



## **NOTITIE CONVENANT SAMENWERKING GEMEENTEN BIBLIOTHEEK**

voor VOB  
van Clemens Mesker, Stadhouders Advocaten  
datum 23 juli 2013  
betreft Toelichting Model Convenant Samenwerking Gemeenten-Bibliotheek

---

### **1 Inleiding**

De VOB heeft Stadhouders Advocaten verzocht mee te denken over een model-convenant voor de samenwerking tussen een bibliotheek en de subsidiërende gemeente(n).

Op basis van een aantal convenanten die in omloop zijn en in overleg met een aantal bibliotheken, is een model-convenant opgesteld. Dit model wil de VOB voorleggen aan haar leden.

Deze notitie vormt een toelichting op het model-convenant. Het model is als bijlage aan deze notitie gehecht. Hierna wordt eerst ingegaan op het doel van het model-convenant. Daarna wordt de juridische context van het model convenant uiteengezet. Tot slot volgt een artikelsgewijze toelichting op het model-convenant.

### **2 Doel Model-Convenant**

In deze tijden van bezuinigingen blijkt dat veel gemeenten zich weinig aantrekken van de belangen van de bibliotheek en de andere gemeenten die vaak betrokken zijn. Wanneer een gemeente - zonder goede afstemming – overgaat tot bezuinigingen, volgen de andere samenwerkende gemeenten vaak snel: angstig dat zij anders geen ruimte meer hebben voor bezuinigingen.

Bij gebrek aan heldere afspraken over de aard en omvang van samenwerking staan bibliotheek (en de andere gemeenten) dan met lege handen. Het subsidierecht biedt bij bezuinigingen weinig bescherming. Dit kan leiden tot een complexe situatie.

De volgende knelpunten doen zich dan vaak voor: a) de aankondiging van bezuiniging is onduidelijk en geschiedt op verschillende momenten b) het minimum subsidieniveau is niet vastgelegd, c) de mogelijkheid tot sluiten vestigingen is niet vastgelegd, d) er ontbreekt een uniforme afbouwregeling.

Het model-convenant heeft als doel de bibliotheken bouwstenen aan te reiken om heldere afspraken te maken met de subsidiërende gemeenten over de inhoud van de samenwerking om de genoemde situatie te voorkomen. Met name ten aanzien van de genoemde knelpunten.

### **3 Juridische context Model Convenant**

#### **3.1 Subsidiebeschikking**

Een bibliotheek wordt in de regel al meerdere jaren gesubsidieerd. Zij ontvangt jaarlijks subsidie.

De concrete subsidieverplichtingen zijn neergelegd in een subsidiebeschikking (gebaseerd op de gemeente subsidieverordening. Daarnaast wordt vaak een productenboek gebruikt, om de inhoudelijke prestaties van de Bibliotheek te specificeren.



De inhoud van de te leveren diensten en de omvang en wijze van financiering verschilt van bibliotheek tot bibliotheek. Veel bibliotheken worden gesubsidieerd door een of meerdere gemeenten. Zij gaan dan met al deze bibliotheken individuele subsidie-relaties aan. Vaak verschilt de inhoud van deze subsidierelaties inhoudelijk veel van elkaar.

Soms worden convenanten gebruikt. Daarin zijn dan echter alleen de inhoudelijke prestatie die de bibliotheken (product afspraken) moeten leveren, vastgelegd.

### 3.2 Juridische bescherming bij bezuinigingen

Bij bezuinigingen kan een bibliotheek alleen bescherming ontlenen aan artikel 4:51 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze bescherming is relatief gering. Een gemeente kan in deze economische crisis vrij gemakkelijk aantonen dat er veranderende omstandigheden zijn waardoor een bezuiniging noodzakelijk is. De gemeente moet er alleen rekening mee houden dat zij de bibliotheek een *redelijke* termijn gunt om de wijziging van de subsidie op een zorgvuldige manier op te vangen binnen de organisatie. Of een termijn redelijk is, hangt af van de omstandigheden van het geval. De termijn vangt aan bij de aankondiging van het voornemen tot bezuinigen. Een termijn wordt echter al snel redelijk geacht.

In de praktijk ontstaat vaak discussie over de vraag wanneer de bezuiniging aangekondigd is en of de verleende termijn redelijk is. De bibliotheek moet dan aannemelijk maken dat de bezuiniging in strijd is met artikel 4:51 Awb. Dit blijkt lastig. Wanneer geen afspraken over de samenwerking zijn gemaakt, behoeven de gemeenten bij de bezuiniging in de regel geen rekening te houden met elkaars belangen.

### 3.3 Model-Convenant

Het model-convenant kan worden aangemerkt als een nadere invulling van de bevoegdheden en beleidsvrijheid die een gemeente heeft bij het verlenen van de subsidie en bij bezuinigingen. Het model-convenant moet juridisch worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst. Het model-convenant vormt een kader, waaraan de jaarlijkse subsidiebeschikking kan worden getoetst. Het schept daarnaast ook een kader om de verantwoordelijkheid van de gemeenten jegens elkaar te meten.

## 4 Artikelsgewijze toelichting Model Convenant

De afspraken die bibliotheken moeten maken met de samenwerkende gemeenten, zullen per geval verschillen. Of op alle punten afspraken gemaakt kunnen worden, hangt bovendien af van de bereidwilligheid van partijen. De bibliotheken zullen dit model-convenant daarom kritisch moeten gebruiken en moeten toesnijden op de betreffende situatie. De VOB raadt wel aan om in ieder geval een overlegorgaan (art. 1) in te stellen en een afbouwregeling (art. 5) overeen te komen.

Artikel 1: Het instellen van een overlegorgaan structureert het overleg tussen de gemeenten.

Artikel 2: Afspraken over een minimumsubsidie.

Artikel 3: Voor het geval een gemeente geheel uittreedt.

Artikel 4: Geen toelichting.

Artikel 5: Er kunnen ook afspraken gemaakt worden over frictiekosten. De voorgestelde regeling geeft echter al veel ruimte om frictiekosten zoveel mogelijk te voorkomen. Met deze regeling is dan ook hoog ingezet. Een afbouwtermijn van 3 jaar is gebruikelijk en zeker niet onredelijk.

Artikel 6: Streef ernaar om een zo lang mogelijke termijn overeen te komen. De duur van dit convenant staat los van de jaarlijkse subsidierelatie.

Artikel 7: Geen toelichting.