

Over grote plannen en kleine stappen in een Hollands fusieproces

Charles Noordam, Bibliotheek Den Haag

De twee grote Nederlandse erfgoedinstellingen Koninklijke Bibliotheek en Nationaal Archief zouden gaan fuseren en toen uiteindelijk toch weer niet. Er blijven een aantal voor de hand liggende vragen over. Was hier wel goed over nagedacht? Wie zou er eigenlijk baat hebben gehad bij een fusie? En als belangrijkste: wat nu?

FUSEREN OF NIET, THAT'S THE QUESTION

In de laatste week van 2011 meldde de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) aan de Tweede Kamer, dat de Koninklijke Bibliotheek en het Nationaal Archief zouden gaan fuseren tot één organisatie. Voor de zomer van 2012 zou een voorstel tot wijziging van de bijbehorende wetgeving naar het parlement worden gestuurd. Maar dat voorstel kwam er niet. Wel kwam er na de zomer, in oktober 2012, het besluit dat de voorgenomen fusie werd afgeblazen, of liever gezegd werd bevroren, zoals dat versluierend werd genoemd. De staatsecretaris zal niet blij zijn geweest dat hij het besluit al binnen 10 maanden weer kon intrekken. De vraag is of in het proces van ambtelijke voorbereiding er sprake is geweest van een te groot beleidsoptimisme, zodat een aantal — overigens wel bekende — obstakels te gemakkelijk als oplosbaar zijn gekwalificeerd. In ieder geval is de aanvankelijke gesuggereerde daadkracht niet genoeg geweest om de eindstreep van het fusieproces te halen.

BEKENDE OBSTAKELS

Er kan niet gezegd worden dat de opgave op voorhand erg eenvoudig was. Er zijn verschillende obstakels, die zowel wettelijke regimes betreffen als organisatorische constructies. Beide organisaties hebben te maken met een eigen wettelijke kader. De Koninklijke Bibliotheek met de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en het Nationaal Archief met de Archiefwet 1995. Een gefuseerde instelling kan niet zomaar verder functioneren met die beide kaders, daarin dienen aanpassingen te worden aangebracht met alle lastige keuzes van dien. Beide instellingen hebben weliswaar dezelfde broodheer, het ministerie van OCW, maar wel langs verschillende lijntjes. De Koninklijke Bibliotheek is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), wat betekent dat het op ruime afstand van het ministerie opereert. Het Nationaal Archief is een agentschap van het ministerie, waardoor directere sturing door het departement mogelijk is. De vraag is dan of de nieuwe instelling dan een ZBO of een agentschap wordt. Nieuwe ZBO's creëren gaat in tegen de tijdsgeest, de overheid geeft weer graag sturing. Maar voor de Koninklijke Bibliotheek is de status van agentschap een stap terug. Om het verder te compliceren vallen beide instellingen ook nog eens onder verschillende kokers van het ministerie. Het

is overigens de vraag of deze — van te voren bekende — hinderpalen er uiteindelijk toe hebben geleid dat de fusie is afgeblazen.

OP ZOEK NAAR DE VOORDELEN

Het grootste probleem bij het halen van de eindstreep in het fusieproces is misschien wel de omstandigheid geweest dat het moeilijk is om de voordelen aan te geven anders dan in abstracties en dat er van de andere kant wel duidelijke risico's zijn. De belangrijkste stakeholders hebben niet een overtuigend gemeenschappelijke lijn:

HET PUBLIEK

Voor het publiek overheersen de overeenkomsten tussen beide instellingen: ze staan in Den Haag pal naast elkaar, en ze leveren beide erfgoed informatie, via de studiezaal of online. Weliswaar heeft de ene instelling primair overheidsinformatie in huis en de andere instelling niet, in informatievoorziening zijn de bronnen vaak complementair. Het publiek profiteert van de voortgaande digitalisering bij beide instellingen. Voor het publiek zou een fusie dus een logische stap zijn, maar ook weer niet een waar men met smart op zit te wachten. Maar het publiek is dan ook slecht in staat om mogelijke voordelen van een fusie te beoordelen.

DE INSTELLINGEN ZELF

Voor de instellingen zelf is een fusie misschien wel een logische stap, maar heel erg enthousiast wordt men er ook weer niet van. Bij alle overeenkomsten zijn ook de verschillen groot. Ze zijn allebei meer dan 200 jaar oud en kennen eigen tradities, verschillende netwerken, verschillend bronnenmateriaal van verschillende herkomst met formele verschillen in ontsluiting ervan. Over en weer zijn er beelden van kansen en bedreigingen bij een fusie. Allereerst is er een verschil in schaalgrootte. De Koninklijke Bibliotheek is duidelijk de grootste van de twee, met een goed trackrecord op het gebied van ICT en (internationaal) projectmanagement en met — ondanks bezuinigingen — een betere financiële uitgangspositie. De digitalisering van bronnen is bij de Koninklijke Bibliotheek serieus op stoom en voor de digital born publicaties is er al jaren een e-depot. Omdat de instelling het (vrijwillig) depot van fysieke en digitale Nederlandse publicaties is, blijft er actueel materiaal binnenkomen.

Het Nationaal Archief mag dan wel kleiner zijn het zal bij een fusie geen genoegen willen nemen met het spelen van de tweede viool. Die angst leeft wel, ondanks een eeuwenlange traditie, archiefbronnen van nationaal belang en een zich uitbreidende digitale presentatie. De instelling is een ware *camel nose*: als je er aan trekt komt de hele kameel van de overheid tevoorschijn. Buiten de muren van het Nationaal Archief moet er op worden toegezien, dat de archieven van de (rijks-) overheid in goede, geordende en toegankelijke staat worden gebracht



Links het Nationaal Archief, rechts de Koninklijke Bibliotheek (Foto © Koninklijke Bibliotheek Den Haag).

en op een gegeven moment in de depots van het Nationaal Archief komen te berusten. Deze lange arm van het Nationaal Archief geeft het instituut een belangrijke rol in het beheren van de informatiestromen van de overheid.

Het belang van het Nationaal Archief hierin is dan wel evident, maar de werkelijkheid is wel, dat dit nog steeds een hoofd-pijndossier is. Deze taak is in het fysieke domein al een uiterst bewerkelijke exercitie, maar zeker in het digitale domein is het een heidense klus. Het gaat niet alleen om het bewaren van platte digitale documenten met alle bijbehorende contextinformatie, maar ook om complete digitale informatiesystemen. De vooruitzichten voor aansluiting tussen de digitale bestanden van de rijksoverheid en het e-depot van het Nationaal Archief worden wel beter door de stroomlijning van de rijksoverheid en de verdergaande rationalisering in shared services, onder meer op ICT gebied. Maar er moet daarin nog heel veel gebeuren. Bovendien zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over verschillende partijen: de ministeries, de erfgoedinspectie en het Nationaal Archief.

Vanuit de Koninklijke Bibliotheek bezien vormt het niet presteren op dit terrein een bedreiging voor de gefuseerde instelling. Een fusie levert immers geen zichtbare bijdrage aan de oplossing van dit probleem. De verspreide bevoegdheden en verantwoordelijkheden leveren ook nog eens veel afhankelijkheden op. De inspanningen die gepleegd moeten worden kunnen ten koste gaan van de eigen goede prestaties op digitaal gebied.

Bij het bestaan van dit soort twijfels is de vraag relevant wat een fusie nu eigenlijk toevoegt aan de al bestaande samenwerking. Er wordt samengewerkt in het programma Metamorfoze, dat zorgt voor conservering van collecties van nationaal belang. Er is een gezamenlijke tentoonstellingsruimte, en samen met andere instellingen nemen ze deel in de Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid. Als je beide instellingen diep in hun hart kijkt, zouden ze het graag laten bij gemeenschappelijke projecten. Dat is duidelijk af te bakenen en er hoeft niets voor ingeleverd te worden. Groot voordeel is ook dat de eigen identiteit intact blijft. Dat fusies mislukken, omdat men er niet in slaagt een nieuwe identiteit te ontwikkelen, is geen zeldzaamheid. Kortom, men voelt waarschijnlijk veel voor samenwerken op projectbasis als het veilige alternatief.

HET MINISTERIE

Op het ministerie leeft de gedachte, dat fusie van beide instellingen leidt tot efficiency op het terrein van de digitale

infrastructuur en informatievoorziening. Beide instellingen noemen dit zelf ook als voordeel, maar er kan gevoelig worden aangenomen dat die efficiencywinst door hen uitbundiger wordt beleeden dan beleefd.

Een sterke onderstroom in het handelen van de Nederlandse overheid op dit moment is het vergroten van efficiency en het realiseren van een compacte overheid. Er wordt stevig doorgetrokken op dit terrein. Koninkrijksjes worden geslecht en ministeries verhuizen naar nieuwe verzamelgebouwen met flexibele werkplekken. Waar in de kerndepartementen de heilige huisjes omver gaan, is er ook weinig gevoel meer voor heilige huisjes en tradities bij instellingen in de periferie van de departementen. Verkleining van het aantal instellingen, waarmee een beleidsmatige en financiële relatie wordt onderhouden is een logisch uitvloeisel van de ontwikkeling tot die compacte overheid.

Een andere dominante lijn in het handelen van de overheid op dit moment, is het verlangen van méér voor hetzelfde geld en liefst voor minder geld. De rijksoverheid mikt op grote schaal taken bij gemeenten over de schutting, waarbij tegelijkertijd flink wordt gekort op de bedragen die horen bij de uitvoering van die taken. En ook naar deze beide instellingen wordt op dit moment door een andere bril gekeken dan vroeger: wat kunnen ze méér aan prestaties leveren voor de Nederlandse samenleving dan ze nu al doen. Goede prestaties uit het verleden worden wel gewaardeerd — ja zeker, applaus, applaus — maar worden toch min of meer voor kennisgeving aangenomen, want: er moet toch méér uit te halen zijn.

Vanuit de optiek van het ministerie zijn beide instellingen *sleeping beauties*. Er kan meer en er moet meer. Een voorbeeld hiervan is ook de beweging, die nu gaande is om het

“DAT FUSIES MISLUKKEN, OMDAT MEN ER NIET IN SLAGT EEN NIEUWE IDENTITEIT TE ONTWIKKELEN, IS GEEN ZELDZAAMHEID. KORTOM, MEN VOELT WAARSCHIJNLIJK VEEL VOOR SAMENWERKEN OP PROJECTBASIS ALS HET VEILIGE ALTERNATIEF.”

Sectorinstituut voor Openbare Bibliotheken en de innovatie-stichting Bibliotheek.nl in te voegen in de Koninklijke Bibliotheek. Die wordt hiermee ook een soort openbare bibliotheekautoriteit, een belangrijke uitbreiding van de taken. Opvallend is daarbij de huidige tendens om beleidsvoornemens niet meer heel diepgravend uit te werken alvorens er tot actie wordt overgegaan. In veel gevallen is het bijpassende beleid niet meer dan een houtskoolschets. Dat er vervolgens ongelukjes plaatsvinden, zoals het binnen een jaar al weer intrekken van een fusievoornemen, is dan ook wel weer logisch.

VISIE IN DE BOEKHOUDERSSTAAT

Er zijn genoeg zaken die tegen een fusie spreken, los van eerder genoemde verschillen in formele kaders en in taken. Allereerst is er bijvoorbeeld niet een soort natuurlijke aanleiding zoals het geval zou zijn als beide instellingen ongeveer tegelijkertijd op zoek zouden moeten naar nieuwe huisvesting. Dan ligt het voor de hand een gezamenlijke start te maken op een nieuwe locatie. Er is ook niet een grote efficiencywinst te verwachten door samenvoeging. Beide instellingen zitten met een autonoom groeiend werkpakket en in het primaire proces komt men eerder mensen en middelen tekort dan dat er een surplus zou ontstaan bij fusie. Wellicht dat in de overhead nog wel een bescheiden voordeel kan worden ingeboekt. Wanneer je dan ook nog concludeert dat een fusie het publiek onverschillig laat, de betrokken instellingen niet overlopen van enthousiasme en eigenlijk alleen op het ministerie enkele enthousiaste voorstanders zijn, dan is snel de conclusie getrokken dat de logica ontbreekt aan zo'n fusie.

Maar wat er eigenlijk ontbreekt is een visionaire blik op de positieve effecten van zo'n fusie. Die visionaire blik is er niet, omdat het heel moeilijk concreet te maken is wat de voordelen ervan zijn. Het blijft toch een beetje hangen in: gemeenschappelijk potentieel benutten, bundeling van krachten op het gebied van conservering en digitalisering. Als lezer van dergelijke statements weet je nooit zeker of het gaat om diep gewortelde overtuigingen of om lichtvaardig opgeschreven clichés. Bovendien, in de boekhoudersstaat Nederland gaan we niet zo voor 'visionair', maar meer voor 'praktische voordelen'. Met deze wetenschap in het achterhoofd wil ik tegen de stroom in toch een lans breken voor het samengaan van Koninklijke Bibliotheek en Nationaal Archief.

JA, ER KAN INDERDAAD VEEL MEER

De potentiële voordelen van een fusie kunnen dan misschien alleen maar in abstracties worden beschreven, dat betekent niet dat ze zomaar weggeredeneerd kunnen worden. Het is natuurlijk duidelijk dat de overheid wint bij een eenvoudiger sturingsmodel, maar dat is minder relevant dan de enorme potentiële winst die er voor het publiek kan worden behaald. Beide organisaties hebben een eeuwenlange traditie in het ontsluiten van informatie ten behoeve van gebruik door een betrekkelijk kleine groep klanten. De formele ontsluiting van objecten gaf toegang tot het raadplegen van de objecten zelf. Eventuele combinaties met andere informatiebronnen diende de klant vooral zelf te maken, al waren er ook wel behulpzame gidsen die hem op het goede spoor zetten.

In de digitale wereld werkt dat anders. Kijk bijvoorbeeld eens naar het *Chronologisch Woordenboek* van Nicoline van der Sijs, dat dankzij de voortgaande digitalisering nieuwe informatie geeft over de herkomst en betekenis van onze woorden. Of kijk naar de app 'Hier Was Het Nieuws' van de Koninklijke Bibliotheek, waarin krantenartikelen automatisch worden gelinked aan de geografische kaart. Dankzij de toepassing van

ocr-technieken wordt het directe zoekresultaat de informatie, die verstopt zit in het object en niet meer de ontsluitingsinformatie van het object. Het was tot voor kort een absurde gedachte, maar in veel gevallen zal de formele ontsluitingsinformatie helemaal niet meer worden gebruikt, of pas worden gebruikt als de gezochte informatie al is gevonden. Massadigitalisering heeft waarde op zich, zowel uit een oogpunt van behoud van erfgoed als ten behoeve van raadpleging door het publiek. Maar valorisatie van het gedigitaliseerde materiaal vindt pas echt plaats door de combinatie van bronnenkennis en creatieve toepassingen. En juist in zo'n optimalisatie van digitale dienstverlening kunnen Koninklijke Bibliotheek en Nationaal Archief samen hele grote stappen maken.

EXPERTISE 3.0

De risico's van het niet presteren op essentiële taakgebieden worden door fusie misschien niet direct kleiner, maar bundeling van kennis levert zeker voordelen op, die uitgaan boven het functioneren in projecten. Een veelvuldig kenmerk van projecten met verschillende partijen is dat kennisdeling meestal plaatsvindt op need-to-share basis. De creatieve inspanning blijft voornamelijk plaatsvinden in de eigen organisatie.

Door echte bundeling van krachten ontstaat nieuwe expertise. In beide instellingen is veel expertise aanwezig, maar vooral voor de processen in de eigen organisatie. Ook hier kan een grote stap gemaakt worden ten bate van verwante instellingen — nationaal en internationaal — maar ook ten bate van de overheid. Bij een compacte overheid hoort dat gedistribueerde kennis op een efficiënte manier bij elkaar wordt gebracht, ook ten bate van beleidsprocessen. Een gecombineerde instelling is in staat om ook als expertisecentrum te functioneren van de overheid op het gebied van bijvoorbeeld digitalisering, auteursrecht en licenties.

HERSTART HET PROCES

Ik zou de minister van OCV willen adviseren het bevroren proces weer te ontdooien. Het zou verstandig zijn nu het einddoel te bepalen — bij voorkeur een volledige fusie — en het tempo, bij voorbeeld een proces van vier jaar. Deel het proces op in een aantal concrete kleinere stappen. Neem in die periode de tijd om de juridische randvoorwaarden te formuleren. Zorg ervoor dat beide instellingen verdere stappen maken dan het op projectbasis samenwerken. Geef de instellingen daarom een jaar de tijd om een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie te schetsen, waarin alle taken worden ondergebracht die een gemeenschappelijke basis of een gemeenschappelijk doel hebben. Daar zullen vooralsnog maar weinig taken buiten vallen, maar bijvoorbeeld wel de genoemde 'lange arm' van het Nationaal Archief. Die uitvoeringsorganisatie start na dat jaar als tijdelijke constructie. De middelen en mensen volgen de taken. Dit geeft de instellingen de ruimte om uit de comfortzone van vrijblijvende samenwerking te ontsnappen. Het geeft de medewerkers de tijd om aan elkaar te wennen, dwingt de directies om gezamenlijk aan te sturen en schept ruimte voor overleg — ook met de medezeggenschapsorganisaties — om de puntjes op de i te zetten voor een volledige fusie.

Aan het eind van de rit wacht beide instellingen een aardige bonus. Zonder extra inspanning zal de nieuwe instelling veel meer positief nieuws genereren dan elk van beide instellingen afzonderlijk. Dan moet het wel een instelling zijn met een duidelijk herkenbare nieuwe naam. Uit marketing oogpunt zou ik zeggen: betrek daar het publiek bij, het wordt tenslotte een 'nationaal' instituut. ■■