

Vergaderjaar 2011–2012

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2011

In de Mediawet is enkele jaren geleden vastgelegd dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is op het Stimuleringsfonds voor de Pers.¹

Op grond van de Kaderwet dien ik elke vijf jaar een verslag te zenden aan Eerste en Tweede Kamer ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het Stimuleringsfonds voor de Pers.

Bijgaand treft u het eerste evaluatieverslag aan, dat betrekking heeft op de jaren 2006–2010².

Dit evaluatieverslag heeft drie onderdelen. Ten eerste een beschrijving van de werkzaamheden en de taakuitoefening in de periode 2006–2010, opgesteld door het Stimuleringsfonds voor de Pers.³ Het geeft een overzicht van de taken en werkzaamheden die het fonds vervult. Daarnaast heb ik een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren door Research voor Beleid met als centrale vraagstelling of de wettelijke taken goed zijn vervuld in de periode 2006–2010, of het fonds uitvoering geeft aan zijn missie en of een en ander op doelmatige en doeltreffende wijze gebeurt. Daarbij is onderzocht of de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat zijn en hoe betrokken organisaties en andere *stakeholders* oordelen over het functioneren van het fonds.⁴

Tenslotte heb ik het bestuur van het Stimuleringsfonds voor de Pers uitgenodigd om op het evaluatierapport te reageren. Deze reactie treft u als bijlage bij deze brief aan⁵.

Overigens heeft het kabinet eerder dit jaar besloten om het Stimuleringsfonds voor de Pers en het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties samen te voegen.⁵

Het realiseren van deze samenvoeging zal enige tijd vragen en in de tussentijd moeten beide fondsen uiteraard op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering blijven geven aan hun taken. Een periodieke

¹ Artikel 8.2 van de Mediawet 2008.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ *Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening 2006–2010*, Stimuleringsfonds voor de Pers, Den Haag, juli 2011.

⁴ *Evaluatie van het Stimuleringsfonds voor de Pers 2006–2010*, Research voor Beleid, Zoetermeer, oktober 2011.

⁵ Mijn brief aan de Kamer van 17 juni 2011, Kamerstukken II, 2010–2011, 32 827, nr. 1.

evaluatie van hun functioneren is daarbij een nuttig instrument, zowel voor de betrokken fondsen als voor mij.

Uitvoering van het onderzoek

De onderzoeksaanpak bestond uit een interne analyse bij het fonds, gevolgd door een externe analyse in het veld. In het kader van de interne analyse heeft een dossierstudie plaatsgevonden en zijn interviews afgenomen met het bureau en met de voorzitter van het bestuur van het fonds. Ook zijn er kengetallen opgesteld en in perspectief geplaatst door ze neer te zetten naast uitkomsten van een zestal cultuurfondsen.¹ In de externe fase zijn er (diepte)interviews gehouden met organisaties binnen de werkingssfeer van het fonds, deskundigen, aanvragers (zowel gehonoreerde als afgewezen aanvragen) en het ministerie van OCW.

In totaal hebben de onderzoekers met 24 partijen (buiten het fonds zelf) gesproken. Er is – binnen de beperkingen van tijd en budget – gekozen voor een zo breed en representatief mogelijk spectrum aan respondenten. Er is echter geen sprake van een consultatie onder het gehele veld. De uitkomsten van deze gesprekken in het veld zijn daarom indicatief van aard en niet algemeen geldend voor alle partijen in het veld. De uitkomsten van het onderzoek leveren indicaties op over doelmatigheid en doeltreffendheid van het fonds, maar het betreft geen effectonderzoek noch een effectanalyse van de afzonderlijke subsidieregelingen van het fonds.²

Doelstelling en instrumenten van het fonds

Het Stimuleringsfonds voor de Pers heeft als doel het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover van belang voor de informatie en opinievorming.³ Daarnaast vervult het fonds een stimulerende rol bij de modernisering en vernieuwing van het perslandschap. Naast steun aan printmedia kan het fonds al jarenlang ook steun bieden aan journalistieke informatieproducten die via internet worden aangeboden.

Om zijn doelstelling te realiseren geeft het fonds uitvoering aan twee taken.

Ten eerste verleent het fonds financiële steun (in de vorm van krediet en/of uitkering). In de periode 2006–2010 gaf het fonds uitvoering aan de volgende regelingen:

- Subsidie voor afzonderlijke persorganen
- Subsidie voor onderzoek ten behoeve van de persbedrijfstak
- Tijdelijke subsidieregeling minderhedenbladen
- Tijdelijke subsidie internet-informatieproducten
- Tijdelijke subsidieregeling Persinnovatie (vanaf 2010)
- Stimuleringsregeling Jonge Journalisten (vanaf 2010)

De tweede taak van het fonds is het (doen) verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers.

In de periode 2006–2010 heeft het fonds ruim € 22 miljoen ingezet (waarvan ruim € 18 miljoen als uitkering en ruim € 4 miljoen als krediet) om deze taken uit te voeren.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De onderzoekers stellen vast dat de relevantie van het bestaan van het fonds door alle gesprekspartners uit het veld wordt onderkend en onderstreept. Een analyse van afgewezen aanvragen levert een indicatie op dat de middelen van het fonds van belang zijn voor de sector: veel van de afgewezen initiatieven vinden geen doorgang (9 van de 10 onderzochte aanvragen). Toch zijn er ook indicaties dat de doeltreffendheid⁴ van het fonds niet optimaal is. Dit heeft te maken met de opbrengsten van de

¹ Fonds Podiumkunsten, Filmfonds, Fonds voor Cultuurparticipatie, Mondriaan Stichting, Fonds BKVB, Stimuleringsfonds voor de Architectuur.

² Een evaluatie van de diverse regelingen van het fonds is voorzien voor 2012.

³ Artikel 8.3 Mediawet 2008.

⁴ De onderzoekers definiëren *doeltreffendheid* als: leiden de activiteiten van het fonds tot realisatie van de doelstelling?

projecten die wel steun ontvangen van het fonds. Hierbij moet nogmaals worden opgemerkt dat dit onderzoek geen effectanalyse van de afzonderlijke regelingen behelsde.

Dan de doelmatigheid¹ van het fonds. De onderzoekers stellen vast dat de steunverlening zeer secuur wordt uitgevoerd. Het bestuur gaat niet over één nacht ijs. Uiteraard is het van belang om zorgvuldig te werk te gaan, aangezien het om publieke middelen gaat. De andere kant van de medaille is dat deze zorgvuldige procedure veel tijd kost.

De onderzoekers adviseren te kijken naar het huidige bestuursmodel van het fonds, waarbij de beoordeling van alle aanvragen bijna volledig bij het bestuur ligt en er slechts een kleine rol is voor het bureau. Wellicht is een andere taakverdeling tussen bestuur en bureau efficiënter, zo menen de onderzoekers. Zij wijzen erop dat het veld veel lof heeft voor de expertise en deskundigheid van het bureau en wellicht kan daar meer gebruik van gemaakt worden.

Concluderend stellen de onderzoekers dat de doelmatigheid van het fonds voor verbetering vatbaar lijkt, al willen zij zeker ook wijzen op het belang van de huidige zorgvuldige en gedegen werkwijze.

Stimuleringsfonds voor de Pers vergeleken met andere cultuurfondsen

De onderzoekers vergelijken het Stimuleringsfonds voor de Pers op een aantal punten met zes cultuurfondsen.² Zij wijzen er terecht op dat we bij zo'n vergelijking in aanmerking moeten nemen dat de onderlinge verschillen tussen de fondsen groot zijn: het zijn fondsen in verschillende sectoren en de andere cultuurfondsen zijn over het algemeen een stuk omvangrijker en beschikken over meer middelen dan het Stimuleringsfonds voor de Pers.³ Het aantal aanvragen lag bij de cultuurfondsen (2009) tussen de 500 en 3000, bij het Stimuleringsfonds voor de Pers varieerde dit tussen 47 (2006) en 191 (2010). Deze groei van het aantal aanvragen is met name toe te schrijven aan de Tijdelijke subsidieregeling voor Persinnovatie (in werking getreden in 2010). Niettemin is een vergelijking interessant, omdat het uitnodigt tot het opnieuw doordenken van bestaande regelingen en procedures.

De onderzoekers merken op dat de bureaus van de cultuurfondsen vaak een grotere rol hebben in de besluitvorming, door het opstellen van pre-adviezen. Alle cultuurfondsen werken met externe adviescommissies; het oordeel van deze commissies over de aanvragen is bijna altijd doorslaggevend. De dagelijkse leiding van de cultuurfondsen ligt in handen van een directie en een Raad van Toezicht staat op afstand. Bij het Stimuleringsfonds voor de Pers liggen bijna al deze taken en verantwoordelijkheden bij het bestuur. Overigens heeft het fonds bij uitvoering van de Tijdelijke subsidieregeling Persinnovatie systematisch gebruik gemaakt van externe deskundigen, die een oordeel moesten geven over het innovatieve karakter van de diverse aanvragen.

¹ De onderzoekers definiëren *doelmatigheid* als: wordt het realiseren van de doelstelling bereikt met zo min mogelijk middelen?

² Fonds Podiumkunsten, Filmfonds, Fonds voor Cultuurparticipatie, Mondriaan Stichting, Fonds BKVB, Stimuleringsfonds voor de Architectuur.

³ Zo ontvangt het Stimuleringsfonds voor de Pers een jaarlijkse dotatie van € 2,3 miljoen, terwijl dat bij de andere cultuurfondsen varieert tussen ruim € 4 miljoen tot bijna € 40 miljoen. Het aantal fte bij de cultuurfondsen varieert tussen vijf en vijftig, bij het Stimuleringsfonds voor de Pers schommelt het tussen 2,5 en 4,1 fte.

Enkele verbeterpunten

De onderzoekers komen met zes verbeterpunten. Ik loop ze hier stuk voor stuk na en geef bij ieder punt weer, hoe het bestuur van het Stimuleringsfonds voor de Pers daarop heeft gereageerd. Ook geef ik bij ieder verbeterpunt mijn eigen oordeel.

Vergroot transparantie bij de subsidieverlening

Voor veel aanvragers die hun aanvragen afgewezen zagen, zijn de redenen van afwijzing niet duidelijk. Bij toegewezen aanvragen was niet altijd duidelijk hoe het bestuur van het fonds gekomen is tot vaststelling van de hoogte van het steunbedrag en de verdeling daarvan in krediet en/of uitkering.

De onderzoekers bevelen aan, dat het fonds heldere regels opstelt voor de keuze om de steun in de vorm van een krediet en/of uitkering te verlenen; bovendien moet het fonds (nog) duidelijker naar de aanvragers communiceren wat de overwegingen zijn geweest achter het besluit tot toekenning of afwijzing van de aanvragen.

Het bestuur van het fonds heeft in 2010 opdracht gegeven om de criteria ten aanzien van het beschikbaar stellen van een uitkering of een krediet te verhelderen. Deze opdracht is in 2011 uitgebreid om voor alle subsidieregelingen een eenduidig beoordelingskader te ontwerpen en begrippen als «rendabele exploitatie» te definiëren. Hierdoor kan zowel bij een toewijzing als een afwijzing van een subsidie de transparantie worden vergroot. Het fonds verwacht de resultaten van deze opdracht voor het eind van 2011, zodat deze in 2012 geïmplementeerd kunnen worden.

Ik vind dit een belangrijk verbeterpunt en zal erop toezien dat het fonds de transparantie van zijn besluitvorming zal vergroten.

Heroverweeg het gekozen bestuursmodel

De onderzoekers doen de aanbeveling om het huidige bestuursmodel (en de daaruit voortvloeiende werkwijze en taakverdeling tussen bestuur en bureau) te heroverwegen, aangezien dat de efficiëntie van het fonds ten goede kan komen.

Zij verwijzen daarbij naar de andere cultuurfondsen.

Het bestuur van het fonds merkt op dat het bestuursmodel vastligt in de Mediawet 2008, waarin onder meer is bepaald dat het bestuur zeven leden moet tellen. In de Mediawet ligt ook vast dat het bestuur besluit over alle aanvragen.

Ik voeg daaraan toe dat inmiddels een wijziging van de Mediawet bij de Tweede Kamer in behandeling is, waarin het aantal bestuursleden wordt teruggebracht van het huidige «zeven» naar «maximaal zeven». Dit opent niet alleen de weg naar een kleiner bestuur, maar ook naar een ander bestuursmodel, waarbij het bureau besluiten van het bestuur voorbereidt in de vorm van pre-adviezen. Dit kan ook al binnen de huidige wettelijke kaders geregeld worden, evenals het stelselmatig inschakelen van externe adviseurs.

Heroverweeg de omgang met de Regeling voor individuele persorganen

Een van de voorwaarden voor honorering van projecten binnen de Regeling voor afzonderlijke persorganen is «uitzicht op een positieve exploitatie binnen afzienbare termijn». Het fonds is van mening dat de aanvragers door dit criterium worden «beschermd». Het veld is volgens de onderzoekers van mening dat de aanpak van het bestuur te risicomijdend is en dat de beslissingen van het bestuur over de hoogte en vorm van toegekende bedragen niet bevorderlijk is voor de kans van slagen van de noodlijdende persorganen. Het bestuur zou duidelijk(er) moeten maken hoe het komt tot een besluit voor krediet of uitkering en in welke gevallen het bestuur kiest voor *matching*; in het laatste geval dient de aanvrager zelf (of een derde) financieel bij te dragen aan uitvoering van het project.

In reactie hierop wijst het bestuur naar zijn reactie op het eerste verbeterpunt: hier is het fonds mee bezig en naar verwachting zal het dit punt in 2012 implementeren. Net als bij het eerste verbeterpunt zal ik op die implementatie toezien.

Meer oog voor bruikbaarheid onderzoek

Er blijkt in het veld veel kritiek te zijn op de onderzoeken die het fonds financieel steunt of zelf laat uitvoeren. De voornaamste kritiek is dat de persbedrijfstaking er weinig aan heeft en zich hierdoor dus niet gesteund voelt. De onderzoekers bevelen aan dat het fonds adviseurs uit de praktijk inschakelt, die een oordeel geven over de bruikbaarheid van het onderzoek. Ook bevelen zij aan meer te investeren in de «landing» van de onderzoeksresultaten in de praktijk. Het fonds zou kunnen optreden als kennismakelaar.

Het bestuur antwoordt dat hij een apart platform in het leven zal roepen (personderzoek.nl) waarin de resultaten van door het fonds gefinancierd onderzoek bekendgemaakt en bediscussieerd kunnen worden. Dit platform kan ook dienen om de wensen op het gebied van onderzoek te inventariseren. Ook wil het fonds in overleg met de journalistieke sector tot een breed gedragen onderzoeksagenda komen.

Ik vind zo'n breed gedragen onderzoeksagenda van belang voor het draagvlak en de slagkracht van het fonds binnen de journalistieke sector. Ik hecht eraan dat onderzoek zoveel mogelijk praktisch bruikbaar is voor de perssector.¹

Investeer in toenadering tot het veld

De onderzoekers adviseren de door het veld ervaren kloof tussen bestuur en veld te dichten zonder daarbij een gepaste afstand te verliezen. Het is uiteraard niet de bedoeling dat het fonds op de stoel van de uitgever of hoofdredacteur gaat zitten en ook is het fonds geen brancheorganisatie, aldus de onderzoekers.

Daarnaast bevelen zij aan (nog) meer aandacht te hebben voor communicatie met het veld. Het fonds is hier al mee bezig, getuige de website, de symposia en de nieuwsbrief. Toch blijkt het veld behoefte te hebben om op nog toegankelijker wijze op de hoogte te worden gehouden van het verloop en de uitkomsten van projecten die door het fonds worden gesteund.

Het bestuur betreurt in zijn reactie dat een aantal respondenten een kloof ervaart tussen het bestuur van het fonds en het veld. Hij wijst erop dat een belangrijk deel van het bureau en het bestuur afkomstig is uit het veld. Het bestuur zoekt zowel qua bestuurssamenstelling als qua opstelling een middenweg tussen het houden van gepaste afstand vanwege de institutionele persvrijheid en het zoeken van toenadering vanwege de zorgfunctie van de overheid voor een goed functionerende informatievoorziening.

Ik vind het van belang dat de kloof die volgens een aantal respondenten wordt ervaren tussen het fondsbestuur en het veld zo snel mogelijk wordt gedicht. Het fonds is daar zelf ook van doordrongen en werkt op diverse manieren aan toenadering tot en afstemming met het veld.

Verzamel meer kengetallen en voer effect-evaluaties van de regelingen uit

Om meer inzicht te krijgen in ondermeer het bereik van het fonds, bevelen de onderzoekers aan dat het fonds meer kengetallen verzamelt, bijvoorbeeld over «type» aanvragers, aantallen «nieuwkomers», etc. Meer inzicht in het functioneren kan verkregen worden door een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren.

Tot slot kunnen de effecten van de afzonderlijke regelingen inzichtelijker gemaakt worden door effectevaluaties uit te voeren.

¹ Het lijkt mij goed als het Stimuleringsfonds voor de Pers en het Commissariaat voor de Media nauw samenwerken op terrein van mediaonderzoek en de publicatie daarvan via een gezamenlijke website.

Het bestuur wijst erop dat het in zijn projectadministratie veel kengetallen vastlegt en dat men voor alle tijdelijke subsidieregelingen, waaronder de persinnovatieregeling, gegevens heeft verzameld over de aard van de aanvragers en de typen projecten. Het bestuur neemt de aanbeveling voor het regelmatig laten uitvoeren van een klanttevredenheidsonderzoek over.

Ik onderstreep het belang van het verzamelen van kengetallen en het uitvoeren van effect-evaluaties van de diverse regelingen van het fonds. Wat dat laatste betreft: het fonds zal in 2012 de regelingen evalueren die in de Mediawet zijn opgenomen, te weten de regelingen voor persorganen en voor onderzoek in het belang van de persbedrijfstaking. De tijdelijke subsidieregeling Persinnovatie en de Regeling voor Jonge Journalisten zullen in 2012 door het ministerie OCW worden geëvalueerd.

Conclusies

Ik ben van mening dat deze evaluatie van het functioneren van het Stimuleringsfonds voor de Pers in de periode 2006–2010 waardevolle informatie heeft opgeleverd over de wijze waarop het Stimuleringsfonds voor de Pers zijn wettelijke taken heeft uitgevoerd en over de opvattingen die daaromtrent leven bij de geraadpleegde stakeholders. De door de onderzoekers voorgestelde verbeterpunten beoordeel ik als nuttig en praktisch bruikbaar; mijn oordeel bij elk verbeterpunt heb ik hiervoor reeds gegeven.

De reactie van het bestuur van het Stimuleringsfonds voor de Pers op het rapport en met name op de voorgestelde verbeterpunten beschouw ik als constructief.

Ik zal erop toezien dat de verbeterpunten zo snel mogelijk worden geïmplementeerd. Dat zal niet alleen het doelmatig en doeltreffend functioneren van het fonds (verder) bevorderen, maar ook bijdragen aan het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de journalistieke nieuws- en informatievoorziening in ons land, de primaire taak van het Stimuleringsfonds voor de Pers en een punt van aanhoudende zorg voor de overheid.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart