

# Exploitatiemodellen en rendement Informatiepunten Digitale Overheid in Openbare Bibliotheeken

*Onderzoek in opdracht van de Koninklijke Bibliotheek en de Manifestgroep-partijen*





# Samenvatting

## Aanleiding en doel

In het kader van het programma Digitale Inclusie is in 2019 een groep van 15 kopgroep-bibliotheken gestart met het inrichten van een fysiek Informatiepunt Digitale Overheid (IDO) waar mensen terecht kunnen met hun vragen over de digitale overheid, en in het bijzonder over de acht aangesloten Manifestgroep (MFG) partijen<sup>1</sup>. Ook hebben zij het cursusaanbod voor basisvaardigheden (m.b.t. computer- en internetgebruik en het omgaan met de digitale overheid) geïntensiveerd.

De Koninklijke Bibliotheek (KB) en de MFG partijen hadden behoefte aan een realistisch beeld van de exploitatie van de IDO's en de cursussen om inzicht te krijgen in wat nodig is voor structurele borging van deze dienstverlening. Zij hebben onderzoeksbureau Ecorys opdracht gegeven om inzicht te bieden in:

- de werkelijk gemaakte kosten voor het programma en de verwachte kosten bij een toename in het bereik, aan de hand van verschillende exploitatiemodellen;
- de verwachte maatschappelijke baten van het programma;
- de ervaringen van deze kopgroep met de uitvoering van het programma en de lessen daaruit voor andere bibliotheken.

## Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2019 tot en met maart 2020. In deze periode zijn interviews afgenomen en is er informatie verzameld bij alle kopgroep-bibliotheken. De resultaten zijn

in een validatiesessie teruggekoppeld en in een interactieve effectenarena-sessie is gekomen tot een gedragen beeld van de verwachte maatschappelijke effecten van het programma. Aan de hand van kengetallen en bestaande literatuur is een indicatie opgesteld van de mogelijke maatschappelijke baten.

## Exploitatiemodellen

Er zijn verschillen te zien in inrichting van de IDO's. We hebben drie uitvoeringsvarianten onderscheiden en komen tot drie exploitatiemodellen.

### 1. 'Basis'

In het 'basis' model bestaat het IDO uit een vaste balie/ruimte waar bezoekers tijdens de spreekuren terecht kunnen. Wanneer vragen buiten de spreekuren gesteld worden, dan beoordeelt de aanwezige bibliotheekmedewerker of de vraag meteen te beantwoorden is, of dat zij een bezoeker doorverwijzen naar het spreekuur.

Het IDO is in dit model een op zichzelf staand concept. Dit houdt in dat het geen onderdeel is van een breder informatiepunt en dat de focus van dienstverlening ligt op het beantwoorden van vragen gericht op de MFG-partijen. In de praktijk is deze focus moeilijk te behouden, omdat burgers zelf dit onderscheid niet kunnen maken en dus met een breed scala aan vragen bij de bibliotheek terechtkomen.

<sup>1</sup> Te weten: Belastingdienst, CAK, CBR, CIZ, CJIB, DUO, SVB en UWV.



## 2. 'Altijd beschikbaar'

In het 'altijd beschikbaar' model is er geen sprake van spreekuren, maar is het IDO altijd open voor bezoekers. Dit betekent in de praktijk dat de medewerkers van de bibliotheek fungeren als een 'lopend IDO', bij wie bezoekers terecht kunnen met hun IDO-gerelateerde vragen. Mocht een hulpvraag van een bezoeker om meer privacy vragen, dan hebben deze bibliotheken veelal een ruimte beschikbaar waar deze persoon mee naartoe genomen kan worden.

## 3. 'Brede dienstverlening'

In het 'brede dienstverlening' model is het IDO onderdeel van een breder informatiepunt gericht op een breed scala aan vragen van bezoekers. In dit model werkt de bibliotheek wel met spreekuren. Binnen dit model is onderscheid te maken tussen bibliotheken die ruime spreekuren houden, waar allerlei vragen beantwoord kunnen worden, en tussen bibliotheken die fungeren als 'Informatieplein' waarbij de bibliotheek en maatschappelijke partners samen een divers aanbod aan spreekuren presenteren, waardoor ook een breed scala aan vragen beantwoord kan worden.

Deze modellen zijn een abstractie van de werkelijkheid. Bibliotheken ontwikkelen zich gedurende de tijd, en zijn veelal op weg richting de brede dienstverlening. Daarnaast is er in de praktijk overlap tussen de verschillende modellen.

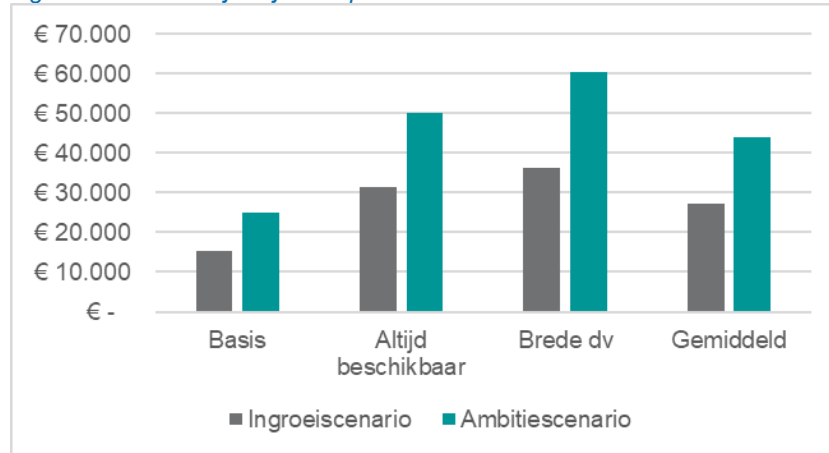
## Structurele kosten

De bibliotheken en MFG-partijen hebben de ambitie om laagdrempelige dienstverlening aan te bieden en een zo groot mogelijke groep te bereiken. De ambitie is om jaarlijks een aantal bezoekers en cursisten te bereiken ter grootte van 20% van de doelgroep: dat zijn 800 duizend burgers per jaar. Dit is het *ambitiescenario*. Omdat dit een ambitieuze doelstelling is en er naar verwachting tijd nodig is om dit bereik te realiseren nemen we ook een tweede scenario mee. In het *ingroeiscenario* wordt jaarlijks 10% van de doelgroep bereikt. Wanneer de bibliotheken hun dienstverlening inrichten voor dit bereik zullen de kosten lager zijn.

De gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten in het ingroeiscenario zijn 27 duizend euro en in het ambitiescenario 44 duizend euro per vestiging met een IDO. Voor de 15 kopgroep-bibliotheken, die samen in 26 vestigingen een IDO aanboden tijdens dit onderzoek, betekent dit gezamenlijk jaarlijks 0,7 miljoen in het ingroeiscenario en 1,1 miljoen euro in het ambitiescenario. Figuur 1 laat de verschillen per model zien.



Figuur 1 Verwachte jaarlijkse exploitatiekosten IDO's



Het  **cursusaanbod**  is niet onderverdeeld in modellen, omdat we geen voor de praktijk relevante verschillen in inrichtingskeuzes zijn tegengekomen. In het ingroeiscenario zijn de exploitatiekosten voor de 15 kopgroep-bibliotheken 1,0 miljoen euro. In het ambitiescenario zijn de kosten 2,0 miljoen euro.

Ook andere partijen maken kosten om de IDO's en digivaardigheidskursussen aan te bieden. De totale structurele kosten voor de 15 kopgroep-bibliotheken zien er als volgt uit:

Tabel 1 Verwachte totale jaarlijkse exploitatiekosten voor het aanbieden van IDO's en digivaardigheidskursussen (x1000 euro)

	Ingroeiscenario	Ambitiescenario
Bibliotheken: Aanbieden IDO's	705	1.145
Bibliotheken: Aanbieden cursussen	1.003	2.006
MFG-partijen: Doorverwijzen klanten*	27	89
KB en POI's: ondersteuning en randvoorwaarden	64 (KB) 78 (POI's/SPN)	64 (KB) 126 (POI's/SPN)
<b>Totale kosten</b>	<b>1.811</b>	<b>3.362</b>

### Maatschappelijke baten

Voor de IDO's en het cursusaanbod hebben we een indicatieve inschatting gemaakt van de maatschappelijke baten. We hebben een 'EffectenArena' uitgevoerd met mensen uit de uitvoeringspraktijk om te komen tot een gedragen beeld van de verwachte maatschappelijke effecten van het programma. Aan de hand van kengetallen en bestaande literatuur is een indicatie opgesteld van de mogelijke maatschappelijke baten.

Tabel 2 geeft de totale baten weer, per jaar. De positieve bedragen zijn baten, de negatieve bedragen zijn negatieve baten (extra kosten). De baten die we niet hebben kunnen kwantificeren zijn met een plusteken weergegeven. Ondanks dat deze niet in geldbedragen zijn weergegeven, zijn dit wel degelijk relevante positieve effecten.

Dit betreft zoals gezegd een indicatieve inschatting van de maatschappelijke baten. Of de verwachte effecten daadwerkelijk



plaatsvinden, moet worden gemonitord. Wel laten we hiermee zien dat op basis van voorzichtige aannames al aanzienlijke baten te verwachten zijn, zowel voor de burgers als de investerende partijen.

*Tabel 2 Totale baten IDO's en cursusaanbod gedurende een jaar in de kopgroep-bibliotheken, bij een bereik van 20% van de doelgroep*

Baathebber en effect	Indicatie van omvang
Burgers:	
• Positiever zelfbeeld	+
• Toename zelfredzaamheid en participatie	+
• Meer aanspraak op regelingen/kwijtscheldingen	0,9 miljoen
• Minder financiële problemen	+
• Hoger inkomen	0,3 miljoen
• Minder stress en gezondheidsproblemen	+
<b>Subtotaal burgers</b>	<b>1,2 miljoen (+)</b>
MFG-partijen/gemeenten:	
• Minder belasting op dienstverlening	+
• Toename aanspraak op regelingen/kwijtscheldingen	-0,9 miljoen
<b>Subtotaal MFG-partijen/gemeenten</b>	<b>-0,9 miljoen (+)</b>
Rijk/maatschappij:	
• Toename lichte ondersteuning financiële problemen	-0,7 miljoen
• Afname zware ondersteuning financiële problemen	2,9 miljoen
• Vermindering uitgaven sociale zekerheid	1,3 miljoen
• Verhoging belastinginkomsten	0,2 miljoen
<b>Subtotaal Rijk/maatschappij</b>	<b>3,7 miljoen</b>
<b>Totaal</b>	<b>4,0 miljoen (++)</b>

### Randvoorwaarden

De benoemde maatschappelijke baten worden niet zonder meer bereikt. Er zijn aannames gedaan over de resultaten en effecten van de IDO's en het cursusaanbod, maar ook over het verwachte bereik. Om de maatschappelijke baten te maximaliseren, moet in elk geval aan de volgende twee randvoorwaarden worden voldaan:

- Een *succesvolle 'warme' doorverwijzing* vanuit de bibliotheek richting de juiste hulpverlenende partijen of naar de MFG-partijen. Daarvoor is samenwerking binnen de lokale keten nodig.
- Succesvol *bereik van de doelgroep*. Het bereik kan worden vergroot door bekendheid te genereren en verwijsafspraken te maken met lokale partijen. Zo kunnen lokale maatschappelijke partijen mensen naar de bibliotheek verwijzen wanneer zij vragen hebben die deze partijen niet kunnen beantwoorden, en verwijzen MFG-partijen mensen met vragen naar het cursusaanbod van de lokale bibliotheek.

### Landelijk dekkend netwerk

De kosten van het aanbieden van een landelijk dekkend netwerk zijn vooral afhankelijk van het aantal vestigingen waarin een IDO komt. We hebben drie varianten doorgerekend, waarbij in elk van de varianten uitgegaan is van het model 'brede dienstverlening':

- Variant 1: er komt één IDO in elk van de 150 basisbibliotheken;
- Variant 2: in elk van de 800 bibliotheekvestigingen komt een IDO;
- Variant 3: in 400 van de 800 bibliotheekvestigingen wordt een IDO wordt ingericht. Deze variant sluit aan bij het aandeel vestigingen



met een IDO die de 15 kopgroep-bibliotheken op dit moment hebben ingericht.

In deze variant worden twee sub varianten onderscheiden:

- a. In elk van de 400 vestigingen wordt een IDO ingericht met brede dienstverlening en ruime openingstijden;
- b. In 150 basisbibliotheken wordt een IDO ingericht met brede dienstverlening en ruime openingstijden, en in de overige 250 bibliotheekvestigingen komt een IDO volgens het basismodel.

vestigingen dat een IDO krijgt. Wanneer te weinig IDO's worden geopend, is het netwerk niet landelijk dekkend en is het niet mogelijk de beoogde doelgroep te bedienen. Wanneer te veel IDO's worden geopend, bestaat het risico dat er meer ondersteuning wordt aangeboden dan dat er vraag is. In dat geval zal de verhouding tussen de kosten en baten minder positief worden. Naar verwachting heeft variant 3 de beste balans tussen beide risico's, terwijl nog steeds wordt voldaan aan het uitgangspunt van landelijke dekking.

Tabel 3 Totale jaarlijkse kosten bij landelijke uitrol, in miljoenen euro's

		Variant 1: 150 IDO's	Variant 2: 800 IDO's	Variant 3 (a en b): 400 IDO's	
Ingroei scenario	IDO's	€ 5,4	€ 29,0	€ 14,5	€ 9,3
	Cursus	€ 12,0	€ 12,0	€ 12,0	€ 12,0
	POI's/SPN	€ 0,6	€ 3,2	€ 1,6	€ 1,0
	MFG	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3
	KB	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1
	<b>Totaal</b>	<b>€ 18,3</b>	<b>€ 44,4</b>	<b>€ 28,4</b>	<b>€ 22,6</b>
Ambitie scenario	IDO's	€ 9,1	€ 48,3	€ 24,1	€ 15,3
	Cursus	€ 23,9	€ 23,9	€ 23,9	€ 23,9
	POI's/SPN	€ 1,0	€ 5,3	€ 2,7	€ 1,7
	MFG	€ 1,1	€ 1,1	€ 1,1	€ 1,1
	KB	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1
	<b>Totaal</b>	<b>€ 35,0</b>	<b>€ 78,6</b>	<b>€ 51,8</b>	<b>€ 42,0</b>

Of de maatschappelijke baten bij een landelijke uitrol groter zijn dan de kosten, hangt onder meer af van de keuze voor het aantal



## Aanleiding en doel

Het kabinet wil dat iedereen mee kan doen aan de maatschappij en zich erbij voelt horen. Daar hoort ook digitale inclusie bij: burgers dienen daadwerkelijk in staat te zijn gebruik te maken van digitale middelen. In 2018 heeft het Kabinet de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) en de 'Agenda Digitale Overheid: NL DIGIbeter' vastgesteld<sup>2</sup>, waarin o.a. staat wat nodig is om te zorgen dat de digitale overheid voor alle burgers toegankelijk is. De Nationale Ombudsman benadrukt dat het niet voor iedereen vanzelfsprekend is om de weg te vinden in de digitale wereld, en noemt daarbij het belang van 'de menselijke maat'. De burger heeft behoefte aan persoonlijk contact en ondersteuning bij vragen.

Eén van de maatregelen die Staatssecretaris Knops noemt in de Kamerbrief 'digitale inclusie – iedereen moet kunnen meedoen' is dat bibliotheken ondersteuning bieden aan burgers met vragen over de digitale overheid. Mensen moeten in de bibliotheek informatie krijgen 'over bijvoorbeeld de digitale manieren om een uitkering of toeslag aan te vragen'. Ook is de bibliotheek een plek waar burgers hun digitale vaardigheden kunnen versterken door middel van cursussen.

### Programma Digitale Inclusie

De Koninklijke Bibliotheek (KB) en de Manifestgroep (MFG) partijen<sup>3</sup> zijn in 2019 het programma 'digitale inclusie' gestart om uitvoering te

geven aan de maatregel benoemd in de Kamerbrief 'digitale inclusie – iedereen moet kunnen meedoen'. Het programma bestaat uit twee onderdelen:

1. Alle bibliotheken intensiveren hun [cursusaanbod](#) gericht op (i) het opdoen van basisvaardigheden met betrekking tot computer- en internetgebruik (Klik & Tik), en (ii) het leren omgaan met de digitale overheid (Digisterker). De verwachting is dat hierdoor op termijn ongeveer 1,5 miljoen van de 4 miljoen momenteel niet-digivaardige burgers digitaal zelfredzaam kunnen worden.
2. In alle bibliotheken komt voor de overige 2,5 miljoen mensen een fysiek [Informatiepunt Digitale Overheid \(IDO\)](#). Mensen kunnen daar terecht met hun vragen over digitale overheid en in het bijzonder over de acht aangesloten MFG-partijen.

In het licht van het feit dat steeds meer uitvoeringsorganisaties hun loketten hebben gesloten of op verdere afstand van de burger hebben geplaatst, ontstaat op deze manier een ondersteuningsstructuur dicht bij de burger waar mensen terecht kunnen voor persoonlijke hulp bij vragen en een luisterend oor waardoor de menselijke maat weer wordt teruggebracht in de dienstverlening.

Partijen hebben voor de uitvoering van dit programma vanuit het OBDO<sup>4</sup> subsidie verstrekt gekregen om met dit programma in 15 kopgroep-bibliotheken te starten. Deze bibliotheken, verspreid over het land, zijn vanaf juli 2019 gestart met het uitbreiden van het

<sup>2</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/01/nederlandse-digitaliseringsstrategie>

<sup>3</sup> Te weten: Belastingdienst, CAK, CBR, CIZ, CJIB, DUO, SVB en UWV.

<sup>4</sup> Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid.



cursusaanbod en het inrichten van de IDO's. Het is de bedoeling dat in 2020 en 2021 alle bibliotheekorganisaties aansluiten.

#### *Verbinding met andere initiatieven*

Bij enkele gemeenten loopt het project 'Gezamenlijke dienstverlening op locatie'. Dit is een initiatief van het Kloosterhoeveberaad waarin medewerkers van CAK, DUO, SVB, Juridisch loket en UWV aan een gemeenteloket inwoners met inhoudelijke complexe vragen helpen. Ook dit initiatief richt zich op het terugbrengen van de 'menselijke maat' in de overheidsdienstverlening en vertoont daarmee overeenkomsten met het programma Digitale Inclusie. Beide initiatieven richten zich echter op andere knelpunten. Het project Gezamenlijke dienstverlening op locatie richt zich op burgers met inhoudelijk complexe vragen. Het programma Digitale Inclusie op de grote groep niet-digivaardige burgers met lichtere vragen; burgers met complexe vragen worden doorverwezen naar passende hulpverlening. Goede afstemming tussen beide initiatieven is wenselijk.

#### **Doelen onderzoek**

De Koninklijke Bibliotheek (KB) en de MFG partijen hadden behoefte aan een realistisch beeld van de ervaringen met en kosten van de exploitatie van de IDO's en de cursussen om inzicht te krijgen in wat nodig is voor structurele borging van de dienstverlening. Zij hebben onderzoeksbureau Ecorys opdracht gegeven om inzicht te bieden in:

- de werkelijk gemaakte kosten voor uitvoering van het programma in verschillende exploitatiemodellen en de verwachte kosten bij een toename in het bereik;

- de verwachte maatschappelijke baten van het programma;
- de ervaringen van deze kopgroep met de uitvoering van het programma en de lessen daaruit voor andere bibliotheken.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2019 tot en met maart 2020. In deze periode zijn interviews afgenomen en is er informatie verzameld bij alle kopgroep-bibliotheken. De resultaten zijn in een validatiesessie teruggekoppeld en in een interactieve effectenarena-sessie is gekomen tot een gedragen beeld van de verwachte maatschappelijke effecten van het programma. Deze effecten zijn aan de hand van kengetallen en bestaande literatuur omgerekend naar indicatieve maatschappelijke baten

De verwachte structurele kosten en maatschappelijke baten zijn gebaseerd op de ervaring van de 15 kopgroep-bibliotheken en andere betrokken partijen gedurende de tweede helft van 2019, aangevuld met onderbouwde inschattingen. Om een beeld te krijgen van in hoeverre de kosten en verwachte effecten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden, zullen deze de komende jaren gemonitord moeten worden.







- Omvang van de kosten die zijn gemaakt en in de toekomst gemaakt gaan worden (aan de hand van het kostenoverzicht);
- Aanvullende financiering;
- Vooruitblik: toename van bereik en verwachte effecten.

### Uitvraag kosten MFG-partijen, KB en POI's

De MFG-partijen, de KB en de POI's zijn gevraagd een inschatting te maken van hun kosten voor ondersteuning van en doorverwijzing naar de bibliotheken. Deze uitvraag is voor de MFG-partijen en de KB via de mail verstuurd en voor een inschatting voor de POI's is een telefonisch interview afgenomen met Stichting Samenwerkende POI's Nederland.

### 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 uit de interviews is een kwalitatieve analyse gedaan die dient als context voor de ingevulde TCO-modellen.

### Validatie

Na afloop van de analysefase zijn de resultaten in januari 2020 gepresenteerd aan de kopgroep-bibliotheken. De uitkomsten van

deze validatiesessie zijn meegenomen bij de afronding van het onderzoek.

### EffectenArena en literatuurstudie

Om een indicatie te krijgen van het maatschappelijk rendement van de IDO's en het cursusaanbod, is met betrokken bibliotheken een effectenarena-sessie georganiseerd. Tijdens deze sessie zijn met behulp van een werkblad investeerders, activiteiten, verwachte effecten en incasseerders van het programma benoemd.

De resultaten van de EffectenArena zijn aangevuld met een literatuurstudie om de verwachte effecten te kwantificeren en waar mogelijk in geld uit te drukken.



# Exploitiemodellen

**Eén van de doelstellingen van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de werkelijk gemaakte kosten van het programma in verschillende exploitiemodellen. In dit hoofdstuk presenteren we drie exploitiemodellen gebaseerd op de verschillende uitvoeringsvarianten van het IDO. De modellen zijn geen blauwdruk, maar bieden de bibliotheken die nog geen IDO hebben handvatten voor inrichting en de bijbehorende kosten die daarbij komen kijken. We starten dit hoofdstuk met een korte schets van de ervaringen die bibliotheken hebben opgedaan met de IDO's en de factoren die verschillen in inrichting bepalen.**

## Ervaringen

Alle kopgroep-bibliotheken zijn enthousiast aan de slag gegaan met het opzetten van een IDO. Zij zijn allen al langer bezig met het onderwerp Digitale Inclusie en zien het IDO als logisch onderdeel van de taak van de bibliotheek. De burger heeft hulp nodig om alle beschikbare informatie die online beschikbaar is te vinden en te filteren. Bibliotheken zien het als een nieuwe invulling van de reeds bestaande taak van de bibliotheek: het fungeren als wegwijzer richting de juiste partij/informatie. Hoe de IDO's worden ingericht en wat het potentiële bereik is verschilt tussen de bibliotheken. Dit heeft met verschillende factoren te maken:

De te bedienen *populatie* en *het aandeel niet-digivaardigen*. Hoe groter de populatie die de bibliotheek dient te bedienen, hoe meer mensen gebruik zouden kunnen maken van het IDO. Bij een grotere doelgroep is het (potentiële) bereik van het IDO groter, wat invloed

heeft op de mogelijke toekomstige belasting van de bibliotheek en haar medewerkers.

De *nabijheid van de bibliotheek* ofwel de gemiddelde afstand tot de bibliotheek heeft invloed op de mogelijkheden die bibliotheken ervaren voor het uitvoeren van hun taken. Bij een lage bevolkingsdichtheid zullen meer bibliotheeklocaties (in een gemeente of regio) nodig zijn om een bepaald aantal burgers te bereiken.

De *intensiteit van samenwerking binnen het sociaal domein*. Bij de opzet van een IDO focussen bibliotheken zich op samenwerking op lokaal niveau. Door het betrekken van lokale partners geven bibliotheken aan een grotere slagingskans te zien bij het doorverwijzen van bezoekers. Het opzetten van een sociale kaart is hier vaak onderdeel van. Ook wordt veelal samengewerkt met Taalhuizen (die zich veelal in bibliotheken bevinden) omdat zij een bestaande structuur en netwerk hebben op het gebied van taal- en digivaardigheden. Samenwerking binnen het sociaal domein resulteert echter in hogere investeringskosten vanwege de uren die gaan zitten in het afstemmen/coördineren van deze samenwerking. Bij bibliotheken waar het IDO deel is van een bestaande structuur is te zien dat deze netwerkkosten lager zijn, doordat lokale partijen al samenwerken met de bibliotheek.

De (letterlijke) *zichtbaarheid* van het IDO in de omgeving heeft invloed op het huidige bereik. Zichtbaarheid wordt vergroot door lokale aandacht in de media en de geplande landelijke campagne.



Daarnaast is het aantal IDO-bezoekers grotendeels afhankelijk van *doorverwijzing* vanuit het veld. Doorverwijzing vindt plaats van en naar de bibliotheken. Tot op heden zijn er weinig tot geen doorverwijzingen geweest richting de cursussen vanuit de MFG-partijen. Wanneer er (lokale) afspraken gemaakt zijn met lokale maatschappelijke organisaties om naar het IDO door te verwijzen, is het (potentiële) bereik groter. Doorverwijzing vanuit lokale partijen vraagt een investering zodat de bibliotheek op het netvlies van deze partijen staat, en blijft.

Doorverwijzing werkt ook de andere kant op, vanuit de bibliotheek naar de juiste partij. Een warme overdracht richting de juiste instanties is dan ook altijd het doel. In hoeverre dit lukt is afhankelijk van de sterkte van samenwerking binnen het sociaal domein, en de fase van ontwikkeling van het IDO.

### Exploitatiemodellen

Er zijn verschillen te zien in inrichting van de IDO's. We hebben drie uitvoeringsvarianten onderscheiden en komen tot drie exploitatiemodellen.

#### 1. 'Basis'

In het 'basis' model is het IDO een op zichzelf staand concept. Dit houdt in dat het geen onderdeel is van een breder informatiepunt, en dat de focus van dienstverlening ligt op het beantwoorden van vragen gericht op de MFG-partijen. In de praktijk is deze focus moeilijk te

behouden, omdat burgers zelf dit onderscheid niet kunnen maken en dus met een breed scala aan vragen bij de bibliotheek terechtkomen.

Er is een vaste balie/ruimte waar bezoekers tijdens de spreekuren terecht kunnen. Wanneer vragen buiten de spreekuren gesteld worden, dan beoordeelt de aanwezige bibliotheekmedewerker of de vraag meteen te beantwoorden is, of dat zij een bezoeker doorverwijzen naar het spreekuur.

#### 2. 'Altijd beschikbaar'

Het 'altijd beschikbaar' model is altijd open voor bezoekers. Dit betekent in de praktijk dat de medewerkers van de bibliotheek fungeren als een 'lopend IDO', bij wie bezoekers terecht kunnen met hun IDO-gerelateerde vragen. Mocht een hulpvraag van een bezoeker om meer privacy vragen, dan hebben deze bibliotheken veelal een ruimte beschikbaar waar deze persoon mee naartoe genomen kan worden.

#### 3. 'Brede dienstverlening'

In het 'brede dienstverlening' model is het IDO onderdeel van een breder informatiepunt gericht op een breed scala aan vragen van bezoekers. In dit model werkt de bibliotheek wel met spreekuren. Binnen dit model is onderscheid te maken tussen bibliotheken die ruime spreekuren houden, waar allerlei vragen beantwoord kunnen worden, en tussen bibliotheken die fungeren als 'Informatieplein' waarbij de bibliotheek en maatschappelijke partners samen een divers



aanbod aan spreekuren presenteren, waardoor ook een breed scala aan vragen beantwoord kan worden.

Belangrijk om mee te nemen naar aanleiding van deze modellen, is dat dit een abstractie is van de werkelijkheid. Bibliotheken ontwikkelen zich gedurende de tijd, en zijn veelal op weg richting de brede dienstverlening. Daarnaast is er in de praktijk overlap tussen de verschillende modellen.

### Samenwerking met gemeenten

Vaak werkt een bibliotheekorganisatie samen met meerdere gemeenten. Dit is voor velen een uitdaging vanwege verschillende behoeftes en vragen bij deze gemeenten. Ook het verantwoording afleggen aan meerdere gemeenten wordt door een aantal van hen als knelpunt ervaren. Een deel van de bibliotheken werkt nauw samen als het gaat om de informatiefunctie van de bibliotheek. Bij een enkele bibliotheek is ook de gemeente betrokken bij het IDO, door o.a. medewerkers als achterwacht te laten fungeren bij het IDO tijdens spreekuren

Bibliotheken geven aan dat een goede samenwerking met de gemeente essentieel is voor het laten slagen van het IDO. Aandacht vanuit de gemeente voor het IDO, informatie op de website en doorverwijzingen, zou stimulerend kunnen werken voor het aantal mensen dat het IDO bezoekt. Het is ook belangrijk dat er afspraken

<sup>5</sup> Middelen door het Rijk ter beschikking gesteld om de basisvaardigheden van volwassenen te bevorderen.

zijn over doorverwijzen en een warme overdracht voor burgers die aanvullende hulpverlening nodig hebben.

### Financiering

Geen van de bibliotheken kan in de opstartfase van het IDO volledig bouwen op de projectsubsidie.

Een deel van de bibliotheken vult het tekort aan door de reguliere bekostiging te gebruiken. De reden hiervoor is dat de bibliotheken breder inzetten op de informatiefunctie naar de burger, en het IDO dus in de basis deel is van de taken die zij reeds uitvoeren. De reguliere bekostiging van de bibliotheken is afkomstig van de gemeente. Gemeenten gebruiken onder andere de WEB-middelen<sup>5</sup> om projecten rond basisvaardigheden (taal, rekenen en digitalisering) bij kwetsbare inwoners te financieren.

Andere bibliotheken vragen eenmalige subsidies aan, bijvoorbeeld van het programma Tel mee met Taal<sup>6</sup>, herverdelen de uitgaven (minder collectie, meer ondersteuning) of maken gebruik van een combinatie van deze activiteiten om zo de totale begroting kostendekkend te maken.

<sup>6</sup> Zie ook: <https://www.telmeemettaal.nl/subsidie/>



# Kosten

In dit hoofdstuk gaan we in op de verwachte structurele kosten van de dienstverlening in de 15 kopgroep-bibliotheken. Omdat de kosten sterk beïnvloed worden door de ontwikkeling van het aantal bezoekers aan de IDO's en de cursussen, presenteren we een ingroei- en een ambitie scenario. We presenteren eerst de kosten voor bibliotheken voor het aanbieden van de IDO's en het cursusaanbod. Vervolgens staan we stil bij de MFG-partijen die kosten maken voor het doorverwijzen van klanten naar de bibliotheken. Tot slot presenteren we de verwachte structurele kosten voor de Koninklijke Bibliotheek en de POI's.

## Twee scenario's

De kosten van het aanbieden van IDO's en het cursusaanbod worden in sterke mate beïnvloed door het aantal bezoekers van het IDO en het aantal deelnemers aan cursussen. Wanneer bijvoorbeeld het aantal bezoekers aan het IDO toeneemt, moeten bibliotheken meer mensen beschikbaar stellen om vragen te beantwoorden. De bibliotheken en MFG-partijen hebben de ambitie om laagdrempelige dienstverlening aan te bieden en een zo groot mogelijke groep te bereiken. Tijdens de validatiesessie met kopgroep-bibliotheken is daarom vastgesteld dat de ambitie is om jaarlijks een aantal bezoekers en cursisten te bereiken ter grootte van 20% van de doelgroep. Dit komt neer op jaarlijks 800 duizend bezoekers aan het IDO en 300 duizend deelnemers aan een cursus. Dit is het *ambitiescenario*.

<sup>7</sup> Om te komen tot bruikbare gegevens hebben we op enkele punten gestandaardiseerd. Zo rekenen we met twee uurtarieven voor medewerkers (33 en 41 euro per uur, inclusief overhead, conform de cao bibliotheken) en hebben we

Omdat dit een ambitieuze doelstelling is (het gaat tenslotte om een groot aantal burgers) en er naar verwachting tijd nodig is om dit bereik te realiseren nemen we ook een tweede scenario mee. In het *ingroeiscenario* wordt jaarlijks 10% van de doelgroep bereikt. Wanneer de bibliotheken hun dienstverlening inrichten voor dit bereik zullen de kosten lager zijn.

## Kosten voor de bibliotheken

### Huidige kosten IDO's

Figuur 3 geeft een beeld van de voorbereidingskosten en de geschatte jaarlijkse exploitatiekosten van de IDO's in de huidige situatie.<sup>7</sup> De gemiddelde voorbereidingskosten zijn 9 duizend euro, waarvan het grootste deel aan personele inzet wordt besteed. Het valt op dat het *basismodel* gemiddeld hogere voorbereidingskosten heeft. Dit komt met name doordat de bibliotheken in dit model meer tijd kwijt zijn aan voorbereidingswerkzaamheden zoals afstemmen met partners in de regio. Het model *brede dienstverlening* heeft juist lage voorbereidingskosten, omdat deze bibliotheken vaak al een uitgebreid netwerk hebben.

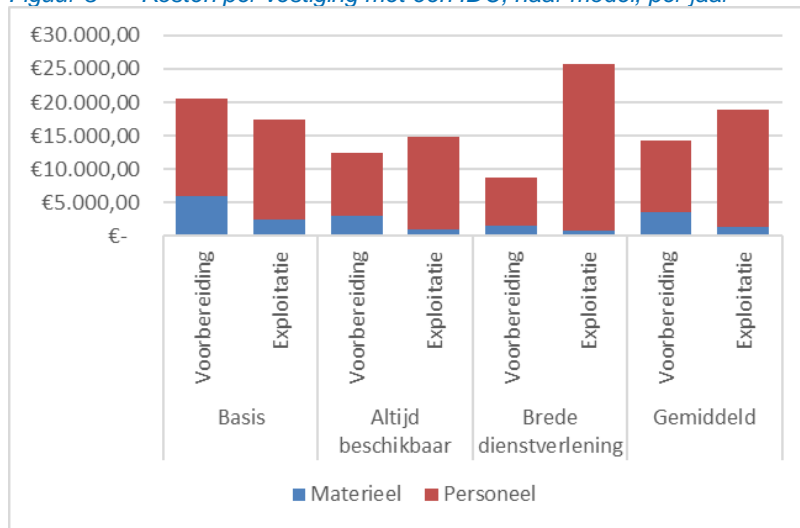
De exploitatiekosten per vestiging met een IDO zijn gemiddeld 19 duizend euro op jaarbasis. Hier valt op dat het model *altijd beschikbaar* relatief lage kosten heeft. Dit komt doordat in dit model de minste uren aan bemensing van het IDO worden besteed. Het model *brede dienstverlening* heeft de hoogste exploitatiekosten; dit

voor de uren van vrijwilligers wel een uurtarief gehanteerd. Uitgangspunt is hierbij dat de IDO worden bemest door medewerkers op mbo-niveau.



komt doordat de bibliotheken in dit model veel uren open zijn en ook kosten dragen voor het beantwoorden van andere vragen dan over de betrokken MFG-partijen.<sup>8</sup>

**Figuur 3** Kosten per vestiging met een IDO, naar model, per jaar



### Verwachte kosten IDO's

Bij een toename van het bereik nemen ook de kosten van de IDO's toe. Bibliotheken zijn dan tenslotte meer tijd kwijt aan het beantwoorden van vragen. Om een idee te krijgen van de

<sup>8</sup> Dit geldt overigens niet voor elke bibliotheek in dit model. Er zijn ook bibliotheken die een brede dienstverlening aanbieden door samenwerking met lokale partners, en de kosten van dit aanbod delen.

exploitatiekosten bij een groter bereik zijn twee stappen gezet. Allereerst is per bibliotheek een inschatting gemaakt van het aandeel van de lokale doelgroep dat deze bibliotheek zou kunnen ondersteunen in de huidige setting; dat is dus gegeven de huidige inzet van mensen en de huidige openingsuren. Enkele bibliotheken kunnen in de huidige setting al de gehele lokale doelgroep bereiken; ook zijn er bibliotheken die niet meer dan 1% aankunnen.<sup>9</sup> Dat laatste komt onder andere doordat sommige bibliotheken zijn gestart met zeer beperkte openingstijden en dit opschalen bij meer bezoekers. Gemiddeld is het potentiële bereik 14,4% van de doelgroep.

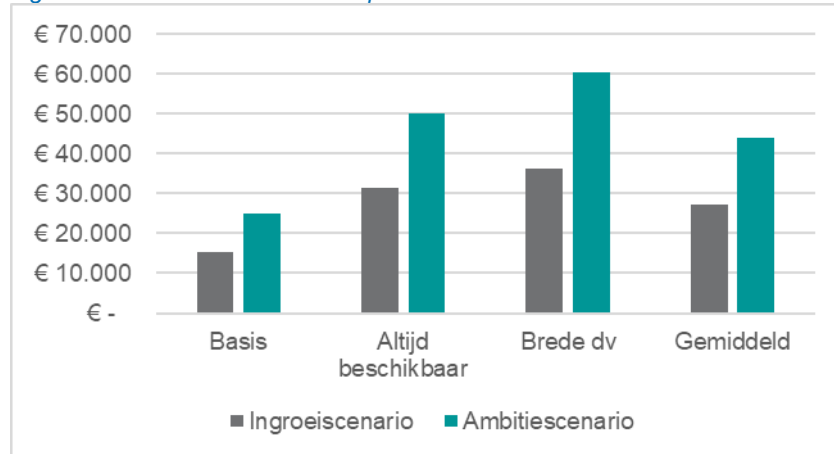
Ten tweede hebben we berekend in welke mate de variabele kosten stijgen indien elke bibliotheek een aantal bezoekers bedient ter grootte van minimaal 10% (groeiscenario) en 20% (ambitiescenario) van de lokale doelgroep. De bibliotheken met een laag potentieel bereik kennen daarbij een sterke stijging van de kosten. Het resultaat is weergegeven in Figuur 4: de gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten in het ingroeiscenario zijn 27 duizend euro en in het ambitiescenario 44 duizend euro per vestiging met een IDO.

Voor de 15 kopgroep-bibliotheken, die samen in 26 vestigingen een IDO aanboden tijdens dit onderzoek, betekent dit gezamenlijk jaarlijks 0,7 miljoen in het ingroeiscenario en 1,1 miljoen euro in het ambitiescenario.

<sup>9</sup> De lokale populatie is bepaald op basis van eerder onderzoek naar [de regionale spreiding van geletterdheid in Nederland](#) uit 2016, door het ROA. We verwachten dat de regionale spreiding van geletterdheid samenhangt met de regionale spreiding van digitale vaardigheden.



Figuur 4 Verwachte structurele exploitatiekosten IDO's



### Huidige kosten cursusaanbod

Zoals eerder aangegeven is het **cursusaanbod** niet onderverdeeld in modellen, omdat we geen voor de praktijk relevante verschillen in inrichtingskeuzes zijn tegengekomen. Op dit moment worden de cursussen voor gemiddeld 80 euro per deelnemer aangeboden en bereiken de kopgroep-bibliotheken gemiddeld 502 deelnemers in een jaar; dat is 5,6% van de lokale doelgroep. Dit kost hen in de huidige setting iets meer dan 600 duizend euro op jaarbasis aan exploitatie.

### Verwachte kosten cursusaanbod

Wanneer het bereik van de cursussen toeneemt, nemen de totale kosten ook toe. De kosten per deelnemer blijven naar verwachting gelijk omdat er nauwelijks verdere schaalvoordelen te behalen zijn. In

het ingroeiscenario zijn de exploitatiekosten voor de 15 kopgroep-bibliotheken 1,0 miljoen euro. In het ambitiescenario zijn de kosten 2,0 miljoen euro.

### Kosten voor de MFG-partijen

De MFG-partijen maken op verschillende manieren kosten:

- Ze investeren gedurende de startfase in capaciteit voor trainingen aan bibliotheken, zodat medewerkers van de IDO's in staat zijn de juiste informatie te verschaffen aan bezoekers. Door te werken met het concept 'train de trainer', voorzien bibliotheken op structurele basis zelf in de kennisoverdracht aan nieuwe medewerkers.
- Ze attenderen burgers via verschillende kanalen op het cursusaanbod van bibliotheken. Dit gebeurt onder meer door passages op te nemen in brieven en op websites, flyers te verspreiden en het aanbod via belangorganisaties en intermediairs onder de aandacht brengen.
- Ze verwijzen klanten tijdens gesprekken door naar specifiek aanbod van de bibliotheek. In het systeem G!DS kunnen medewerkers informatie opzoeken over het lokale aanbod en registreren ze een doorverwijzing. De meeste MFG-partijen wijzen door tijdens een telefonisch gesprek met bijvoorbeeld de helpdesk.

De verwachting is dat de jaarlijkse kosten van de MFG-partijen hoofdzakelijk bestaan uit de inzet van medewerkers die klanten doorverwijzen. Deze brengen we in kaart.





Uit een uitvraag bij de deelnemende MFG-partijen blijkt dat er zeer beperkt zicht is op de tijd die een doorverwijzing kost; bijna alle partijen staan ofwel nog aan de start van een interne pilotfase of monitoren helemaal niet hoeveel tijd wordt besteed aan doorverwijzingen. Het aantal doorverwijzingen wordt wel geregistreerd: dat zijn er op dit moment 250 op jaarbasis. De betrokken partijen verwachten dat dit aantal sterk toeneemt zodra interne processen beter zijn ingericht en er meer publieke aandacht voor digitale inclusie is. 2019 was in dit opzicht nog echt een opstartjaar.

◀ Het huidige bereik van het cursusaanbod ligt naar schatting op 5% van de doelgroep. Met de twee scenario's wordt dus een flinke toename in het aantal deelnemers verwacht. De MFG-partijen verwachten een stevige bijdrage te leveren aan deze toename: veel van de extra deelnemers aan digivaardigheids cursussen komen straks via een doorverwijzing vanuit een MFG-partij. Om een indicatie te geven van de structurele kosten voor de MFG-partijen, laten we zien wat de kosten zijn wanneer de helft van de toename van het aantal cursusdeelnemers via een MFG-partij komt.

Wanneer een medewerker van een MFG-partij een klant attendeert op de mogelijkheid van deelname aan een cursus, zal dit niet bij iedere klant leiden tot een doorverwijzing. Op basis van een verkennend onderzoek naar interesse in het cursusaanbod onder bezoekers van het belastingdienstspreekuur, verwachten we dat in 10% van de

gevallen de klant daadwerkelijk geïnteresseerd is in een cursus. In de andere gevallen blijkt de klant niet geïnteresseerd. Wanneer een klantgesprek leidt tot een doorverwijzing, kost dit naar verwachting 5 minuten.<sup>10</sup> Wanneer in een klantgesprek de mogelijkheid van een cursus wordt besproken en de klant is niet geïnteresseerd, is ook sprake van extra gesprekstijd: naar verwachting 1 minuut. Dit betekent dat er gemiddeld 14 minuten gesprekstijd nodig is voor één doorverwijzing: 5 minuten voor een gesprek met doorverwijzing en 9 minuten voor de gesprekken die niet leiden tot een doorverwijzing.

Uit gegevens van de kopgroep-bibliotheken blijkt dat het aantal deelnemers aan het cursusaanbod 5,6% van de totale doelgroep betreft. In het **ingroei scenario** neemt het bereik met 4,4 procentpunt toe. Voor de kopgroep-bibliotheken zijn dit 5500 extra deelnemers. We verwachten dat deze toename voor de helft bestaat uit klanten die door MFG-partijen zijn doorverwezen: dat zijn 2750 klanten. Hiervoor maken de MFG-partijen 27 duizend euro aan extra kosten.

In het **ambitiescenario** neemt het bereik van het cursusaanbod met 14,4 procentpunt toe. Op landelijk niveau zijn dit 18 duizend extra deelnemers. Om deze stijging te kunnen realiseren verwachten we ook hier dat een flink deel door de MFG-partijen wordt doorverwezen: 9 duizend klanten. In dit scenario maken de MFG-partijen jaarlijks 89 duizend euro aan extra kosten.

<sup>10</sup> Op basis van een uitvraag onder MFG-partijen.



### Kosten voor de KB en de POI's

Naast de bibliotheken en de MFG-partijen maken ook de KB en de POI's kosten zodat de bibliotheken hun dienstverlening aan kunnen bieden. We presenteren hieronder de structurele kosten wanneer de IDO's in het gehele land worden aangeboden.

De KB heeft voor verschillende taken een ureninschatting gemaakt:

- Coördinatie: 80 uur;
- Monitoring en onderzoek: 40 uur;
- Communicatie: 940 uur.

Het integrale uurtarief van de in te zetten medewerkers is 80 euro (inclusief overhead). Dat maakt de structurele kosten voor de KB 0,1 miljoen euro per jaar.

Er zijn nog geen ervaringsgegevens beschikbaar over de benodigde inzet vanuit de POI's. Wel krijgen de POI's gedurende de drie opstartjaren van het programma 367 duizend euro per jaar (totaal 1,1 miljoen) voor deskundigheidsbevordering, algemene ondersteuning en het inrichten van een beheerstructuur rondom G!DS. De verwachting is dat een deel van deze kosten eenmalige inrichtingskosten zijn, maar dat er ook structureel budget nodig is, voor onder meer coördinatie op het gebied van kennisdeling en monitoring en kwaliteitsborging in het kader van de invoer van gegevens in G!DS.

Op basis van ervaring met implementatie en uitvoering van eerdere landelijke projecten, zoals de Bibliotheek op School, hanteert SPN het uitgangspunt dat de structurele kosten voor de POI's voor dergelijke projecten 10% bedragen van de totale kosten die bibliotheken hebben. SPN zelf draagt daarbovenop 10% van de kosten van de POI's voor coördinerende werkzaamheden. Dit betekent dat SPN en de POI's samen in het ingroeiscenario 80 duizend euro aan kosten hebben, en in het ambitie scenario 130 duizend euro.

### Totale structurele kosten voor 15 bibliotheken

De totale structurele kosten per jaar voor de 15 kopgroep-bibliotheken zien er als volgt uit:

*Tabel 4 Verwachte structurele kosten per jaar IDO's en digivaardigheids-cursussen (x1000 euro)*

	Ingroeiscenario	Ambitiescenario
Bibliotheken: Aanbieden IDO's	705	1.145
Bibliotheken: Aanbieden cursussen	1.003	2.006
MFG-partijen: Doorverwijzen klanten*	27	89
KB en POI's: ondersteuning en randvoorwaarden	64 (KB) 78 (POI's/SPN)	64 (KB) 126 (POI's/SPN)
<b>Totale kosten</b>	<b>1.811</b>	<b>3.362</b>

\* Op basis van een aandeel van 8% van de landelijke inzet



## Maatschappelijk rendement

In dit hoofdstuk presenteren we een indicatief beeld van het maatschappelijk rendement van het programma Digitale Inclusie (IDO's en het cursusaanbod). Hiertoe hebben we de EffectenArena ingezet, die inzicht geeft in de verwachte directe en indirecte effecten van het programma binnen de bibliotheken. De inzichten hebben we aangevuld met informatie uit beschikbare literatuur, wat heeft geleid tot een indeling in drie centrale mechanismen. Om een indicatie te geven van wat het programma Digitale Inclusie de maatschappij oplevert, vertalen we tot slot een deel van de verwachte effecten naar maatschappelijke baten.

### Resultaten Effectenarena

Met bibliotheek-vertegenwoordigers is een Effectenarena uitgevoerd. Het doel van deze sessie was om samen met betrokkenen een gedragen beeld te krijgen van activiteiten en verwachte effecten voor burgers en organisaties van de IDO's en het cursusaanbod én de mogelijke opschaling. Met behulp van een werkblad zijn investeerders, activiteiten, effecten en incasseerders benoemd in een dialoogsessie. De resultaten zijn weergegeven in Figuur 5.

### Investeerders

De groep investeerders is groot en divers. De kopgroep-bibliotheken, Koninklijke Bibliotheek, de MFG-partijen, de POI's, ministeries en vrijwilligers investeren door subsidieverlening en tijd. De kopgroep-bibliotheken voeren zowel de IDO als de cursusactiviteiten uit.

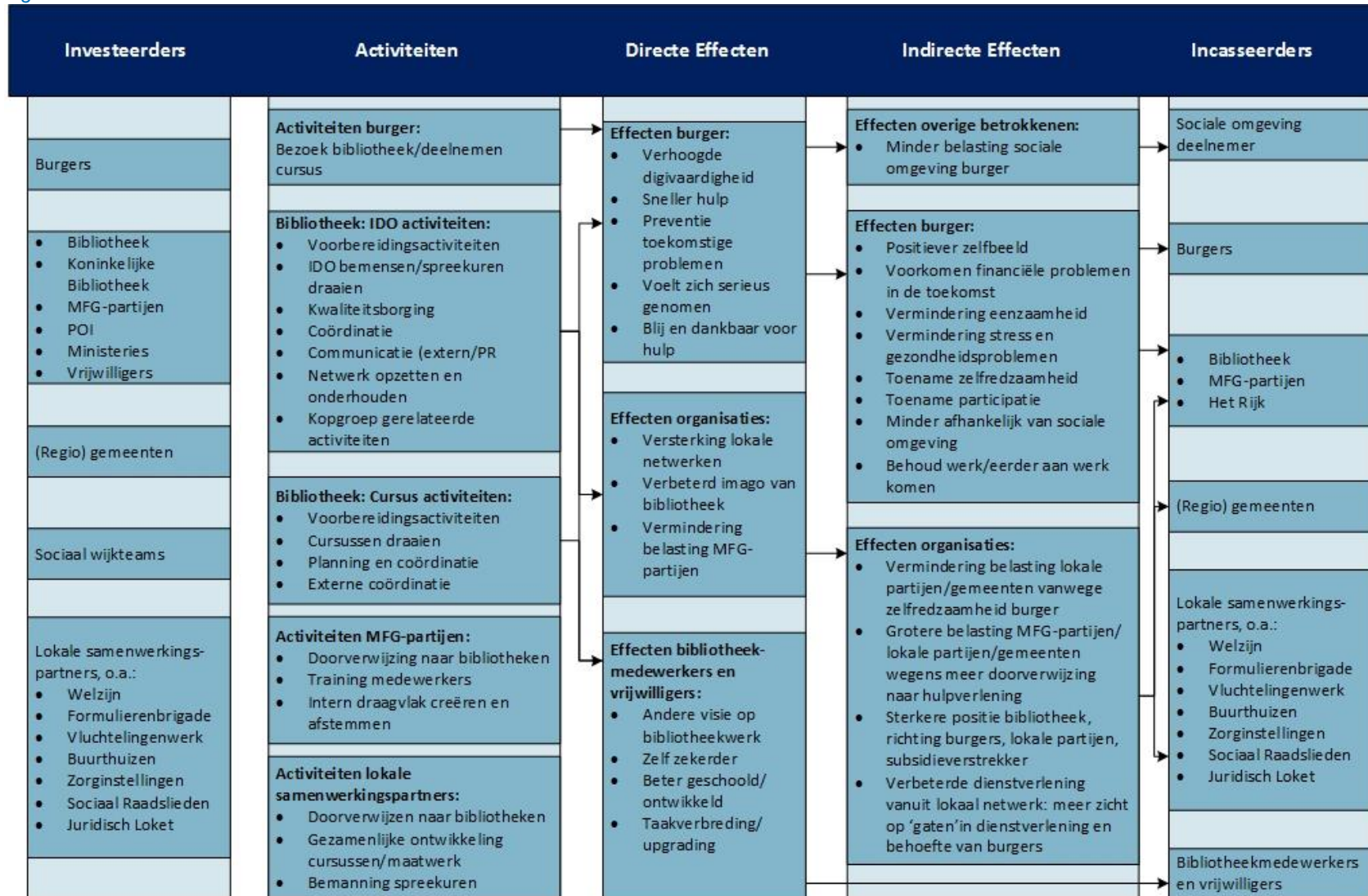
De gemeenten investeren door subsidie aan de bibliotheken. Belangrijk is daarnaast de tijd die de burger neemt om de bibliotheek te bezoeken of zich aan te melden voor een cursus. Ook lokale samenwerkingspartners zijn betrokken bij de twee activiteiten doordat zij mensen doorverwijzen naar de bibliotheek, of tijd investeren door aanwezigheid tijdens cursussen en spreekuren van de IDO's.

### Incasseerders

Incasseerder zijn partijen die op enige manier de effecten van de aanpak incasseren, zowel positief als negatief. Zo kan een bibliotheek meer bekendheid vergaren en zal een gemeente hogere uitgaven hebben voor regelingen omdat burgers de gemeente beter weten te vinden. De meeste partijen die als investeerder benoemd zijn worden ook als incasseerder benoemd. Er zijn twee partijen die apart genoemd worden omdat er effecten gevonden zijn die specifiek op hen van toepassing zijn: de sociale omgeving van de deelnemer en de bibliotheekmedewerkers en vrijwilligers.



Figuur 5 Resultaat Effectenarena IDO en cursusaanbod





## Effecten

Op basis van de effecten van de Effectenarena en aanvullend literatuuronderzoek, onderscheiden we drie centrale mechanismen die leiden tot de verwachte effecten:

1. Het IDO biedt directe hulp met beantwoording van een praktische vraag over digitale overheid.
2. Het IDO maakt vroegtijdige signalering van achterliggende problematiek mogelijk, waardoor sneller passende hulpverlening wordt geboden.
3. Het cursusaanbod helpt digitale vaardigheden van deelnemers te verbeteren, waardoor zij zelfredzamer worden.

We lichten elk van de centrale mechanismen en de onderliggende effecten hieronder nader toe.

### Mechanisme 1: Het IDO biedt hulp bij praktische vragen

Bezoekers aan het IDO worden geholpen met een praktische vraag over een van de MFG-partijen of een andere overheidsinstantie. Dit heeft naar verwachting de volgende effecten:

- *Bezoekers maken vaker aanspraak op een regeling waar ze recht op hebben.*

Uit de registratie van enkele kopgroep-bibliotheken blijkt dat tussen 5 en de 10% van de vragen bij het IDO betrekking hebben op zaken als kwijtschelden van belastingen, bezwaar tegen boetes en het aanvragen van een toeslag of subsidie. Door de hulp die ze krijgen bij het IDO, lukt het naar verwachting vaker om succesvol

een regeling aan te vragen of een bezwaar in te dienen of kwijtschelding aan te vragen.

- *Bezoekers die worden geholpen hebben minder stress, waardoor zij een betere gezondheid hebben.*

Het is bekend dat financiële stress, zoals een langdurig laag inkomen en schuldenproblematiek, tot gezondheidsproblemen leidt. Doordat het IDO hulp biedt bij praktische vragen, vermindert de stress bij bezoekers en vermindert het risico op gezondheidsproblemen.

- *MFG-partijen krijgen minder vragen.*

Het IDO richt zich met name op de doelgroep die niet zelfstandig de weg naar een helpdesk van een MFG-partij weet te vinden. Toch is het aannemelijk dat wanneer het IDO er niet was geweest, een deel van de bezoekers met hun vraag bij bijvoorbeeld de helpdesk van een MFG-partij terecht was gekomen. Het IDO zorgt er hiermee voor dat de MFG-partijen minder belast worden met vragen.

### Mechanisme 2: Het IDO stimuleert vroegtijdige signalering en doorverwijzing

Bij bezoekers aan het IDO wordt achterliggende problematiek eerder gesignaleerd en kunnen zij worden doorverwezen naar passende hulpverlening. Dit heeft naar verwachting de volgende effecten:

- *Vermindering van financiële problemen.*
- Doordat de IDO's laagdrempelig zijn en medewerkers getraind zijn om verder te kijken dan alleen de directe vraag waarvoor een bezoeker komt, worden beginnende financiële problemen eerder



gesignaleerd. Een IDO-medewerker kan dan doorverwijzen naar passende ondersteuning in het lokale netwerk. Een voorbeeld hiervan is ondersteuning bij schuldenproblematiek: door dit vroegtijdig te signaleren, kan op termijn de inzet van zwaardere (en duurder) hulp worden voorkomen.

- *Bezoekers die worden doorverwezen hebben minder stress, waardoor zij een betere gezondheid hebben.*

Het is bekend dat financiële stress, zoals een langdurig laag inkomen en schuldenproblematiek, tot gezondheidsproblemen leidt. Dankzij tijdige doorverwijzing naar passende dienstverlening worden (financiële) problemen eerder aangepakt en wordt langdurige blootstelling aan stress verminderd. Hiermee wordt het risico op gezondheidsproblemen beperkt.

### Mechanisme 3: Het cursusaanbod leidt tot verbetering van digitale vaardigheden

Het derde mechanisme betreft het cursusaanbod. Deelnemers aan een digivaardigheids cursus worden digitaal vaardiger en verhogen daarmee hun zelfredzaamheid. Dit heeft de volgende effecten:

- *Deelnemers krijgen een positiever zelfbeeld en zijn minder eenzaam.*

Deelname aan een cursus leidt ertoe dat deelnemers een positiever zelfbeeld krijgen. Ook is deelname aan een cursus een manier om in contact te komen met mensen en draagt bij aan vermindering van eenzaamheid. Uit een evaluatie van Panteia van

Klik&Tik en Digisterker blijkt dat de helft van de deelnemers aangeeft dat deelname aan een cursus heeft bijgedragen aan het gevoel 'erbij te horen'.<sup>11</sup>

- *Deelnemers worden zelfredzamer.*
- Door digitale vaardigheden te oefenen tijdens een cursus, zal een deelnemer in de toekomst meer zelfstandig kunnen regelen. Zo blijkt uit de Monitor Digitale Basisvaardigheden 2017-2018 dat na afronding van een cursus gericht op digitale vaardigheden het aandeel deelnemers dat aangeeft zelfstandig te kunnen inloggen met DigiD stijgt met 9 procentpunt. Naar verwachting leidt dit tot een vermindering van de belasting op de sociale omgeving van de deelnemer en op formele instanties zoals welzijnswerk, de gemeente en MFG-partijen.
- *Deelnemers hebben een grotere kans werk te vinden of hun baan te behouden.*  
Een deel van de deelnemers volgt een cursus om hun kans op een baan te vergroten of om zich te ontwikkelen op hun huidige baan. Zo geeft 9% van de deelnemers aan dit te doen om beter een baan te kunnen zoeken, en 7% geeft aan het te doen om de kennis vervolgens op het werk te kunnen toepassen. Door digitale vaardigheden te vergroten, is de verwachting dat een deel van de deelnemers zijn of haar kansen op de arbeidsmarkt vergroot.
- *Deelnemers hebben minder stress, waardoor zij een betere gezondheid hebben.*

<sup>11</sup> Goes, M. & Faun, H. (2018). Taalcafés en cursussen digitale vaardigheden: een kwalitatief onderzoek naar ervaringen en opbrengsten.



Net als de IDO's is de verwachting dat ook het cursusaanbod bijdraagt aan vermindering van stress. Dit is het gevolg van de hiervoor genoemde effecten: doordat meer mensen het gevoel hebben erbij te horen, zelfredzamer zijn en aan het werk zijn, ervaren zij minder stress en hebben zij een betere gezondheid.

### Indicatieve baten

Bovengenoemde verwachte effecten hebben een positieve uitwerking op het leven van de bezoekers aan het IDO en de deelnemers aan cursussen, maar ook op de rest van de maatschappij. Zo kunnen MFG-partijen profiteren van een vermindering van hulpvragen van burgers en profiteren gemeenten en het Rijk van een toename van het aantal werkenden en van het effect van (financiële) hulpverlening. In deze paragraaf vertalen we de verwachte effecten naar maatschappelijke baten. Daarmee geven we een indicatie van wat de IDO's en de cursussen de maatschappij op kunnen leveren.

We benadrukken dat dit een indicatief beeld is van de maatschappelijke baten, op basis van theoretische onderbouwing. Er is immers nog geen effectenonderzoek gedaan onder de gebruikers van het IDO. Voor de cursussen kunnen we gebruik maken van enkele evaluaties die informatie geven over de ontwikkeling van deelnemers aan de cursussen. Voor de IDO's is dergelijke informatie nog niet beschikbaar. We gebruiken daarom op literatuur gestoelde relaties en kengetallen over de verwachte effecten.

<sup>12</sup> <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/richtlijnen/werkwijzer-voor-kosten-batenanalyses-het-sociale-domein/>

We gebruiken de 'Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein'<sup>12</sup> als leidraad en kwantificeren de volgende effecten:

- Effect op gebruik van regelingen;
- Effect op financiële problemen (schulden);
- Effect op arbeidsparticipatie.

We berekenen de indicatieve baten voor de 15 kopgroep-bibliotheken omdat we voor deze bibliotheken de verwachte kosten in kaart hebben gebracht. We sluiten daarbij aan bij het ambitie scenario, waarin jaarlijks 20% van de doelgroep wordt bereikt. Voor de 15 kopgroep-bibliotheken houdt dit in dat 67 duizend vragen terecht komen bij het IDO en 25 duizend keer deelgenomen wordt aan een digivaardigheidscursus.

### Bezoekers van het IDO maken vaker aanspraak op een regeling waar ze recht op hebben

Uit de registratie van enkele kopgroep-bibliotheken blijkt dat tussen 5 en 10% van de vragen over financiën gaan, zoals vragen over kwijtschelden van belastingen en het aanvragen van een toeslag of regeling. We veronderstellen dat 5% van de bezoekers dankzij het IDO in aanmerking komt voor een kwijtschelding of regeling. We veronderstellen dat de omvang van een gemiddelde regeling of kwijtschelding 200 euro is.



Bovenstaande betekent dat 4600 burgers dankzij een bezoek aan het IDO aanspraak maken op een kwijtschelding of regeling waar zij recht op hebben. Dit zijn baten die direct terecht komen bij de burgers: zij gaan er 0,9 miljoen op vooruit. Daartegenover staan even hoge kosten voor de MFG-partijen en gemeenten 0,9 miljoen euro.

### Bezoekers van het IDO hebben minder financiële problemen

Omdat veel vragen aan het IDO van financiële aard zijn, achten we het aannemelijk dat bij zeker 2% van de IDO-bezoekers met risicovolle schulden een problematische schuld voorkómen wordt doordat vroegtijdig lichte ondersteuning wordt ingezet.

Het is niet bekend hoeveel bezoekers van het IDO risicovolle schulden hebben. Wel weten we dat gemiddeld 15% van de huishoudens risicovolle of problematische schulden heeft; dit aandeel hanteren we als uitgangspunt voor de doelgroep van het IDO.<sup>13</sup>

Dankzij de signaleringsfunctie van het IDO verwachten we dat 277 bezoekers vroegtijdig ondersteuning krijgen voor hun financiële problematiek. Deze ondersteuning kost gemiddeld 2.500 euro en levert dus extra lasten op van 0,7 miljoen euro.<sup>14</sup> Hiermee wordt de latere inzet van zware ondersteuning voorkomen, zoals het treffen van minnelijke regelingen of zelfs doorgeleiding naar de Wsnp; dergelijke trajecten kosten gemiddeld 10.500 euro<sup>15</sup> en zo wordt potentieel 2,9 miljoen euro bespaard.

<sup>13</sup> Westhof, F. en De Ruig, L., (2015). Huishoudens in de rode cijfers.

<sup>14</sup> In 't Veld et al. (2016). Een onbemind probleem, Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek.

<sup>15</sup> Idem.

### Deelnemers aan de cursussen hebben een grotere kans werk te vinden of hun baan te behouden

Een deel van de deelnemers aan de cursussen doet dit om hun kans op een baan te vergroten of om zich te ontwikkelen op hun huidige baan<sup>16</sup>. Zo geeft 9% van de deelnemers aan dit te doen om beter een baan te kunnen zoeken, en 7% geeft aan het te doen om de kennis vervolgens op het werk te kunnen toepassen.

Er is veel discussie over de netto effectiviteit van instrumenten gericht op re-integratie op de arbeidsmarkt. Het effect van instrumenten wordt in sterke mate bepaald door de doelgroep waarvoor en de context waarin ze worden ingezet.<sup>17</sup> Eerder onderzoek naar de effectiviteit van gericht ingezette workshops voor WW'ers liet een toename in baankans zien van tot wel 4 procentpunt. Omdat we hier spreken van cursusaanbod dat niet specifiek gericht is op re-integratie, verwachten we een kleiner effect. We gaan er van uit dat het aantal mensen dat werk vindt of beter gaat presteren op het werk dankzij de cursus met 1 procentpunt toeneemt.

Voor de vijftien kopgroep-bibliotheken betekent dit dat dankzij de cursussen 30 extra personen werk vinden, waardoor hun inkomen stijgt van bijstandsniveau naar het minimumloon; PwC becijfert deze

<sup>16</sup> Smit, S. & Camo, D. (2018). Monitor Digitale Basisvaardigheden 2017-2018. Rotterdam: Next Value Research i.o.v. Koninklijke Bibliotheek.

<sup>17</sup> Bakker et al., (2019). Literatuurverkenning 'uitwerking generiek re-integratiebeleid op doelgroepen'. Zie [link](#)





stijging op een jaarbedrag 2.886 euro per persoon.<sup>18</sup> 24 personen ontwikkelen zich dankzij de cursus en worden productiever op hun werk, waardoor zij een kleine inkomensstijging ervaren van 384 euro netto over een jaar.<sup>19</sup> Deze personen profiteren langere tijd van dit effect: het inkomen blijft immers gedurende langere tijd hoger. We hanteren een periode van 3 jaar. Gemeenten en het Rijk besparen op het verstrekken van uitkeringen voor de personen die werk vinden en ontvangen extra belastinginkomsten. Bovenstaande betekent dat burgers er netto 0,3 miljoen euro op vooruit gaan vanwege toegenomen inkomsten. Het Rijk profiteert van 0,2 miljoen aan extra belastinginkomsten en (indirect via gemeenten) een verlaging van 1,3 miljoen euro aan verstrekken van uitkeringen.

### Maatschappelijk rendement

Tabel 5 geeft de totale baten weer, per jaar. De positieve bedragen zijn baten, de negatieve bedragen zijn negatieve baten (extra kosten). De baten die we niet hebben kunnen kwantificeren zijn met een plusteken weergegeven. Ondanks dat deze niet in geldbedragen zijn weergegeven, zijn dit wel degelijk positieve effecten.

De indicatieve maatschappelijke baten van het ambitie scenario zijn groter dan de verwachte kosten van dit scenario. Dit betekent dat de dienstverlening naar verwachting een positief maatschappelijk rendement oplevert, gegeven de gehanteerde uitgangspunten.

<sup>18</sup> PwC, (2018). Stichting Lezen & Schrijven, Maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid.

Tabel 5 Totale baten gedurende een jaar voor 15 kopgroep-bibliotheken

Baathebber en effect	Indicatie van omvang
Burgers:	
• Positiever zelfbeeld	+
• Toename zelfredzaamheid en participatie	+
• Meer aanspraak op regelingen/kwijtscheldingen	0,9 miljoen
• Minder financiële problemen	+
• Hoger inkomen	0,3 miljoen
• Minder stress en gezondheidsproblemen	+
<b>Subtotaal burgers</b>	<b>1,2 miljoen (+)</b>
MFG-partijen/gemeenten:	
• Minder belasting op dienstverlening	+
• Toename aanspraak op regelingen/kwijtscheldingen	-0,9 miljoen
<b>Subtotaal MFG-partijen/gemeenten</b>	<b>-0,9 miljoen (+)</b>
Rijk/maatschappij:	
• Toename lichte ondersteuning financiële problemen	-0,7 miljoen
• Afname zware ondersteuning financiële problemen	2,9 miljoen
• Vermindering uitgaven sociale zekerheid	1,3 miljoen
• Verhoging belastinginkomsten	0,2 miljoen
<b>Subtotaal Rijk/maatschappij</b>	<b>3,7 miljoen</b>
<b>Totaal</b>	<b>4,0 miljoen (++)</b>

<sup>19</sup> Idem.



### Randvoorwaarden

De benoemde maatschappelijke baten worden niet zonder meer bereikt. Er zijn aannames gedaan over de resultaten en effecten van de IDO's en het cursusaanbod, maar ook over het verwachte bereik. Om de maatschappelijke baten te maximaliseren, moet in elk geval aan de volgende twee randvoorwaarden worden voldaan:

- Een *succesvolle 'warme' doorverwijzing* vanuit de bibliotheek richting de juiste hulpverlenende partijen of naar de MFG-partijen. Daarvoor is samenwerking binnen de lokale keten nodig.
- Succesvol *bereik van de doelgroep*. Het bereik kan worden vergroot door bekendheid te genereren en verwijsafspraken te maken met lokale partijen. Zo kunnen lokale maatschappelijke partijen mensen naar de bibliotheek verwijzen wanneer zij vragen hebben die deze partijen niet kunnen beantwoorden, en verwijzen MFG-partijen mensen met vragen naar het cursusaanbod van de lokale bibliotheek.





## Landelijk dekkend netwerk

**In dit laatste hoofdstuk brengen we in kaart wat de kosten zijn wanneer de IDO's en het cursusaanbod een landelijk dekkend netwerk vormen. Dit doen we door de verwachte kosten voor de 15 kopgroep-bibliotheken te extrapoleren naar het gehele land. We rekenen drie varianten door met een verschillend aantal IDO's.**

### Drie varianten, twee scenario's

In totaal zijn er 800 bibliotheekvestigingen in Nederland. Een landelijke uitrol van de IDO's kan bestaan uit het inrichten van een IDO in iedere vestiging, of in een deel van de vestigingen. Gezien de beweging van veel bibliotheken naar het model 'brede dienstverlening', nemen we dit model als uitgangspunt. We rekenen drie varianten door:

- Variant 1: er komt één IDO in elk van de 150 basisbibliotheken;
- Variant 2: in elk van de 800 bibliotheekvestigingen komt een IDO;
- Variant 3: in 400 van de 800 bibliotheekvestigingen wordt een IDO wordt ingericht. Deze variant sluit aan bij het aandeel vestigingen met een IDO die de 15 kopgroep-bibliotheken op dit moment hebben ingericht. In deze variant worden twee sub varianten onderscheiden:
  - a. In elk van de 400 vestigingen wordt een IDO ingericht met brede dienstverlening en ruime openingstijden;
  - b. In 150 basisbibliotheken wordt een IDO ingericht met brede dienstverlening en ruime openingstijden, en in de overige 250 bibliotheekvestigingen komt een IDO volgens het basismodel.

Naast de kosten van de IDO's, verschillen ook de kosten die de POI's en SPN maken voor de ondersteuning van lokale bibliotheken per variant: hoe meer bibliotheekvestigingen een IDO hebben, hoe meer werk deze twee partijen hebben.

De kosten voor het cursusaanbod verschillen niet per variant: deze zijn niet afhankelijk van het aantal vestigingen met een IDO. Dit geldt ook voor de kosten die de MFG-partijen maken voor het doorverwijzen van klanten. Voor de kosten van de KB zelf geldt dat deze gelijk zijn aan de kosten die voor alleen de 15 kopgroep-bibliotheken worden gemaakt.

Voor elk van de varianten presenteren we de kosten voor de twee scenario's voor het bereik: het ingroei-scenario waarin jaarlijks 10% van de doelgroep wordt bereikt, en het ambitie-scenario waarin jaarlijks 20% wordt bereikt (Tabel 6).

### Maatschappelijk rendement

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat het aannemelijk is dat de maatschappelijke baten van de IDO's en het cursusaanbod groter zijn dan de kosten. We zijn daarbij uitgegaan van de gemiddelde kosten die de kopgroep-bibliotheken maken en het ambitie-scenario (een jaarlijks bereik van 20% van de doelgroep). Of de verhouding tussen de kosten en baten ook positief uitvalt bij een landelijke uitrol, hangt onder meer af van het aantal vestigingen dat mee gaat in de landelijke uitrol.



In de keuze voor landelijke uitrol is het van belang de juiste balans te vinden. Aan de ene kant moeten er voldoende IDO's zijn om de beoogde doelgroep te kunnen bedienen: bij een te laag aantal IDO's zijn de kosten weliswaar beperkt, maar zijn er onvoldoende IDO's beschikbaar om een landelijk dekkend netwerk te realiseren en de beoogde doelgroep te bereiken. Aan de andere kant moeten er niet te veel IDO's zijn: de kosten stijgen sterk, maar het risico is dat er meer IDO's zijn dan dat er vraag naar is. Deze balans zien we ook terug in de keuzes van de kopgroep-bibliotheken: ten tijde van het veldwerk van dit onderzoek hadden zij in 26 van de 59 vestigingen een IDO.

Variant 1, waarin één IDO per basisbibliotheek wordt ingericht, voldoet niet aan het uitgangspunt een landelijk dekkend netwerk te bieden. Door alleen in 150 centrale locaties een IDO aan te bieden is een IDO voor veel burgers onvoldoende bereikbaar. In variant 2 wordt in iedere vestiging een IDO geopend. De IDO's zijn dan gemiddeld meer uren open dan nodig is om het beoogde aantal bezoekers te ondersteunen en er is dus ruimte om meer bezoekers te ondersteunen. Om in deze variant een positieve verhouding tussen de kosten en de baten te hebben, zullen meer mensen uit de doelgroep moeten worden bereikt. Gezien de stevige ambitie van het doorgerekende scenario (20% bereik), lijkt een groter bereik onrealistisch. Variant 3 voorziet in een dekking van IDO's die aansluit bij de omvang van de doelgroep; in deze variant zijn er voldoende IDO's beschikbaar om een landelijk dekkend netwerk aan te bieden. Dit geldt voor beide sub varianten.

Tabel 6 Verwachte kosten bij landelijke uitrol IDO's en cursusaanbod (in miljoenen euro's)

		Variant 1: 150 IDO's	Variant 2: 800 IDO's	Variant 3 (a en b): 400 IDO's	
Ingroei scenario	IDO's	€ 5,4	€ 29,0	€ 14,5	€ 9,3
	Cursus	€ 12,0	€ 12,0	€ 12,0	€ 12,0
	POI's/SPN	€ 0,6	€ 3,2	€ 1,6	€ 1,0
	MFG	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3
	KB	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1
	<b>Totaal</b>	<b>€ 18,3</b>	<b>€ 44,4</b>	<b>€ 28,4</b>	<b>€ 22,6</b>
Ambitie scenario	IDO's	€ 9,1	€ 48,3	€ 24,1	€ 15,3
	Cursus	€ 23,9	€ 23,9	€ 23,9	€ 23,9
	POI's/SPN	€ 1,0	€ 5,3	€ 2,7	€ 1,7
	MFG	€ 1,1	€ 1,1	€ 1,1	€ 1,1
	KB	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1
	<b>Totaal</b>	<b>€ 35,0</b>	<b>€ 78,6</b>	<b>€ 51,8</b>	<b>€ 42,0</b>