

Openbare bibliotheken in tijden van cholera

De Vlaamse overheid maakt werk van een interne staatshervorming. De regering wil het aantal intermediaire structuren verminderen, de plan- en rapporteringsverplichtingen terugschroeven, de taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus beter afbakenen en overlap beperken. Het verhaal is inmiddels wel bekend.

Het groenboek dat de Vlaamse regering hierover vorige zomer publiceerde, zorgde voor heel wat beroering in de sectoren Cultuur, Jeugd en Sport. De uitgangspunten van het groenboek waren helder, maar de impact ervan op deze sectoren zijn niet zo duidelijk. Bovendien sluiten de actiepunten uit het groenboek niet altijd aan bij de geformuleerde principes. Heel wat organisaties uitten hun bezorgdheden. De regering heeft toegezegd om hierop een antwoord te formuleren. Dat wordt in het voorjaar verwacht. Maar ondertussen ligt het proces niet stil. Een witboek met concrete actiepunten mogen we verwachten tegen de zomer.

Maar er is meer dan een groenboek en een witboek. Vorig jaar werkte de regering een nieuwe beleids- en beheerscyclus uit voor lokale besturen. Die cyclus vertrekt vanuit het strategische meerjarenplan van het bestuur. De organieke decreten voor gemeenten, ocmw's en provincies leggen dat meerjarenplan op. Het bestuur stelt dit plan op in het eerste jaar van de legislatuur en het geldt voor zes jaar. Het budget van het lokale bestuur moet afgestemd zijn op deze meerjarenplanning. Het hele proces gaat definitief van start met de volgende lokale verkiezingen. In 2013, het eerste jaar van de legislatuur, bepalen de lokale besturen hun beleidsdoelstellingen, vanaf 2014 volgen alle besturen de nieuwe cyclus. Inhoudelijke en financiële planning en rapportering zijn vanaf dan onlosmakelijk verbonden. Het is de bedoeling dat de Vlaamse overheid alle verantwoording via de nieuwe beleids- en beheerscyclus laat verlopen. Vlaamse administraties zouden dus geen rapporten meer kunnen vragen die niet door het nieuwe systeem gegenereerd kunnen worden. Dat betekent dat alle regelgeving aangepast moet zijn tegen het einde 2012, zodat de nieuwe lokale besturen weten waaraan ze zich moeten houden. Enkele pilotgemeenten proberen momenteel de nieuwe cyclus uit. Wie geïnteresseerd is in het proces, kan via de website van VVSG volgen welke documenten de pilotgemeenten opstellen. Voorlopig gaat het om planningsdocumenten: meerjarenplannen, doelstellingen, budgetten.

De timing is strak. Er is dus geen tijd om de hele discussie rond het groenboek af te wachten. Er moet tegen het einde van volgend jaar duidelijkheid zijn. De regering heeft dan ook een planlastdecreet in de pijplijn zitten: het 'Voorontwerp van decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd'. Dat decreet regelt de afstemming van de lokale meerjarenplannen op de beleidsprioriteiten van de Vlaamse regering. De regering maakt haar prioriteiten bekend en geeft aan welke subsidies ze daaraan koppelt. Het lokale bestuur beslist, via het meerjarenplan of ze hierop wil inspelen en dus de bijhorende subsidies wil ontvangen. Het lokale bestuur rapporteert jaarlijks via de jaarrekening welke inspanningen ze geleverd heeft om deze doelstellingen te realiseren.

Hoe die rapportering zal verlopen, is nog een groot vraagteken. Het principe lijkt wel duidelijk: de doelstellingen worden vertaald naar jaarlijkse actieplannen. De punten uit het actieplan worden gekoppeld aan posten in de boekhouding. Vanuit de boekhouding wordt de jaarrekening opgemaakt, die dus kan verwijzen naar punten uit het actieplan. Of die verantwoording uiteindelijk meer zal zijn dan aantonen dat het bestuur geld besteed heeft om een actiepunt te realiseren, is nog maar de vraag.

Toch is dat niet het grootste probleem. Er valt wel wat te zeggen voor het principe van meerjarenplannen met duidelijke strategische doelstellingen en eenvoudige rapportering aan de Vlaamse overheid. De lokale (culturele) instellingen kunnen er bij winnen als ze hun eigen initiatieven kunnen koppelen aan doelstelling die hun bestuur belangrijk vindt. Er moeten dan wel voldoende garanties zijn dat zij bij het planningsproces betrokken worden. En de verantwoording mag niet louter financieel zijn, maar moet ook voldoende inhoudelijk gestoffeerd worden.

Het grote gevaar schuilt in een andere hoek. Het decreet vermeldt bijna terloops, in artikel 6, 2°, dat de subsidieregelingen van de Vlaamse overheid “bepalen dat de Vlaamse beleidsprioriteiten alleen betrekking kunnen hebben op te verrichten activiteiten, te leveren prestaties en/of te bereiken effecten. De subsidieregelingen kunnen geen voorwaarden bevatten met betrekking tot de aard van de in te zetten middelen of de organisatorische structuur van het lokale bestuur.” Subsidieregelingen kunnen een lokaal bestuur dus niet verplichten om een bibliotheek in te richten. Ze kunnen een bestuur niet opleggen om personeel in dienst te nemen om bepaalde doelstellingen te bereiken, laat staan dat ze kunnen eisen om personeel tewerk te stellen op A- of B-niveau. Met besparingen in het vooruitzicht, wat blijft er binnen enkele jaren nog over van het netwerk van openbare bibliotheken dat de afgelopen decennia met succes werd uitgebouwd? Wie de voorbije jaren wel eens een internationaal bibliotheekcongres bezocht, weet dat Vlaanderen meedraait aan de top inzake bibliotheekwerk. We zijn alleen te bescheiden om daarmee uit te pakken.

In de wandelgangen circuleren nu al enkele scenario's voor het Vlaamse cultuurbeleid:

1. De Vlaamse overheid kan de middelen in het Gemeentefonds storten en het lokale cultuurbeleid volledig overlaten aan de lokale besturen. Dat bestuur beslist dan autonoom of het, bijvoorbeeld, nog wel een bibliotheek wil.
2. De minister van Cultuur kan toch nog enkele beleidsprioriteiten vastleggen voor de lokale besturen die daarop wel of niet kunnen inspelen op een manier die ze zelf kiezen.
3. Maar er is ook een scenario om bibliotheek en cultuurcentrum uit lokaal cultuurbeleid te halen en een apart decreet te geven.

Voor openbare bibliotheken, en voor cultuurcentra, lijkt dat laatste scenario de meeste kansen te bieden voor de toekomst. Met een eigen decreet is de werking van de instellingen veilig gesteld. Het gevaar dreigt wel dat we opnieuw op een eiland terecht komen, los van de lokale realiteit en de lokale doelstellingen. Het alternatief is kiezen voor lokale integratie. Maar dan kan de bibliothecaris maar best het essay over stakeholdermanagement van buiten leren dat Bruno Verbergt in het vorige nummer van META publiceerde. Want het betekent dat we lokaal zullen moeten samenwerken, maar ook strijd zullen moeten leveren. Is het niet kiezen tussen de pest en de cholera?

<http://binnenland.vlaanderen.be/index.php?q=bbc>

http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Financien/Pages/Beleids-enbeheerscyclusgemeentenenOCMW%27s.aspx

http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Financien/Pages/BeleidsrapportenBBC-pioniers.aspx

http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Financien/Documents/BBC-LR_4%5B1%5D.pdf

VVBAD-standpunt over het Planlastdecreet

Voorontwerp van decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest periodieke plan- en rapporteringverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

1. Het Planlastdecreet

Situering

Op vrijdag 17 december 2010 keurde de Vlaamse Regering dit voorontwerp van decreet goed; Dit decreet kan grote gevolgen hebben voor de subsidiëring van het lokaal cultuurbeleid en dus ook voor de werking van de openbare bibliotheeksector. De Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief & Documentatie wenst dan ook duidelijk haar standpunt hierover te communiceren.

Doelstelling

Met het decreet hoopt de Vlaamse Regering een antwoord te bieden op de verzuchting tot vermindering van plan- en rapporteringverplichtingen voor de lokale en provinciale besturen en de wildgroei ervan. De uiteindelijke doelstelling is uiteraard het verhogen van de efficiëntie en de effectiviteit bij de lokale besturen.

De Vlaamse Regering wenst dan ook de plannings- en rapporteringscyclus te vernieuwen waarbij de financiële informatie gekoppeld wordt aan beleidsinformatie. Bovendien is het ook de bedoeling dat de Vlaamse overheid meer stuurt op hoofdlijnen en de operationele autonomie overdraagt aan de lokale besturen.

Dit voorontwerp van decreet is van toepassing op de subsidieregeling van verschillende sectoren, waaronder de openbare bibliotheeksector.

Huidige decretale regeling

De subsidiëring van de openbare bibliotheeksector wordt nu geregeld door het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid en zijn uitvoeringsbesluit.

Dit decreet biedt volgende garanties :

- missie en opdracht:
Art. 2, 5°: openbare bibliotheek: een basisvoorziening waar elke burger terecht kan met zijn vragen over kennis, cultuur, informatie en ontspanning. Ze bemiddelt actief bij het beantwoorden van deze vragen. De openbare bibliotheek is actief inzake cultuurspreiding en cultuurparticipatie; ze werkt in een geest van objectiviteit en vrij van levensbeschouwelijke, politieke en commerciële invloeden.
Art. 3, 3° opdat elke burger via deze voorziening gelijke en vrije toegang krijgt tot kennis, cultuur en informatie, opgeslagen in gedrukte en andere informatiedragers. De openbare bibliotheek schept een voorwaarde voor levenslang leren, culturele ontwikkeling van individuen en het democratisch functioneren van de samenleving;
- laagdrempeligheid (kostloos ontlene gedrukte materialen, max. prijs lidgeld);
- kwalitatieve collectie en ontsluiting;
- kwalitatief personeelsbeleid (minstens de helft van het personeel tewerkgesteld op A- of B-niveau);
- inspraak van de gebruikers;
- verplichte samenwerking (zowel op provinciaal als op Vlaams niveau);
- financiële ondersteuning

2. Advies van de VVBAD

De Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief en Documentatie brengt volgend advies uit.

Duidelijkheid over de interne staatshervorming

Het ontwerpdecreet planlastvermindering past binnen het bredere kader van het groenboek over de interne staatshervorming. De discussie over het groenboek is nog niet afgerond en de Vlaamse regering heeft een witboek over de interne staatshervorming in het vooruitzicht gesteld. Het decreet planlastvermindering is al een voorafname op beslissingen die nog genomen moeten worden.

De VVBAD vraagt dan ook dat er eerst duidelijkheid komt over het witboek interne staatshervorming, vooraleer er maatregelen genomen worden die ingrijpen op de bestaande sectorale regelgeving. In elk geval moet nagegaan worden wat de impact is van het planlastdecreet op het decreet lokaal cultuurbeleid vooraleer een definitieve beslissing genomen wordt.

Nood aan sectorale subsidies

De VVBAD onderschrijft het advies van de SARC, in het bijzonder wat betreft de sectorale subsidiestromen:

“In de nota aan de Vlaamse Regering betreffende het voorontwerp van decreet wordt erop gewezen dat de verregaande harmonisering/vereenvoudiging van de plan- en rapporteringsverplichtingen het beleidsinstrument van de sectorale subsidiestromen niet mag uithollen. Het kan nuttig blijven, aldus nog de Vlaamse Regering in haar nota, om met een sectorale subsidiestroom middelen onder voorwaarden ter beschikking van de lokale besturen te stellen en dus deze middelen niet te integreren in de algemene financiering van de lokale besturen. Met andere woorden: het blijft voor de Vlaamse overheid mogelijk om dit beleidsinstrument effectief te gebruiken.”

Zoals de SARC vraagt de VVBAD dat de Vlaamse overheid dan ook daadwerkelijk gebruik maakt van de mogelijkheid om sectorale subsidiestromen te voorzien als beleidsinstrument voor cultuur-, jeugd-, sport- of erfgoed.

Bibliotheek actief op verschillende beleidsdomeinen

De openbare bibliotheeksector kan zich vinden in de wil tot vermindering van de plan- en rapporteringverplichtingen voor de lokale besturen, op voorwaarde dat er voldoende garantie is voor een blijvende aandacht voor de rol van de bibliotheeksector in de maatschappij. De bibliotheek dreigt immers minder zichtbaar te worden. De bibliotheek is veel meer dan een uitleencentrum waar men 'gratis' boeken en andere media kan ontlenuen, een functie die volgens velen in het gedrang aan het komen is door het internet. De rol van informatiebemiddelaar, van stimulator voor laagdrempelige cultuurparticipatie, voor levenslang leren en voor (digi-)geletterdheid voor individuen en groepen, moet duidelijk gesteld worden. Ook met de intense samenwerking met, en de ondersteunende rol ten aanzien van het onderwijs op diverse niveaus dient rekening te worden gehouden. Er moet dus een garantie zijn dat de openbare bibliotheek en haar gebruikers betrokken worden bij deze beleidsdomeinen bij het opmaken van de gemeentelijke meerjarenplannen.

De VVBAD vraagt garanties dat de openbare bibliotheken en hun advies- en beheersorganen betrokken worden bij de opmaak van de gemeentelijke meerjarenplannen en dat niet alleen bij het luik cultuur, maar bij alle beleidsdomeinen waar de openbare bibliotheek een rol kan spelen.

Personeelsbeleid en professionalisering

Het decreet lokaal cultuurbeleid van 13 juli 2001 heeft er sterk toe bijgedragen dat de openbare bibliotheken beschikken over kwalitatief personeel. Dit was echt nodig, gezien de grote technologische uitdagingen en de nieuwe opdrachten waarmee de sector te maken heeft. Ondertussen hebben 85 % van de gemeentebesturen de personeelsformatie van de openbare bibliotheek aangepast. De sector vreest dat lokale besturen die personeelsformaties opnieuw zullen uithollen als de Vlaamse Regering hiervoor geen normen meer oplegt. De culturele sector heeft immers in het verleden al ervaren dat het verminderen van de normen voor betoelaging van personeel leidt tot verminderde tewerkstelling en/of lagere verloning en dus tot afbouw van professionalisering. Kwalitatief personeel en voldoende werkingsmiddelen zijn voorwaarden om de relevantie en de slagkracht van de sector te bewaren, zodat deze een tegenwicht kan bieden tegen de groeiende commercialisering van de informatiemarkt.

De VVBAD pleit ervoor dat de openbare bibliotheek een verplichte basisvoorziening blijft en dat de Vlaamse overheid minimale kwaliteitsnormen oplegt, inclusief deze voor personeel, waaraan deze voorzieningen moeten voldoen. De Vlaamse overheid moet daarvoor ook de middelen voorzien. Daarnaast kan de Vlaamse overheid inhoudelijke beleidsprioriteiten formuleren die bijkomend gesubsidieerd kunnen worden.

Gegevensregistratie en -vergelijking

De bibliotheeksector beschikt over uitgebreide statistische informatie over de werking van de lokale openbare bibliotheken: deze BIOS-gegevens worden ter beschikking gesteld van de sector zodat vergelijkende gegevensanalyse mogelijk is. Het zou een kwaliteitsverlies zijn voor de hele sector mocht de Vlaamse Regering beslissen, in het kader van de nieuwe regelgeving, om deze gegevensregistratie niet meer verder te zetten.

De VVBAD vraagt dat de Vlaamse overheid de registratie van de BIOS-gegevens voortzet, zodat de sector blijft beschikken over betrouwbare cijfers om haar werking te toetsen.

Interne staatshervorming en streekgericht bibliotheekwerk

De VVBAD stelt zich tot slot ook de vraag welke weerslag de plannen in verband met de interne staatshervorming (Groenboek) zullen hebben op de bibliotheeksector. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat het impact hiervan zal zijn op het streekgericht bibliotheekwerk. Er wordt momenteel soms te vaak naast elkaar gewerkt, wat efficiency en effectiviteit niet altijd ten goede komt.

De VVBAD vraagt duidelijkheid over de impact van de interne staatshervorming op de sector, en in het bijzonder op het streekgericht bibliotheekbeleid van de provincies.

