

OP WEG NAAR EEN ZORGPLICHT

Uitkomsten van de eerste aanvraagronde
van de SPUK-Bieb-regeling voor openbare bibliotheken

Frank Huysmans

WareKennis | Den Haag

in opdracht van



Voorwoord

Beste lezer,

Het herstel en versterken van de bibliotheeksector is van start. Onze verwachtingen zijn overtroffen door alle gemeenten en bibliotheken die, met ondersteuning vanuit de POI's, massaal plannen hebben ingediend voor de specifieke uitkering toekomstgerichte bibliotheekvoorziening (SPUK).

Trots en teleurstelling gaan hand in hand. Wij zijn trots op alle betrokkenen die in zeer korte periode in staat waren om ambities om te zetten naar concrete aanvragen. We voelen ook de teleurstelling van alle gemeenten en bibliotheken wiens aanvraag nu niet gehonoreerd wordt of waar het niet mogelijk was een aanvraag in te dienen. Wij weten dat ook hier een noodzaak voor investeringen is.

Dit onderzoek laat zien waar de grootste knelpunten zitten om te komen tot een aanvraag. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt wat er gemiddeld is aangevraagd, hoe dit zich verhoudt tot de grootte van de gemeente, het financieringsniveau en het aantal bestaande vestigingen. De uitkomsten gebruiken we voor de ondersteuning richting de tweede ronde van de SPUK, gezamenlijk met het ministerie van OCW, de VNG en IPO.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat gemeenten en bibliotheken overal in het land aan de slag willen en kunnen met het herstellen en versterken van de bibliotheeksector. De investeringen gaan leiden tot meer vestigingen, ruimere openingstijden en vooral ook een kwaliteitsimpuls van bibliotheekorganisaties.

Iedereen heeft recht op een toekomstgerichte bibliotheekvoorziening. Wij roepen het ministerie van OCW en de Tweede Kamer dan ook op alle plannen die worden ingediend te honoreren.

Wij wensen u veel leesplezier,

Mede namens Frans Bergfeld, voorzitter Samenwerkende POI's Nederland (SPN)

Klaas Gravesteijn
Directeur
Vereniging van Openbare Bibliotheken



Inhoudsopgave

MANAGEMENT SUMMARY	4
1. WAAROM DIT ONDERZOEK?	6
2. ONDERZOEKSVRAGEN	7
3. UITVOERING VAN HET ONDERZOEK EN DATABESTANDEN	9
4. RESULTATEN	10
4.1 Aanvragen	10
4.2 Naar categorie gemeente	10
4.3 Naar scores op voorrangskennmerken (categorie 2-gemeenten).....	13
4.4 Naar gemeentegrootte: aantal inwoners	14
4.5 Naar hoogte van de exploitatiesubsidie	17
4.6 Naar huidig voorzieningenniveau: aantal en soorten locaties	19
5 REDENEN OM (NU) GEEN AANVRAAG IN TE DIENEN	22
5.1 Een kwalitatieve aanvulling.....	22
5.2 Tijd/planning	24
5.3 Gemeentelijke financiën	24
5.4 Vormgeving van de SPUK-regeling.....	25
5.5 Bestaande beleidsplannen	25
5.6 Gemeentelijke organisatie	26
5.7 Professionele overwegingen	26
5.8 Overige/specifieke redenen	26
6 VOORUITBLIK OP AANVRAAGRONDE 2	27
7. SAMENVATTING EN CONCLUSIES	29
COLOFON.....	31

Management summary

Aanleiding en onderzoeksvragen

In mei en juni 2023 vond de eerste aanvraagronde plaats van de ministeriële ‘Regeling eenmalige specifieke uitkeringen en subsidies lokale bibliotheekvoorzieningen’, of kortweg de ‘SPUK-Bieb-regeling’. De *Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB)* en de *Stichting Samenwerkende Provinciale Ondersteuningsinstellingen Nederland (SPN)* hebben opdracht gegeven tot de uitvoering van een onderzoek naar de resultaten in de praktijk van deze regeling. Het onderzoek moest antwoord geven op onder meer de volgende vragen:

1. Wat zijn de kenmerken van gemeenten waarin wel en geen subsidie wordt aangevraagd?
2. Leidt de regeling er in de eerste aanvraagronde toe dat, zoals beoogd, het voorzieningenniveau wordt versterkt daar waar de behoefte eraan het grootst is?
3. Wat zijn voor de gemeenten redenen om geen aanvraag te doen in de eerste ronde, blijkens overleg dat zij hierover met bibliotheekorganisaties hebben gevoerd?
4. Zijn gemeenten die in de eerste ronde niet aanvragen van plan dat in de tweede ronde wel te doen, en indien niet, waarom?

Met de uitkomsten en inzichten uit het onderzoek willen beide organisaties in gesprek gaan met het ministerie met oog op de nog te volgen tweede aanvraagronde later dit jaar.

Uitvoering van het onderzoek en databestanden

Aan de directies van de 134 openbare bibliotheekorganisaties is begin juni een link naar een online vragenlijst toegezonden. De lijst bestond uit gesloten en open vragen die betrekking hadden op de gemeenten waarbinnen zij de bibliotheekvoorziening verzorgen. De antwoorden op de open vragen dienden ter verwoording van de belemmerende factoren bij het aanvragen, zoals die door gemeenten aan bibliotheekorganisaties zijn verwoord. Binnen twee weken werd informatie verkregen van 90 procent van de bibliotheekorganisaties, betrekking hebbend op 89 procent van de 342 gemeenten. De gegevens zijn vervolgens gekoppeld aan openbare data over bibliotheken en gemeenten van respectievelijk de Rijksoverheid, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Koninklijke Bibliotheek. Met de gecombineerde databestanden was het mogelijk vast te stellen welke resultaten de eerste subsidieronde aan de uitgangspunten van de regeling heeft gehad.

Resultaten

Het beschikbare budget van de SPUK-Bieb-regeling is in ronde 1 ruim overtekend. Hiermee overtekening zijn de voorrangsregelingen in werking getreden.

- In categorie 1 hebben twee van de twaalf gemeenten aangevraagd. Van de resterende tien gemeenten zijn er vijf van zins aan de tweede aanvraagronde deel te nemen en één gemeente is zich erop aan het oriënteren.
- In categorie 2 hebben 146 van de 330 gemeenten een beroep op de regeling gedaan. Gemeenten mét voorrang op drie van de vier criteria – risico op onderwijsachterstanden, lagere sociaaleconomische status en aandeel laaggeletterden – hebben relatief vaak aangevraagd. Het vierde criterium, de afstand die inwoners naar de dichtstbijzijnde bibliotheeklocatie moeten afleggen, heeft niet tot meer aanvragen door ‘voorrangsgemeenten’ geleid. Gemeenten vanaf 50 duizend inwoners hebben mede door de sociaaleconomische criteria uit de voorrangsregeling

relatief veel aanvragen gedaan en ook een relatief groot totaalbedrag aangevraagd. De kleinere en zeker de kleinste (tot 20 duizend inwoners) blijven daarbij achter.

- De hoogte van de exploitatiesubsidie per inwoner lijkt nauwelijks van invloed op de aanvraaggeneigdheid. Aanvragen van de gemeenten op het laagste niveau van exploitatiesubsidie per inwoner blijven ietwat achter. Er is een relatief sterk positief verband tussen het huidige niveau van de bibliotheekvoorziening in gemeenten enerzijds, en het aantal aanvragen alsmede het totaal aangevraagde bedrag.
- Redenen van tijd/planning (te weinig tijd of gelegenheid om binnen de gestelde termijn een aanvraag te doen) en de staat van/zorgen over de gemeentelijke financiën zijn de belangrijkste redenen gebleken om in de eerste ronde geen aanvraag in te dienen. De eigen bijdrage van ten minste 20 procent wordt als hindernis gezien, en men vraagt zich af of de structurele middelen in 2025 en daarna op te brengen zullen zijn, mede met het oog op het door gemeenten gevreesde 'ravijnjaar' 2026. Ook leidden de voorrangscriteria in de regeling ('we maken weinig kans') en de wijze waarop het geld mag worden besteed tot terughoudendheid. Tot slot past de SPUK-regeling in een niet te verwaarlozen aantal gevallen niet bij reeds bestaande of nog uit te werken plannen voor de lokale bibliotheekvoorziening.

Conclusies

Ondanks de ruime aanvraagbereidheid is er een reële kans dat bij voortzetting van de regeling er per 2025 niet in alle gemeenten sprake zal zijn van het wettelijk vereiste minimumniveau. Ook kan zeker niet worden uitgesloten dat bestaande verschillen in voorzieningenniveau door de regeling groter zullen worden doordat de 'sterkeren' er meer van zullen profiteren dan de 'zwakkeren'. Doordat de drie sociaaleconomische voorrangscriteria onderling sterk samenhangen, lijkt dit per saldo tot een grotere aanvraaggeneigdheid bij grotere gemeenten te hebben geleid. Dit zijn in de regel gemeenten die al over een redelijk tot goed niveau van bibliotheekvoorzieningen beschikken.

Aandacht voor gemeenten zonder adequate bibliotheekvoorziening, die overigens in categorie 1 én 2 zijn te vinden, blijft nodig, evenals gemeenten die zich op of net boven het minimale voorzieningenniveau bevinden. Van de *toekenningen* in beide aanvraagrondes zal afhangen in hoeverre bestaande verschillen in voorzieningenniveau groter worden, en of het zal lukken om per 2025 heel Nederland op het – dan wettelijke – minimumniveau te krijgen.

1. Waarom dit onderzoek?

In een brief aan de Tweede Kamer maakte staatssecretaris Uslu van Cultuur eind 2022 bekend dat per 2025 elke gemeente binnen haar grenzen een volwaardige openbare bibliotheek in de zin van de *Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen* (Wsob) dient te hebben.¹ De *bevorderingstaak* die gemeenten en provincies hebben in de thans geldende Wsob wordt dan omgezet in een *zorgplicht*.

In de aanloop daarheen stelt het Rijk geld beschikbaar binnen de zogenaamde ‘SPUK Bieb’-regeling (waarbij ‘SPUK’ staat voor ‘specifieke uitkering’).² Wanneer gemeenten aan bepaalde criteria voldoen, kunnen zij een aanvraag indienen voor een eenmalige uitkering. Er zijn twee aanvraagrondes voorzien:

- voor 2023 is € 17,6 miljoen beschikbaar; aanvragen tussen 15 mei - 15 juni 2023 (ronde 1)
- voor 2024 is € 38,4 miljoen beschikbaar; aanvragen tussen 15 november - 15 december 2023 (ronde 2).

Specifiek kan voor de volgende vier activiteiten worden aangevraagd:

1. het oprichten van een nieuwe bibliotheekvestiging
2. het doorontwikkelen van een bestaande beperkte bibliotheekvoorziening naar een bibliotheekvestiging
3. het verruimen van de bemenste openingstijden van een bibliotheekvestiging (met minimaal 10 uren per week)
4. het verruimen van bemenste sta-uren van de bibliobus met minimaal 10 uren per week in gemeenten waar geen andere bibliotheekvoorzieningen zijn

Gemeenten met minimaal 200 duizend inwoners kunnen voor maximaal vier activiteiten subsidie aanvragen, waarvan maximaal twee voor een nieuwe vestiging. Kleinere gemeenten kunnen voor maximaal twee activiteiten een aanvraag indienen.

Bij het toekennen van de gelden krijgen gemeenten zonder bibliotheekvoorziening of gemeenten waar die voorziening uit alleen een bibliobus bestaat voorrang. Voor de overige gemeenten is er een puntensysteem uitgewerkt met voorrang voor gemeenten:

- waarin de gemiddelde afstand van de huisadressen tot de dichtstbijzijnde bibliotheekvestiging relatief groot is;
- waarin kinderen een verhoogd risico lopen op onderwijsachterstanden;
- waarin de wijken en buurten een relatief lage sociaal-economische score hebben;
- met een hoog aandeel laaggeletterden.

Voor provinciale ondersteuningsinstellingen (POI's) zijn vaste bedragen gereserveerd ter ondersteuning van bibliotheken bij de aanvraag van de SPUK. Deze bestaan uit een vast bedrag per bibliotheek en een basisbedrag per POI. Deze organisaties hoeven dus geen aanvraag in te dienen. Ze blijven in deze rapportage om die reden verder buiten beschouwing.

¹ Zie de [brief](#) van 4 november 2022.

² Zie de [tekst van de regeling](#) in de Staatscourant 2023, 9297, 24 maart 2023.

2. Onderzoeksvragen

Doel van de SPUK-Bieb-regeling is om gemeenten in aanloop naar de wettelijke verankering van de zorgplicht per 2025 een impuls te geven om de bibliotheekvoorziening op een hoger niveau te brengen. De Rijksoverheid draagt het grootste deel, maximaal 80 procent, van de kosten indien de gemeente zich bereid verklaart minimaal 20 procent in te brengen. Het gaat daarbij om een eenmalige, *incidentele* uitkering. Dit impliceert dat de gemeente de *structurele* kosten van het met de SPUK-regeling gerealiseerde hogere voorzieningenniveau in de jaren erna zelf zal moeten dragen. Het Rijk stelt hiervoor vanaf 2025 structureel extra middelen beschikbaar.

Omdat het initiatief aan gemeentezijde ligt, staat op voorhand niet vast dát, of wanneer, er een aanvraag wordt ingediend. Daarbij voorziet de SPUK-Bieb-regeling in een eigen bijdrage van de gemeente van minimaal 20 procent van de kosten, wat voor sommige gemeenten een hindernis kan zijn.

Voor het geval het beschikbare budget wordt overschreden, is de reeds genoemde voorrangsregeling voorzien. Voorrang wordt in de eerste plaats verleend aan de zogenaamde 'categorie 1', bestaand uit twaalf gemeenten. Dit zijn tien gemeenten waar thans geen bibliotheekvoorziening is in de zin van de wet, en twee gemeenten waar de bibliotheekvoorziening uitsluitend bestaat uit een bibliobus en -haltes.

Pas daarna komen de overige gemeenten ('categorie 2', 330 in getal) aan bod. Op basis van vier indicatoren is aan deze gemeenten een score toegekend van 0 tot 50 punten. Als de afstand die inwoners gemiddeld moeten afleggen tot de dichtstbijzijnde locatie (dit kan een volwaardige vestiging zijn, maar ook een bibliobushalte of een eenvoudig afhaalpunt dat maar enkele uren per week is geopend) gelijk aan of groter is dan 3,2 kilometer, was dat goed voor 20 punten. Gemeenten waar 15 procent of meer van de kinderen het hoogste risico lopen op onderwijsachterstand krijgen 10 punten, evenals gemeenten met een SES-WOA-score (sociaal-economische status, welvaart, opleiding en arbeid) van nul of lager, en gemeenten met 12 procent of meer laaggeletterden.

De *Vereniging van Openbare Bibliotheken* (VOB) en de *Stichting Samenwerkende Provinciale Ondersteuningsinstellingen Nederland* (SPN), de opdrachtgever van dit onderzoek, willen in kaart laten brengen hoe de regeling in de eerste aanvraagronde uitpakt:

1. Wat zijn de kenmerken van gemeenten waarin wel en geen subsidie wordt aangevraagd?
2. Leidt de regeling er in de eerste aanvraagronde toe dat, zoals beoogd, het voorzieningenniveau wordt versterkt daar waar de behoefte eraan het grootst is?
3. Wat zijn voor de gemeenten redenen om geen aanvraag te doen in de eerste ronde, blijkens overleg dat zij hierover met bibliotheekorganisaties hebben gevoerd?
4. Zijn gemeenten die in de eerste ronde niet aanvragen van plan dat in de tweede ronde wel te doen, en indien niet, waarom?

Op basis van de bevindingen en de antwoorden op deze vragen kan in de zomerperiode advies worden uitgebracht aan het ministerie over aandachtspunten bij de aanvraagronde voor 2024 (15 november - 15 december 2023).

3. Uitvoering van het onderzoek en databestanden

Hoewel gemeenten de formele aanvragers waren, is de gegevensverzameling in dit onderzoek verlopen via de leden van de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB). De directies ontvingen begin juni een link naar een online vragenlijst. Per gemeente in hun werkgebied werd gevraagd aan te geven:

- of er in de eerste periode een aanvraag zou worden gedaan, en zo ja, voor welke onderdelen en voor welk bedrag per onderdeel;
- of de intentie bestond om (ook) in de tweede ronde aan te vragen, en (indien dit reeds bekend was) voor welke onderdelen resp. bedragen;
- welke overwegingen er aan de zijde van de gemeente(n) speelden om wel of niet in de eerste en/of de tweede ronde aan te vragen.

De vragenlijst bestond uit gesloten en open vragen. De antwoorden op de open vragen dienden ter verwoording van de belemmerende factoren bij het aanvragen, zoals die door gemeenten aan bibliotheekorganisaties zijn verwoord.

Op 2 juni in de middag is de vragenlijst opengesteld en is een uitnodigingsmail verstuurd naar alle 134 openbare bibliotheekorganisaties. In de eerste vijf dagen (inclusief weekend) reageerden 63 van hen. Na een herinnering in de middag van 7 juni en persoonlijke benadering van de bibliotheekdirecties vanuit de VOB werden in de week daarna (wederom inclusief weekend) respons verkregen van nog eens 57 organisaties. De dataverzameling is gesloten op 14 juni aan het eind van de middag.

In totaal is daarmee informatie verkregen van en over

- 120 van de 134 openbare bibliotheekorganisaties (89,6 procent)
- 303 van de 342 gemeenten (88,6 procent).

Om de enquêtedruk voor de bibliotheekdirecties te beperken, zijn de gegevens uit het onderzoek gekoppeld aan openbare data over bibliotheken en gemeenten van respectievelijk de Rijksoverheid (het loket dat de SPUK-Bieb-regeling uitvoert), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS; inwonertal) en de Koninklijke Bibliotheek (KB; aantal en soorten bibliotheeklocaties per gemeente). De gegevens van de uitvoeringsorganisatie van de SPUK-regeling maakten het mogelijk om het databestand van de enquête aan te vullen met precieze informatie over de aanvragen zoals ze bij het SPUK-loket zijn binnengekomen. De data die in dit onderzoek zijn verzameld, gekoppeld aan gegevens van het SPUK-loket en van andere bronnen (CBS en KB), maken het mogelijk om met een grote mate van precisie te kunnen vaststellen welke resultaten de eerste subsidieronde aan de uitgangspunten van de regeling heeft gehad. Informatie verkregen met de open vragen schijnen licht op overwegingen die een aantal gemeenten ervan heeft weerhouden om van deze subsidieronde gebruik te maken. Met het gecombineerde databestand kan de samenhang worden onderzocht tussen het al dan niet aanvragen van de SPUK-Bieb-subsidie met kenmerken als inwonertal, het aandeel laaggeletterden en het huidige niveau van de bibliotheekvoorziening in de gemeenten.

4. Resultaten

4.1 Aanvragen

Volgens opgave van het *Loket specifieke uitkeringen* is in de eerste subsidieronde door 148 gemeenten (43,3 procent van de 342 gemeenten) in totaal voor € 39,4 miljoen subsidie aangevraagd. Per aanvragende gemeente is gemiddeld 266 duizend euro aangevraagd voor een of meer vestigingen; de 'range' loopt van 21,6 duizend (twee keer aangevraagd) tot 1,32 miljoen (vier keer).

Twee derde van de aanvragende gemeenten vroeg voor één vestiging subsidie aan. Nog eens dertig procent deed dit voor twee vestigingen. Het doen van meer dan twee aanvragen was alleen toegestaan voor de acht gemeenten met minimaal 200.000 inwoners. Daarvan hebben er zes het maximum van vier subsidieaanvragen ingediend.

Tabel 1 *Aantal subsidieaanvragen in ronde 1 naar gemeente*

	gemeenten	alle gemeenten	aanvragende gemeenten
geen aanvraag	194	57%	
1 aanvraag	98	29%	66%
2 aanvragen	44	13%	30%
4 aanvragen	6	2%	4%
totaal	342	100%	100%

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; eigen berekeningen

Het aangevraagde totaalbedrag van 39,4 miljoen is 2,24 keer het beschikbare bedrag (17,6 miljoen in ronde 1). Deze overtekening houdt in dat bij de toekenning de geschetste voorrangsregels gaan gelden. Als gevolg daarvan kunnen we in de volgende paragrafen nagaan of die voorrangsregels ook het veronderstelde (wenselijke) effect hebben gehad.

4.2 Naar categorie gemeente

Binnen de SPUK-regeling heeft een twaalfstal gemeenten, aangeduid als 'categorie 1', een voorrangspositie. Het gaat om gemeenten die bij de evaluatie van de Wsob in 2019 geen bibliotheekvoorziening in de zin van de Wsob (meer) binnen de gemeentegrenzen hadden.³

³ Mill, B. van, et al. (2019), *Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen: Eindrapport*. Den Haag: KWINK Groep / Panteia / Rebel (pp. 33 e.v.). Dat 'geen voorziening' is overigens niet absoluut. Eén gemeente van deze twaalf beschikt weliswaar over twee vestigingen, maar de betreffende bibliotheekorganisatie is niet gecertificeerd. In twee andere gemeenten bevinden zich 31 respectievelijk 12 haltes van de bibliobus. Weer drie andere gemeenten hebben een of twee zelfbedienings- of afhaalpunten. In alle gevallen is de voorziening hoe dan ook zeer beperkt.

Van deze twaalf gemeenten in categorie 1 hebben er in de eerste aanvraagronde twee een aanvraag gedaan (17 procent). In categorie 2 ligt het aandeel aanvragers met 44 procent een stuk hoger (tabel 2).

Tabel 2 *Aanvraag gedaan in SPUK-Bieb-ronde 1 naar categorie gemeente*

		categorie 1	categorie 2	totaal
aanvraag	nee	83%	56%	57%
	ja	17%	44%	43%
N		12	330	342

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; eigen berekeningen

In de vragenlijst die door de bibliotheekdirecties is ingevuld, is gevraagd naar de intentie bij de gemeenten om in ronde 1 en/of ronde 2 een aanvraag in te dienen. Van de tien gemeenten in categorie 1 die in ronde 1 geen aanvraag hebben ingediend, zijn er vijf waarvan door bibliotheekdirecties is aangegeven dat zij de intentie hebben om in ronde 2 alsnog aan te gaan vragen. Over een zesde gemeente werd gemeld dat deze met twee bibliotheekorganisaties oriënterende gesprekken aan het voeren is.

Over de intenties van de overige vier om aan aanvraagronde 2 te gaan deelnemen is niets bekend. Hetzelfde is van toepassing op de twee aanvragers in ronde 1 voor wat betreft een eventuele hernieuwde aanvraag in het geval van afwijzing van hun huidige.

Een nadere uitsplitsing van de aanvragen in de categorieën 1 en 2 brengt aan het licht dat de gemeenten in de tweede categorie vooral de openingstijden in bestaande locaties willen verruimen, en in iets mindere mate een bestaande beperkte voorziening willen uitbreiden naar een volwaardige vestiging. Het aanvragen van middelen voor een compleet nieuwe volwaardige vestiging is minder in trek (tabel 3).⁴ Voor verruiming van bemenste sta-uren van de bibliobusvoorziening, de vierde en laatste mogelijkheid binnen de SPUK-regeling, zijn geen aanvragen ingediend (deze optie komt daarom in de tabellen en figuren ook niet meer voor).

⁴ Het bouwen van een nieuw, of het herinrichten van een bestaand, pand zal in de praktijk ook dermate kostbaar zijn dat de gemeente in dat geval ruim meer dan de minimaal vereiste twintig procent zou moeten bijleggen.

Tabel 3 Aantal aanvragen, in totaal en naar activiteit, en totaal aangevraagd bedrag (aanvragende gemeenten)

		categorie 1	categorie 2	totaal
totaalaantal aanvragen	geen	83%	56%	57%
	1	8%	29%	29%
	2-4	8%	15%	13%
1. nieuwe vestiging	geen	92%	95%	95%
	1	8%	3%	4%
	2	0%	2%	2%
2. ontwikkelen locatie naar vestiging	geen	92%	82%	82%
	1	8%	16%	15%
	2	0%	2%	2%
3. verruimen openingstijden	geen	92%	71%	71%
	1	8%	24%	24%
	2-4	0%	5%	5%
totaalbedrag €		440.000	263.566	265.950
N		2	146	148

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; eigen berekeningen

Blijkens antwoorden op open vragen in de enquête onder de VOB-leden spelen ook reeds bestaande uitbreidingsplannen een rol. Die zijn qua planning – bijvoorbeeld voorzien voor realisatie in 2026 – of om andere redenen niet in deze SPUK-regeling onder te brengen. Het ligt voor de hand dat de gemeente in zulke gevallen niet alsnog subsidie gaat aanvragen voor andere voorzieningen. De structurele financiering daarvan zou immers ook uit de gemeentekas moeten komen.

De voorrangpositie van de twaalf gemeenten uit categorie 1 in de SPUK-regeling heeft er in de eerste ronde niet toe geleid dat zij in groten getale middelen hebben aangevraagd. De twee gemeenten die dit wel hebben gedaan, hebben wel het maximale bedrag aangevraagd. Dat de aanvraagbereidheid in categorie 2 procentueel hoger ligt, is overigens niet per definitie als een probleem te beschouwen. Binnen deze groep van de 330 overige gemeenten is er bijvoorbeeld ook een achttal dat momenteel vanwege hun beperkte openstelling volgens de geldende definities geen ‘volwaardige vestiging’ binnen de gemeentegrenzen heeft.

4.3 Naar scores op voorrangskennmerken (categorie 2-gemeenten)

De SPUK-regeling beoogt met een eenmalige bijdrage vanuit de Rijksmiddelen het voorzieningsniveau een impuls te geven. Die impuls zou met name dáár moeten landen waar de behoefte aan een kwalitatief goede voorziening het grootst is. Voor de categorie 2-gemeenten is een reeds eerder besproken voorrangregeling uitgewerkt. De voorrang komt gemeenten toe op basis van vier criteria:

- de gemiddelde afstand van de huisadressen tot de dichtstbijzijnde bibliotheeklocatie (9 procent voldoet aan het criterium)
- een verhoogd risico bij kinderen op onderwijsachterstanden (20 procent voldoet aan het criterium)
- een relatief lage sociaal-economische score in wijken en buurten binnen de gemeente (23 procent voldoet aan het criterium)
- een hoog aandeel laaggeletterden (28 procent voldoet aan het criterium)

Het eerste criterium, dat van de afstand, weegt daarbij twee keer zo zwaar als de andere drie. Overigens is daarop wel wat af te dingen. Het risico op een onderwijsachterstand hangt namelijk sterk samen met de lage sociaal-economische status van wijken en buurten, en deze beide factoren correleren ook redelijk sterk met het percentage laaggeletterden.⁵ Een gemeente die op het ene criterium tien punten krijgt toegekend, krijgt relatief vaak ook de tien punten voor een of beide van de andere twee.

Tabel 4 *Aanvraagpercentages van gemeenten met en zonder voorrang op de vier criteria*

criterium	punten	aanvraag-% van gemeenten	
		zonder voorrang	met voorrang
grotere afstand tot locatie	20	43%	44%
groter risico op onderwijsachterstand	10	39%	61%
lagere sociaal-economische status wijk/buurt	10	39%	57%
hoger percentage laaggeletterden	10	40%	52%

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; eigen berekeningen

De voorrangregeling blijkt op drie van de vier criteria het gewenste effect te hebben gehad. Het aanvraagpercentage ligt telkens hoger bij gemeenten met een voorrangsscore op de criteria onderwijsachterstand (61 procent), sociaal-economische status (57 procent) en laaggelettertheid (52 procent). Onder gemeenten zonder voorrangsscore op deze drie criteria bedroeg het bijbehorende aanvraagpercentage telkens 39 à 40 procent. De afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheeklocatie, die zwaarder meewoog in de voorrangregeling, heeft echter niet tot een groter aantal aanvragen geleid (44 versus 43 procent aanvragers).

⁵ De correlatie tussen risico op onderwijsachterstand en de sociaal-economische status (SES-WOA-score) bedraagt -0,81 (hoe lager de SES-WOA-score, hoe groter het risico op onderwijsachterstand). De correlatie tussen onderwijsachterstand en laaggelettertheid is 0,47 en die tussen sociaal-economische status -0,43.

Tabel 5 Aantal aanvragen (0-4) naar voorrangscriteria, gemeenten met en zonder voorrang op elk criterium

	grotere afstand tot locatie		groter risico op onderwijsachterstand		lagere sociaal-economische status wijk/buurt		hoger percentage laaggeletterden	
	geen voorrang	wel voorrang	geen voorrang	wel voorrang	geen voorrang	wel voorrang	geen voorrang	wel voorrang
	0	57%	56%	61%	39%	61%	43%	60%
1	28%	38%	26%	38%	28%	32%	29%	29%
2-4	15%	6%	13%	23%	12%	25%	11%	23%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: SPUK-loket rijksoverheid; eigen berekeningen

Bij nadere uitsplitsing naar het aantal door gemeenten ingediende aanvragen wordt nog beter zichtbaar hoe de voorrangregeling op de drie sociaaleconomische criteria heeft uitgewerkt. Het aandeel gemeenten dat 2 of 4 aanvragen (dat laatste aantal was alleen voor de 200.000-plus-gemeenten toegestaan) heeft gedaan, is ruwweg twee keer zo groot. Bij de afstand tot de dichtstbijzijnde locatie is het aandeel juist kleiner (6 om 15 procent).

Uiteraard zijn subsidieaanvragers nog geen ontvangers. Na de toekenning van de uitkeringen zal pas duidelijk zijn in welke mate de voorrangregeling heeft geleid tot een relatief grotere versterking in gemeenten met een relatieve achterstand op de vier criteria. Waarom de voorrang voor door inwoners af te leggen grotere afstand tot de bibliotheek niet tot een groter aantal aanvragen heeft geleid, is onduidelijk. Om dit criterium recht te doen, zal in de toekenning van subsidie in de volgende ronde wellicht nog meer aandacht aan dit criterium kunnen worden besteed.

4.4 Naar gemeentegrootte: aantal inwoners

Na de beoordeling van de bedoelde gevolgen van de subsidieregeling in de vorige paragrafen, is het minstens zo relevant te kijken naar eventuele onbedoelde gevolgen. De grootte van een gemeente afgemeten aan het aantal inwoners is in de vormgeving van de SPUK-regeling geen criterium geweest. Het zou echter wel een factor kunnen blijken. Gemeenten met meer inwoners hebben grosso modo grotere budgetten. Naar verwachting is de eigen bijdrage van ten minste 20 procent voor deze gemeenten gemakkelijker op te hoesten dan voor de kleinere (althans bij een vast subsidieplafond, dat dus niet varieert naar inwonertal).

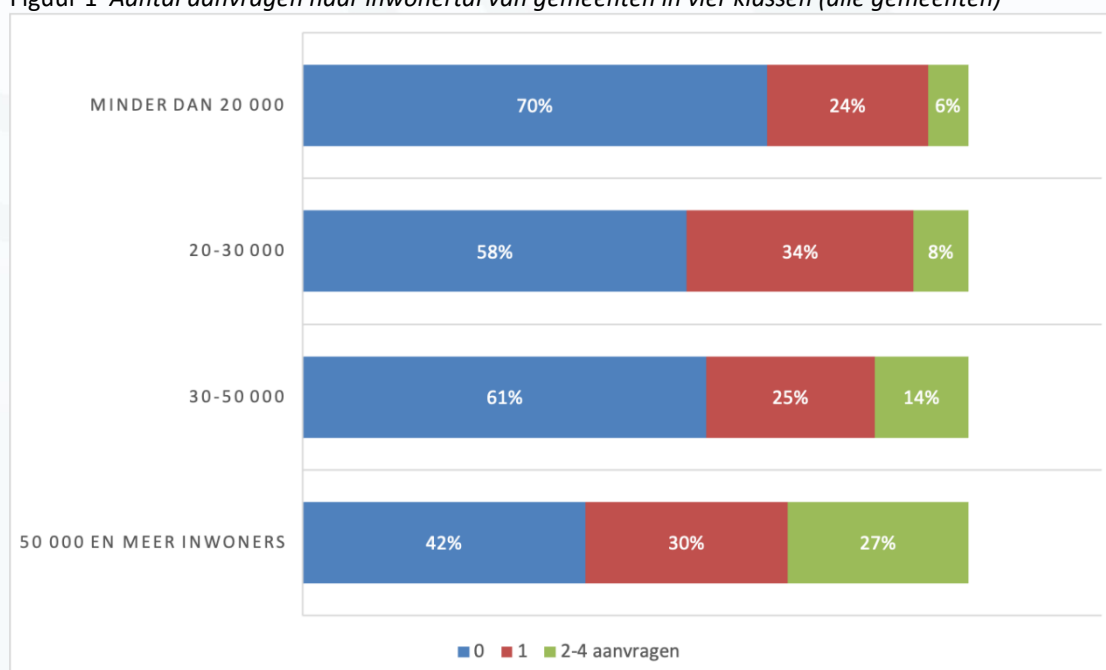
Tabel 6 Aantal aanvragen naar inwonertal van gemeenten in vier klassen (in aantallen en percentages; alle gemeenten)

	tot 20 000 inwoners	20-30 000 inwoners	30-50 000 inwoners	vanaf 50 000 inwoners	alle
geen	46	49	60	39	194
1	16	29	25	28	98
2-4	4	7	14	25	50
totaal	66	85	99	92	342
geen	70%	58%	61%	42%	57%
1	24%	34%	25%	30%	29%
2-4	6%	8%	14%	27%	15%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; CBS (inwonertal 2023); eigen berekeningen

Uit tabel 6 en figuur 1 is op te maken dat het aantal aanvragen inderdaad een stuk hoger ligt in de grotere gemeenten. Ervan uitgaand dat een minimaal voorzieningenniveau in gemeenten met meer inwoners ook meer locaties dient te omvatten – er zijn daar over het algemeen meer woonkernen en (stads)wijken te bedienen, terwijl in kleinere gemeenten een geringer aantal locaties voldoet – is dit in lijn met de bedoelingen van de SPUK-regeling. De vraag is wel wat de wenselijke verhouding tussen ‘klein’ en ‘groot’ in het toekennen van subsidie zou moeten zijn.

Figuur 1 Aantal aanvragen naar inwonertal van gemeenten in vier klassen (alle gemeenten)



Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; CBS (inwonertal 2023); eigen berekeningen

Eerder in dit hoofdstuk constateerden we dat met name de drie sociaal-economische criteria in de voorrangstelling voor de categorie 2-gemeenten effect hebben gehad. Die drie criteria zijn in het voordeel van de grotere steden. Daar immers komen onderwijsachterstanden, in sociaal-economisch opzicht zwakke wijken en buurten en laaggeletterdheid vaker voor.

Tabel 7 *Aanvragen naar activiteit en inwonertal (alle gemeenten)*

	tot 20 000 inwoners	20-30 000 inwoners	30-50 000 inwoners	vanaf 50 000 inwoners	alle
nieuwe vestiging	3%	2%	1%	14%	5%
ontwikkelen bestaande locatie	12%	13%	15%	28%	18%
verruimen openingstijden	18%	31%	29%	34%	29%
N	66	85	99	92	342

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; CBS (inwonertal gemeenten per 1-1-2023); eigen berekeningen

Voor alle activiteiten waarvoor aanvragen zijn ingediend, zijn de naar inwonertal grootste gemeenten relatief sterk vertegenwoordigd (tabel 7). Van de gemeenten vanaf 50 duizend inwoners gaat 14 procent voor een of twee nieuwe vestigingen, terwijl dit percentage in de kleinere gemeenteklassen veel lager ligt. Bij het ontwikkelen van een bestaande locatie naar een volwaardige vestiging is dit ook het geval, zij het minder geprononceerd. Geld voor verruiming van de openingstijden van bestaande locaties wordt door de middelgrote gemeenten ongeveer even vaak aangevraagd als door de grootste. Ook hier blijven de kleinste gemeenten procentueel wat achter.

Tabel 8 *Aangevraagd totaalbedrag naar inwonertal (aanvragende gemeenten)*

	tot 20 000 inwoners	20-30 000 inwoners	30-50 000 inwoners	vanaf 50 000 inwoners	alle
aangevraagd bedrag	185.078	167.199	222.739	395.340	265.950
N	20	36	39	53	148

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; CBS (inwonertal gemeenten per 1-1-2023); eigen berekeningen

Ten slotte springen de grootste gemeenten er ook uit wat betreft de grootte van het totaalbedrag dat is aangevraagd (tabel 8). Opvallend is hier wel dat de kleinste gemeenten die een aanvraag hebben gedaan een groter bedrag aanvragen dan de iets grotere (20-30 duizend inwoners). De nog wat grotere aanvragers (30-50 duizend) vragen gemiddeld maar een weinig hoger bedrag aan dan de kleinsten. De grootste gemeenten mikken op een duidelijk hoger subsidiebedrag. Dat hangt uiteraard samen met het grotere aantal locaties en activiteiten waarvoor zij middelen willen verkrijgen.

4.5 Naar hoogte van de exploitatiesubsidie

Over de hoogte van de exploitatiesubsidie van gemeenten aan bibliotheekorganisaties is al jaren veel te doen. In discussies over hoeveel subsidie nodig is om een goede bibliotheekvoorziening te kunnen realiseren, wordt doorgaans een zeker 'bedrag per inwoner' gehanteerd. Dit bedrag zouden gemeenten minimaal moeten gunnen opdat de bibliotheek een voorziening 'in de zin van de Wsob' kan verzorgen.

De huisvestingskosten worden hierbij doorgaans buiten beschouwing gelaten. Deze kunnen tussen gemeenten danig variëren, afhankelijk van zaken als de grondprijs en de subsidiesystematiek. Sommige bibliotheken betalen namelijk een huur (ver) onder de marktprijs, terwijl bibliotheken in andere plaatsen juist een marktconform tarief moet betalen. De huisvestingskosten kunnen dus geheel of gedeeltelijk deel uitmaken van de subsidiestroom. Voor de bibliotheekorganisatie zelf maakt dit doorgaans weinig verschil: deze betaalt óf een hoge vierkante-meter-prijs, maar dan is de te ontvangen subsidie ook hoger; óf beide zijn juist lager om deze 'vestzak-broekzak'-operatie te voorkomen. Om bibliotheken en hun subsidieniveau desondanks met elkaar te kunnen vergelijken, houdt men de huisvestingskosten buiten de vergelijking. Door te werken met 12,50, 15,00 en 17,50 euro als klassengrenzen, worden vier ongeveer even grote groepen gemeenten verkregen.⁶

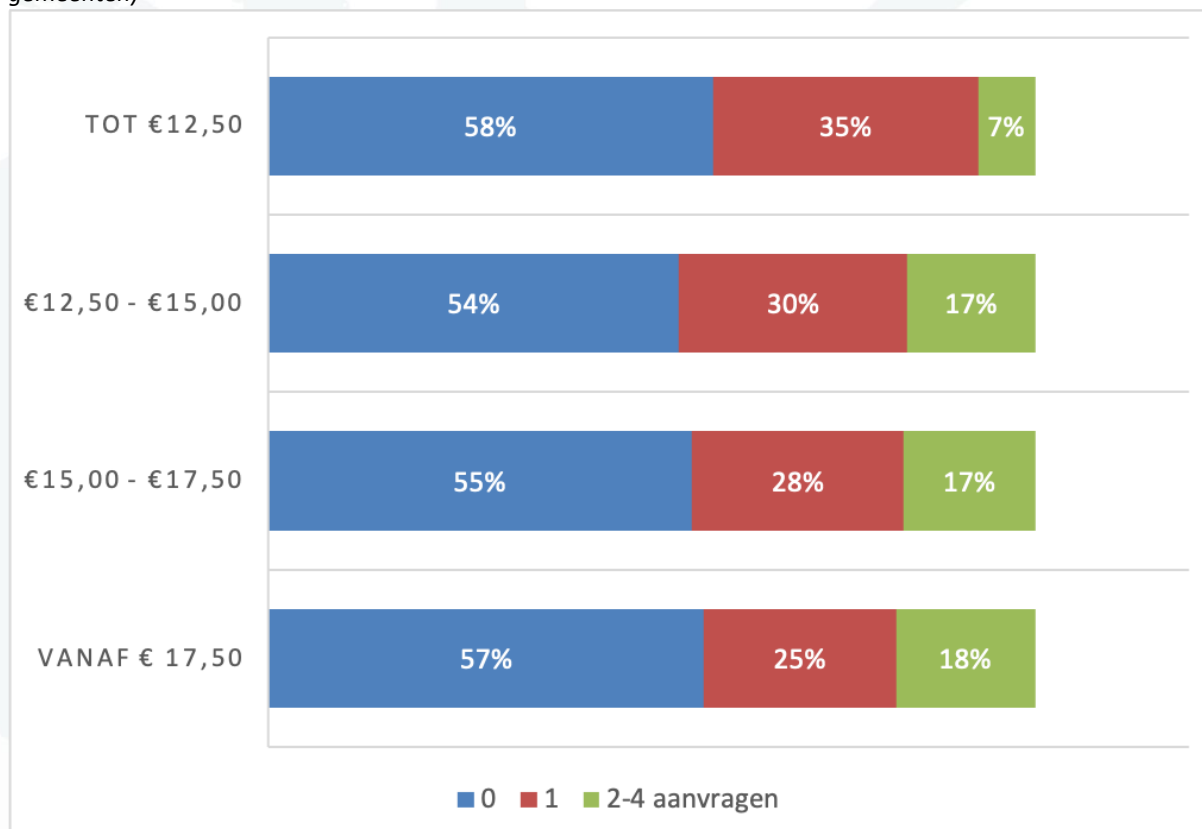
Tabel 9 Aantal aanvragen naar exploitatiesubsidie (excl. huisvestingskosten) per inwoner (in aantallen en percentages; alle gemeenten)

	tot €12,50	€12,50 - €15,00	€15,00 - €17,50	vanaf € 17,50	alle
geen	47	45	42	50	184
1	28	25	21	22	96
2-4	6	14	13	16	49
totaal	81	84	76	88	329
geen	58%	54%	55%	57%	56%
1	35%	30%	28%	25%	29%
2-4	7%	17%	17%	18%	15%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; KB (exploitatiesubsidie); eigen berekeningen

⁶ Om de categorie met de laagste subsidie per inwoner nog wat beter in beeld te krijgen, zijn dezelfde analyses nog eens uitgevoerd met andere klassengrenzen. Hierbij is de groep tot 10,00 euro per inwoner onderscheiden van die van 10,00 tot 12,50 euro per inwoner. Dit bleek niet tot andere conclusies te leiden.

Figuur 2 Aantal aanvragen naar exploitatiesubsidie (excl. huisvestingskosten) per inwoner, in vier klassen (alle gemeenten)



Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; KB (exploitatiesubsidie); eigen berekeningen

Het aantal aanvragen blijkt nauwelijks te variëren naar het niveau van de exploitatiesubsidie (tabel 9 en figuur 2). Alleen in de groep gemeenten met het laagste subsidieniveau ligt het aantal aanvragen iets lager. Aan de ene kant is dat logisch: meerdere uitbreidingen zorgen voor hogere structurele exploitatiekosten. Aan de andere kant zou juist in die gemeenten de eenmalige SPUK-impuls aanleiding kunnen zijn voor het in lijn brengen van de exploitatiesubsidie met het hogere niveau in de meeste andere gemeenten. Dit laatste effect heeft de SPUK-Bieb-regeling dus niet gehad, althans nog niet in de eerste ronde.

Tabel 10 Aanvragen naar activiteit en exploitatiesubsidie excl. huisvesting (alle gemeenten)

	tot €12,50	€12,50 - €15,00	€15,00 - €17,50	vanaf € 17,50	alle
nieuwe vestiging	-	5%	7%	9%	5%
ontwikkelen bestaande locatie	16%	17%	21%	18%	18%
verruimen openingstijden	30%	30%	30%	28%	29%
N	81	84	76	88	329

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; KB (exploitatiesubsidie); eigen berekeningen

Uitgesplitst naar de drie activiteiten van de regeling wordt duidelijk dat het beeld niet noemenswaardig verschilt voor de subsidieniveaus (tabel 10). Met één uitzondering: in de

groep met het laagste subsidieniveau worden geen middelen voor nieuwe vestigingen aangevraagd. In de andere drie groepen is dit wel het geval, zij het in bescheiden mate. Voor het overige zijn er geen betekenisvolle verschillen tussen de subsidieniveaus te ontdekken.

Tabel 11 *Aangevraagd totaalbedrag naar exploitatiesubsidie excl. huisvesting (aanvragende gemeenten)*

	tot €12,50	€12,50 - €15,00	€15,00 - €17,50	vanaf € 17,50	alle
aangevraagd bedrag	194.666	236.524	265.168	368.796	268.090
N	34	39	34	38	145

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; KB (exploitatiesubsidie); eigen berekeningen

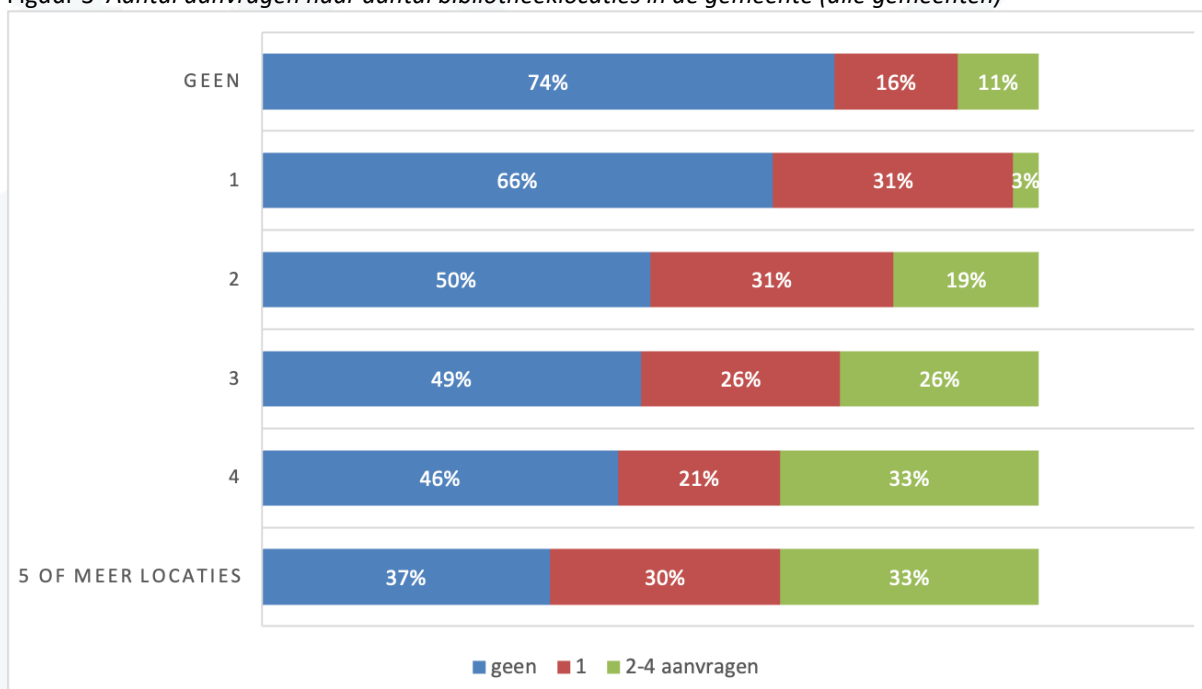
Verschillen zijn er wel naar het aangevraagde totaalbedrag. Hoe hoger de exploitatiesubsidie per inwoner, hoe hoger ook het aangevraagde bedrag (tabel 11). Daar waar die subsidie het hoogst is, is de aangevraagde som bijna twee keer zo groot als in de gemeenten met het laagste subsidieniveau, en het is ook een flink stuk hoger dan dat van de gemeenten 'in het midden' (€ 12,50 - € 17,50).

4.6 Naar huidig voorzieningenniveau: aantal en soorten locaties

Als laatste beoordelingsmoment van de SPUK-Bieb-regeling in ronde 1 kijken we naar het verband tussen de aanvragen en het niveau van de reeds aanwezige bibliotheekvoorziening. Beleidsdoel van de SPUK-regeling is primair het op wettelijk niveau brengen van de bibliotheekvoorziening waar dat nu niet het geval is. In elke gemeente dient per 2025 een volwaardige bibliotheekvoorziening aanwezig te zijn.

Een gevolg van een stimuleringsregeling als deze kan echter zijn dat ook gemeenten met een voorziening op of boven het vereiste niveau ervan profiteren. Reeds bestaande verschillen blijven in dat geval bestaan of kunnen er zelfs groter door worden. En hoewel dat laatste strikt genomen niet strijdig is met het doel van deze regeling, zou het andere beleidsdoelen (denk aan het scheppen van 'gelijke kansen voor iedereen') kunnen doorkruisen.

Figuur 3 Aantal aanvragen naar aantal bibliotheeklocaties in de gemeente (alle gemeenten)



Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; KB (locaties per gemeente); eigen berekeningen

Een eerste blik op figuur 3 lijkt dit te bevestigen. Eerder bleek al dat in gemeenten zonder, of met zeer beperkte voorzieningen ('categorie 1') het beroep op de SPUK-Bieb-regeling voorsnog achterblijft. Daar komt nu bij dat de regeling vooral in trek lijkt bij gemeenten die al vrij veel bibliotheeklocaties binnen hun grenzen hebben. Anders geformuleerd: hoe meer bibliotheeklocaties er al waren, hoe meer gemeenten geneigd zijn om de voorziening verder te verbeteren.

Tabel 12 Aangevraagd totaalbedrag naar huidige aantal locaties resp. volwaardige vestigingen (aanvragende gemeenten)

aantal locaties	aangevraagd totaalbedrag	N	aantal volwaardige vestigingen		N
			aangevraagd totaalbedrag		
0	155.760	2	0	200.513	5
1	174.834	31	1	195.246	51
2	234.794	31	2	244.789	40
3	258.862	22	3	250.936	22
4	274.215	23	4	322.669	13
5 of meer	367.916	39	5 of meer	523.154	17
alle	265.950	148	alle	265.950	148

Bron: SPUK-loket Rijksoverheid; KB (locaties en vestigingen naar gemeente); eigen berekeningen

Dit beeld tekent zich nog wat duidelijker af wanneer we de blik richten op het aangevraagde bedrag, en daarbij onderscheid maken tussen

- het aantal *locaties*, met naast volwaardige vestigingen ook (mini)servicepunten, afhaalpunten, zelfbedieningslocaties en bibliobushaltes enerzijds, en
- het aantal volwaardige *vestigingen*, dus exclusief de overige locatievormen (tabel 12).

Met een toename in aantallen locaties en volwaardige vestigingen gaat ook een duidelijke toename in het aangevraagde totaalbedrag gepaard. En die laatste toename is sterker naarmate er meer volwaardige vestigingen zijn.

De vraag is – wederom – of dit ook problematisch is. Gemeenten met meer locaties respectievelijk volwaardige vestigingen zullen in de regel meerdere dorpen en/of wijken en buurten ten dienste zijn. ‘Vijf of meer vestigingen’ kan dus minder een luxe zijn dan het op het eerste gezicht lijkt. Het geld zal ongetwijfeld nuttig worden besteed, ongeacht of het aan een nieuwe vestiging, het opwaarderen van een beperkte voorziening, of het uitbreiden van openingsuren wordt besteed. Daarbij staat uiteraard nog niet vast dat de aangevraagde gelden ook zullen worden toegekend. Dit alles laat echter onverlet dat het primaire doel – het leggen van een landelijke ‘bodem’ in de bibliotheekvoorziening – de prioriteit moet blijven. In geen enkele gemeente zouden inwoners vanaf 2025 meer door die bodem mogen zakken.

5 Redenen om (nu) geen aanvraag in te dienen

5.1 Een kwalitatieve aanvulling

Om gemeenten te helpen en stimuleren om de bibliotheekvoorziening binnen hun grenzen per 2025 op het niveau van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen en daarmee de 'zorgplicht' te krijgen, zijn zoals we zagen twee aanvraagrondes voorzien. De resultaten in de eerste ronde kunnen daarbij voorspellende waarde hebben voor de aanvraagbereidheid in de tweede.

De kwantitatieve analyses in het voorgaande hoofdstuk boden al een doorkijkje. Zo zijn er verschillen zichtbaar geworden in het aantal en het soort aanvragen naar inwonertal van de gemeente, evenals in het aangevraagde bedrag. Op basis daarvan kan een inschatting worden gemaakt van de hoeveelheid en de aard van de aanvragen in de tweede ronde.

Een dergelijke prognose kan ook worden gebaseerd op antwoorden op open vragen in de enquête onder de directies van bibliotheekorganisaties (leden van de VOB). De directies is gevraagd om per gemeente in hun werkgebied aan te geven of er in ronde 1 een aanvraag zou worden gedaan, en zo niet:

- wat daarvoor de reden(en) was/waren,
- of er naar verwachting later dit jaar in ronde 2 wel een aanvraag zou volgen,
- en indien ook dan niet, of daarvoor nog specifieke redenen te vermelden waren.

De kwalitatieve informatie die dit heeft opgeleverd, geeft meer inzicht in de beweegredenen van gemeentebesturen om in de eerste ronde en/of de tweede ronde van het doen van een aanvraag af te zien.⁷

In de VOB-enquête – afgenomen vóór het sluiten van de aanvraagtermijn – werd voor 146 gemeenten gerapporteerd dat deze in SPUK-ronde 1 naar verwachting geen aanvraag zouden doen. Voor 142 hiervan hebben bibliotheekdirecties redenen genoemd waarom van het doen van een aanvraag is afgezien. Deze redenen zijn na bestudering en groepering teruggebracht tot zeven hoofdcategorieën met daarbinnen een nadere specificatie (zie tabel 13). In de antwoorden kon een enkele, maar ook een combinatie van redenen worden vermeld. Deze zijn aan de hand van tabel 13 gecodeerd (tot maximaal 3 redenen per antwoord). In totaal zijn 246 redenen gecodeerd (gemiddeld 1,7 redenen per gemeente).

Uit het overzicht van ingediende aanvragen bij het SPUK-loket blijkt dat uiteindelijk 194 van de 342 gemeenten geen aanvraag hebben ingediend. De uit de enquête verkregen

⁷ Mogelijk roept dit de vraag op waarom niet direct bij de bron, de gemeente zelf, is nagevraagd. Ten eerste achtten we dit praktisch niet mogelijk vanwege de termijn waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. Hiertoe hadden de contactgegevens bij gemeenten moeten worden verkregen, waarna contactpersonen bij de 342 gemeenten hadden moeten worden benaderd (en bij geen gehoor herhaaldelijk). Vanwege de afstemming over de aanvraag die in de regel tussen gemeenten en bibliotheekorganisaties zal hebben plaatsgevonden, kon worden aangenomen dat bibliotheekdirecties goed op de hoogte zouden zijn van de redenen om eventueel (nog) niet aan te vragen. Niettemin is het voorstelbaar dat de weergave van de redenen enigszins gekleurd is door de interpretatie van de bibliotheekdirecties zelf.

antwoorden voor 142 gemeenten geven naar alle waarschijnlijkheid een onderschatting van het werkelijke percentuele aandeel van de gemeenten waarop de genoemde redenen van toepassing zijn. Vandaar dat in de bespreking die nu volgt de genoemde percentages als ondergrens kunnen worden beschouwd.

Tabel 13 *Systematische inventarisatie en codering van redenen om in ronde 1 geen aanvraag in te dienen*

10	gemeentelijke financiën
11	20% cofinanciering nu niet mogelijk / verdraagt zich niet met reeds ingeboekte bezuiniging
12	twijfel over mogelijkheid van dekking 20% vanuit andere regelingen
13	structurele financiering onzeker, onbekendheid en onzekerheid over eisen in nieuwe wet t.a.v. 'zorgplicht'
14	'ravijnjaar' 2025-2026
20	tijd
21	te weinig tijd vanaf publicatie regeling om dit te regelen -> wel aanvragen in ronde 2
22	gemeente en bibliotheek hebben meer tijd nodig om plannen samen uit te werken
23	mogelijke projecten vallen niet binnen plan-/verantwoordingsperiode
30	gemeentelijke organisatie, ambtsdragers en beleidsambtenaren
31	wethouder / college B&W (ziekte/afgetreden)
32	beleidsambtena(a)r(en): gebrek aan... / ziekte / wisseling / nieuw, inwerken // drukte (incl. andere SPUK-regelingen) / vinden het moeilijk wethouder en college van nut te overtuigen
33	recente gemeentelijke fusie / afstemming met andere gemeenten in werkgebied
40	bestaande beleidsplannen
41	bibliotheekvoorziening is al op orde / er werd al over uitbreiding structurele financiering gesproken
42	regeling past niet goed in (of doorkruist) bestaande plannen (bijv.verhuizing/herinrichting/modernisering/reeds ingeplande nieuwe vestiging)
50	vormgeving SPUK-regeling
51	criteria regeling: aanvragen niet kansrijk / zinvol geacht vanwege lage score op voorrangsregeling
52	voorwaarden regeling (nieuwe vestiging / doorontwikkeling bestaande / verruiming openingstijden) sluiten niet aan bij wat lokaal zinvol/wenselijk is
60	professionele overwegingen
61	uitbreiding met extra vestiging / minimaal 10+ uren meer open wordt hier niet zinvol geacht
62	andere voorzieningen (bijv. dBoS, wijkgericht werken) worden zinvoller geacht maar passen niet in regeling
70	overige redenen

Bron: VOB SPUK-Bieb-onderzoek: enquête bibliotheekdirecties; eigen codering

De redenen voor het (nog) niet doen van een aanvraag in de eerste subsidieronde zijn divers van aard. Ingedeeld in hoofdgroepen (in tabel 13 aangeduid met de nummers 10, 20, enz.) springen er twee uit: de benodigde tijd om een aanvraag voor te bereiden en de stand van de gemeentelijke financiën (zie tabel 14). De overige vijf groepen leggen in kwantitatief opzicht minder gewicht in de schaal, maar dienen om inhoudelijke redenen zeker niet te worden genegeerd.

5.2 Tijd/planning

Uit de antwoorden van bibliotheekdirecties blijkt dat er na publicatie van de SPUK-regeling in een behoorlijk aantal gevallen (te) weinig tijd was om met de gemeente een aanvraag uit te werken, of dat de timing van de regeling niet in de bestaande planning was in te passen. Voor (ten minste) 18 procent van alle 342 gemeenten wordt een aan tijd of planning gerelateerde reden genoemd. Gemeenten traptten op de rem omdat men een zorgvuldige route wilde bewandelen, met een uitgewerkt plan en voldoende tijd voor de raad om erover te kunnen oordelen. Bibliotheekdirecties geven daarnaast aan dat het niet lukte om op korte termijn de gemeente “in beweging te krijgen”. In andere gevallen gaf de gemeente aan dat een aanvraag in het kader van deze regeling niet paste binnen de planperiode of verantwoordingsstermijn. In veel gevallen wordt hierbij aangegeven dat wel aan een aanvraag voor de tweede ronde wordt gewerkt.

Tabel 14 Redenen om in ronde 1 geen aanvraag in te dienen

	gemeenten waarvoor deze reden is opgegeven	als % van deze gemeenten (N=142)	als % van alle gemeenten (N=342)
tijd/planning	63	44%	18%
gemeentelijke financiën	53	37%	15%
vormgeving SPUK-regeling	36	25%	11%
bestaande beleidsplannen	32	23%	9%
gemeentelijke organisatie	24	17%	7%
professionele overwegingen	10	7%	3%
overig/specifiek	7	5%	2%
	alle	142	

Bron: VOB SPUK-Bieb-onderzoek: enquête bibliotheekdirecties; eigen codering

5.3 Gemeentelijke financiën

Zowel de eigen gemeentelijke bijdrage (incidenteel) van minimaal 20 procent op korte termijn als de dekking van de extra kosten daarna (structureel) leiden tot terughoudendheid in (ten minste) 15 procent van de gemeenten. Enkele van hen zitten financieel in zwaar weer en kunnen zich de eigen bijdrage nu niet veroorloven. In andere gevallen stuit de eigen bijdrage op het bezwaar dat er voor de bibliotheekvoorziening al een bezuiniging was ingeboekt. Een investering bovenop een bezuiniging valt moeilijk uit te leggen, is daar de teneur.

Ook hebben gemeentebestuurders en -ambtenaren reserves over de mogelijkheid die is geopperd om de eigen bijdrage (tijdelijk) vanuit andere regelingen te financieren: “Als een dekking uit andere landelijke regeling (bv IDO of Compensatie hoge kosten) gebruikt wordt,

dan wordt hetzelfde geld toch dubbel ingezet?," luidt de twijfel, en vanuit andere gemeenten wordt gemeld dat men er "meer informatie/geruststelling" voor nodig heeft, "liefst een brief met stempel."

Over de structurele extra middelen vanuit het Rijk die in het vooruitzicht zijn gesteld voor de jaren vanaf 2025 hebben gemeenten nog vragen en twijfels. Men geeft aan er nog onbekend mee te zijn of maakt zich zorgen dat deze middelen in de praktijk toch niet structureel zullen blijken. Hier wordt een verband gelegd met de zorgen in gemeenteland over het 'ravijnjaar' 2026, waarin de gemeentelijke financiën naar verwachting sterk zullen teruglopen.⁸ Bestuurders en ambtenaren geven aan het op grond hiervan moeilijk te vinden om een meerjarenbegroting op te stellen en een structureel commitment aan te gaan, uit vrees die in 2024 of 2025 weer terug te moeten draaien.

5.4 Vormgeving van de SPUK-regeling

De wijze waarop de SPUK-Bieb-regeling is opgezet, strookt niet overal met de lokale wensen en noden. Zowel de voorwaarden waaronder subsidie wordt verstrekt als de doelen waarvoor het geld mag worden ingezet blijken voor (ten minste) 11 procent van de gemeenten een reden om de regeling links te laten liggen. Zo dicht een aantal gemeenten zich vanwege de voorrangsregeling weinig kans toe op een succesvolle aanvraag. "Op basis van een eerste scan van de criteria lijkt een aanvraag niet erg kansrijk, dan liever geen tijd steken in het maken van de aanvraag en het starten van een lobby voor de 20% cofinanciering," vat een bibliotheekdirectie het samen.

Een aantal keer wordt aangegeven dat de gemeente het geld liever zou steken in uitbreiding van de programmering in een reeds aanwezige vestiging, of het geld zou willen inzetten voor het realiseren van meer vestigingen van de Bibliotheek op School. Het uitbreiden van de openingstijden met minimaal tien uur per week stuit in een gemeente op het bezwaar dat dan een keuze zou moeten worden gemaakt voor één van de twee aanwezige locaties, en impliciet dus tégen de andere. In een ander geval wordt gemeld dat "de criteria niet bij de behoefte" passen: "Het gaat hier om een kleine gemeente waar geen aanleiding is voor een nieuwe bibliotheekvestiging. De ondergrens van 10 à 15 uur voor het uitbreiden van bemenste openingstijden of het opschalen van een bibliotheekvestiging met beperkte dienstverlening is een te grote schaa sprong t.o.v. de huidige openingstijden."

5.5 Bestaande beleidsplannen

Voor (ten minste) 9 procent van de gemeenten blijkt dat zij in samenspraak met de bibliotheek juist al uitgewerkte plannen klaar hadden liggen voor structurele verbetering van de voorziening. De SPUK-regeling komt in die gevallen op het verkeerde moment. Hoewel de regeling in theorie voor de financiering gebruikt zou kunnen worden, sluit het eenmalige karakter van de subsidie vaak niet bij de plannen aan. Ook komt het voor dat de bestaande plannen betrekking hebben op de jaren 2025 en daarna, en de regeling er qua timing niet op aansluit – de SPUK-gelden moeten relatief snel ook worden ingezet.

⁸ Het (inmiddels demissionaire) kabinet Rutte-IV heeft aangegeven niet op de stoel van de volgende regeringsploeg te willen gaan zitten en geeft maar beperkte garanties voor de jaren na 2025. Minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken heeft de gemeenten aangeraden om voor de periode 2026 en verder een spaarpotje aan te leggen met de extra middelen die tot en met 2025 hun kant op vloeien. Zie bijvoorbeeld [dit](#) en [dit artikel](#) in Binnenlands Bestuur en [dit artikel](#) op lokaalbestuur.nl.

Verder wordt gemeld dat in bestaande plannen keuzes zijn gemaakt voor andere dan voor in de SPUK-regeling in aanmerking komende 'activiteiten' (nieuwe vestiging, een beperkte voorziening uitbreiden naar een vesting, uitbreiden van de openingsuren). Zo is er een gemeente waarin men zich de komende tijd op uitbreiding van *de Bibliotheek op School* wil gaan toelagen. In een andere richt men zich op intensivering van de programmering, waarvoor binnen de SPUK-regeling geen mogelijkheden tot financiële ondersteuning bestaan.

5.6 Gemeentelijke organisatie

Door wisselingen van de wacht binnen de gemeentelijke organisatie kan het gebeuren dat de SPUK-regeling net op het verkeerde moment komt. In (ten minste) 7 procent van de gemeenten was dat het geval. Soms bleek de wethouder net afgetreden, of juist aangetreden als opvolger. Daar waar de beleidsambtenaar de eerste contactpersoon is voor de bibliotheekdirectie blijkt tijdelijke afwezigheid (openstaande vacature, inwerkperiode van een net op de post benoemde ambtenaar, ziekte) een complicerende factor. In enkele gevallen zijn het de (wel aanwezige) beleidsambtenaren die aangeven niet te verwachten dat zij de wethouder van de noodzaak van een aanvraag te kunnen overtuigen. Een recente gemeentelijke fusie, of een nog lopende afstemming van plannen tussen gemeenten is in sommige gevallen de hindernis om al in de eerste ronde aan te vragen. Vaak is er wel zicht op een aanvraag voor de tweede ronde later in het jaar.

5.7 Professionele overwegingen

Op enkele plaatsen waar tussen gemeenten en bibliotheekorganisaties nog geen beleidsplannen zijn 'afgetimmerd' (in tegenstelling tot bij de 'Bestaande beleidsplannen' hierboven), geven de laatsten aan dat in hun optiek de 'activiteiten' waarvoor de SPUK-regeling geld beschikbaar stelt niet aansluiten bij datgene waar in de lokale situatie behoefte aan is. Op basis van hun professionele deskundigheid zijn bibliothecarissen van mening dat het daarom geen zin heeft om een aanvraag te doen. Voor circa 3 procent van de gemeenten wordt dit als reden aangegeven om de regeling te laten voor wat ze is.

5.8 Overige/specifieke redenen

Ten slotte is er nog een in omvang beperkte categorie gemeenten (circa 2 procent van het totaal) waarin voor die gemeenten specifieke overwegingen het doen van een aanvraag in de weg staan of minder opportuun maken. Zo kan er sprake zijn van nog niet afgeronde gesprekken met andere organisaties in hetzelfde gebouw over uitbreiding van de bibliothecaire diensten. In andere gevallen is de bibliotheekorganisatie als 'regisseur' bezig om met meerdere gemeenten in het werkgebied plannen te maken voor een verbeterde bibliotheekvoorziening. De te maken afspraken over de onderlinge verrekening van de kosten tussen de gemeenten laten zich lastig verenigen met de gemeentelijke aanvraagssystematiek. In een andere gemeente wordt geanticipeerd op een mogelijke verhuizing van de bibliotheeklocatie. Het is voorstelbaar dat in zulke gevallen een SPUK-aanvraag druk kan zetten op een eenmaal bereikt compromis, en dat men dat compromis liever niet in de waagschaal wil stellen.

6 Vooruitblik op aanvraagronde 2

Met de ruime overtekening van het beschikbare bedrag in de eerste aanvraagronde is duidelijk dat de SPUK-Bieb-regeling in een behoefte voorziet. Lang niet alle aanvragen zullen tot een uitkering van financiële middelen leiden. Het ligt daarmee in de rede dat een deel van de afgewezen aanvragen in al dan niet gewijzigde vorm opnieuw zal worden ingediend in ronde 2. Welk bedrag daarmee gemoed zal zijn, is moeilijk te voorspellen.

Tabel 15 *Intentie om aan te vragen in ronde 2, naar aanvraag in ronde 1*

		aantal
zeker	geen aanvraag in ronde 1	62
	aanvraag in ronde 1	2
zeker niet	geen aanvraag in ronde 1	20
	aanvraag in ronde 1	-
onzeker	geen aanvraag in ronde 1	112
	aanvraag in ronde 1	146
totaal		342

Bron: VOB (SPUK-Bieb-onderzoek)

De VOB-enquête onder bibliotheekdirecties geeft wel enige onderbouwing van het aantal gemeenten dat in ronde 1 niet heeft aangevraagd en dat wél van plan is dit in ronde 2 te doen. Uit tabel 15 is af te lezen dat het op zijn minst om 62 gemeenten zal gaan. Gewogen naar hun grootteklasse, en uitgaande van de aangevraagde bedragen per inwonerklasse in ronde 1, leidt dat tot een geraamd bedrag van 14,7 miljoen euro dat door deze 62 gemeenten zal worden aangevraagd (tabel 16).

Tabel 16 *Raming in te dienen aanvragen door 62 gemeenten op basis van inwonertal en aangevraagd bedrag in ronde 1*

inwonertal	aantal gemeenten	aangevraagd ronde 1	totaal
tot 20 000	11	€ 185.078	€ 2.035.857
20-30 000	20	€ 167.199	€ 3.343.981
30-50 000	17	€ 222.739	€ 3.786.564
50 000 of meer	14	€ 395.340	€ 5.534.766
totaal	62		€ 14.701.168

Bron: VOB (SPUK-Bieb-onderzoek)

Uit tabel 15 blijkt echter ook dat van een flink groter aantal gemeenten, 112 in getal, nog onzeker is of zij in ronde 2 een aanvraag zullen gaan doen. Tel daar de terugkerende

aanvragen uit ronde 1 bij op, en het is vrijwel zeker dat ook in ronde 2 het beschikbare bedrag niet toereikend zal zijn om alle aanvragen te kunnen honoreren.

7. Samenvatting en conclusies

De bevindingen uit de analyses in de voorgaande hoofdstukken overziend, komt puntsgewijs samengevat het volgende beeld naar voren.

- De SPUK-Bieb-regeling is in ronde 1 met aanvragen ter hoogte van 224 procent van het beschikbare budget ruim overtekend. De regeling voorziet klaarblijkelijk in een behoefte. Met de overtekening zijn de voorrangsregelingen voor gemeenten in twee categorieën in werking getreden.
- In categorie 1 (twaalf gemeenten) zijn twee aanvragen ingediend. Van de resterende tien gemeenten is uit dit onderzoek bij vijf gebleken dat zij van zins zijn aan de tweede aanvraagronde deel te nemen. Van een andere gemeente is bekend dat deze zich hierop aan het oriënteren is.
- In categorie 2 (de overige 330 gemeenten) is verhoudingsgewijs vaak al in ronde 1 een beroep op de regeling gedaan. De op vier criteria gebaseerde voorrangsregeling heeft ertoe geleid dat gemeenten mét voorrang daadwerkelijk ook op drie van de vier criteria – risico op onderwijsachterstanden, lagere sociaaleconomische status en aandeel laaggeletterden – relatief vaak hebben aangevraagd. Dit betreft met name de grote(re) steden. Het vierde criterium, de afstand die inwoners naar de dichtstbijzijnde bibliotheeklocatie moeten afleggen, heeft niet tot meer aanvragen door ‘voorrangsgemeenten’ geleid.
- De grotere gemeenten vanaf 50 duizend inwoners hebben mede door de sociaaleconomische criteria uit de voorrangsregeling relatief veel aanvragen gedaan en ook een relatief groot totaalbedrag aangevraagd. De kleinere en zeker de kleinste (tot 20 duizend inwoners) blijven daarbij achter.
- De hoogte van de exploitatiesubsidie per inwoner lijkt nauwelijks van invloed op de aanvraaggeneigdheid. Wel blijven de aanvragen van de gemeenten met de laagste exploitatiesubsidie per inwoner ietwat achter.
- Er is een relatief sterk positief verband tussen het huidige niveau van de bibliotheekvoorziening in gemeenten enerzijds, en het aantal aanvragen alsmede het totaal aangevraagde bedrag in ronde 1.
- Gevraagd naar de overwegingen voor gemeenten om (vooralsnog) geen aanvraag te doen, is door bibliotheekdirecties aangegeven dat redenen van tijd/planning (te weinig tijd of gelegenheid om binnen de gestelde termijn een aanvraag te doen) en de staat van/zorgen over de gemeentelijke financiën de belangrijkste oorzaken daarvoor zijn. Tegen de eigen gemeentelijke bijdrage van ten minste 20 procent wordt aangehikt, en men zegt er niet zeker van te zijn dat de structurele middelen in 2025 en daarna op te brengen zullen zijn. Daarnaast leidden de voorrangscriteria in de regeling en de wijze waarop het geld mag worden besteed tot terughoudendheid. Ook past de SPUK-regeling in een niet te verwaarlozen aantal gevallen niet bij reeds bestaande of nog uit te werken plannen voor de lokale bibliotheekvoorziening.

Deze onderzoeksresultaten overziend kan de conclusie luiden dat de SPUK-Bieb-regeling in ronde 1 het beleidsdoel een flinke stap dichterbij heeft gebracht. Wel blijft het zaak om ‘de ogen op de bal’ te blijven houden. Ondanks de ruime aanvraagbereidheid is er namelijk een reële kans dat

1. bij voortzetting van de regeling er per 2025 niet in alle gemeenten sprake zal zijn van het wettelijk vereiste minimumniveau; en
2. bestaande verschillen in voorzieningenniveau door de regeling groter zullen worden doordat de ‘sterkeren’ er meer van zullen profiteren dan de ‘zwakkeren’, een verschijnsel dat in de sociaalwetenschappelijke literatuur bekend staat als ‘Mattheüseffect’. Doordat de drie sociaaleconomische voorrangscriteria – risico op onderwijsachterstanden, lagere sociaaleconomische status en aandeel laaggeletterden – onderling sterk samenhangen, lijkt dit per saldo tot een grotere aanvraaggenigheid bij grotere gemeenten te hebben geleid. Grosso modo zijn dit ook gemeenten die al over een redelijk tot goed niveau van bibliotheekvoorzieningen beschikken.

Daarmee ligt het voor de hand om – indien mogelijk – in de tweede aanvraagronde meer aandacht te geven aan gemeenten zonder adequate bibliotheekvoorziening. Dit betreft niet alleen de gemeenten die nu in categorie 1 zijn ondergebracht. Uitgaand van de gangbare definities van wat een volwaardige bibliotheekvestiging is – die dient meer dan 15 uur per week te zijn geopend⁹ – zijn er ook in categorie 2 gemeenten, momenteel acht in getal, die niet over zo’n vestiging beschikken. Bovendien zijn er gemeenten die op of net boven het minimumniveau zitten. Hier kan het bij onverhoopte financiële tegenwind en/of het intreden van het door gemeenten gevreesde ‘ravijnjaar’ (vanaf 2026) gebeuren dat de structurele financiering in het gedrang komt. Met als gevolg dat de bibliotheekvoorziening aldaar onder het minimumniveau terechtkomt. Onverminderde aandacht voor deze categorie gemeenten in ronde 2 is wenselijk.

Vanzelfsprekend zeggen de in dit rapport gepresenteerde analyses, gebaseerd als ze zijn op data over de *aanvragen*, niet alles over die reële kans ook werkelijkheid wordt. Van de *toekenningen* zal afhangen in hoeverre bestaande verschillen in voorzieningenniveau groter worden, en of het zal lukken om per 2025 heel Nederland op het dan wettelijke minimumniveau te krijgen.

⁹ Zie de [regeling](#), artikel 1 Begripsbepalingen: ‘bibliotheekvestiging’.

Colofon

Onderzoek, analyses en rapportage
Frank Huysmans

mei-juli 2023

WareKennis | onderzoek en advies
in de publieke informatievoorziening

<https://warekennis.nl/>
frank@warekennis.nl

Met speciale dank aan

- de directies van openbare bibliotheekorganisaties
- bureau VOB: Wilma Meerwijk, Klaas Gommers, Klaas Gravesteijn
- Koninklijke Bibliotheek: Mirjam Klaren