

TCO berekening dienstverlening Belastingdienst

Onderzoek in opdracht van de Koninklijke Bibliotheek





Aanleiding en doel

Het hebben van digitale vaardigheden is belangrijk om regie te kunnen voeren over het eigen leven. Bibliotheken bieden ondersteuning bij het verkrijgen van basisvaardigheden (waaronder digitale vaardigheden) voor burgers die dit zelf niet kunnen. Bibliotheken spelen een belangrijke rol binnen het sociaal domein.

Digitale vaardigheden zijn essentieel om mee te komen in onze informatiesamenleving. Het bezitten van vaardigheden om met het internet om te gaan, e-mails te versturen, of anderszins te communiceren met de overheid is cruciaal om regie te hebben over het eigen leven. Het missen van deze vaardigheden vermindert de kwaliteit van leven. Het SCP¹ spreekt van een digitale kloof tussen mensen die wel en niet meekomen in onze informatiesamenleving. Juist voor die mensen die niet meekomen in de samenleving is het vergroten van de zelfredzaamheid middels het versterken van basisvaardigheden onontbeerlijk.

Sociaal domein

De bibliotheek is een plek voor lezen & literatuur, persoonlijke ontwikkeling & educatie, kennis & informatie en kunst & cultuur. Daarnaast is de bibliotheek een belangrijke ontmoetingsplek en in het verlengde hiervan is de bibliotheek een steeds belangrijker speler in het sociaal domein. Bibliotheken werken veelvuldig samen met maatschappelijke organisaties, sociale

diensten en welzijnsinstellingen, bijvoorbeeld rond het aanbieden van non-formele volwasseneducatie. Taalhuizen waar burgers ondersteuning krijgen bij taal-, schrijf, reken- en digitale vaardigheden zijn vaak onderdeel van de bibliotheek. Maar ook rond het signaleren van problemen en doorverwijzen van burgers naar de juiste ondersteuning werken maatschappelijke organisaties en bibliotheek steeds meer samen.

Convenant Koninklijke Bibliotheek - Belastingdienst

In 2016 hebben de Koninklijke Bibliotheek en de Belastingdienst een samenwerkingsconvenant getekend. Doel van deze samenwerking is het ondersteunen van kwetsbare burgers in hun contact met de e-overheid – onder andere om belastingaangifte te doen en om toeslagen aan te vragen.

Als uitgangspunten van de samenwerking zijn drie pijlers geformuleerd:

1. ICT- en printfaciliteiten
Bibliotheken bieden gratis toegang tot computers en internet in relatie tot de e-overheid.
2. Het gratis aanbieden van digivaardigheids cursussen
Bibliotheken bieden cursussen op het gebied van digitale vaardigheden zoals Digisterker en Klik & Tik.

¹ SCP. De sociale staat van Nederland (2017).



3. Het organiseren van belastingspreekuren
Bibliotheken bieden belastingspreekuren waar burgers terecht kunnen met vragen over de (digitale) belastingaangifte en toeslagen. De bibliotheken faciliteren en organiseren de spreekuren, de inhoudelijke uitvoering ligt bij de maatschappelijk dienstverleners.

De Belastingdienst heeft in het kader van dit convenant een subsidie verleend van €1,9 miljoen, welke is verdeeld onder de bibliotheken op basis van €0,10 per inwoner. Hierbij is €1,7 miljoen beschikbaar gesteld voor de bibliotheken en €0,2 miljoen voor de 9 Provinciale Ondersteuningsinstellingen (POI's). De subsidie is een stimuleringsbijdrage om bibliotheken te helpen concreet met het thema aan de slag te gaan.

Doel onderzoek

De Koninklijke Bibliotheek wil met dit onderzoek inzichtelijk maken wat de werkelijk gemaakte kosten zijn in het kader van het convenant. Dit gebeurt middels een zogenaamde TCO-berekening waarbij nauwkeurig in kaart wordt gebracht wat alle kosten zijn die samenhangen met het inkopen, beheren en exploiteren van producten, diensten en activiteiten. Op deze manier wordt niet alleen duidelijk hoe de kosten zich verhouden tot de ontvangen subsidie, maar ook wat de belangrijkste kostenposten zijn, verduidelijkt het de prestatieverwachtingen en kan eenvoudiger een lange termijnvisie worden geformuleerd.

Met de inzichten uit dit rapport kan de Koninklijke Bibliotheek vervolgens op landelijk niveau en de bibliotheken op lokaal niveau het gesprek voeren met subsidiënten over structurelere vormen van samenwerking en financiering. Het convenant loopt namelijk af op 31 december 2018.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk zet de aanpak van het onderzoek uiteen. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de activiteiten die bibliotheken uitvoeren onder het convenant. In het hoofdstuk daarna wordt ingegaan op de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het convenant. De ervaringen van bibliotheken komen in het hoofdstuk daarna aan bod, waarna we de conclusies en discussie beschrijven. Het laatste hoofdstuk bevat aanknopingspunten voor toekomstige samenwerkingen.



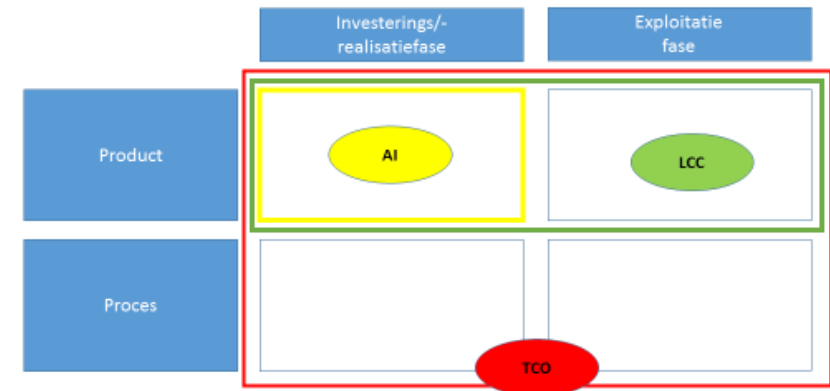
Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op veldwerk onder 15 bibliotheken. Bij deze bibliotheken is gesproken met directeurs/ programmamangers/ controllers over de activiteiten die zij hebben uitgevoerd in het kader van het convenant. Op basis van deze gesprekken en nagezonden informatie hebben wij de kosten in kaart gebracht die zijn gemaakt om de activiteiten die onder het convenant vallen uit te voeren. Hierbij is gebruik gemaakt van een kostenschema gebaseerd op het TCO-model.

Kostenschema

In dit onderzoek is het TCO-model leidend (figuur 1). Dit model kent een investerings/-realisatiefase en een exploitatiefase en maakt in deze fasen onderscheid tussen product- en proceskosten. Productkosten in de investerings/-realisatiefase zijn bijvoorbeeld de aanschaf van hardware of het inrichten van werkplekken. In de exploitatiefase worden vervolgens kosten voor systeembeheer en personeelsinzet gerekend. Tot proceskosten in de investerings/-realisatiefase kunnen onder andere het opstellen van projectplannen worden gerekend. In de exploitatiefase kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan marketing en monitoring.

Figuur 1: TCO-model



Dit TCO-model is vervolgens vertaald naar een kostenschema zoals weergegeven in figuur 2. In dit kostenschema is onderscheid gemaakt naar de drie pijlers waarbij de kosten zijn onderverdeeld in vier categorieën:

1. Personeelskosten;
2. Aanschafkosten;
3. Diensten van derden;
4. Overige kosten.



Figuur 2: Kostenschema veldwerk

Pijler 1: ICT - en printfaciliteiten						
	Aantal	Eenheid	Prijs per eenheid (in euro's)	Totale kosten	Btw	Totale kosten (incl Btw)
Personeelskosten (fte)						
Bibliotheekmedewerker(s) (systeembeheerder)	0	uren	0	0	1,21	0
Directie / Management; Front office; Back-office / Facilitair / M&C	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
Aanschafkosten (eenheden)						
Computers (incl. muis, toetsenbord etc.)	0	aantal	0	0	1,21	0
Printers	0	aantal	0	0	1,21	0
Tussenschotten (veiligheidsen)	0	aantal	0	0	1,21	0
Beveiligde wifi	0		0	0	1,21	0
VOCG voor vrijwillers	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
Diensten van derden (uurtarief / eenheden)						
Externe systeembeheerder(s)	0	uren	0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
Overige kosten (eenheden)						
Zaalhuur (computerruimte)	0	uren	0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
	0		0	0	1,21	0
Totaal				0		0

Dit kostenschema is in conceptvorm tijdens een bijeenkomst in Utrecht in november 2017 voorgelegd aan een groep bibliotheekexperts ter validatie. Na verwerking van de feedback die wij tijdens deze bijeenkomst hebben ontvangen is het schema in gebruik genomen voor het veldwerk.

Steekproef en veldwerk

Voor het veldwerk is een steekproef getrokken van 15 bibliotheken. Hierbij is rekening gehouden met zowel de omvang (in termen van werkgebied) als de locatie (stedelijk/landelijk) van de bibliotheken. Voorts is ervoor gezorgd dat vrijwel elke provincie vertegenwoordigd is in de steekproef. In termen van werkgebied zijn de volgende keuzen gemaakt:

Werkgebied	#
G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht)	3
Groter dan 150.000 inwoners	4
150.000 tot 50.000 inwoners	4
50.000 inwoners en minder	4

Het gros van de 15 bibliotheken is bezocht, een klein deel is telefonisch gesproken. De gesprekken werden gevoerd met directeuren, programmamanagers en/of controllers. Tijdens de gesprekken is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst waarbij is ingegaan op onder andere:

- Activiteiten die bibliotheken uitvoeren in het kader van het convenant.
- Omvang van de kosten die zijn gemaakt en in de toekomst gemaakt gaan worden (aan de hand van het kostenoverzicht).
- Knelpunten en succesfactoren rondom het convenant.
- Ambities richting de toekomst.



Data verwerken en analyse

Na afloop van het veldwerk zijn alle kostenschema's van de onderzochte bibliotheken verwerkt, opgeschoond en teruggestuurd ter controle. Na goedkeuring van de bibliotheken zijn de data vervolgens gebruikt om tot de berekeningen te komen.

Op basis van de verzamelde data komt geen eenduidig beeld naar voren over de kosten die bibliotheken hebben gemaakt in het kader van het convenant met de Belastingdienst. Het is hierdoor niet mogelijk om valide uitspraken te doen over de totale kosten die zijn gemoeid met het convenant (middels wegen/ophogen). Wel kan geconcludeerd worden dat de subsidie niet voldoende was.

Validatie

Na afloop van de analysefase zijn de resultaten in januari 2018 op een tweede bijeenkomst in Utrecht gepresenteerd aan de bibliotheekexperts die de eerste bijeenkomst hebben bijgewoond en bibliotheken die hebben deelgenomen aan de steekproef.



Activiteiten

In totaal 145 (basis)bibliotheken van de in totaal 153 (basis)bibliotheken nemen deel aan het convenant met de Belastingdienst. In 2017 bieden allen ICT- en printfaciliteiten en digivaardigheids cursussen aan. In totaal 88 (basis)bibliotheken organiseren belastingspreekuren². Hieronder zoomen we – op basis van onze interviews bij 15 bibliotheken - nader in op hoe de bibliotheken deze activiteiten uitvoeren.

ICT- en printfaciliteiten

Alle 15 bibliotheken uit ons onderzoek hebben als uitvloeisel van het convenant geïnvesteerd in ICT. Vaak zijn nieuwe laptops aangeschaft voor zowel het doen van belastingaangifte als het geven van cursussen. Printfaciliteiten zijn beveiligd en er zijn schotten tussen de computerplekken geplaatst om privacy te garanderen. Bestaande computers zijn ingericht conform privacy-eisen en het personeel is getraind. Meerdere bibliotheken geven aan dat door het convenant de kwaliteit van ICT is verbeterd. Sommige bibliotheken vinden het soms lastig dat computerplekken/ruimtes niet meer flexibel ingezet kunnen worden voor andere doeleinden.

Digivaardigheids cursussen

13 van de 15 bibliotheken bieden zowel de cursus “Klik&Tik” als de cursus Digisterker aan. Twee (kleinere) bibliotheken bieden

alleen “Klik&Tik” aan. Deze bibliotheken hebben plannen om volgend jaar in samenwerking met de gemeente, Digisterker aan te bieden. In 5 bibliotheken zijn het vrijwilligers die de cursussen geven, in 5 – met name de kleinere bibliotheken – zijn het de medewerkers zelf die dit doen. In 4 bibliotheken geeft een medewerker van de bibliotheek samen met de vrijwilliger de cursus. In 1 bibliotheek is voor het geven van cursussen een externe partij ingehuurd. De meeste bibliotheken geven aan het idee te hebben dat ze meer mensen zouden kunnen bereiken met de cursussen. Ze noemen hiervoor meerdere verklaringen. Burgers zijn zich nog onvoldoende bewust dat steeds meer contact via de e-overheid gaat (zij denken dat de blauwe envelop nog wel zal komen). Ook wordt er nog onvoldoende doorverwezen vanuit samenwerkende organisaties. Men wil hier in de toekomst meer aandacht aan schenken. Bibliotheken die cursussen aanbieden op meerdere vestigingen, geven aan dat de organisatie hiervan veel tijd kost. Het cursusmateriaal van Digisterker verschilt per gemeente. Bibliotheken in gebieden waar gemeentelijke herindelingen op stapel staan, hebben te maken met een deel van het cursusmateriaal, de gemeentelijke module, dat snel verouderd.

Belastingspreekuren

In 8 bibliotheken zijn belastingspreekuren georganiseerd in samenwerking met ouderenbonden, FNV, welzijnsorganisaties,

² Dienstverlening openbare bibliotheken rondom digitale vaardigheden en de Belastingdienst. Onderzoeksresultaten BOP-enquête Belastingdienst en digitale vaardigheden, 2016-2017.



vrijwilligers met financiële ervaring, hogescholen en sociaal raadsliden. In de overige bibliotheken is het lokale netwerk verkend en zijn er plannen om deze spreekuren in 2018 vorm te gaan geven. Niet alle bibliotheken zijn van plan de spreekuren in de bibliotheek te laten plaatsvinden. Zij zien meer in een doorverwijzing. Eén bibliotheek heeft bijvoorbeeld een convenant afgesloten met welzijnsorganisaties. Deze organisaties verwijzen door naar de bibliotheek voor cursussen. De bibliotheek verwijst door naar de welzijnsorganisaties voor de belastingspreekuren. Er zijn ook bibliotheken die de spreekuren wel willen organiseren binnen de bibliotheek, maar dit niet van de grond krijgen omdat de organisaties die de spreekuren nu geven geen meerwaarde zien in de samenwerking.





Kosten

Dit hoofdstuk presenteert op basis van de steekproef de kosten die bibliotheken hebben gemaakt in het kader van het convenant met de Belastingdienst. Hierbij wordt allereerst op algemeen niveau ingegaan op de verhouding tussen het ontvangen subsidiebedrag en de totale kosten. Vervolgens worden de kosten verdeeld over de drie pijlers en naar type kosten. Na dit algemene beeld wordt specifiek per bibliotheek uit de steekproef gepresenteerd hoe de kosten zich verhouden tot de ontvangen subsidie en hoe de kosten zijn verdeeld over de pijlers en naar type kosten.

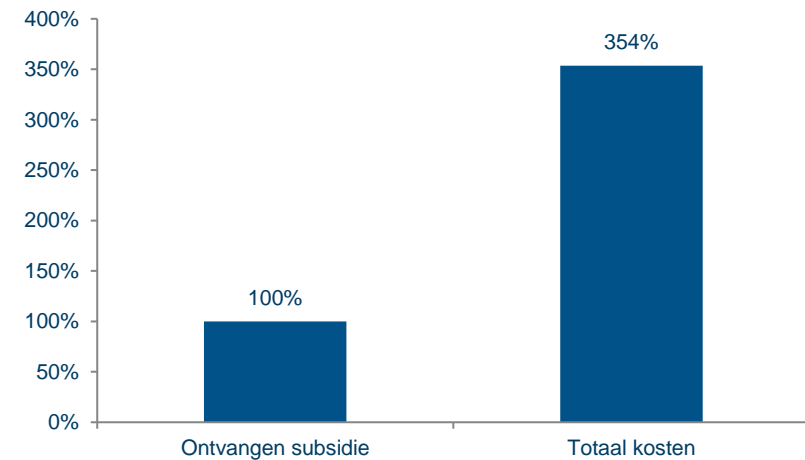
Verhouding totale kosten bibliotheken en subsidiebedrag

Figuur 3 geeft de verhouding weer tussen de ontvangen subsidie en de kosten die bibliotheken uit de steekproef hebben gemaakt in het kader van het convenant. Als we de subsidie als 100% nemen, zien we dat de werkelijk gemaakte kosten een factor 3,54 hoger liggen, op 354% van de totaal ontvangen subsidie. Voor iedere euro aan ontvangen subsidie hebben de onderzochte bibliotheken derhalve zelf 2,54 euro uit eigen of andere middelen bijgedragen.

Hoewel het lastig is om genoemde bedragen op te hogen naar alle bibliotheken die vallen onder het convenant, kunnen we op basis van deze bevinding wel concluderen dat de gemaakte kosten hoger liggen dan de ontvangen subsidie. In het geval van een factor 3,54 zou dit dus betekenen dat tegenover de

subsidie van €1,7 miljoen in totaal bij benadering circa €6,02 miljoen aan kosten zijn gemaakt.

Figuur 3: verhouding ontvangen subsidiebedrag – totale kosten bibliotheken



Zouden deze kosten ook gemaakt zijn zonder het convenant?

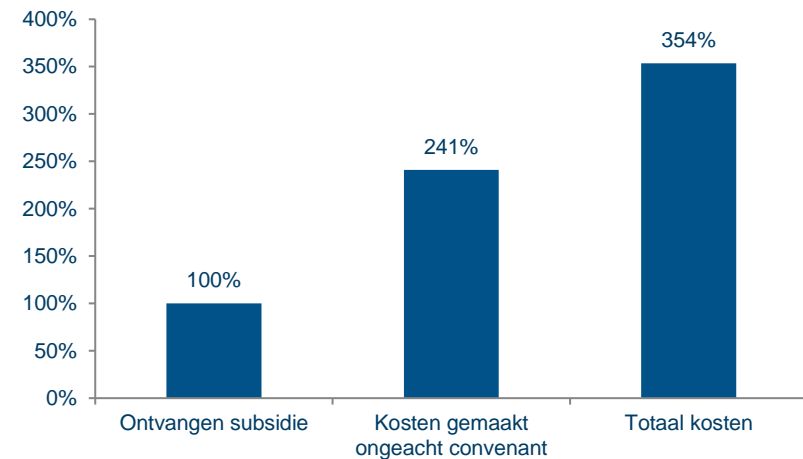
Alle bibliotheken organiseerden voor het convenant al cursussen digitale vaardigheden of hadden al vergevorderde plannen om dit te gaan doen. Zij hadden hier middelen voor gereserveerd. Ook zonder het convenant zouden kosten voor pijler 2 zijn gemaakt. Wel zijn er een aantal bibliotheken die aangeven dat ze zonder het convenant minder cursussen konden aanbieden, omdat er dan minder laptops konden worden aangeschaft. Zonder het convenant hadden de



bibliotheken veel minder dan nu het geval is geïnvesteerd in het creëren van veilige werkplekken met tussenschotten. Veel bibliotheken waren wel al bezig met privacy binnen het ICT-landschap maar hadden zonder het convenant uitgaven uitgesmeerd over een langere periode. De kosten voor het organiseren van belastingspreekuren waren zonder het convenant niet gemaakt, omdat deze activiteit nog niet tot het takenpakket van de bibliotheek behoorde.

Op basis van deze informatie kunnen we een schatting maken van de kosten die ook zonder het convenant waren gemaakt (figuur 4). Hieruit valt op te maken dat, wanneer we alleen de kosten die ongeacht het convenant zouden worden gemaakt meenemen, de totale kosten 241% van het subsidiebedrag bedragen. Dit betekent dat 68% van de totaal gemaakte kosten ook zonder het convenant zouden zijn gemaakt.

Figuur 4: verhouding ontvangen subsidiebedrag – totale kosten bibliotheken en kosten die ongeacht het convenant zouden worden gemaakt



Verhouding totale kosten en subsidiebedrag

Ook de KB en de Belastingdienst hebben kosten gemaakt voor het convenant. Deze partijen besteden tijd en middelen voor het voorbereiden, het opstellen en het communiceren over het convenant. Zo heeft de KB communicatiemateriaal, een toolkit voor bibliotheken ontwikkeld en diverse informatiebijeenkomsten georganiseerd. De Belastingdienst heeft meegedacht met de toolkit voor bibliotheken en meer dan 35 dialoogsessies gehouden voor bibliotheken. Bovendien is er regelmatig overleg geweest tussen KB en Belastingdienst. Met medewerkers van de KB en de Belastingdienst is gesproken



over de ingezette tijd. Op basis van de verstrekte informatie ontstaat het volgende beeld (tabel 1).

Tabel 1: Bijdrage KB en Belastingdienst

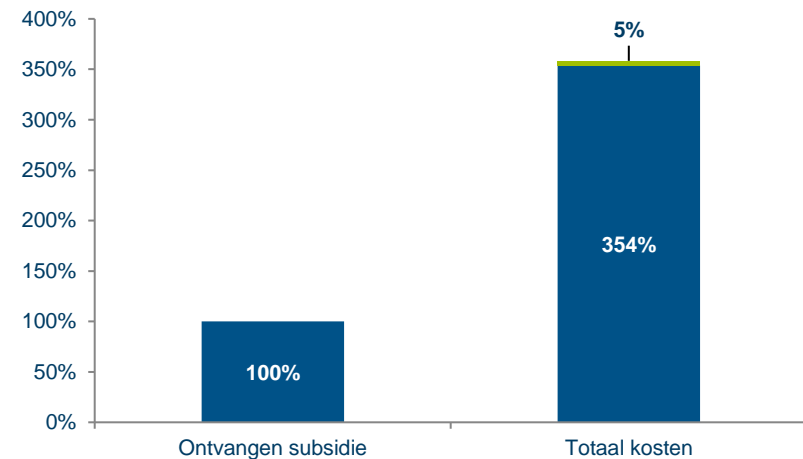
Activiteiten	Bedrag
Marketing Campagne KB	€ 110.000
Uren inzet KB	€ 140.000
Uren inzet Belastingdienst	€ 50.000
Totaal	€ 300.000

Als we deze kosten op landelijk niveau toevoegen aan alle gemaakte kosten zien we dat de totale kosten met 5 procentpunten toenemen (figuur 5).

Totale kosten bibliotheken verdeeld over de drie pijlers

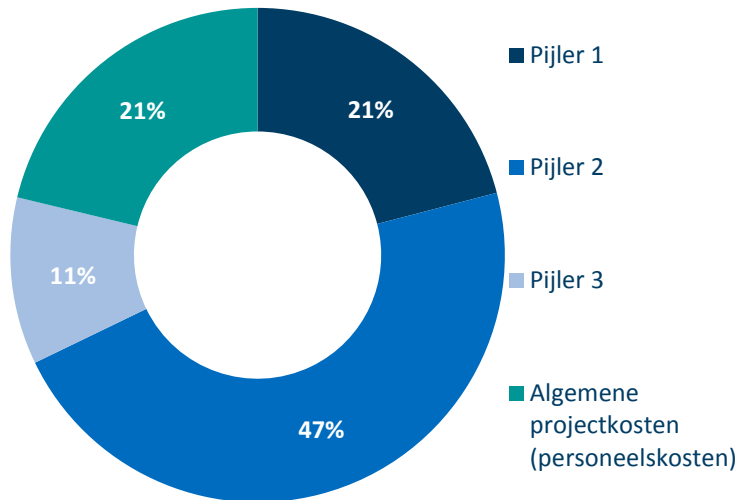
Wanneer we vervolgens onderscheid maken naar kosten gemaakt door bibliotheken per pijler (figuur 6) zien we dat de meeste kosten (47%), worden besteed aan pijler 2: het aanbieden van digivaardigheids cursussen. De minste kosten worden gemaakt voor pijler 3: het aanbieden van belastingspreekuren (11%). Deze resultaten komen ook overeen met de bevindingen uit het vorige hoofdstuk waaruit bleek dat alle bibliotheken digivaardigheids cursussen aanbieden, maar een beduidend minder aantal belastingspreekuren aanbiedt.

Figuur 5: verhouding ontvangen subsidiebedrag – totale kosten bibliotheken inclusief KB en Belastingdienst





Figuur 6: verdeling gemaakte kosten naar type kosten



Totale kosten verdeeld over de type kosten

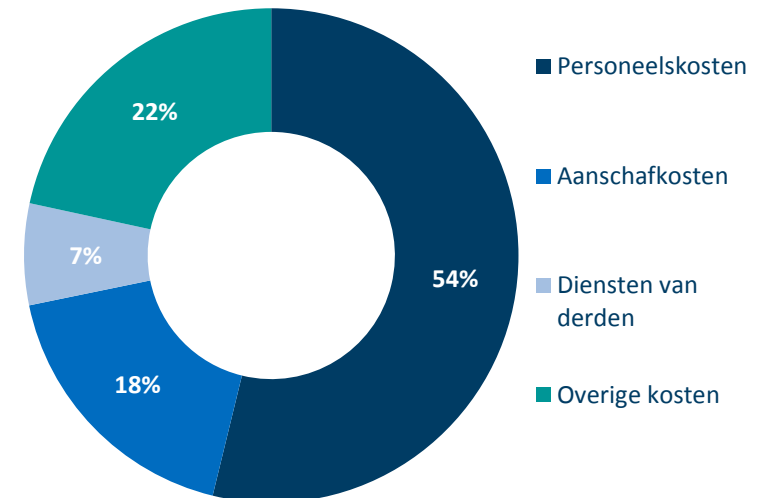
Zoals aangegeven in het hoofdstuk over de aanpak van het onderzoek is bij het in kaart brengen van de kosten onderscheid gemaakt in een viertal categorieën:

1. Personeelskosten;
2. Aanschafkosten;
3. Diensten van derden;
4. Overige kosten.

³ Het aandeel overige kosten is hoog door een uitschieter bij bibliotheek 12. Deze bibliotheek biedt digivaardigheids cursussen in een hoge frequentie aan. Overige

Figuur 7 toont hoe de totaal gemaakte kosten van bibliotheken zijn verdeeld over deze vier typen kosten. Veruit de meeste kosten zijn personeelskosten (54%). Hierna volgen de overige kosten, die 22% van de totale uitgaven beslaan. 18% van de kosten bestaan uit aanschafkosten. In mindere mate zijn kosten gemaakt voor diensten van derden (7%)³.

Figuur 7: verdeling gemaakte kosten naar type kosten



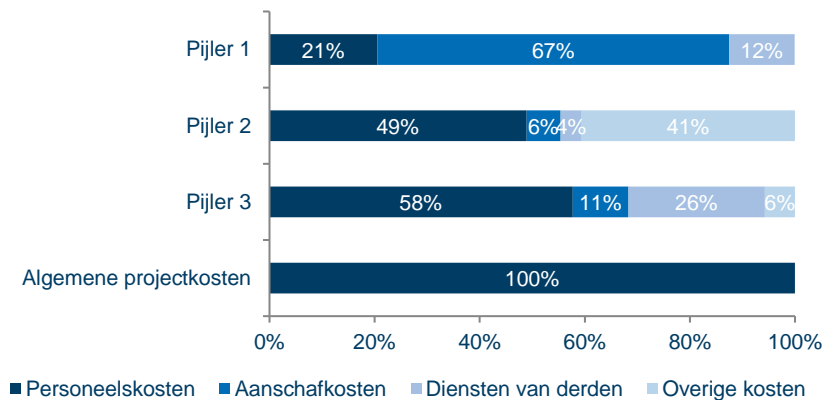
kosten betreffen kosten voor zaalhuur. Wanneer deze uitschieter buiten beschouwing wordt gelaten zien we dit percentage dalen naar 7%.



Verdeling type kosten per pijler

Figuur 8 geeft inzicht in de type kosten die zijn gemaakt per pijler. Het is geen verrassing dat onder pijler 1 – het aanbieden van ICT-infrastructuur – het gros van de kosten betrekking heeft op aanschafkosten. Dit betreffen hoofdzakelijk pc's/laptops, printapparatuur en investeringen om aan de veiligheidseisen te kunnen voldoen, bijvoorbeeld in de vorm van tussenschotten of aangepaste werkplekken. Rondom pijler 3 zijn de meeste kosten eveneens personeelskosten. Onder diensten van derden vallen kosten voor het inhuren van een extern bureau voor PR of het inhuren van inhoudelijk experts.

Figuur 8: type kosten per pijler⁴



⁴ Het aandeel overige kosten bij pijler 2 is hoog door een uitschieter bij bibliotheek 12. Deze bibliotheek biedt digivaardigheids cursussen in een hoge frequentie aan. Overige kosten betreffen kosten voor zaalhuur. Wanneer deze uitschieter buiten

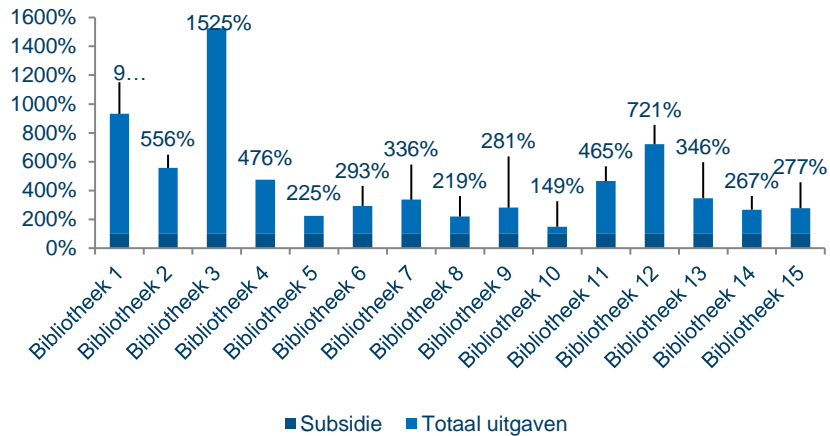
Verschillen tussen bibliotheken

Tussen bibliotheken is sprake van aanzienlijke verschillen als het gaat om de hoogte van de gemaakte kosten. Figuur 9 toont de verhouding tussen de ontvangen subsidie en gemaakte kosten op individueel niveau, waarbij de bibliotheken zijn geordend op basis van werkgebied en dus ontvangen subsidie (bibliotheek 1 = klein; bibliotheek 15 = groot). Uit de figuur is op te maken dat met name de kleinere bibliotheken verhoudingsgewijs aanzienlijk hogere kosten hebben gemaakt dan de bibliotheken met een midden- tot groot werkgebied. De subsidie voor deze bibliotheken was doorgaans alleen toereikend om (een deel van de) ICT-apparatuur aan te schaffen – waarna het restant uit andere middelen is gefinancierd.

beschouwing wordt gelaten zien we dit percentage dalen naar 10% en zien we het aandeel personeelskosten stijgen naar 74%.



Figuur 9: verhouding ontvangen subsidie - totaal gemaakte kosten per bibliotheek⁵



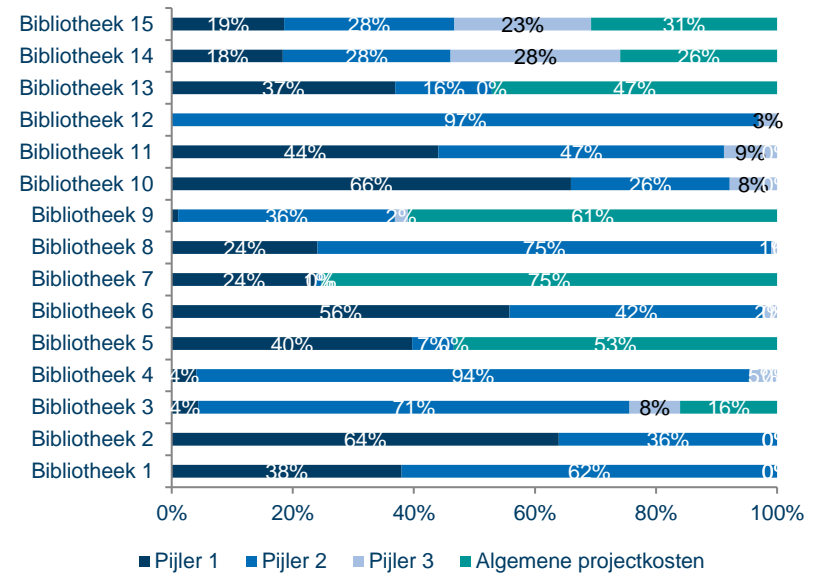
Kosten per bibliotheek per pijler

Figuur 10 toont de verdeling van de gemaakte kosten per bibliotheek verdeeld over de pijlers. Voor de meerderheid van de bibliotheken is het meest geïnvesteerd in het aanbieden en verzorgen van digivaardigheids cursussen (pijler 2), hetgeen hoofdzakelijk personeelskosten zijn. Rondom pijler 1 zijn de meeste kosten gemaakt in het aanschaffen van ICT-apparatuur. Een aantal bibliotheken heeft de subsidie vanuit de Belastingdienst aangegrepen om te investeren in (het vernieuwen van hun) ICT-infrastructuur. Het aandeel van pijler

⁵ Binnen bibliotheek 3 is veel ingezet op het bereiken van de doelgroep – meer dan andere bibliotheken. Hier is sterk gefocust op het sociaal domein, zijn bijeenkomsten georganiseerd met relevante organisaties, gemeenten e.d.

1 in de totale kosten is hierdoor relatief hoog voor deze bibliotheken.

Figuur 10: verdeling kosten per bibliotheek per pijler



Kosten per bibliotheek per type

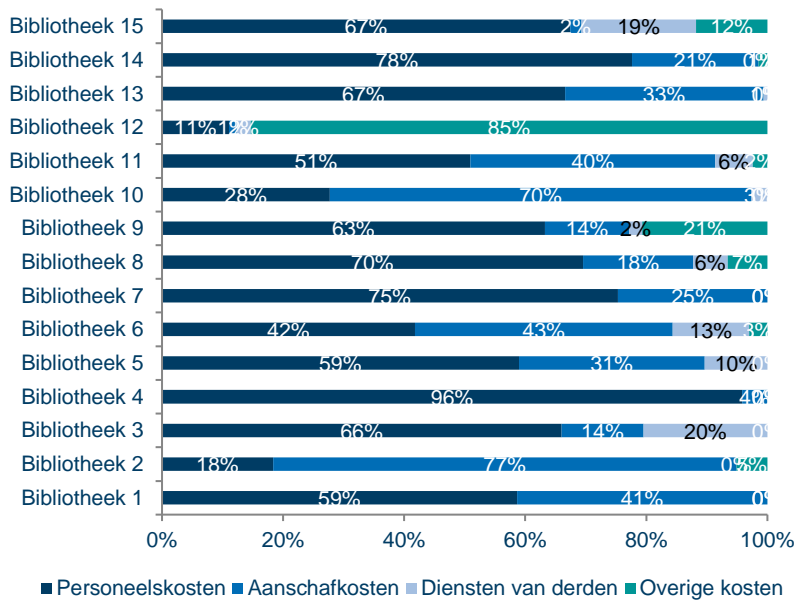
Zoals op te maken valt uit figuur 11 ligt voor de meerderheid van de bibliotheken het zwaartepunt van de kosten in

Zodoende zijn er substantieel meer kosten gemaakt vergeleken met andere bibliotheken.



personeelskosten. Deze kosten worden voornamelijk gemaakt rondom het organiseren en verzorgen van de digivaardigheids cursussen en de algehele projectorganisatie. Hoge aanschafkosten hangen – zoals in de vorige paragraaf gesteld – hoofdzakelijk samen met investeringen in ICT-infrastructuur. In mindere mate maken bibliotheken in het kader van het convenant gebruik van externe dienstverleners. Indien hier gebruik van wordt gemaakt betreft dit doorgaans het inhuren van externe trainers of ICT-dienstverleners.

Figuur 11: verdeling kosten per bibliotheek per type kosten





Ervaringen

In de gesprekken met bibliotheekmedewerkers is gesproken over wat succesfactoren en knelpunten van het convenant zijn. Ook zijn lessen voor de toekomst benoemd. We zetten in dit hoofdstuk de belangrijkste ervaringen op een rij.

Succesfactoren

Bibliotheken zijn positief over de doelstelling van het convenant. Deze past bij de maatschappelijke opgave waar zij voor staan. De activiteiten passen veelal binnen bestaande programma's rond het versterken van digitale vaardigheden. Bibliotheken geven aan dat het convenant een **aanjager** is geweest om het personeel daadwerkelijk gemobiliseerd te krijgen om activiteiten uit te voeren en de kwaliteit van ICT te verhogen. Het **positioneren van de bibliotheek** als belangrijke speler op dit terrein op landelijk en lokaal niveau is een andere belangrijke succesfactor. Bibliotheken horen van cursisten dat de digivaardigheidscursussen meerwaarde hebben. Het is een laagdrempelige voorziening en cursussen worden aangepast aan het eigen tempo van de deelnemers. Door het convenant is met meer partijen kennis gemaakt en zijn **nieuwe samenwerkingen verkend** zoals met de ouderenbonden, welzijnsorganisaties en hogescholen. Het beeld van wat lokale partners doen is helderder geworden. Bibliotheken geven aan dat het makkelijker is om mensen door te verwijzen, waardoor ook op andere thema's beter kan worden samengewerkt. **Landelijke berichtgeving/publiciteit** en doorverwijzing via de

Belastingtelefoon is een andere succesfactor. Mede vanwege het convenant is een ander dan gebruikelijk publiek bereikt. Daardoor is onder een groter publiek bekend geworden dat de bibliotheek meer is dan het lenen van boeken.

Knelpunten

Als belangrijkste knelpunt noemen de bibliotheken de hoge **personele kosten**. Bibliotheken financieren de personeelskosten voor de activiteiten onder het convenant uit eigen middelen, maar hadden hier vooraf niet altijd uren voor gereserveerd. Resultaat is dat personeel andere dingen moet laten liggen of meer gaat werken dan het contract. Ook is de inzet van het personeel groter geweest dan verwacht. Bibliotheken zijn aan de slag gegaan maar liepen er tegenaan dat activiteiten meer uren kostten dan voorzien. Het gaat bijvoorbeeld om uren voor intake van cursisten, het inplannen van mensen in het belastingspreekuur of het opstellen van het privacy protocol. Bovendien was er bij de kleinere bibliotheken nog wat koudwatervrees. Medewerkers kregen een nieuw takenpakket en hadden niet direct het vertrouwen. Het kostte binnen de organisatie daarom ook tijd om draagvlak te krijgen en mensen in de juiste stand te krijgen. Daarnaast geven bibliotheken aan dat de **structuur van financiering onvoldoende past bij de gewenste inhoud van de afspraken onder het convenant**. Bibliotheken willen bij voorkeur structurele ondersteuning bieden, terwijl de subsidie eenmalig is. Voordeel van een structureel budget is dat er meer ruimte



ontstaat om een langduriger samenwerking met partijen op te bouwen. Ook geeft de meerderheid aan dat er **onvoldoende geld** beschikbaar is om activiteiten voor 2018 te bekostigen. Een ander veelgenoemd knelpunt is het **gebrek aan tijd voor voorbereiding** van de activiteiten. Bij de ondertekening van het convenant in 2016 werd door journalisten de nuance uit landelijke berichtgeving gehaald. Hierdoor werd gecommuniceerd dat bibliotheken burgers gingen helpen met belastingaangifte terwijl bibliotheken dit alleen zouden faciliteren en niet zelf uitvoeren. Dit leidde tot verkeerde verwachtingen bij burgers. Bibliotheken geven aan dat door de krappe planning zij zelf te weinig tijd hadden om een goed plan te maken. Bij sommige bibliotheken leeft het gevoel dat het convenant te veel **top-down** tot stand is gekomen, zonder goed zicht te hebben op de vraag of dit ook past bij de behoeften van burgers. Dit lijkt niet voor de meerderheid van de bibliotheken te gelden. Zo blijkt uit een flitspeiling van de KB onder bibliotheken voor de ondertekening van het convenant dat bibliotheken gemiddeld erg positief zijn over de afspraken met de Belastingdienst⁶. Enkele bibliotheken geven aan dat communicatiemateriaal ontwikkeld op landelijk niveau, niet passend was voor de lokale context. Om dit te verbeteren is het idee geopperd om de standaardproducten op landelijk niveau zo te maken dat ze gemakkelijk aan te passen zijn op lokaal

niveau. Rond het organiseren van de **belastingspreekuren** worden de volgende knelpunten benoemd:

- Het is lastig gebleken om via maatschappelijke dienstverleners geschikte belastingadviseurs te vinden, omdat de adviseurs zich beperken tot eigen achterban (vakbondsleden, of leden van ouderenbonden) en geen meerwaarde zien in het geven van belastingspreekuren bij de bibliotheek.
- Mogelijke imago-schade van de bibliotheek kan ontstaan als er bij een belastingspreekuur fouten worden gemaakt. Inwoners hebben dan minder vertrouwen in de bibliotheek.

Rond het organiseren van de **digivaardigheids cursussen** zijn de volgende knelpunten genoemd:

- In gebieden waar gemeentelijke herindelingen op stapel staan, investeren bibliotheken in cursusmateriaal dat snel verouderd.
- Het trekken van mensen naar de cursussen is lastig. Het bereik van de doelgroep is soms beperkt.
- Het binden en houden van opgeleide vrijwilligers.

Lessen voor de toekomst

Met de bibliotheken hebben we gesproken over ambities voor de toekomst.

⁶ Enquête onder 105 bibliotheken toont bibliotheken zeer positief (8,6 op schaal van 10) over de afspraken met de Belastingdienst. KB. Samenwerking Belastingdienst en Openbare Bibliotheken. Januari 2016.



- Uiteraard wordt genoemd dat er **meer financiële slagkracht** nodig is om activiteiten te blijven uitvoeren.
- Daarnaast geven alle bibliotheken aan dat **meer tijd** zou helpen om beter voorbereid van start te gaan en ideeën en ervaringen met elkaar te delen.
- Ook zien bibliotheken graag dat de subsidie een meer structureel karakter krijgt zodat activiteiten continue kunnen worden aangeboden. Dit betekent enerzijds meer geld, maar ook een **structurele inhoudelijke samenwerking** waarin wat er nodig is gezamenlijk (belastingdienst en bibliotheken) ontwikkeld wordt. Beide partijen kunnen, zo ervaren bibliotheken, meer dan nu het geval is van elkaars kennis en kunde gebruik maken.
- Daarbij is het belangrijk dat bibliotheken ruimte houden voor **eigen invulling** passend bij de lokale situatie. De subsidie houdt, volgens een aantal kleinere bibliotheken, onvoldoende rekening met **bibliotheken in landelijke gebieden met weinig inwoners**. Deze bibliotheken bestaan uit veel verschillende vestigingen op grote afstand van elkaar en werken vaak voor een groot aantal kleinere gemeenten. Dit betekent bijvoorbeeld veel verschillend cursusmateriaal printen en hoge personeelskosten voor het coördineren van cursussen op verschillende vestigingen. Voor de verdeling van middelen onder een nieuw convenant is het belangrijk hiermee rekening te houden.
- Als laatste punt wijzen bibliotheken op de mogelijkheid om als sector ook nadrukkelijker samen te werken met **andere**

overheidsinstanties die baat hebben bij digitaal vaardige burgers (zoals SVB of UWV). Ook zij kunnen middelen beschikbaar stellen. Dit sluit aan bij lopende trajecten op landelijk niveau met diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties.

De bibliotheken formuleren voor zichzelf de volgende aandachtspunten voor de toekomst:

- Blijvend investeren in een goed lokaal netwerk om mensen te bereiken die onvoldoende kunnen participeren of kwetsbaar zijn.
- Samenwerken met andere bibliotheken om kennis uit te wisselen rond het uitvoeren van de activiteiten (hoe je cursussen organiseert, de doelgroep bereikt, etc.).
- Er komen steeds complexere vragen op medewerkers front-office af. Het is belangrijk medewerkers te trainen in signaleren van hulpvragen van burgers en kennen van het lokale ondersteuningsnetwerk.



Conclusies

De bevindingen uit het onderzoek zijn getoetst in een validatiebijeenkomst. Hierin is met bibliotheekexperts en bibliotheken uit de steekproef aan de hand van stellingen gediscussieerd over de conclusies.

Het convenant geeft een impuls aan de educatiefunctie van de bibliotheek

Door het convenant zijn activiteiten rond digitale vaardigheden naar voren gehaald en eerder concreet gemaakt. Het convenant is een aanjager geweest onder bibliotheekpersoneel om activiteiten uit te voeren en om te investeren in (de kwaliteit van) de ICT-infrastructuur. Ook zijn door het convenant meer contacten gelegd met verschillende maatschappelijke dienstverleners en zijn lokale samenwerkingen verkend.

Bibliotheken zijn zich bewust dat het convenant noopt tot keuzes maken, maar maken nog geen integrale afweging

Het convenant noopt tot keuzes maken in de dienstverlening. Keuzes omtrent tijdsinvestering: waar ga ik extra menskracht vandaan halen? Welke andere taken laat ik liggen? Bibliotheken geven aan dat zij voorafgaand het convenant geen integrale afweging hebben gemaakt wat wel en wat niet/anders te doen. Bibliotheken geven aan achteraf gezien wel andere keuzes gemaakt te hebben. Bijvoorbeeld door de dienstverlening in niet alle gemeenten aan te bieden en te wachten met het organiseren van belastingspreekuren.

Het convenant wordt door sommige bibliotheken als top-down ervaren

Sommige bibliotheken ervaren het convenant in zekere zin als een top-down gedreven beslissing. Ze hadden hier graag meer zeggenschap over gehad, enerzijds in de uitvoering van de activiteiten die onder het convenant vallen en anderzijds in de manier waarop ze de subsidie mochten besteden.

Informatievoorziening niet altijd optimaal

KB, Belastingdienst en POI's hebben een infrastructuur ingericht voor het beantwoorden van vragen van bibliotheken. Bibliotheken stelden niet alle vragen die ze hadden. Dit heeft volgens respondenten veelal te maken met het volle takenpakket van medewerkers van kleine bibliotheken. Ook richtten de informatiebijeenkomsten van de landelijke partijen zich op projectmanagers van bibliotheken. Het is denkbaar dat deze managers de informatie onvoldoende overbrachten naar medewerkers op de werkvloer. Interne communicatie over de hele gehele linie is wenselijk.



De verdeelsleutel is onvoordelig voor kleine bibliotheken

De verdeelsleutel die is gebruikt is weliswaar eenvoudig toepasbaar en helder, maar pakt niet voor alle bibliotheken even voordelig uit. Zo hebben onder andere de kleine bibliotheken door de gekozen systematiek een relatief laag bedrag gekregen in verhouding tot de gemaakte kosten.

Ook zonder convenant hadden bibliotheken ingezet op versterken digitale vaardigheden, maar intensiteit verschilt door lokale context

Uit het onderzoek blijkt dat bibliotheken ook zonder convenant de meeste activiteiten onder pijler 2 hadden uitgevoerd omdat activiteiten onder pijler 2 direct aansluiten bij de educatiefunctie van de bibliotheek. Maar, geven de bibliotheken aan, dit is wel afhankelijk van de afspraken die daarover met de gemeente zijn gemaakt. In gemeenten waar geld wordt uitgetrokken voor het investeren in digitale vaardigheden van burgers, hebben bibliotheken meer mogelijkheden om deze cursussen te organiseren dan in gemeenten waar minder belang wordt gehecht aan dit onderwerp.

Bibliotheken zoeken naar afbakening verantwoordelijkheid en taakinfilling in het sociaal domein

De bibliotheek is een neutrale partij in het sociaal domein en wil dit graag zo houden. Het versterken van digitale vaardigheden is een belangrijk onderwerp, maar de bibliotheek is geen

overheidsloket. Wel heeft de bibliotheek een rol in doorverwijzing van inwoners naar de juiste ondersteuning.





Aanbevelingen

Bibliotheken zijn actief met de activiteiten onder het convenant aan de slag gegaan en er is draagvlak onder bibliotheken voor dit type afspraken. Ook biedt het onderzoek aanknopingspunten voor toekomstige samenwerkingen.

Voor de KB

Er is voldoende draagvlak om dit type afspraken uit te breiden naar andere landelijke spelers. Blijf lokale bibliotheken bij de afspraken betrekken en bezie de regierol en aansturing van individuele bibliotheken via de POI's. De rol van POI's verschilt per provincie. Bezie waar dit goed gaat en waar verbeterkansen liggen.

Een fors deel van de bibliotheken zoekt naar manieren om de belastingspreekuren vorm te geven. Faciliteer kennisdeling op dit onderwerp, bijvoorbeeld door sessies te organiseren waarin bibliotheken van elkaar kunnen leren.

Het inzetten van standaardproducten helpt om bibliotheken concreet met het onderwerp aan de slag te laten gaan, maar heeft als risico dat er beperkt mogelijkheid is voor lokale invulling. Blijf de balans zoeken tussen standaardproducten en de mogelijkheid tot lokale invulling.

Wat betreft verdeling van de beschikbare middelen zouden sommige bibliotheken in plaats van een bijdrage per inwoner liever een verdeelsleutel zien die meer is afgestemd op de aard en de omvang van de regio – bijvoorbeeld door de omvang van laaggeletterdheid in de regio mee te nemen in de afweging (een dergelijk model wordt bijvoorbeeld gehanteerd bij de verdeling van de WEB-gelden⁷.) Ook is er gesproken over de mogelijkheid om een verdeelsleutel te hanteren bestaande uit een vast deel en een variabel deel. Bij toekomstige samenwerkingen kan worden bezien of een andere verdeelsleutel wenselijk is.

Voor lokale bibliotheken

Breng alle activiteiten die onder de dienstverlening vallen in beeld en maak een zo gedetailleerd mogelijke inschatting van de tijdsinvestering. Werken op projectbasis en het aanleggen van een projectadministratie past bij de functie van bibliotheek in een veranderende maatschappij en nieuwe vormen van verantwoording afleggen. Om bibliotheken hierbij te ondersteunen heeft Ecorys een tool ontwikkeld waarmee bibliotheken kunnen berekenen hoeveel geld een project of cursus kost per deelnemer. Dit kan bibliotheken helpen in de gesprekken met de gemeente of andere financiers.

⁷ Factoren die meegenomen worden zijn o.a. aantal Wwb-uitkering, opleidingsniveau inwoners, aantal inwoners met niet-Nederlandse nationaliteit.



Blijf investeren in een goed lokaal netwerk om mensen die onvoldoende kunnen participeren of kwetsbaar zijn te bereiken en/of door te verwijzen.

Er komen steeds meer complexe vragen op medewerkers uit de front-office af. Om die reden is het belangrijk medewerkers te trainen in het signaleren van hulpvragen van burgers en beter kennis te laten maken met het lokale ondersteuningsnetwerk. Van belang is ook om als bibliotheek met gemeenten in gesprek te blijven over taakafbakening en verantwoordelijkheid.

Goede communicatie over de gehele linie is essentieel voor het slagen van projecten als deze. Betrek ook de medewerkers op de vloer bij informatie die van invloed is op hun werk.

Werk samen met andere bibliotheken om kennis uit te wisselen rond het uitvoeren van de activiteiten (hoe je cursussen organiseert, de doelgroep bereikt, etc.).



P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
The Netherlands

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 (0)10 453 88 00
F +31 (0)10 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
Registration no. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas