



**kwink.**  
groep

**AEBEL**

**III L**

**ACTUALISATIE ONDERZOEK  
DIGITALE CONTENT IN DE  
COLLECTIE VAN OPENBARE  
BIBLIOTHEKEN**

*SAMENVATTING*



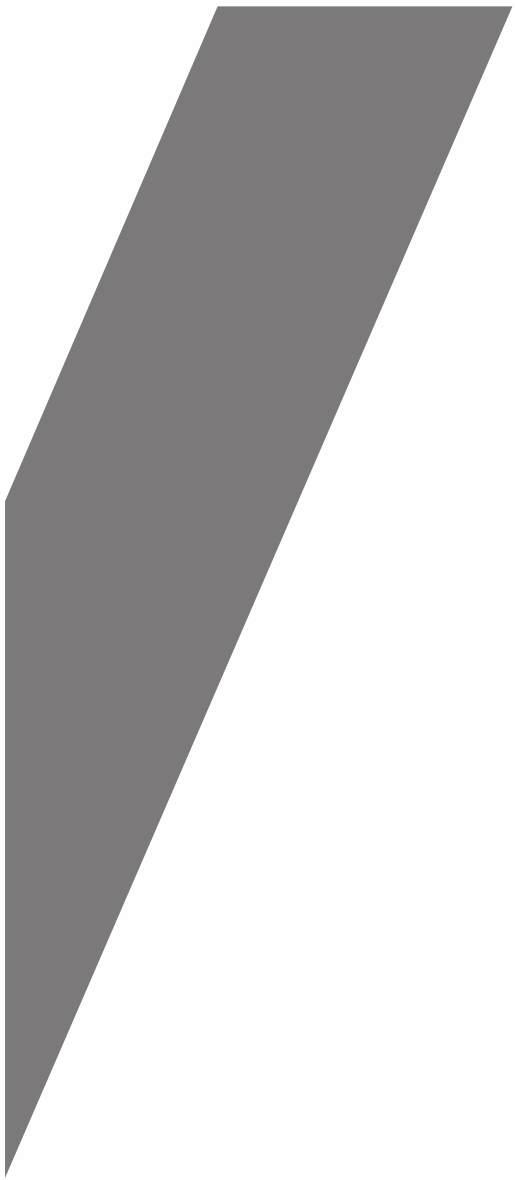
# **ACTUALISATIE ONDERZOEK DIGITALE CONTENT IN DE COLLECTIE VAN OPENBARE BIBLIOTHEKEN - *SAMENVATTING***

Kwink Groep, Rebel Group  
In samenwerking met ML Advies

Den Haag, 27 maart 2014

Ir. Bill van Mil – Kwink Groep  
Mr. Michiel Laan – ML Advies  
Dr. Enno Gerdes – Rebel Group  
Janine Mulder MSc. – Kwink Groep

# MANAGEMENT SAMENVATTING



### **Aanleiding en onderzoeksvragen**

Het internet heeft zich ontwikkeld tot het belangrijkste platform voor de productie en distributie van informatie. Veel informatie is zowel in print als digitaal beschikbaar en een groeiende hoeveelheid is alleen digitaal beschikbaar. Om die reden zijn de Nederlandse openbare bibliotheken circa 10 jaar geleden begonnen met het ontwikkelen en aanbieden van digitale diensten naast het bestaande fysieke aanbod. Eerst op kleine schaal en door individuele bibliotheken. Daarna zijn de digitale infrastructuur en diensten ondergebracht bij een centrale organisatie. De digitale diensten van de openbare bibliotheek krijgen vanaf 2015 een wettelijke basis met de nieuwe Bibliotheekwet. Deze wet regelt onder meer dat de digitale openbare bibliotheek zal worden beheerd en doorontwikkeld door de Koninklijke Bibliotheek (KB), dat de landelijke infrastructuur door het Rijk zal worden bekostigd en er jaarlijks een budget is voor de centrale inkoop van e-content. Daarmee komt voor de inwoners van Nederland een digitale openbare bibliotheek beschikbaar naast en in aanvulling op de fysieke bibliotheek.

Om voor het brede publiek van meerwaarde te zijn en blijven, moet de digitale openbare bibliotheek kunnen beschikken over voldoende relevante digitale content, zoals e-books.

De aanschaf van digitale media en/of de afkoop van rechten of licenties overstijgen het niveau van de individuele bibliotheek. Uit efficiencyoverwegingen wordt de inkoop van digitale content voor de openbare bibliotheken daarom gepositioneerd als een activiteit die centraal en niet lokaal wordt uitgevoerd. De VNG heeft ermee ingestemd<sup>1</sup> dat een hiermee samenhangend bedrag uit het gemeentefonds wordt genomen dat op centraal niveau aan de bibliotheekbranche ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van de inkoop van digitale content. Uitgangspunt daarbij is dat de uitname niet in een keer op basis van een vast bedrag plaatsvindt, maar dat een groeipad wordt gevolgd in de periode 2014-2018.

Het ministerie van OCW, het ministerie van BZK en de VNG gaan vaststellen hoe groot de uitname uit het Gemeentefonds zou moeten zijn ten behoeve van de inkoop van digitale content door bibliotheken en consulteren daarbij de brancheorganisatie voor de openbare bibliotheken (VOB). In het licht van dit vaststellingsproces is een consortium van Kwink Groep, Rebel Group en ML Advies gevraagd om in opdracht van het Ministerie van OCW en onder begeleiding van een breed samengestelde begeleidingscommissie onderzoek uit te voeren gericht op de beantwoording van de volgende vragen: (1) Hoe zal het – voor de gebruikers van de openbare bibliotheek relevante – digitale media-aanbod zich in de periode 2014-2018 ontwikkelen? en (2) Welk budget is in deze periode nodig voor de inkoop van deze digitale media voor gebruikers van de openbare bibliotheken?

### **Onderzoeksaanpak**

Via deskresearch en via interviews met een selectie van circa twintig relevante stakeholders is informatie verzameld over de ontwikkeling van het aanbod aan digitale content, de ontwikkeling van tarief-, business- en prijsmodellen die daarbij door aanbieders worden gehanteerd, de wijze waarop bibliotheken de verschillende vormen van digitale content willen inkopen en willen aanbieden aan hun leden en de mate waarin en snelheid waarmee bibliotheekleden (en mogelijk ook andere gebruikers) digitale content gaan gebruiken.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin de direct betrokken stakeholders waren vertegenwoordigd. Het gaat om vertegenwoordigers van de VNG, van de VOB Inkoopcommissie

---

<sup>1</sup> Bij brief van 15 november 2011 met kenmerk BAOZW/U201102015.

(VIC), van het Ministerie van OCW, van het Ministerie van BZK (als agendalid), van de Stichting Bibliotheek.nl (BNL), van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) en van de Koninklijke Bibliotheek (KB).

In het onderzoek is onderscheid gemaakt in vijf contentstromen:

- E-books (inclusief e-books voor jeugd)
- Muziek
- Databanken, dagbladen en tijdschriften
- Audiovisuele content
- Specifieke content voor jeugd en onderwijs (exclusief e-books voor jeugd)

### **Resultaat van de berekening**

Het vertrekpunt voor de berekening van de kosten zijn de begrote kosten **in 2014** conform de begroting van de VOB Inkoopcommissie. Met andere woorden: als schatting van de kosten voor inkoop van digitale content in 2014 is het bedrag overgenomen dat volgens de begroting 2014 van de VOB Inkoopcommissie wordt uitgegeven aan inkoop van digitale content ten behoeve van 2013 (dus vermeerderd met eerder betaalde voorschotten ten behoeve van 2014). Het gaat om een bedrag van € 6,9 miljoen exclusief 21% btw.

Vervolgens is per contentstroom een benadering gekozen om te komen tot een berekening van de inkoopkosten **in 2018**: een vraagafhankelijke benadering óf een beleidsmatige benadering óf een aanbodgeoriënteerde benadering.

Bij het schatten van de inkoopkosten voor **e-books** in 2018 is gebruik gemaakt van een **vraagafhankelijke benadering**. Dat betekent dat de vraag van bibliotheekgebruikers naar e-books leidend is voor de hoeveelheid e-books die wordt ingekocht en dus ook voor het bedrag dat nodig is om deze in te kopen. De omvang van de vraag naar e-books in 2018 is met veel onzekerheden omgeven. Zo is bijvoorbeeld niet eenvoudig te voorspellen hoeveel boekuitleningen (papier en digitaal) er in 2018 zullen zijn en welk percentage van de boekuitleningen in 2018 e-books zal betreffen. Aangezien de uitrol van het e-book platform van BNL pas in 2014 plaatsvindt, kan ook geen extrapolatie van eerdere jaren worden gemaakt. Om die reden is de inschatting van de vraag naar e-books gebaseerd op andere bronnen en informatie, bijvoorbeeld de vraag naar e-books op de koopmarkt en mogelijke trends en ontwikkelingen. Er zijn in dit onderzoek twee separate berekeningen gemaakt, waarbij vervolgens het gemiddelde van die twee berekeningen als de meest realistische berekening is beschouwd.

Bij het schatten van de inkoopkosten voor de contenttypen **muziek** en **audiovisuele content** in 2018 is gebruik gemaakt van een **beleidsmatige benadering**. Bij de beleidsmatige benadering staat de vraag centraal hoeveel budget 'men' (lees: de maatschappij, de politiek, de VOB Inkoopcommissie, de gezamenlijke openbare bibliotheken) wil besteden aan de inkoop van het desbetreffende contenttype.

Met betrekking tot muziek geldt dat de VOB Inkoopcommissie van de bibliotheken heeft gesteld dat muziek wat haar betreft wel onderdeel van de digitale collectie dient uit te maken, maar dat hier een ander belang aan wordt toegekend dan aan bijvoorbeeld e-books. Daardoor beweegt het bedrag voor de inkoop van muziek niet mee met de vraag (zoals bij e-books), maar wordt deze op basis van het beleid van de bibliotheken gemaximeerd tot een vast bedrag waarmee onder meer de dienst Muziekwebluister kan worden aangeboden.

Voor audiovisuele content geldt dat er vooralsnog geen concrete voornemens bij de VOB Inkoopcommissie zijn om audiovisuele content binnen afzienbare termijn structureel te begroten in en bekostigen uit een daarvoor bestemd inkoopbudget voor audiovisuele content. Dat betekent dat vanuit deze beleidsmatige benadering de post 'audiovisuele content' op 'nul' worden gezet en dat audiovisuele content die de komende jaren wordt ingekocht ten behoeve van pilots zal (en kan) worden gefinancierd vanuit een andere post, namelijk de post 'ontwikkeling en ontsluiting'. Voor audiovisuele content voor jeugd geldt dat er in de contentstroom jeugd en onderwijs ruimte is opgenomen voor financiering van deze audiovisuele content. Dit sluit aan bij de huidige situatie waarin de VOB Inkoopcommissie in 2014 audiovisuele content inkoop als luistercolleges onder de contentstroom jeugd en onderwijs en luisterboeken onder de post 'ontwikkeling en ontsluiting'.

Bij het schatten van de inkoopkosten voor '**datbanken, dagbladen en tijdschriften**' en '**jeugd en onderwijs**' in 2018 is gebruik gemaakt van een **aanbodgeoriënteerde benadering**. Daarbij wordt uitgegaan van het min of meer continueren van de inkoop van de huidige (hoeveelheid) content (of soortgelijke content tegen soortgelijke kosten) in de (nabije) toekomst. Bij deze benadering worden de huidige kosten als vertrekpunt voor de berekening gekozen en wordt inflatiecorrectie toegepast.

In aanvulling hierop is ervoor gekozen om bovenop de raming voor de genoemde vijf contentstromen een opslag mee te nemen voor ontsluiting van content en de ontwikkeling en marketing van nieuw aanbod. Deze opslag bedraagt 20% (namelijk 10% voor ontsluiting en ontwikkeling en 10% voor marketing), analoog aan het percentage voor deze kostenposten dat ook reeds in de begroting 2014 van de VOB Inkoopcommissie is gereserveerd voor dit type activiteiten.

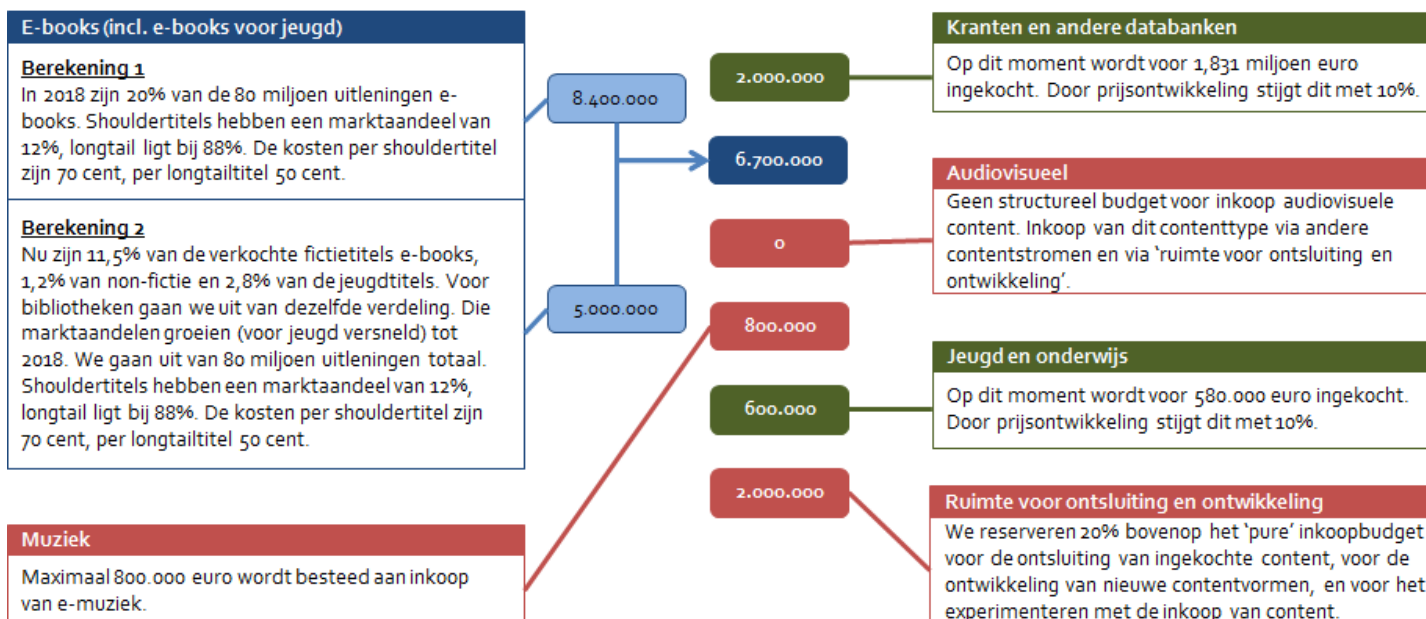
Het voorgaande heeft geleid tot een afgerond benodigd totaalbedrag van **€ 12,2 miljoen exclusief 21% btw in 2018** voor de inkoop van digitale content. In dit bedrag zijn eventuele opbrengsten die ontstaan door het vragen van een eigen bijdrage door bibliotheken aan bibliotheekleden (al dan niet daartoe 'gedwongen' door uitgeverijen die dit als voorwaarde hebben gesteld voor de beschikbaarstelling van een deel van de content) niet verdisconteerd. Dit nog los van de vraag of het gewenst is om dergelijke opbrengsten te verdisconteren. Bij die afweging heeft een rol gespeeld dat een schatting van de potentiële opbrengsten sterk hypothetisch is, omdat de bibliotheken hun beleid voor de bijdrage die ze van hun leden vragen op elk moment kunnen aanpassen en naar waarschijnlijkheid ook zullen aanpassen omdat in de eerste helft van 2014 voor het eerst ervaring wordt opgedaan met het beschikbaar stellen van e-books op grotere schaal. Pas dan ontstaat een eerste beeld van de betalingsbereidheid van bibliotheekleden. Daarnaast spelen hier de doelen van het overheidsbeleid een rol. De openbare bibliotheek heeft op grond van het wetsvoorstel openbare bibliotheken onder meer het stimuleren van het lezen tot doel. Een eventueel tarief voor de gebruikers van e-content zal mede in het licht van dit doel worden bepaald. Het wetsvoorstel regelt dat de KB, de beheerder van de digitale bibliotheek, tarieven kan vaststellen, maar doet nog geen uitspraak over de vraag of dit zal gebeuren en hoe hoog de tarieven zullen zijn (artikel 14, Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen).

Vervolgens zijn de budgetten voor de jaren 2015 t/m 2017 geïnterpoleerd op basis van het berekende bedrag in 2014 (€ 6,9 miljoen exclusief 21% btw) en het berekende bedrag in 2018 (€ 12,2 miljoen exclusief 21% btw). Hierbij zijn er twee alternatieven: een jaarlijks gelijkblijvende absolute groei (ieder jaar een zelfde bedrag erbij) of een jaarlijks gelijkblijvende relatieve groei (ieder jaar een zelfde percentage erbij). Op grond van het gegeven dat voor nieuwe diensten kan gelden dat de groei met name in de beginperiode relatief sterk is én dat de kosten soms voor het gebruik uit kunnen gaan

(bijvoorbeeld omdat voorschotten worden betaald), wordt de suggestie gedaan te kiezen voor een absoluut groeipad.

Hierna volgt het samenvattend overzicht dat de berekeningen met betrekking tot de omvang van de kosten in 2018 per contenttype weergeeft. Bovenaan in de figuur staan de drie benaderingen toegelicht: de vraagafhankelijke benadering, de aanbodgeoriënteerde benadering en de beleidsmatige benadering. Midden in de figuur zijn de contentstromen gevisualiseerd, waarbij de gebruikte kleuren verwijzen naar de gebruikte benadering. Zo is bij e-books de vraagafhankelijke benadering (blauw) gebruikt. Onderaan in het schema zijn de totaalgetallen opgenomen in een tabel.

Vraag	Aanbod	Beleid
De inkoopkosten bewegen mee met de vraag van de gebruiker.	De inkoopkosten zijn even hoog als nu (plus prijsverhoging), omdat hetzelfde aanbod wordt ingekocht.	De inkoopkosten worden door de beleidsmakers (als absoluut of relatief minimum of maximum) vastgesteld.



	2018	2017	2016	2015	2014
Inkoopbudget bij <b>absoluut</b> regelmatige groei (jaarlijks plus hetzelfde bedrag), afgerond op € 100.000,-	12.200.000	10.900.000	9.600.000	8.300.000	6.900.000
Inkoopbudget bij <b>relatief</b> regelmatige groei (jaarlijks plus hetzelfde percentage), afgerond op € 100.000,-	12.200.000	10.600.000	9.200.000	8.000.000	6.900.000

- We gaan ten aanzien van 2014 niet uit van de omslaggelden, maar van de begrote uitgaven voor de inkoop van digitale content ten behoeve van 2014. Dat betekent dat onder meer de in 2013 betaalde voorschotten ten behoeve van content in 2014 zijn meegenomen.
- Ten aanzien van 2018 wordt uitgegaan van de deelramingen hierboven.
- Voor de tussenliggende jaren (2015, 2016 en 2017) is geïnterpoleerd. De bedragen zijn afgerond op € 100.000,-. Door deze afrondingen zijn de absolute en relatieve groei niet ieder jaar hetzelfde.



In aanvulling daarop wordt hier nog het volgende opgemerkt:

- Bij 'jeugd en onderwijs' wordt opgemerkt dat de groei beperkt lijkt te zijn. Dit geeft een vertekend beeld, omdat bij de contentstroom e-books ook jeugdboeken zijn meegenomen en er juist bij dat type boeken een relatief sterke groei wordt voorzien en is doorberekend (die tot uitdrukking komt in het budget voor e-books).
- Bij audiovisuele content staat vermeld dat er € 0 is gereserveerd. Dit betekent niet dat er geen audiovisuele content kan worden ingekocht. Het betekent vooral dat er vooralsnog met betrekking tot audiovisuele content geen structureel en uitgekristalliseerd aanbod is dat wordt ingekocht door de VOB Inkoopcommissie. Het voorgaande houdt in dat audiovisuele content die de komende jaren wordt ingekocht ten laste gaat van andere posten, bijvoorbeeld de posten met betrekking tot de 'ontwikkeling en ontsluiting' en de contentstroom 'jeugd en onderwijs'. Dit sluit aan bij de huidige situatie waarin de VOB Inkoopcommissie in 2014 audiovisuele content inkoop als luistercolleges onder de contentstroom jeugd en onderwijs en luisterboeken onder de post 'ontwikkeling en ontsluiting'.

#### **Aanvullende aanbevelingen**

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is een tweetal aandachtspunten naar voren gekomen die hebben geleid tot het formuleren van twee aanvullende aanbevelingen, die hierna wordt toegelicht.

##### *Aanbeveling 1: Voer een nader onderzoek uit naar het btw-vraagstuk*

Tijdens het onderzoek is erop gewezen dat de beoogde transitie van de inkoop vanuit de organisatie Stichting Bibliotheek.nl (BNL) naar de Koninklijke Bibliotheek (KB) gevolgen kan hebben voor het netto-beschikbare budget, omdat de btw mogelijk niet door de KB kan worden verrekend of teruggevorderd (zoals dat op dit moment bij de inkoop via de entiteit Stichting Bibliotheek.nl wel is toegestaan door de fiscus, omdat aan een aantal randvoorwaarden is voldaan). Wij bevelen daarom aan om dit nader te laten onderzoeken, omdat de eventuele gevolgen voor de netto-inkoopkracht aanzienlijk kunnen zijn. Immers, als aan de KB het in dit rapport genoemde bedrag exclusief btw beschikbaar wordt gesteld (bijvoorbeeld het bedrag in 2018 ter grootte van € 12,2 miljoen) en de KB kan de btw vervolgens niet verrekenen of terugvorderen, dan kan de KB de facto 'slechts' voor afgerond €10,1 miljoen exclusief btw inkopen (vermeerderd met btw zijn de kosten dan € 12,2 miljoen).

##### *Aanbeveling 2: Borg dat inkoopbudget kan worden 'meegenomen' naar een volgend jaar en dat budget van het ene contenttype naar het andere kan worden verschoven op grond van actuele inzichten*

We bevelen aan het uitgangspunt te hanteren dat onderbestedingen in het ene jaar moeten worden toegevoegd aan het budget in het volgende jaar. Dat is van belang, omdat anders het risico ontstaat dat er een te sterke prikkel is om aan het eind van het jaar onder tijdsdruk digitale content in te kopen (ten einde onderbesteding te voorkomen). Die tijdsdruk bij de inkooporganisatie voor bibliotheken (KB) kan ook als consequentie hebben dat contentleveranciers hier ongewenst hun voordeel mee doen en aldus de onderhandelingspositie van de KB onnodig wordt verslechterd. Dat moet worden voorkomen. Het kunnen 'meenemen' van inkoopbudget zou ook mogelijk moeten zijn van de ene 4-jaarsperiode naar de volgende 4-jaarsperiode. Deze laatste opmerking heeft betrekking op het gegeven dat de financiering van de Koninklijke Bibliotheek telkens wordt geconcretiseerd voor een periode van vier jaar.

Ten tweede bevelen we aan dat de vertegenwoordiging van de bibliotheken de mogelijkheid moet hebben om binnen het gegeven jaarlijkse budget zelf te bepalen welke bedragen zij aan welke content en aan welk contenttype wil uitgeven, om zodoende de ontwikkelingen in het gebruik te kunnen volgen en zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij de behoeften van bibliotheekleden en de ontwikkelingen in de markt. De middelen moeten dus niet worden geormerkt naar contenttype, ook al zijn ze in deze rapportage wel uitgesplitst ten behoeve van de onderbouwing van de berekening. Met andere woorden: de door ons berekende verdeling over de vijf contenttypen in 2018 moet niet worden gezien als een keurslijf voor de besteding van middelen, maar moet worden gezien als een noodzakelijk hulpmiddel dat is gehanteerd om het inkoopbudget voor de komende jaren zorgvuldig te kunnen berekenen.

Door de voorgaande voorzieningen wordt het risico afgewend op het te overhaast besteden van de (publieke) gelden in een specifiek jaar aan een specifieke contentstroom en wordt het risico afgewend van ondermijning van de onderhandelingspositie van de inkooporganisatie voor bibliotheken (KB).

#### **Tot slot: markt en overheid-vraagstukken**

Tot slot wordt opgemerkt dat het niet uit te sluiten is dat er in de periode 2014-2018 discussies gaan ontstaan over de vraag tot waar de bibliotheken in hun aanbod mogen gaan ten einde niet oneigenlijk te concurreren met marktpartijen. Deze discussies kunnen ook invloed hebben op de inkoop van content door bibliotheken, bijvoorbeeld omdat het risico ontstaat op *no deal* (bijvoorbeeld als uitgevers content niet beschikbaar willen stellen aan bibliotheken, ook niet als daarvoor een naar de mening van bibliotheken redelijke prijs wordt betaald) of omdat bibliotheken al dan niet als gevolg van externe druk besluiten om hun proposities richting hun leden aan te passen. In dat licht kan worden gesteld dat het initiatief van enkele grote uitgevers om zelf een streaming e-book dienst te ontwikkelen tot gevolg kan hebben dat de desbetreffende uitgevers mogelijk terughoudend zijn met het beschikbaar stellen van content aan de bibliotheken omdat ze het bibliotheekaanbod als concurrerend ervaren. Bibliotheken zullen de uitgevers dan moeten overtuigen dat de wederzijdse businessmodellen aanvullend op elkaar zijn.



**kwink.**  
groep

*Postadres*  
Postbus 93063  
2509 AB DEN HAAG

*Bezoekadres*  
Hartogstraat 11  
2514 EP DEN HAAG

+31 (0)70 359 6955  
info@kwingroep.nl  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

