelegd, de verantwoordelijkheid voor de collectie en overige zaken bij de andere overheden. In die sfeer moet ook de verklaring worden gezocht voor het feit van het niet tot stand komen van algemeen verbindende normen voor collectie, huisvesting enz. De eenheid in gezamenlijke beleidsvoering is daardoor niet alleen verloren gegaan, ze is er feitelijk ook door onmogelijk gemaakt.

Het bibliotheekwerk heeft de scheiding van verantwoordelijkheden benadrukt in de — vervulde — veronderstelling, dat de lokale overheden hun deelverantwoordelijkheid ten opzichte van collectie enz. zouden nakomen, en in de — onvervulde — verwachting, dat CRM op grond van zijn verantwoordelijkheid niet zou kunnen weerstaan aan de druk om meer personeel in kortere tijd te realiseren dan in de prognose was voorzien.

Uiteindelijk werkt deze scheiding in wat is opgezet en wat altijd is ervaren als een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het nadeel van het bibliotheekwerk. In de komende jaren moet er bij en met de bibliotheken veel gebeuren. Een evenwicht tussen de personeelscapaciteit en de werklast moet worden bereikt; de bibliotheken moeten van een ambachtelijk bedrijf ombuigen naar instituten waar automatisering een grote rol speelt; de technologische informatieverzorging door middel van viewdata en andere systemen zal zijn intrede doen en zal harmonisch opgenomen en verwerkt moeten worden. Ook met het oog op deze taak is het goed om de problemen tijdens de eerste jaren van de werking van de bibliotheekwet te onderkennen in hun incidentele aspecten en daaruit lering te trekken.

F.A. van de Roer