Research voor Beleid
onderdeel van Panteia

Evaluatie van het Stimuleringsfonds voor de Pers

2006-2010

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW

Judith Zweers, Marleen de Kleijn, Natasha Stroeker

Projectnummer: B3903

Zoetermeer, 17 oktober 2011

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Het Ministerie van OCW heeft Research voor Beleid gevraagd de evaluatie uit te voeren van het Stimuleringsfonds voor de Pers. De evaluatie vindt plaats volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die elke vijf jaar een evaluatie vereist van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen.

De onderzoeksaanpak bestond uit een interne en een externe analyse. In het kader van de interne analyse heeft een dossierstudie plaatsgevonden en zijn interviews afgenomen met bestuur en bureau van het Fonds. Ook zijn er kengetallen opgesteld en in perspectief geplaatst door ze neer te zetten tegen uitkomsten van de cultuurfondsen. In de externe fase zijn (diepte)interviews gehouden met organisaties binnen de werkingssfeer van het Fonds, deskundigen, aanvragers (zowel gehonoreerde als niet-gehonoreerde aanvragen) en het Ministerie van OCW (MLB). Dit heeft geresulteerd in het voorliggende rapport.

Hierbij willen wij onze dank uitspreken aan alle gesprekspartners die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Tevens bedanken wij de begeleidingscommissie bestaande uit Nol Reijnders, Sander Baljé, Robert Oosterhuis en Edgar Lammertse (Ministerie van OCW) en Rick van Dijk (Stimuleringsfonds voor de Pers) voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

Namens het onderzoeksteam van Research voor Beleid,

Natasha Stroeker
Projectleider

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 7

Doeltreffendheid 9
Doelmatigheid 10
Verbeterpunten 10

1 Evaluatie Stimuleringsfonds voor de Pers 13

1.1 Stimuleringsfonds voor de Pers 13
1.2 Doel- en vraagstelling evaluatie 13
1.3 Toetsingskader: doeltreffendheid en doelmatigheid 14
1.4 Onderzoeksopzet 15
1.5 Leeswijzer 17

2 Taken: subsidieverlening en onderzoek 19

2.1 Subsidieverlening 19
2.2 Onderzoek, advies en overig 23

3 Interne organisatie en procedurele werkwijze 25

3.1 Interne organisatie 25
3.2 Procedures subsidieverlening 25

4 Beschouwing op intern functioneren 31

4.1 Aanvraag- en besluitvormingsprocedures 31
4.2 Taak- en rolverdeling bureau en bestuur 33
4.3 Bestuursmodel en samenstelling bestuur 34
4.4 Inschakelen adviseurs 35
4.5 Kengetallen 35

5 Sturing en beleidsvrijheid 39

5.1 Sturingsmogelijkheden van Ministerie van OCW 39
5.2 Sturingsmogelijkheden van het Fonds 40

6 Beschouwing op betekenis en positie 43

6.1 Beschouwing op doelstelling en taken 43
6.2 Opbrengsten subsidieregelingen 44
6.3 Opbrengsten onderzoek 47
6.4 Draagvlak, positie en ‘stijl’ 48

Bijlage 1 Toetsingskader 51

Bijlage 2 Checklist interne analyse 55

Bijlage 3 Checklists externe analyse 57

Bijlage 4 Overzicht respondenten 61

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Doel en opzet evaluatie

Het Ministerie van OCW heeft Research voor Beleid gevraagd de evaluatie uit te voeren van het Stimuleringsfonds voor de Pers. De evaluatie moet inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Fonds, in de periode 2006-2010.

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 tegen uitkomsten van een zestal cultuurfondsen. In de externe fase zijn (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 we met 24 partijen (buiten het Fonds zelf) gesproken (zie bijlage 4 voor het complete overzicht). Binnen de beperkingen van tijd en budget, hebben we 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.

Bevindingen op hoofdlijnen

Doel en taken

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. Daarnaast vervult het Fonds een stimulerende rol bij de modernisering en vernieuwing van het perslandschap.

Om dit te realiseren geeft het Fonds uitvoering aan twee taken. Ten eerste verleent het Fonds subsidie. In de periode 2006-2010 gaf het Fonds uitvoering aan de volgende regelingen:

- Subsidie voor afzonderlijke persorganen
- Subsidie voor onderzoek t.b.v. persbedrijfstak
- Tijdelijke subsidieregeling minderhedenbladen
- Tijdelijke subsidieregeling internet-informatieproducten
- Tijdelijke subsidieregeling Persinnovatie (vanaf 2010)
- Stimuleringsregeling Jonge Journalisten (vanaf 2010)

De tweede taak van het Fonds is het verrichten of doen verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers.

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

Intern functioneren

Het Fonds wordt geleid door een bestuur, dat wordt bijgestaan door een bureau. Zonder uitzondering zijn aanvragers lovend over de toegankelijkheid en deskundigheid van het bureau. Op de wijze van besluitvorming door het bestuur bestaat kritiek in het veld. Het is onvoldoende transparant hoe het bestuur tot zijn besluiten komt. Positief is dat het Fonds geen 'gemakkelijke trekloket' is, en dat de besluitvorming op zorgvuldige wijze plaatsvindt.

Vergelijking cultuurfondsen

Wanneer de werkwijze van het Fonds vergeleken wordt met een zestal cultuurfondsen[1], dan valt een aantal verschillen op. De bureaus van de cultuurfondsen hebben vaak een grotere rol in de besluitvorming, door het opstellen van preadviezen. Alle cultuurfondsen werken met externe adviescommissies. Het oordeel van de 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 Fonds liggen bijna al deze taken en verantwoordelijkheden bij het bestuur.
Bij deze vergelijking tussen het Stimuleringsfonds voor de Pers en de cultuurfondsen moet wel opgemerkt worden dat de verschillen groot zijn: het zijn fondsen in verschillende sectoren, en de cultuurfondsen zijn over het algemeen een stuk omvangrijker en beschikken over meer middelen. Niettemin is een vergelijking interessant, omdat het uitnodigt tot het opnieuw doordenken van bestaande regelingen en procedures.

Sturingsmogelijkheden Ministerie van OCW en Fonds

De wettelijke kaders van het Fonds worden primair gevormd door de Mediawet 2008, het Mediabesluit 2008, de Mediaregeling 2008 en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Op basis van dit wettelijke kader worden de financiële kaders bepaald door het Ministerie van OCW, door de hoogte van de subsidie aan het Fonds te bepalen en door goedkeuring te geven aan de begroting en jaarrekening van het Fonds. Het ministerie moet ook de subsidieregelingen van het Fonds goedkeuren. Binnen deze kaders heeft het Fonds beleidsvrijheid. Het Fonds neemt zelfstandig beslissingen over financiële steunverlening, en heeft hierin, ondanks vastliggende criteria, de nodige ruimte. Ook kan het Fonds subsidieplafonds per regeling vaststellen.

Draagvlak, positie en stijl

Het veld vindt de doelstelling van het Fonds relevant, maar er is veel discussie in het veld of het Fonds wel de juiste dingen doet. Het veld heeft behoefte aan een actievere opstelling van het Fonds, met meer lef. De stijl van het bestuur wordt ervaren als gesloten, inflexibel en afwachtend. Tegelijkertijd ziet het veld hier ook langzamerhand enige verandering in. Het Fonds zoekt de laatste tijd (grofweg vanaf 2010) meer toenadering tot het veld, door bijvoorbeeld initiatieven als de nieuwsbrief en het organiseren van symposia.

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

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid*: leiden de activiteiten van het Fonds tot realisatie van de doelstelling?*
De relevantie van het bestaan van Stimuleringsfonds voor de Pers wordt door alle gesproken partijen in het veld 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 initiatieven waarvan de aanvraag door het Fonds is afgewezen, vinden geen doorgang (9 van de 10 onderzochte aanvragen).

Naast bovenstaande indicatie van het belang van de middelen van het Fonds,komen uit de evaluatie ook indicaties dat de doeltreffendheid van het Fonds niet optimaal is. Dit heeft te maken met de opbrengsten van de projecten die wél subsidie ontvangen van het Fonds. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit onderzoek geen effectanalyse van de afzonderlijke subsidieregelingen behelsde.

Met name de opbrengsten van de tijdelijke subsidieregelingen (minderhedenbladen en internet-informatieproducten) zijn beperkt. De financiële steun blijkt in veel gevallen niet afdoende om de bladen en producten echt succesvol te kunnen laten voortbestaan. Voor de regeling afzonderlijke persorganen is het beeld positiever: de meerderheid van de gesteunde persorganen bestaan nog steeds (10 van de 13). Over de regeling Persinnovatie is door enkele respondenten opgemerkt dat de middelen te beperkt zijn om de sector daadwerkelijk innovatiever te maken, al zal dit pas vastgesteld kunnen worden na afloop van de regeling.

Meerdere partijen in het veld hebben opgemerkt dat tegenvallende resultaten van de steun van het Fonds te maken hebben met de hoogte en vorm van de toegekende subsidies. Het Fonds lijkt met kredieten en matching te kiezen voor een voorzichtige aanpak met weinig risico. Aangezien de precieze overwegingen die het bestuur bij deze besluitvorming hanteert niet bekend zijn (los van het algemene uitgangspunt dat in principe de kredietvorm wordt gekozen), is het lastig te stellen hoe deze werkwijze de doeltreffendheid van de subsidieverlening beïnvloedt.

Als we kijken naar de opbrengsten van de onderzoeken die worden gefinancierd, evenals de onderzoeken die het Fonds zelf entameert, kan gesteld worden dat het veld zelf weinig profijt zegt te hebben van deze onderzoeken: het helpt de sector niet te overleven. De gemene deler in veel kritiek is ‘interessant, maar weinig bruikbaar’. Er valt natuurlijk over te discussiëren wie hierin iets te verwijten is: maakt het Fonds de verkeerde keuzes voor onderzoek, of is het veld te weinig geïnteresseerd in onderzoek? Het blijft echter zo dat als het veld weinig profijt heeft van de onderzoeken, er geen optimale bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de centrale doelstelling van het Fonds.

Doelmatigheid

Doelmatigheid: *wordt het realiseren van de doelstelling bereikt met zo min mogelijk middelen?*
De subsidieverlening bij het Fonds wordt zeer secuur uitgevoerd. Het bestuur neemt besluiten over de aanvragen, en gaat hierbij niet over één nacht ijs. Uiteraard is het van belang zorgvuldig te werk te gaan, aangezien het om publieke middelen gaat. De andere kant is echter dat dit veel tijd kost. In het veld bestaat de indruk dat het bestuur soms 'te moeilijk doet', zeker als het om kleine bedragen gaat.

Een ander punt van aandacht wat betreft de doelmatigheid van het Fonds is het bestuursmodel, 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 bureau en bestuur efficiënter. Het is de overweging waard om de rol van het bureau te vergroten. Het veld heeft immers veel lof voor de expertise en deskundigheid van de medewerkers van het bureau, en wellicht kan hier dus meer gebruik van gemaakt worden. Een zwaardere rol van het bureau past ook beter bij de vrij 'zware' samenstelling van het bureau (twee directeuren en 1 fte aan administratief medewerkers). Ook de grote omvang (7) van het bestuur, waarbij alle leden van het bestuur zich buigen over alle aanvragen, roept de vraag op of dit niet efficiënter kan. Een suggestie uit het veld is te komen tot een taakverdeling binnen het bestuur, om zo de processen vlotter en efficiënter te laten verlopen.

Concluderend kan gesteld worden dat de doelmatigheid van het Fonds voor verbetering vatbaar lijkt, al willen we zeker ook wijzen op het belang van de huidige zorgvuldige en gedegen werkwijze.

Verbeterpunten

Vergroot transparantie subsidieverlening
Het eerste verbeterpunt betreft de transparantie over de subsidieverlening. Voor veel aanvragers die hun aanvraag afgewezen zagen zijn de redenen van afwijzing niet duidelijk. Aanvragers die wel steun van het Fonds ontvangen vragen zich af hoe het bestuur gekomen is tot het besluit van de hoogte van het subsidiebedrag en de verdeling uitkering/krediet. Met name dit laatste punt is veel genoemd, evenals dat het woord 'subsidie' als misleidend wordt ervaren. Het is daarom aan te bevelen dat het Fonds hier heldere regels voor opstelt, of in ieder geval helderder naar de aanvragers communiceert over de overwegingen achter het besluit. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat volledige transparantie lastig is, omdat zeer gedetailleerde beschrijvingen van de overwegingen van het bestuur bezwaarprocedures kunnen uitlokken. Het Fonds dient hier dus een goede middenweg in te vinden.

Heroverweeg het gekozen bestuursmodel
Het is aan te bevelen het gekozen bestuursmodel (en de daaruit voortvloeiende werkwijze en taakverdeling tussen bestuur en bureau) in heroverweging te nemen, aangezien dit de efficiëntie van de organisatie ten goede kan komen.

Heroverweeg omgang met regeling persorganen
Een van de voorwaarden voor honorering van projecten binnen de regeling persorganen is 'uitzicht op een positieve exploitatie binnen afzienbare termijn'. Het Fonds is van mening dat door dit criterium de aanvragers worden 'beschermd'. Het veld is echter 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 zijn voor de kans van slagen van de noodlijdende persorganen. Het is daarom aan te bevelen de omgang met deze regeling in heroverweging te nemen. In ieder geval moet helderder gemaakt worden hoe het bestuur komt tot een besluit voor krediet of uitkering én wel of geen matching.

Meer oog voor bruikbaarheid onderzoek
Er is veel kritiek uit het veld op de onderzoeken die het Fonds financieel steunt of zelf laat uitvoeren. De voornaamste kritiek is dat de bedrijfstak er weinig aan heeft en zich hierdoor dus niet gesteund voelt. Het is aan te bevelen dat het bestuur deze veel uitgesproken kritiek van het veld ter harte neemt en een andere weg inslaat. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld het inschakelen van adviseurs uit de praktijk die een oordeel geven over de bruikbaarheid van het onderzoek. Ook is het aan te bevelen meer te investeren in de 'landing' van de onderzoeksresultaten in de praktijk. Het Fonds zou werk kunnen maken van een positie als kennismakelaar. Tot slot is het van belang dat er een duidelijkere lijn in het onderzoek wordt aangebracht, om versnippering tegen te gaan.

Investeer in toenadering tot veld
Dit verbeterpunt betreft de opstelling van het bestuur. Het is aan te bevelen dat het bestuur meer toenadering zoekt tot het veld, om 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). Het Fonds zou bijvoorbeeld meer tegemoet kunnen komen aan behoeftes uit het veld, zoals de behoefte de kwaliteitsdiscussie over de pers te voeren (uiteraard binnen de wettelijke mogelijkheden hiervoor).
Daarnaast is het aan te bevelen (nog) meer aandacht te hebben voor communicatie met het veld. Het Fonds is hier ook al mee bezig, getuige de website, de symposia en de nieuwsbrief. Toch hebben wij in het veld de behoefte geconstateerd om op nog toegankelijkere wijze op de hoogte gehouden te worden van het verloop en uitkomsten van projecten die door het Fonds worden gesteund.
Tot slot zou het goed zijn als er ook iets verandert aan de stijl en houding van het bestuur. Een groot aantal respondenten heeft de behoefte geuit aan een bestuur dat meer gericht is op het veld en een opener opstelling heeft.

Verzamel meer kengetallen en voer effectevaluaties van de regelingen uit
Om meer zicht te krijgen in ondermeer het bereik van het Fonds, is het aan te bevelen dat het Fonds meer kengetallen verzamelt (bijvoorbeeld over 'type' aanvragers, aantallen 'nieuwkomers' etc.). Meer inzicht in het functioneren van het Fonds kan verkregen worden door een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Dit is aan te bevelen, aangezien dit tevens een manier is om toenadering tot het veld te zoeken. Tot slot kunnen de effecten van de afzonderlijke regelingen inzichtelijker gemaakt worden, door effectevaluaties te laten uitvoeren.

Bovenstaande aanbevelingen zijn deels bedoeld voor het Fonds, deels voor het Ministerie van OCW. Bij zaken waar de Mediawet 2008 voor gewijzigd zou moeten worden (bijvoorbeeld een ander bestuursmodel) heeft het ministerie het voortouw. Andere verbeterpunten kan het Fonds zelf binnen de huidige wet- en regelgeving uitvoeren.

1 Evaluatie Stimuleringsfonds voor de Pers

1.1 Stimuleringsfonds voor de Pers

In 1974 is het Bedrijfsfonds voor de Pers opgericht ter bescherming van de pluriformiteit van de pers in Nederland. Vanaf 1 januari 1988 functioneert het Fonds op basis van de Mediawet als een zelfstandig bestuursorgaan. Met ingang van 1 juli 2007 is de naam gewijzigd in Stimuleringsfonds voor de Pers.

Het Stimuleringsfonds voor de Pers (in het vervolg: het Fonds) heeft het volgende doel: **het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover van belang voor de informatie en opinievorming.** Daarnaast vervult het Fonds een stimulerende rol bij de modernisering en vernieuwing van het perslandschap.

Om dit te realiseren biedt het Fonds financiële steun aan persorganen en internetproducten. De steun van het Fonds aan persorganen is altijd van tijdelijke aard en kan alleen worden verstrekt aan persorganen die voldoen aan een aantal wettelijke voorwaarden. Ook voert het Fonds een aantal tijdelijke subsidieregelingen uit. Naast het verstrekken van subsidies, is het Fonds belast met het verrichten of doen verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers.

1.2 Doel- en vraagstelling evaluatie

Volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die van toepassing is op het Fonds moet elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal gestuurd worden ter beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. In dit kader vindt de evaluatie van het Fonds plaats.

De evaluatie moet een oordeel geven over de wijze waarop het Fonds in de periode 2006 – 2010 uitvoering heeft gegeven aan de instrumenten en regelingen en overige taken. Hierbij staan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Fonds centraal in de vorm van de volgende door het Ministerie van OCW geformuleerde onderzoeksvragen:

Doelmatigheid

- Zijn de interne organisatie en bedrijfsvoering van het Fonds adequaat?
  - Hoe worden aanvragen behandeld?
  - Hoe verloopt besluitvorming (over aanvragen)?
  - Welke rol spelen bureau en bestuur van het Fonds?
  - Welke rol spelen onafhankelijke deskundigen?
- Hoe oordelen stakeholders over het functioneren van het Fonds in termen van doelmatigheid?

Doeltreffendheid

- Heeft het Fonds zijn (wettelijke) taken goed vervuld?
- Geeft het Fonds uitvoering aan zijn doelstelling?
  - Wat zijn de resultaten van de besluiten die het Fonds neemt?
  - Leveren de gesteunde activiteiten – projecten, adviezen en onderzoeken- een bijdrage aan de doelstelling van het Fonds?
- Hoe oordelen stakeholders over het functioneren van het Fonds in termen van doeltreffendheid?

Verbeterpunten

- Zijn er punten voor verbetering, zowel voor het Fonds als voor het Ministerie van OCW?

In juni 2011 heeft de minister van OCW aangekondigd voornemens te zijn het Stimuleringsfonds voor de Pers samen te voegen met het Stimuleringsfonds Nederlands Culturele Mediaproducties. Aangezien dit buiten de evaluatieperiode (2006-2010) van dit onderzoek valt, is ervoor gekozen dit in deze evaluatie buiten beschouwing te laten.

1.3 Toetsingskader: doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor de evaluatie van het Fonds en de beantwoording van de onderzoeksvragen is een toetsingskader opgesteld. In het toetsingskader zijn elf onderwerpen uitgewerkt die aan bod komen in de evaluatie.

Tabel 1.1 Het toetsingskader in hoofdlijnen (uitgewerkte versie in bijlage 1)

Toetsingskader	Doelmatigheid	Doeltreffendheid
1. Missie, visie en beleid	✓	
2. Rolopvatting en taakuitvoering	✓	
3. Kwaliteit, evaluatie en verantwoording		✓
4. Opzet regelingen		✓
5. Aanvraagprocedure	✓	
6. Beoordelingsproces en honorering	✓	✓
7. Bezwaren	✓	✓
8. Andere activiteiten dan subsidieverlening	✓	✓
9. Financiën en middelen	✓	
10. Kengetallen benchmarking	✓	✓
11. Prestaties en bereik		✓

Hieronder geven we een beknopte uitwerking van de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid.

Doeltreffendheid*: leiden de activiteiten van het Fonds tot realisatie van de doelstelling?*
Centraal staat de vraag in hoeverre het Fonds een bijdrage weet te leveren aan het realiseren van zijn doelstelling.
Om een kwalitatief oordeel over de doeltreffendheid uit te kunnen spreken is het van belang de interne consistentie van de doelstelling, eventueel onderliggende subdoelstellingen en de uitwerking hiervan in activiteiten te analyseren. Welke redenatie gaat schuil achter

de gekozen activiteiten, waarom denkt het Fonds dat de doelen hiermee bereikt worden? En vormt de uitwerking van doelstelling tot activiteiten een logisch geheel?
Ook als blijkt dat er sprake is van interne consistentie, dan is het nog een tweede of de activiteiten ook daadwerkelijk tot de gewenste resultaten leiden. Een onderzoek dat in opdracht van het Fonds wordt uitgevoerd kan bijvoorbeeld goed aansluiten bij de doelstelling van het Fonds, maar als het vervolgens in de uitvoering mis loopt, dan is er geen bijdrage geleverd aan het realiseren van de doelstelling van het Fonds.
Als de activiteiten goed aansluiten bij de doelstelling én leiden tot de gewenste resultaten, dan is het plausibel dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de doelstelling.

Doelmatigheid: *wordt het realiseren van de doelstelling bereikt met zo min mogelijk middelen?*
Het gaat hier om de vraag hoe efficiënt het Fonds opereert. Het overheadpercentage geeft hier een indicatie van, maar het begrip kan breder opgevat worden door ook te kijken naar de wijze waarop het Fonds zijn taken uitvoert. Het gaat dan om de adequaatheid van de interne organisatie en de bedrijfsvoering: hoe zijn bijvoorbeeld de aanvraag- en toekenningsprocedures geregeld, hoe is de taakverdeling tussen bureau en bestuur, etc?

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit een interne en externe analyse. Hieronder wordt de inhoud van elke onderzoeksfase geschetst.

Interne analyse
In deze fase is door middel van dossierstudie en gesprekken met de verschillende geledingen van het Fonds inzicht verkregen in ondermeer het intern functioneren van het Fonds.

In de dossierstudie zijn de volgende stukken bestudeerd:
- Stimuleringsfonds voor de Pers, Beschrijving werkzaamheden en taakuitoefening 2006-2010 (in het vervolg: Feitenrelaas)
- Jaarverslagen Fonds (2006, 2007, 2008, 2009, 2010)
- Informatie website Fonds (o.a. wet- en regelgeving)
- Adviezen van het Fonds aan het Ministerie van OCW
- TNO, Evaluatie stimuleringsregeling bladen voor etnische en culturele minderheden en journalistieke internet informatieproducten
- Ecorys, Zicht op effectiviteit beleid. Evaluatieontwerpen beleidsinterventies cultuurdomein
- Ministerie van OCW, Beleidsdoorlichting artikel 15 Media
- Brieven Minister van OCW
  - Politiek en media, 18 januari 2005
  - Persbeleid, 30 september 2009
  - Persbeleid, 14 november 2008
  - Persbeleid, 12 december 2008

Er zijn interviews afgenomen met de voorzitter van het bestuur, de directie en twee medewerkers van het Fonds. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 4, de gehanteerde checklist voor deze interviews in bijlage 2.

In deze fase is bovendien een aantal kengetallen van het Fonds op een rij gezet. Hierbij is een vergelijking gemaakt met de kengetallen van een zestal cultuurfondsen[1]. Deze kengetallen maken onderdeel uit van de bevindingen van de Visitatiecommissie Cultuurfondsen en Sectorinstituten uit 2010.

Externe analyse

In deze fase is gesproken met verschillende stakeholders over het functioneren en de doeltreffendheid van het Fonds. Er is gesproken met de volgende partijen:

- NVJ, NDP Nieuwsmedia, NNP
- Onafhankelijke deskundigen (3)
- Ministerie van OCW
- Aanvragers van het Fonds: gehonoreerd en afgewezen

De keuze voor de onafhankelijke deskundigen is in overleg met de begeleidingscommissie gemaakt. Het was overigens niet mogelijk deskundigen te vinden die in het geheel geen bemoeienis met het Fonds hebben gehad. Voor twee van de drie deskundigen geldt dat ze in de evaluatieperiode ofwel betrokken waren bij aanvragen bij het Fonds en/of onderdeel hebben uitgemaakt van een adviescommissie van het Fonds.

Er zijn zeven interviews afgenomen met aanvragers die hun aanvraag gehonoreerd zagen en tien interviews met afgewezen aanvragers. De keuze met welke aanvragers een interview af te nemen is door Research voor Beleid gemaakt. Bij deze selectie is rekening gehouden met verschillende factoren:

- spreiding over de verschillende regelingen
- spreiding over de jaren (2006-2010)
- regionale spreiding
- spreiding in type aanvrager.

We kregen echter te maken met persorganen die niet langer bestaan en afwezigheid van respondenten door de vakantieperiode. We hebben daarom niet altijd vast kunnen houden aan onze eerste keuze.
Van de gehonoreerde aanvragen zijn bij het Fonds ook de bijbehorende dossiers bestudeerd.

Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 4, de gehanteerde checklists bij deze interviews in bijlage 3.

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

In totaal hebben we met 24 partijen (buiten het Fonds zelf) gesproken (zie bijlage 4 voor het complete overzicht). Binnen de beperkingen van tijd en budget, hebben we 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.

De bevindingen uit de interne en externe analyse zijn in samenhang geanalyseerd en hebben geresulteerd in de onderhavige rapportage.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een feitelijke weergave van de taken van het Fonds. In hoofdstuk 3 komen de interne organisatie en de feitelijke procedures bij subsidieverlening aan bod. Hoofdstuk 4 bestaat uit een beschouwing op het intern functioneren van het Fonds. Ook geven we een overzicht van een aantal kengetallen van het Fonds. Bovendien trekken we een vergelijking tussen de werkwijze en kengetallen van het Stimuleringsfonds voor de Pers en een zestal cultuurfondsen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de sturingsmogelijkheden van het Ministerie van OCW en van het Fonds zelf. Hoofdstuk 6 bestaat uit een beschouwing op de opbrengsten, betekenis en positie van het Fonds.

2 Taken: subsidieverlening en onderzoek

Het Fonds is volgens de Mediawet 2008 belast met drie taken:
1 Het verstrekken van subsidies
2 Het verrichten of doen verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers
3 De uitvoering van overige taken die zijn opgedragen bij of krachtens deze wet en andere wetten.

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.

In de nu volgende paragrafen wordt beschreven op welke wijze het Fonds invulling heeft gegeven aan taak 1 en 2 in de periode 2006-2010. Er zijn geen 'overige taken' opgedragen, dus taak 3 is niet aan de orde.

2.1 Subsidieverlening

Het Fonds is krachtens de Mediawet 2008 bevoegd om subsidie te verlenen in de vorm van kredieten, kredietfaciliteiten of uitkeringen aan door het Fonds goedgekeurde projecten. De mogelijkheden zijn als volgt:

- Subsidie aan afzonderlijke persorganen:
  - in de vorm van kredieten en kredietfaciliteiten ten behoeve van een project gericht op een rendabele exploitatie binnen een redelijke periode
  - in de vorm van een uitkering ten behoeve van een eenmalige reorganisatie van een persorgaan indien het project niet op doeltreffende wijze kan worden uitgevoerd met behulp van een krediet of kredietfaciliteit
  - in de vorm van kredieten of kredietfaciliteiten ten behoeve van het starten van de exploitatie van een persorgaan dat ten minste zes keer per week verschijnt
- Subsidie in de vorm van een uitkering voor gezamenlijke projecten van persorganen, gericht op structurele verbetering van de exploitatiepositie van die persorganen binnen een redelijke termijn;
- Subsidie in de vorm van een uitkering ten behoeve van organisatieonderzoek gericht op de structurele verbetering van de exploitatie van een persorgaan.
- Subsidie ten behoeve van onderzoek voor de persbedrijfstak als geheel.

Bij deze laatste subsidiemogelijkheid moet in het oog gehouden worden dat het hier gaat om onderzoek op grond van een aanvraag. Dit is een andere taak dan taak 2 van het Fonds: het verrichten of doen verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers. Deze taak komt in paragraaf 2.2 aan bod.

In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van het aantal behandelde aanvragen, aantal toegewezen aanvragen en de toegekende middelen, uitgesplitst per regeling. In het overzicht zijn ook de vier tijdelijke subsidieregelingen van het Fonds opgenomen.

Tabel 2.1 Overzicht aanvragen en toegekende middelen 2006-2010[1]

Subsidies	Aanvragen	Toegewe-zen	Honorings-percentage	Uitkeringen	Kredieten	**Totaal**
Persorganen	34	17	50%	1.105.127	741.858	1.846.985
Onderzoek	104	52	50%	4.156.659	1.108.638	5.265.297
Internet-informatieproducten	82	35	43%	2.037.824	1.639.159	3.676.983
Minderhedenbladen	35	7	20%	566.821	722.800	1.289.621
Persinnovatie	139	36	26%	6.184.035	-	6.184.035
Jonge Journalisten	54	54	100%	2.030.000	-	2.030.000

Hieronder gaan we in op de verschillende subsidies: voor persorganen, voor onderzoek en de tijdelijke subsidieregelingen.

2.1.1 Subsidie persorganen

Aanvragers die voor subsidieverlening aan een persorgaan in aanmerking willen komen moeten voldoen aan een aantal criteria. In de eerste plaats moet het blad passen binnen de doelstelling van het Fonds (het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming). In onderstaand kader zijn de voorwaarden te vinden waaraan persorganen moeten voldoen.

Voorwaarden persorganen[2]

- zij worden in Nederland uitgegeven en zijn bestemd voor het publiek in Nederland[3]
- zij bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningsvorming[4]
- zij worden geredigeerd door een zelfstandige redactie op basis van een statuut waarin de redactionele identiteit is neergelegd
- zij verschijnen regelmatig en ten minste maandelijks
- zij zijn voor iedereen verkrijgbaar
- zij worden verkrijgbaar gesteld tegen betaling
- zij worden niet uitgegeven door of vanwege de overheid
- zij worden niet uitgegeven of verspreid in samenhang met het lidmaatschap, donateurschap of deelnemerschap van een vereniging, kerkgenootschap of andere organisatie'.

Daarnaast is in de Mediawet 2008 per subsidiemogelijkheid een aantal criteria vastgelegd. Zo wordt bij een project gericht op rendabele exploitatie alleen subsidie toegekend als de continuïteit van het persorgaan in gevaar is en de noodzakelijke financiële middelen niet of niet afdoende op een andere wijze kunnen worden verkregen.

[1] De Persinnovatieregeling en de regeling Jonge Journalisten zijn van start gegaan in 2010.
[2] De werkingssfeer van het Fonds zal verruimd worden. Nu komen alleen betaalde en zelfstandige bladen voor steun van het Fonds in aanmerking. Straks komen ook gratis bladen en kranten die in concernverband verschijnen in aanmerking voor financiële hulp van het Fonds, zolang zij voldoen aan de wettelijke eisen die gelden voor steunverlening door het Fonds.
[3] Het kan gaan om uitgaven in de Nederlandse taal, maar ook om bladen in de taal van een minderheid.
[4] Bij 'in belangrijke mate' wordt gedacht aan 75% van de redactionele ruimte. Met 'gevarieerd deel' wordt bedoeld: betrekking hebbend op uiteenlopende sectoren van de samenleving.

In de periode 2006-2010 zijn 17 aanvragen toegekend en 17 aanvragen afgewezen (50% gehonoreerd). Zes aanvragen hadden betrekking op een organisatieonderzoek, de overige aanvragen waren gericht op rendabele exploitatie of een eenmalige reorganisatie. Hiermee was in totaal ruim 1,8 miljoen euro gemoeid. 60% van dit bedrag betrof een uitkering, 40% krediet.
Er zijn in de evaluatieperiode geen subsidies verleend voor het starten van de exploitatie van een persorgaan of voor gezamenlijke projecten van persorganen.

2.1.2 Subsidie onderzoek

Het Fonds geeft ondersteuning aan onderzoeksprojecten die de hele persbedrijfstak dienen. De belangrijkste voorwaarde is dat de probleemstelling van het onderzoek past binnen de doelstelling van het Fonds. Aan subsidietoewijzing is de verplichting gekoppeld dat de onderzoeksresultaten bekend worden gemaakt, zodat ze ten goede komen aan de hele persbedrijfstak.
In de periode 2006-2010 zijn 104 aanvragen voor onderzoeksprojecten door het bestuur behandeld, waarvan er 52 zijn toegekend (50% gehonoreerd). Aan deze projecten is bijna 5,3 miljoen euro toegekend. 79% van dit bedrag betrof een uitkering, 21% krediet.

2.1.3 Tijdelijke subsidieregelingen

Het Fonds heeft in de evaluatieperiode de volgende tijdelijke subsidieregeling uitgevoerd:
- De tijdelijke subsidieregeling voor minderhedenbladen en internet-informatieproducten (2002-2010)
- De tijdelijke subsidieregeling Persinnovatie (vanaf 2010)
- De stimuleringsregeling Jonge journalisten (vanaf 2010)

Minderhedenbladen
De subsidieregeling minderhedenbladen is in 2002 in het leven geroepen, omdat het Fonds knelpunten constateerde in de informatievoorziening van en voor minderheden. De regeling vertoont overeenkomsten met de ‘reguliere’ subsidieverlening aan persorganen, maar er zijn twee belangrijke verschillen:
- Ook startende bladen komen voor subsidieverlening in aanmerking.
- Ook bladen die een lagere dan een maandelijkse verschijningsfrequentie (maar tenminste een keer per kwartaal) hebben komen voor subsidieverlening in aanmerking.

De regeling is in 2008 geëvalueerd en op basis van de uitkomsten van deze evaluatie is de regeling aangepast.[1] De toewijzingscriteria zijn aangescherpt en als uitgangspunt is vastgesteld dat de subsidie in de vorm van een krediet wordt verleend. Het subsidieplafond is verlaagd van €700.000 naar €300.000.

In de periode 2006-2010 zijn 35 aanvragen behandeld en zeven minderhedenbladen hebben subsidie ontvangen (20% gehonoreerd), in totaal bijna 1,3 miljoen euro. 44% van dit bedrag is toegekend in de vorm van een uitkering, 56% in de vorm van krediet.

[1] TNO, Evaluatie stimuleringsregeling bladen voor etnische en culturele minderheden en journalistieke internet informatieproducten, 2008.

In 2011 is de regeling beëindigd. Primaire reden daarvoor vormde de tegenvallende opbrengsten van de regeling: van de in totaal zeventien gesteunde minderhedenbladen in de gehele subsidieperiode, bestonden er eind 2010 nog maar drie.

Internet-informatieproducten

Ook deze regeling is in juli 2002 van start gegaan. Het ging om een experimentele regeling voor journalistieke internet-informatieproducten, die door persbedrijven maar ook door andere bedrijven vervaardigd worden. Met deze producten moet vooral nieuws, achtergrondinformatie, analyse en commentaar gebracht worden, gericht op de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningvorming.

De regeling is in 2008 geëvalueerd.[1] Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie is de regeling in 2010 aangepast. Het subsidieplafond is verlaagd van €2.260.000 naar €450.000. De eisen aan het activiteitenplan in de aanvraag zijn aangescherpt. Ook is het uitgangspunt ingesteld dat de subsidie in de vorm van een krediet wordt verstrekt.

In de periode 2006-2010 is aan 35 projecten subsidie toegekend (43% gehonoreerd), in totaal bijna 3,7 miljoen euro. 55% van dit bedrag is toegekend in de vorm van een uitkering, 45% in de vorm van krediet.

Vanwege de grote overlap tussen deze regeling en de Persinnovatieregeling is de regeling internet-informatieproducten in 2011 beëindigd.

Persinnovatie

Deze tijdelijke subsidieregeling is in 2010 ingesteld naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Brinkman (zie kader). Doel van deze regeling is om innovatie in de pers en journalistiek te stimuleren door subsidie te geven aan innovatieve projecten die gericht zijn op journalistieke producten, diensten of werkwijzen. Projecten kunnen betrekking hebben op printmedia, audiovisuele media, internetproducten, mobiele dragers, of combinaties daarvan (crossmediale projecten). Einddoel van de regeling betreft een versterking van de relatie met het publiek.

Commissie Brinkman

In de aanvullende persbrief over innovatie en de pers van december 2008 gaf de toenmalige minister van OCW aan vanwege de noodzaak en urgentie van innovatie een onafhankelijke Tijdelijke Commissie Innovatie Pers te benoemen.[2] Deze werd in januari 2009 ingesteld onder leiding van Elco Brinkman.

De commissie presenteerde in 2009 een aantal aanbevelingen die door het kabinet vrijwel allemaal zijn overgenomen.[3] De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- 8 miljoen euro voor vernieuwende journalistieke projecten.
- 4 miljoen euro om zeker 60 jonge journalisten twee jaar in dienst te kunnen nemen.
- Onderzoek naar de rol en toekomst van persbureaus zoals het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) en de Geassocieerde Pers Diensten (GPD).
- Onderzoek naar reclamebestedingen in de hele mediasector.
- Meer samenwerking tussen pers en publieke omroep, vooral op het gebied van nieuwe media.

[1] Idem.
[2] Minister van OCW, Persbeleid, 12 december 2008.
[3] Adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers. De volgende editie, 23 juni 2009.

Het Ministerie van OCW heeft acht miljoen beschikbaar gesteld voor deze regeling. Ten minste 50% van het budget is gereserveerd voor activiteiten ten behoeve van lokale of regionale journalistiek.

In 2010 zijn in totaal 153 aanvragen ingediend, waarvan er 139 door het bestuur zijn behandeld. Er is bijna 6,2 miljoen euro toegewezen aan 36 projecten (26% gehonoreerd). Van de totale projectkosten is gemiddeld genomen een kwart door het Fonds gefinancierd. Dit komt neer op een gemiddeld subsidiebedrag van €171.838 . Van de toegewezen aanvragen was 44% afkomstig van internetbedrijven, 39% van de gedrukte pers.

Jonge journalisten
Ook deze regeling is in 2010 ingesteld. Het Ministerie van OCW heeft vier miljoen euro ter beschikking gesteld, om hiermee gedurende twee jaar (2010 en 2011) redacties in staat te stellen zestig jonge journalisten in dienst te nemen. De regeling heeft een tweeledig doel:

- Voorkomen dat een generatie jong afgestudeerde journalisten niet aan de slag komt vanwege de lastige situatie waarin veel printmedia zich bevinden
- Om met jong bloed in de redacties ook de innovatie van printmedia te bevorderen.

Het Fonds heeft de feitelijke uitvoering van deze regeling in handen gelegd van NDP Nieuwsmedia en de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ). De regeling is opengesteld voor alle dagbladen (betaald, gratis en specialistisch) en opinieweekbladen.
Inmiddels zijn er 54 plaatsen van jonge journalisten gefinancierd (100% gehonoreerd).

In 2010 is er een begin gemaakt met het ontwerpen van een jonge journalistenregeling voor de nieuwsbladpers. Deze regeling wordt gefinancierd uit de reguliere middelen van het Fonds. De regeling is in 2011 van start gegaan.

2.2 Onderzoek, advies en overig

De tweede taak van het Fonds vormt het verrichten of doen verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers. Het gaat hier dus niet om onderzoeksprojecten op grond van een aanvraag, maar om onderzoeken in opdracht van het Fonds zelf.

In de periode 2006-2010 zijn er in totaal 40 onderzoeksopdrachten aan externe partijen verstrekt. Hiermee was in totaal €1.850.947 gemoeid.

De onderzoeksopdrachten richten zich onder meer op perspectiefstudies voor kansrijk geachte projecten, het in kaart brengen van knelpunten in de lokale en regionale informatievoorziening, het zoeken naar kansrijke verdienmodellen en het laten doen van onderzoek dat een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de journalistiek. Eén van deze onderzoeken betreft de Nederlandse Nieuwsmonitor die tussen 2005 en 2010 werd uitgevoerd. De monitor omvat een wetenschappelijke inhoudsanalyse van mediaberichtgeving en heeft tot doel empirisch materiaal te bieden ten behoeve van reflectie en discussie over de kwaliteit van de journalistiek in Nederland.

De onderzoeken leiden in de regel tot een publicatie in de vorm van een onderzoeksrapport of een advies. Het Fonds kent hiertoe twee publicatiereeksen:

- de reeks *Studies* (rapporten die door of namens het Fonds zijn opgesteld of gefinancierd maar niet het standpunt van het bestuur weergeven)
- de reeks *Rapporten* (door het Fonds uitgebrachte adviezen die het standpunt van het bestuur wel weergeven).

Het Fonds brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan de minister of de staatssecretaris van OCW. Deze adviezen vloeien vaak voort uit onderzoek, en komen mede tot stand op basis van standpunten van organisaties uit alle geledingen van de bedrijfstak.

In de periode 2006-2010 zijn zeven adviezen uitgebracht. De meeste adviezen hadden betrekking op de noodzaak van innovatie en transformatie van de pers. Mede op basis van advies van het Fonds is de Tijdelijke Commissie Innovatie Pers (Commissie Brinkman) benoemd, waaruit de tijdelijke regeling Persinnovatie is voortgevloeid.

Nieuwsbrief

Verder verschijnt sinds het derde kwartaal van 2010 een nieuwsbrief (*'De nieuwe pers'*) in een oplage van 1.500 exemplaren. Hierin worden persinnovatie en het persbeleid belicht, en worden artikelen geplaatst over actuele ontwikkelingen in de pers en journalistiek. De nieuwsbrief is tot in 2011 in hard copy uitgegeven. Inmiddels wordt de nieuwsbrief alleen nog digitaal uitgegeven (via de website persinnovatie.nl).

Symposia

Het Fonds heeft in de periode 2006-2010 vier bijeenkomsten georganiseerd om de resultaten van uitgevoerde (onderzoeks) projecten bekend te maken. Ook worden expert meetings georganiseerd waarin voorlopige onderzoeksresultaten ter toetsing aan geïnterviewden en andere deskundigen uit de (pers)sector worden gepresenteerd.

Symposia

2006: seminar *'Platform for Publishers'*, doelgroep kleine zelfstandige uitgeverijen. Ruim 100 deelnemers

2007: internationale conferentie *'Press and Press Support in a Digital Age'*, doelgroep wetenschappers en beleidmakers. Circa 150 deelnemers.

2008: participatie in internationale conferentie *'Media4Me'*, over media voor culturele minderheden en de rol van lokale media hierbij.

2009: Seminar '*Innovatie in de Pers'*, presentatie bevindingen door bedrijven en onderzoekers.

Sponsoring

Het Fonds verstrekt in het kader van deze taak tot slot ook bijdragen in de vorm van sponsoring aan eenmalige of kortdurende projecten die verband houden met de doelstelling of de taakstelling van het Fonds of met het grondrecht van de uitingsvrijheid. Tegenprestatie vormt het vermelden van de naam van het Fonds bij het project. In de periode 2006-2010 zijn 24 sponsorverzoeken gehonoreerd. Vanwege een toename van het aantal sponsorverzoeken zijn in 2009 interne beleidsregels opgesteld en is vanaf 2011 een plafond ingesteld van €25.000 per halfjaar en €10.000 per verzoek.

Tabel 2.2 Invulling taak 2

Taak 2	Aantallen
Onderzoeksopdrachten	40
Sponsoring	24
Publicaties	21
Adviezen	7
Bijeenkomsten	4

3 Interne organisatie en procedurele werkwijze

In dit hoofdstuk gaan we allereerst kort in op de interne organisatie van het Fonds. Vervolgens komen de procedures bij subsidieverlening aan bod, vanaf de aanvraag tot afronding van het project.

3.1 Interne organisatie

Bestuur
Het Fonds wordt geleid door een bestuur, dat wordt bijgestaan door een bureau. Vóór inwerkingtreding van de Mediawet 2008 werden bestuursleden benoemd bij Koninklijk Besluit; thans worden de leden door de minister van OCW benoemd op grond van de Kaderwet ZBO. Het bestuur bestaat uit een voorzitter en zes andere leden. Ze worden benoemd voor een periode van vijf jaar met de mogelijkheid tot herbenoeming voor één aansluitende periode van vijf jaar. Drie leden van het huidige bestuur hebben momenteel langer zitting dan vijf jaar. Het bestuur vergadert in beginsel één keer in de maand.

Bureau
Op het bureau van het Fonds waren ten tijde van dit onderzoek vier medewerkers in vaste dienst werkzaam: een Algemeen directeur, een Operationeel directeur[1] (beide voltijds), en twee administratief medewerkers (beiden in deeltijd). Daarnaast was een tijdelijk projectmedewerker aangetrokken ten behoeve van de regeling Persinnovatie.

3.2 Procedures subsidieverlening

Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, is in de periode 2006-2010 sprake geweest van twee permanente subsidieregelingen (afzonderlijke persorganen en onderzoek ten behoeve van de persbedrijfstak) en vier tijdelijke subsidieregelingen (Minderhedenbladen, Internetinformatieproducten, Persinnovatie en Jonge Journalisten). De procedures van deze regelingen zijn in principe dezelfde, met uitzondering van de regeling Persinnovatie. In de volgende paragrafen maken we, indien relevant, onderscheid tussen:

- de reguliere procedure
- de procedure voor de regeling Persinnovatie.

Tot slot gaan we kort in op de uitvoering van de regeling Jonge Journalisten.

[1] In de evaluatieperiode 2006-2010 had de Operationeel directeur van het Fonds de functie van adjunct-directeur.

3.2.1 Aanvraagprocedure

Reguliere regelingen

Informeel contact voorafgaande aan aanvraag
De aanvrager kan via de website nagaan of het project in hoofdlijnen voldoet aan de criteria en dus in aanmerking kan komen voor subsidie. Overigens is in veel gevallen sprake van informeel contact tussen een van de directeuren van het bureau en de aanvrager voordat officieel een aanvraag wordt ingediend. In dit informele contact kunnen de voorwaarden en procedures nader worden toegelicht.

Opsturen aanvraagformulier en check op volledigheid
De aanvrager vult een aanvraagformulier op de website in, en verstuurt dit online. Het secretariaat voert een eerste controle uit op volledigheid van de aanvraag en maakt een (fysiek en digitaal) dossier aan. Het dossier wordt overhandigd aan de behandelaar van de aanvraag. Dit kan een tijdelijk projectmedewerker zijn, of één van de directeuren. De behandelaar gaat opnieuw na of de aanvraag volledig is.

Ontvangstbevestiging
Binnen een week na ontvangst van de aanvraag stuurt het secretariaat per e-mail een ontvangstbevestiging naar de aanvrager. Indien aanvullende stukken nodig zijn, wordt dit in de e-mail vermeld.

Regeling Persinnovatie
De aanvraagprocedure verloopt in grote lijnen op dezelfde wijze als bij de andere regelingen die door het Fonds worden uitgevoerd. Er is echter één groot verschil. Waar aanvragen voor de andere regelingen het gehele jaar door kunnen geschieden, vinden aanvragen voor Persinnovatie plaats in rondes. Dit betekent dat de aanvragen voor een ronde vóór een bepaalde datum binnen moeten zijn.

3.2.2 Beoordelingsprocedure

Reguliere procedure

Inhoudelijke voorbereiding
Indien de aanvraag twee weken vóór de eerstvolgende bestuursvergadering binnen is, wordt de aanvraag in deze vergadering behandeld. De behandelaar op het bureau schrijft een notitie met een samenvatting van de aanvraag. De notitie bevat ook antwoord op de vraag in hoeverre de aanvraag voldoet aan de criteria. Eventuele twijfels en andere aandachtspunten worden eveneens in de notitie opgenomen. Het betreft echter geen preadvies.

Beschikbaar stellen van de stukken
Het secretariaat plaatst alle stukken (het gehele dossier en de door het bureau opgestelde notitie) op een digitale omgeving die voor alle bestuursleden toegankelijk is. Uiterlijk een week voor de vergadering zijn alle stukken beschikbaar.

Bestuursvergadering
Alle bestuursleden bereiden alle te behandelen aanvragen voor met het oog op de bevordering van de interne consistentie van beslissingen en de betrokkenheid van alle bestuursleden bij de taakopdracht van het Fonds. Elke aanvraag wordt apart besproken, met de volgende mogelijke uitkomsten:

- het bestuur neemt een besluit;
- het bestuur heeft aanvullende vragen en houdt de aanvraag aan tot de volgende vergadering;
- het bestuur vindt dat zij over onvoldoende kennis beschikt om een afgewogen besluit te nemen en schakelt een extern deskundige in.[1] De keuze van de externe deskundige wordt van tevoren afgestemd met de aanvrager. Ook het ingewonnen advies wordt aan de aanvrager voorgelegd, zodat deze hierop kan reageren.

Subsidieplafonds
Sinds 2010 wordt jaarlijks per regeling een subsidieplafond vastgesteld. Aanvragen kunnen het hele jaar door worden ingediend totdat het bedrag van het subsidieplafond is bereikt.

Procedure Persinnovatie (eerste en tweede ronde)

Inhoudelijke voorbereiding en beschikbaar stellen van stukken is op dezelfde wijze verlopen als hierboven beschreven.

Bestuursvergadering
Evenals bij de reguliere aanvragen bereiden de bestuursleden *alle* te behandelen aanvragen voor. Elke aanvraag wordt in de bestuursvergadering op zijn eigen merites beoordeeld. Tegelijkertijd is ook sprake van een onderlinge afweging. Als er bijvoorbeeld sprake is van twee aanvragen die op elkaar lijken, dan wordt gekozen voor de beste van de twee aanvragen. Naar aanleiding van de vergadering beslist het bestuur welke aanvragen in ieder geval afvallen.

Advies van externe deskundigen
De overgebleven aanvragen worden door het bestuur voorgelegd aan een commissie van externe deskundigen. Hiertoe is een panel samengesteld met deskundigheid op verschillende terreinen: met uitgeefervaring, regionale omroep, etc. Aan deze deskundigen wordt een advies gevraagd over het innovatieve karakter van de aanvraag. Hiertoe krijgen zij, evenals het bestuur, toegang tot het gehele dossier in de digitale omgeving.

Evaluatie eerste en tweede ronde
Elke ronde is afgesloten met een evaluatie. Naar aanleiding van deze evaluaties is voorgesteld de derde ronde in 2011 op een aantal punten anders vorm te geven:

- aanvragen moeten betrekking hebben op minimaal twee van de vastgestelde thema's binnen de regeling; vaststellen van een maximumbedrag; en beperken projectduur tot 2 jaar
- eerst inwinnen advies van externe commissie en pas daarna bespreken

[1] Er is geen vaste lijst met externe adviseurs. In praktijk wordt meestal gebruik gemaakt van adviesbureaus op het terrein van financiën, organisatieadvies of communicatielogistiek.

Bestuursvergadering
Op de volgende bestuursvergadering worden de adviezen besproken en wordt een definitief besluit genomen. Het bestuur kan tot een besluit komen dat afwijkt van dat van de experts. Indien dit het geval is, ontvangen de ingeschakelde deskundigen een toelichting op het besluit van het bestuur.

3.2.3 Besluit en behandelingstermijn

In deze paragraaf wordt geen onderscheid gemaakt tussen de reguliere procedure en de procedure bij de Persinnovatieregeling, aangezien de procedures identiek zijn.

De aanvrager krijgt per e-mail bericht van het besluit (waarin de mogelijkheid wordt geboden telefonisch contact op te nemen voor een nadere toelichting), waarna een brief volgt. Hierin is op beknopte wijze (meestal in enkele regels) de overweging van het bestuur weergegeven. Een mededeling over de beschikking wordt gepubliceerd in de (digitale) Staatscourant en op de website van het Fonds.

Indien sprake is van een positieve beschikking, wordt de aanvrager in kennis gesteld van de voorwaarden die aan de beschikking worden verbonden voordat deze schriftelijk wordt verstuurd. Negatieve beschikkingen worden sinds 1 januari 2009 (na aanpassing van de Mediawet 2008 per deze datum) niet gepubliceerd; alleen de aanvrager krijgt de afwijzing te zien. Reden hiervan is dat deze informatie vertrouwelijk en concurrentiegevoelig kan zijn. Vóór aanpassing van de Mediawet 2008 werd de aanvragers de mogelijkheid geboden de aanvraag in te trekken om publicatie van een negatief besluit te voorkomen.

Het besluit van het bestuur over de aanvraag wordt binnen 13 weken na het indienen van de aanvraag schriftelijk meegedeeld.

3.2.4 Bezwaar- en beroepprocedures

De bezwaarprocedure verloopt conform de Wet Algemeen Bestuursrecht (AWB). Hierin is de rechtsgang bepaald die aanvragers kunnen volgens indien zij een beschikking van het Fonds willen aanvechten.
In een hoorzitting kan de aanvrager het bezwaar toelichten en eventueel nadere stukken indienen. De hoorzitting wordt bijgewoond door een delegatie van het bestuur en, indien nodig, door een onafhankelijk deskundige (bijvoorbeeld een jurist). De aanvrager kan tegen het besluit naar aanleiding van de hoorzitting in beroep gaan.

Indien de aanvrager het niet eens is met een besluit, vindt vaak eerst een gesprek plaats tussen de aanvrager en (een delegatie van) het bestuur. Een dergelijk gesprek kan aanleiding zijn voor het opnieuw agenderen van de aanvraag in de volgende vergadering, of voor indiening van een herziene aanvraag.

In 2006/2007 speelde een beroepszaak.[1] In 2010 was sprake van negen bezwaarschriften tegen besluiten in het kader van de regeling Persinnovatie, en één tegen een besluit in het kader van de regeling Minderhedenbladen. Laatstgenoemd bezwaar is vanwege te laat indienen van het bezwaar niet in behandeling genomen. Wat betreft de andere negen bezwaarschriften is in alle gevallen, na een hoorzitting, besloten het besluit te handhaven. In één geval heeft dat tot een beroep bij de rechtbank geleid.[2] Ten slotte is tegen een besluit tot stopzetting van een subsidie met succes bezwaar gemaakt. Na hoorzitting kreeg de uitgever de gelegenheid de uitgeverij te reorganiseren om daarmee uitzicht te behouden op een rendabele situatie.

3.2.5 Afronding

Van betalingsverplichting door het Fonds is pas sprake bij de vaststelling van de subsidie na afloop van het project. De subsidie wordt pas definitief vastgesteld op basis van de eindrapportage, die vrijwel altijd vergezeld dient te gaan van een controleverklaring. Uit deze rapportage blijkt of aan alle subsidievoorwaarden en –verplichtingen is voldaan.

Wanneer een aanvrager niet aan de voorwaarden kan voldoen, kan een verzoek tot wijziging van het project worden ingediend. Een wijziging wordt behandeld als ware het een nieuwe aanvraag, maar wel binnen de context van de oorspronkelijke aanvraag (het subsidiebedrag kan niet hoger worden). Het niet goedkeuren van tussentijdse rapportages of projectwijzigingen kan leiden tot stopzetting van de subsidie.

3.2.6 Uitvoering regeling Jonge Journalisten

De betrokkenheid van het Fonds bij de regeling Jonge Journalisten is erg beperkt. De gang van zaken wijkt ook af van de andere regelingen. De regeling is ontworpen door de NVJ en NDP Nieuwsmedia. De feitelijke uitvoering van de regeling is ter hand genomen door een paritaire Toewijzingscommissie van NDP Nieuwsmedia en de NVJ. De taak van het Fonds beperkt zich tot het beheren van het door de minister toegewezen budget en het betaalbaar stellen van bedragen aan de Toewijzingscommissie. Door het beheer van het budget heeft het Fonds dus wel een controlerende verantwoordelijkheid, maar er is verder geen inhoudelijke bemoeienis met de uitvoering van de regeling. Voor deze afstandelijke rol is gekozen om zelfs maar de schijn te vermijden dat de overheid zich zou bemoeien met de selectie en aanstelling van deze jonge journalisten.

---

[1] De rechtbank Amsterdam heeft in haar uitspraak van 31 mei 2007 het beroep gegrond verklaard en vernietigde het bestreden besluit op formele gronden. De overweging was dat de aanvrager ten tijde van de aanvraag nog geen rechtspersoonlijkheid bezat. Aangezien een subsidieaanvrager op grond van de Mediawet rechtspersoonlijkheid dient te hebben, kon volgens de rechtbank de aanvrager niet als belanghebbende aangemerkt worden en was er derhalve geen sprake van een aanvraag. Daardoor had het Fonds de aanvrager in het bestreden besluit ten onrechte ontvankelijk geacht in zijn bezwaar.

[2] Er is beroep aangetekend tegen de afwijzing, waarbij tevens om een voorlopige voorziening is gevraagd vanwege reeds gemaakte kosten. De rechter besloot dat niet was gebleken dat het Stimuleringsfonds, gelet op de grote mate van discretionaire ruimte – niet in redelijkheid had kunnen besluiten geen subsidie te verstrekken.

4 Beschouwing op intern functioneren

In hoofdstuk 3 is de procedurele werkwijze beschreven van het bureau wat betreft de subsidieregelingen. In dit hoofdstuk geven we een beschouwing op de werking van deze procedures in de praktijk: wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten? Ook geven we een overzicht van een aantal kengetallen van het Fonds. Zowel in de beschouwing op de procedures als bij de kengetallen trekken we een vergelijking met een zestal cultuurfondsen[1].

4.1 Aanvraag- en besluitvormingsprocedures

Contact met het bureau
Zonder uitzondering zijn de aanvragers lovend over de toegankelijkheid en deskundigheid van het bureau. Dit informele contact vooraf wordt door de aanvragers bijzonder gewaardeerd en heeft een belangrijke functie bij een efficiënte indiening van aanvragen. Zo kan een potentiële aanvrager een nog niet vastomlijnd idee bespreken met het bureau, om bijvoorbeeld na te gaan of dit voor subsidie in aanmerking zou kunnen komen. Ook kan het bureau toelichting geven op de meest in aanmerking komende regeling. Hierdoor worden kansloze aanvragen zo veel mogelijk voorkomen, evenals aanvragen die niet binnen de juiste regeling worden aangevraagd.

Bijna alle aanvragers hebben voorafgaand aan het indienen van de subsidieaanvraag een gesprek gehad met één of meer leden van het bureau. Allen geven aan dat dit gesprek bijzonder nuttig was voor het nader vormgeven van de subsidieaanvraag.

Potentieel nadelig effect hiervan is wel dat het informele contact soms onrealistische verwachtingen kan scheppen bij de aanvrager. Om deze reden nodigt het bureau de aanvrager niet uit tot het indienen van conceptaanvragen. In het verleden gebeurde dit wel, maar dit leidde tot onbegrip bij de aanvrager in geval van afwijzing door het bestuur.

Behandeling aanvragen
Het Fonds gaat zorgvuldig om met de aanvragen die binnen komen. De aanvragers ontvangen tijdig een ontvangstbevestiging, en krijgen bij ontbrekende informatie de gelegenheid deze alsnog aan te vullen. Vervolgens zijn er duidelijke procedures voor de voorbereiding van de aanvraag door het bureau, de behandeling in het bestuur en de afhandeling van de uitkomsten hiervan.

Ook de inhoudelijke afweging gebeurt op zorgvuldige wijze. Uit de bestudeerde dossiers van gehonoreerde aanvragen ontstaat een beeld van een bestuur dat niet over één nacht ijs gaat bij het behandelen van een aanvraag. Vaak stelt het bestuur aanvullende vragen en volgt een gesprek met de aanvrager of een gewijzigd voorstel. Als het bestuur besluit tot toekenning, wordt zelden het gevraagde bedrag toegekend. In veel gevallen wordt eerst nagegaan welk deel van het gevraagde bedrag subsidiabel is. Vaak vindt het bestuur dat sprake moet zijn van matching van gelden: de aanvrager moet ook elders financiering voor het project vinden. Dit is gebaseerd op indrukken uit dossierstudies en uit gesprekken met

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

aanvragers. Het onderzoeksteam beschikt niet over overzichten met aangevraagde en toegekende bedragen. Alleen van de regeling Persinnovatie beschikken we wel over een dergelijk overzicht. Dit overzicht bevestigt bovenstaande constateringen.

Tabel 4.1 Subsidiebedragen regeling Persinnovatie

	Eerste ronde	Tweede ronde
Gemiddeld totaal benodigde bedrag	910.951,-	423.223,-
Gemiddeld gevraagd subsidiebedrag	594.221,-	251.689,-
Gemiddeld toegewezen subsidiebedrag	216.096,-	140.219,-

Er lijkt dus sprake te zijn van een zorgvuldige en gedegen afweging. Er wordt voorzichtig omgesprongen met overheidsgeld. Het Fonds is zeker geen gemakkelijk 'trekloket'.
Nadeel hiervan is wel dat aanvragers nogal eens nieuwe versies moeten schrijven van de aanvraag, extra vragen moeten beantwoorden, of in gesprek moeten gaan met het bestuur over de aanvraag. Dit wordt door sommige aanvragers als ingewikkeld en inefficiënt gezien. In het veld bestaat de indruk dat het bestuur soms 'te moeilijk doet', zeker als het om kleine bedragen gaat.

Transparantie besluitvorming
Het is de aanvragers niet altijd duidelijk wat nu eigenlijk de criteria zijn op basis waarvan het bestuur tot een besluit komt. Er zijn voor elke regeling weliswaar heldere criteria, maar veel aanvragers hebben de indruk dat achter deze criteria nog andere voorwaarden schuil gaan die nergens vastgelegd, en dus voor de aanvrager onbekend, zijn.

Een voorbeeld hiervan is de regeling Persinnovatie. In de eerste ronde heeft het bestuur bij subsidietoewijzing het matchingprincipe (50%) toegepast vanwege het belang dat de aanvrager zelf heeft bij de uitvoering van het project. Dit kwam voor veel aanvragers als een verrassing.[1]

Ditzelfde geldt voor de hoogte van het bedrag en de samenstelling hiervan. Het is niet helder op basis van welke overwegingen het bestuur besluit over wat subsidiabel is, wanneer sprake moet zijn van matching van gelden en op welke wijze het besluit tot stand komt van het deel dat als krediet dan wel als uitkering wordt toegezegd. Hiermee is niet gezegd dat het bestuur verkeerde afwegingen maakt. Het is alleen niet duidelijk welke criteria worden gehanteerd.
Het Fonds heeft zelf ook al eerder onderkend dat de criteria op basis waarvan het Fonds beslist om tot uitkering of krediet te komen niet altijd als helder worden ervaren. In 2010 is daarom een extern bureau ingeschakeld om hier heldere criteria voor te ontwikkelen.

Verder valt op dat voor veel aanvragers die hun aanvraag afgewezen zagen, de redenen van afwijzing niet duidelijk zijn. Deze redenen worden in de regel zeer beknopt weergegeven, bijvoorbeeld dat het project niet innovatief genoeg is. Verdere toelichting ontbreekt. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat volledige transparantie over redenen van afwij-

[1] Het matchingsprincipe vormde een vertaling van een bepaling in de regeling. Dat deze bepaling toegepast zou worden in de vorm van 50% matching was niet bekend gemaakt. Naar aanleiding hiervan is actie ondernomen: in de tweede ronde is expliciet gecommuniceerd over het matchingsprincipe. In de derde ronde is het opgenomen in de regeling.

zing lastig is, omdat zeer gedetailleerde beschrijvingen van de overwegingen van het bestuur bezwaarprocedures kunnen uitlokken.

Communicatie
De communicatie tussen het bestuur en de aanvrager lijkt niet altijd optimaal te verlopen. Wij concluderen dit op basis van diverse gesprekken met aanvragers. Soms vindt naar aanleiding van een aanvraag een gesprek plaats, waarin verwachtingen lijken te worden gewekt die later niet waargemaakt worden. Over de oorzaak hiervan kunnen wij geen uitspraak doen, aangezien dit niet alleen bij het bestuur, maar ook bij de aanvrager zelf zou kunnen liggen. Wel concluderen wij dat dit een aandachtspunt is.

Verder is ons gebleken dat soms verwachtingen worden gewekt naar aanleiding van een positief besluit: de aanvrager krijgt telefonisch bericht van toekenning van de subsidie, maar begrijpt pas uit de schriftelijke bevestiging hiervan dat het om een krediet in plaats van een uitkering gaat. Wellicht is het gebruik van het begrip ‘subsidie’ hier mede debet aan. Het Fonds bedoelt met een subsidie steun die zowel de vorm van een krediet als van een uitkering kan krijgen. Veel aanvragers gaan ervan uit dat het begrip ‘subsidie’ staat voor ‘uitkering’. Het besluit dat de subsidie als krediet wordt uitbetaald komt niet zelden als verrassing – soms ook omdat in de aanvaag expliciet was aangegeven dat een krediet niet gewenst is. Overigens hanteert het Fonds sinds 2010 een quick scan (op de webiste) en aanvraagformulieren waarin expliciet wordt aangegeven dat er zowel sprake kan zijn van een krediet als van een uitkering.

Al met al kan dus gesteld worden dat de besluitvorming door het bestuur secuur en gedegen is, maar dat de communicatie hierover volgens de aanvragers voor verbetering vatbaar is.

4.2 Taak- en rolverdeling bureau en bestuur

Bij het Fonds heeft het bestuur een belangrijke inhoudelijke rol. Het bureau bereidt de aanvragen weliswaar voor door middel van een samenvatting van de aanvraag en een aantal aandachtspunten, maar de betrokkenheid van het bureau in de beoordelingsprocedure is beperkt. Zo worden er bijvoorbeeld geen preadviezen opgesteld. Overigens is dit in het verleden meerdere malen overwogen. Hier is niet voor gekozen omdat dit binnen het huidige bestuursmodel problematisch zou kunnen zijn. Het bestuur is immers het hoogste en beslissende orgaan van het Fonds. Het bureau heeft een ondersteunende functie. Het opstellen van preadviezen staat hiermee op gespannen voet.

Ter vergelijking is in onderstaand kader het verloop van de beoordelingsprocedure bij cultuurfondsen weergegeven.

Beoordelingsprocedure cultuurfondsen
In de beoordelingsprocedure werken alle cultuurfondsen met externe adviescommissies. Het bureau stelt preadviezen op en deze worden voorgelegd aan de commissies. De commissie brengt een advies uit. In veel gevallen neemt de directie de adviezen van de commissies over. Bij verschil van mening kan de directeur in overleg treden met de adviescommissie. Overigens komt dit laatste bij de meeste fondsen slechts incidenteel voor. De eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming ligt bij het bestuur/de raad van toezicht, maar zij mengen zich slechts in zeer beperkte mate in de gehele besluitvormingsprocedure.

Het is de overweging waard om de rol van het bureau te vergroten. Het veld heeft immers veel lof voor de expertise en deskundigheid van de medewerkers van het bureau, en wellicht kan hier dus meer gebruik van gemaakt worden. Een zwaardere rol van het bureau past ook beter bij de vrij 'zware' samenstelling van het bureau (twee directeuren en 1 fte aan administratief medewerkers). Een andere rol voor het bureau vraagt om een herziening van het gehele bestuursmodel. Bij een dergelijke overweging is het dus van belang alle aspecten van het huidige bestuursmodel onder de loep te nemen (dus ook de positie en werkwijze van het bestuur en eventuele inzet van adviescommissies).

4.3 Bestuursmodel en samenstelling bestuur

Het Fonds kent een relatief omvangrijk bestuur[1] dat verantwoordelijk is voor de besluitvorming van het Fonds. Dit bestuursmodel verschilt duidelijk van de cultuurfondsen. De meeste cultuurfondsen zijn inmiddels overgegaan op een Raad van Toezichtmodel, waarbij het bureau meer verantwoordelijkheid heeft in besluitvorming en voorbereiding van aanvragen, en een Raad van Toezicht minder inhoudelijk bij de aanvragen betrokken is en meer op afstand staat.

Met een (eenmalig verlengbare) termijn van vijf jaar is de maximale termijn van bestuursleden van het Fonds tien jaar. Een lange zittingstermijn heeft voor- en nadelen. Voordeel is een grote mate van continuïteit binnen de organisatie. Potentiële keerzijde is een gebrek aan dynamiek. Van de zeven huidige bestuursleden heeft de minderheid (drie leden) langer dan vijf jaar zitting in het bestuur. De voorzitter en de vice-voorzitter zitten inmiddels ruim acht respectievelijk negen jaar in het bestuur.

Ons is opgevallen dat sprake lijkt te zijn van een kloof tussen enerzijds het veld en anderzijds het bestuur van het Fonds. Er is vanuit het veld veel kritiek op de grote omvang van het bestuur, dat te weinig praktische kennis van het veld zou hebben en teveel gericht zou zijn op onderzoek. Ook is er kritiek op de lange zittingstermijnen van bestuursleden. Vanuit het veld is de suggestie gedaan het bestuur efficiënter te laten opereren door een taakverdeling binnen het bestuur aan te brengen, waarbij een splitsing plaatsvindt in bestuurlijke taken, adviserings- en lobbytaken, en beoordelingstaken.

[1] De omvang van het bestuur (zeven leden) is vastgelegd in de Mediawet 2008. Het Fonds en het Ministerie hebben in overleg besloten tot aanpassing van de Mediawet 2008 op dit punt naar maximaal zeven leden. Tot op heden werd er door het Ministerie op aangedrongen om openstaande vacatures in het bestuur te vervullen in verband met de rechtsgeldigheid van besluiten. Door een maximum te stellen aan het aantal bestuursleden, vervalt dit bezwaar en kan het feitelijke aantal bestuursleden verlaagd worden.

Ten slotte willen we kort even stil staan bij de wijze waarop het bestuur omgaat met potentiële belangenverstrengeling. Dit is een onderwerp dat in de cultuursector, waar veel gebruik wordt gemaakt van beoordeling van aanvragen door *peers*, de afgelopen jaren sterk in de belangstelling staat. Bij het Fonds speelt het in mindere mate, omdat het bestuur op afstand van het veld staat.
Eventuele belangenverstrengeling werd bij het Fonds tot voor kort voorkomen door bij behandeling van een aanvraag waar een bestuurslid belang bij kon hebben, het bestuurslid niet deel te laten nemen aan de bespreking en besluitvorming (het bestuurslid wachtte op de gang). Momenteel wordt zo gewerkt dat het bestuurslid in een dergelijk geval ook niet betrokken is bij de behandeling van andere aanvragen die in dezelfde periode worden behandeld. Deze werkwijze zal in het bestuursreglement vastgelegd worden.

4.4 Inschakelen adviseurs

Er zijn geen vaste procedures of regels voor het inzetten van adviseurs bij de besluitvorming. Adviseurs worden ingezet al naar gelang de behoefte van het bestuur.

Bij de regeling Persinnovatie is in meer structurele zin gebruik gemaakt van adviseurs, door een panel van externe deskundigen in te zetten. De adviezen die deze externen uitbrengen, zijn niet terug te vinden in het uiteindelijke besluit dat naar de aanvrager wordt gecommuniceerd. Het blijft dus onduidelijk welk advies door de externe deskundigen is uitgebracht, en op welke wijze dit wel of niet terug te vinden is in het uiteindelijke besluit van het bestuur.

Wanneer we de omgang met de adviescommissie vergelijken met de cultuurfondsen (zie kader in paragraaf 4.2), dan valt een groot verschil op. Bij het Stimuleringsfonds voor de Pers telt het externe advies weliswaar zwaar, maar maakt het bestuur duidelijk een geheel eigen afweging waarbij het uiteindelijke besluit kan afwijken van het advies. Volgens het Fonds is dit bij een aantal aanvragen ook gebeurd.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat in de startfase van de regeling persinnovatie onduidelijkheid is ontstaan over de rol van de adviescommissie: in de eerste ronde zijn er aanvragen door het bestuur toegewezen die door de adviescommissie waren afgewezen zonder dat hierbij afstemming met de adviescommissie heeft plaatsgevonden. De adviseurs voelden zich hierdoor niet erg serieus genomen door het Fonds. Hierbij past de kanttekening dat de adviseurs slechts adviseerden op één onderdeel van de projecten, namelijk het innovatieve karakter. Verder is van te voren duidelijk gemaakt aan de adviseurs dat het bestuur een eigenstandige afweging zou maken op basis van het journalistieke én het innovatieve karakter. Wel is het zo dat het Fonds verzuimd heeft aan de adviseurs mede te delen, in welke gevallen van het advies van de experts is afgeweken. Dat is in de tweede en de derde ronde wel gedaan.

4.5 Kengetallen

In tabel 4.2 is een aantal kengetallen van het Fonds voor de periode 2006-2010 op een rij gezet. Hieronder geven we een toelichting op deze kengetallen en trekken daarnaast een vergelijking met de kengetallen van een aantal cultuurfondsen. Deze kengetallen maken onderdeel uit van de bevindingen van de Visitatiecommissie Cultuurfondsen en Sectorinstituten, die in 2010 is ingesteld door het Ministerie van OCW. Bij deze vergelijking tussen het Stimu-

leringsfonds voor de Pers en de cultuurfondsen moet wel opgemerkt worden dat de verschillen groot zijn, met name in omvang. Het aantal aanvragen lag bij de cultuurfondsen in 2009 tussen de 500 en 3000, het aantal fte varieerde van vijf tot vijftig en de subsidie van OCW van ruim vier miljoen tot bijna veertig miljoen. Zoals te zien is in tabel 4.2 liggen deze getallen bij het Stimuleringsfonds voor de Pers in de meeste gevallen aanmerkelijk lager.

Tabel 4.2 Kengetallen Stimuleringsfonds voor de Pers

Kengetallen	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal baten	421.999	379.718	351.326	1.221.622	12.467.139
Subsidie OCW	0	0	0	1.000.000	12.300.000
Totaal lasten[1]	1.867.146	3.227.250	1.632.069	4.842.717	7.129.448
Uitkeringen + kredieten[2]	1.715.013	3.418.841	838.423	4.858.039	11.436.605[3]
Eigen vermogen	8.939.939	6.092.407	4.811.664	1.190.569	8.919.350
Overhead (apparaatskosten)[4]	515.172	481.261	500.985	618.718	654.054
Overheadpercentage	28%	15%	31%	13%	9%
Aantal fte	2,5	2,8	3,4	3,7	4,1
Solvabiliteit	66%	50%	49%	17%	60%
Liquiditeitsratio	5,6	4,0	4,5	1,2	2,5
Aantal aanvragen	47	49	49	73	191[5]
Aantal honoreringen	19	28	9	30	62
Honoreringspercentage	40%	57%	18%	41%	32%
Bezwaar- en beroepschriften	1				11

Baten

Omdat het Fonds voldoende eigen middelen had, heeft het jaren zonder overheidsfinanciering gefunctioneerd. In de Persbrief van november 2008 heeft het kabinet laten weten de subsidie aan het Fonds weer te starten vanwege het afnemend vermogen van het Fonds. In 2009 ontving het Fonds 1 miljoen euro en vanaf 2010 ontvangt het Fonds 2,3 miljoen euro per jaar. In 2010 is bovendien 8 miljoen euro beschikbaar gekomen voor de Persinnovatieregeling en 2 miljoen euro voor de regeling Jonge Journalisten.
Naast de subsidie van het Ministerie van OCW bestaan de baten van het Fonds uit interestbaten.

Lasten

De lasten van het Fonds zijn onder te verdelen in:

- subsidies in de vorm van uitkeringen
- voorziening kredietverlening
- onderzoekskosten
- apparaatskosten.

[1] De grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zijn in 2010 gewijzigd ten opzichte van 2009. De toegekende subsidies worden toegerekend aan het jaar waar zij betrekking op hebben en niet volledig als last genomen in het jaar waarin de subsidies zijn toegekend.
[2] Deze bedragen zijn gebaseerd op het feitenrelaas t.b.v. de evaluatie.
[3] Inclusief jonge journalisten en persinnovatie.
[4] Dit is inclusief vergoedingen voor adviseurs. Ook bij de cultuurfondsen worden deze kosten meegenomen in de overhead.
[5] In aantal aanvragen en aantal honoreringen 2010 is de regeling Jonge Journalisten geteld als één aanvraag en één honorering.

Daarnaast waren er in 2009 en 2010 voorbereidings- en uitvoeringskosten van de nieuwe tijdelijke regelingen (Persinnovatie en Jonge Journalisten).

Wanneer alle uitkeringen en kredieten voor de periode 2006-2010 bij elkaar worden opgeteld, komt dit uit op een totaal van €22.241.625. Het totaal van de uitkeringen over deze jaren bedraagt €18.050.466, wat neerkomt op 81% van het totaal. Het bedrag dat in de periode 2006-2010 is afgelost op de uitstaande kredieten is € 779.266,25 (dat is 19% van het totale bedrag van uitstaande kredieten).

In de tabel is te zien dat de lasten in de jaren 2006 tot en met 2009 veel hoger lagen dan de baten, wat resulteert in een negatief resultaat.

Overhead

Het overheadpercentage is berekend door de apparaatskosten te delen door de totale lasten. De apparaatskosten zijn onderverdeeld in bestuurskosten, personeelskosten, bureaukosten en algemene kosten. De personeelskosten vormen ieder jaar de grootste last, ongeveer de helft van de totale apparaatskosten.
Zoals te zien in de tabel fluctueert het overheadpercentage tussen de 9% en 31%. Deze fluctuaties zijn vooral te wijten aan de fluctuaties in het budget voor de subsidieregelingen. De apparaatskosten blijven redelijk stabiel.
Wellicht kan de overhead verlaagd worden, door wijzigingen aan te brengen in de werkwijze van en taakverdeling tussen bureau en bestuur (zie paragraaf 4.2 en 4.3).

Solvabiliteit

Voor de solvabiliteit hanteren we, in navolging van de Algemene Rekenkamer in 2000 en het CBS, de definitie waarbij het eigen vermogen uitgedrukt wordt als percentage van het balanstotaal. De solvabiliteit van het Fonds varieert tussen de 17% en 66%. In 2006 is de solvabiliteit vrij hoog, maar deze daalt vanwege een dalend eigen vermogen en stijgt weer in 2010 door de extra middelen ten behoeve van de tijdelijke subsidieregelingen.
De Visitatiecommissie van de Cultuurfondsen heeft de volgende norm voor de solvabiliteit gehanteerd: minimaal 10% en maximaal 50%.[1] Niet alle cultuurfondsen voldeden aan deze norm. De solvabiliteit liep uiteen van 9% tot 64%. Het Fonds zit nooit onder de norm, maar overschrijdt deze wel in 2006 en 2010.

Liquiditeit

De liquiditeit, de verhouding tussen vlottende activa (o.a. vorderingen en liquide middelen) en vlottende passiva, geeft aan in welke mate een organisatie aan de kortlopende verplichtingen kan voldoen. Met een liquiditeitsratio hoger dan 1,0 kan een organisatie in principe aan alle korte termijn verplichtingen voldoen. De liquiditeitsratio van het Fonds zit tussen de 1,2 en 5,6 en is daarmee goed in staat aan de kortlopende verplichtingen te voldoen.
Ter vergelijking: de liquiditeit van de cultuurfondsen lag tussen de 1,28 en 2,97.

[1] Deze norm is afkomstig uit een brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer in 2005. In deze brief worden contouren geschetst van de gewenste governance in het onderwijs. De minimumgrens voor solvabiliteit is in de brief op 10% gesteld, de maximumgrens op 50%.

Aanvragen, honoreringen en bezwaren

Het aantal aanvragen van het Fonds ligt de eerste jaren net onder de 50 en neemt daarna toe. Het relatief hoge aantal aanvragen in 2010 is met name toe te schrijven aan de 139 aanvragen voor de Persinnovatieregeling.

Het honoreringspercentage varieert van 18% tot 57%. Dit ligt redelijk in lijn met de honoreringspercentages van de cultuurfondsen, die liggen tussen 28% tot 58%.

Het Fonds heeft in de periode 2006-2010 te maken gehad met twaalf bezwaarschriften, waarvan negen in het kader van de Persinnovatieregeling. Uitgedrukt als percentage op het totaal aantal aanvragen (409) is dit 3%. Ook dit ligt in lijn met het percentage bezwaren waarmee de cultuurfondsen te maken hadden (tussen 1,5% en 6,5%).

Tot slot

In vergelijking met de cultuurfondsen valt tot slot op dat de cultuurfondsen meer kengetallen verzamelen dan het Stimuleringsfonds voor de Pers. Zo is bij de cultuurfondsen bekend welk gedeelte van de aanvragers 'nieuwkomers' zijn, welk gedeelte herziene aanvragen betreft, wat de gemiddelde bijdrage van het Fonds aan de projectkosten is en wat de gemiddelde behandeltermijn is[1]. Ook wordt informatie bijgehouden over de regionale spreiding van de aanvragen. De helft van de fondsen heeft ook een klanttevredenheidsonderzoek onder hun aanvragers laten uitvoeren, wat de nodige informatie oplevert over de waardering voor het Fonds.
Bij het Stimuleringsfonds voor de Pers zijn deze kengetallen niet bekend. Van de tijdelijke subsidieregelingen die intern of extern zijn geëvalueerd zijn overigens wel meer kengetallen beschikbaar.

[1] De gemiddelde behandeltermijn van het Fonds is niet bekend, wel dat er binnen dertien weken over een aanvraag wordt beslist. De cultuurfondsen kennen de verplichting dat minimaal 90% van de aanvragen binnen drie maanden na ontvangst moet zijn afgehandeld. In de praktijk komt dit in het snelste geval neer op een gemiddelde behandeltermijn van 27 dagen. Het minst snelle cultuurfonds beslist bij 81% van de aanvragen binnen 3 maanden.

5 Sturing en beleidsvrijheid

Het Fonds opereert binnen de grenzen van de Mediawet 2008 en de regelingen die hierin zijn vastgelegd. Welke mogelijkheden heeft het Fonds om zelf te sturen, zowel binnen goedgekeurde projecten, als op het niveau van de regelingen? En: welke bredere mogelijkheden heeft het Fonds om onderwerpen te agenderen? Allereerst gaan we in op de sturingsmogelijkheden van het Ministerie van OCW.

5.1 Sturingsmogelijkheden van Ministerie van OCW

Het uitgangspunt van het persbeleid van het Ministerie van OCW is terughoudendheid: de vrijheid van meningsuiting staat bovenaan, de overheid bemoeit zich niet met de inhoud. De overheid biedt financiële steun aan persorganen, maar doordat dit via het Fonds gebeurt, houdt de overheid zich wel op afstand. Wel is het zo dat de kaders waarbinnen dit gebeurt door de wetgever en het Ministerie van OCW worden bepaald.

In de eerste plaats zijn de kaders in de Mediawet 2008 vastgelegd. In deze wet zijn de doelstelling, de taken en de subsidiecriteria van het Fonds vastgelegd. Ook zijn de regels voor de omvang en samenstelling van het bestuur vastgelegd, evenals de wijze van besluitvorming door het bestuur. Bovendien is vastgelegd over welke 'vrijheden' het Fonds beschikt. Zo kan het Fonds ieder jaar subsidieplafonds vaststellen. En krachtens een Algemene maatregel van bestuur (Mediabesluit 2008) kunnen regels worden gesteld over ondermeer nadere voorwaarden voor het verkrijgen van subsidie, de hoogte van subsidies en de wijze van berekening daarvan. In de Mediaregeling 2008 zijn nadere regels ter uitvoering van de Mediawet 2008 vastgelegd. Deze regels hebben betrekking op de subsidieverstrekking (aanvraagvereisten, subsidieverplichtingen, voorschotten, etc.). Tot slot is ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing op het Fonds. In deze wet staan bepalingen over bestuurlijk en financieel toezicht door de minister.[1]

Naast het wettelijk kader bepaalt het Ministerie van OCW ook het financiële kader, door de hoogte van de subsidie aan het Fonds vast te stellen. In de Mediawet 2008 staat ook vermeld dat de minister de begroting van het Fonds moet goedkeuren (het Ministerie moet overigens ook de jaarrekening goedkeuren). Het goedkeuren van de begroting vormt voor het Ministerie een mogelijkheid om enigszins te sturen in de inhoudelijke koers van het Fonds. Hoewel het Fonds de bevoegdheid heeft om zelf subsidieplafonds vast te stellen, kan het Ministerie van OCW bezwaar maken tegen de ingediende begroting van het Fonds vanwege de begrote verdeling van middelen.
Sinds het ministerie weer jaarlijks subsidie verstrekt aan het Fonds (in 2009 1 miljoen en vanaf 2010 2,3 miljoen), is het ministerie de begroting van het Fonds nog scherper gaan beoordelen, om te zorgen dat de middelen van het Fonds zoveel mogelijk worden ingezet om innovatie in pers en journalistiek te stimuleren.

[1] In artikel 8.2 van de Mediawet 2008 staat dat de Kaderwet van toepassing is, met uitzondering van artikel 22. Artikel 22 bevat de mogelijkheid voor de minister om besluiten te vernietigen.

Een andere sturingsmogelijkheid van het Ministerie van OCW vormen de subsidieregelingen. Het Fonds doet een voorstel voor een nieuwe regeling en dit wordt vervolgens uitgewerkt en afgestemd met het ministerie. Het ministerie moet de regeling uiteindelijk goedkeuren.

Ook kan het ministerie invloed uitoefenen door benoemingen van bestuursleden. Het bestuur draagt iemand voor, het ministerie beslist over de uiteindelijke benoeming. Over potentiële kandidaten vindt vooraf afstemming plaats tussen het ministerie en het Fonds, om te zorgen voor een goede spreiding van deskundigheid binnen het bestuur.
Daarnaast benut het ministerie het reguliere overleg (tenminste jaarlijks) met het bestuur om de visie van het ministerie uit te spreken op de gewenste koers en houding van het Fonds. Daarnaast hebben het bureau en het ministerie regelmatig contact over de dagelijkse gang van zaken bij het Fonds.
Uit de interviews is duidelijk geworden dat er de laatste jaren sprake is geweest van een verzakelijking van het contact tussen het ministerie en het Fonds dat beide partijen zich ‘scherper’ opstellen: er worden hardere afspraken gemaakt, en het nakomen van die afspraken wordt gemonitord.

Binnen de wettelijke en financiële kaders heeft het Fonds beleidsvrijheid. Als zelfstandig bestuursorgaan neemt het Fonds zelfstandig beslissingen over financiële steunverlening, het ministerie komt hier niet (meer) aan te pas. Ook beslissingen over de organisatie van het bureau, zoals het benoemen van een nieuwe directeur, liggen bij het bestuur. In de volgende paragraaf gaan we nader op deze sturingsmogelijkheden van het Fonds in.

5.2 Sturingsmogelijkheden van het Fonds

Sturing in de besluitvorming rond aanvragen
In principe liggen de criteria waar een aanvraag aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie, vast in de Mediawet 2008. Voldoet een aanvrager aan deze criteria, dan wordt de aanvraag beoordeeld.

Het bestuur heeft verschillende mogelijkheden om hierin een eigen afweging te maken. Binnen de regelingen Afzonderlijke persorganen, Minderhedenbladen en Internetinformatieproducten zit bijvoorbeeld ruimte bij het criterium dat het persorgaan “in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit moet bevatten”. Met name ‘een gevarieerd deel’ is voor verschillende uitleg vatbaar.

Ook in de hoogte van de toegekende subsidiebedragen, en in de samenstelling hiervan (uitkeringsdeel, kredietdeel) heeft het bestuur eigen ruimte. Bij de regeling Afzonderlijke persorganen is hierover het volgende vastgesteld: *“De subsidie voor het continueren van een persorgaan of het starten van een dagblad wordt in de vorm van een krediet of kredietfaciliteit verleend. Indien sprake is van een eenmalige reorganisatie, dan kan het Stimulerings-*

Uitkering of krediet?
Ook in andere sectoren speelt het vraagstuk wanneer (in welke situaties) in welke vorm steun het beste kan worden gegeven, getuige bijvoorbeeld een van de heroverwegingsrapporten van het CPB betreffende keuzes bij innovatiebeleid. Hieruit blijken kredieten aan te grijpen op ander marktfalen dan subsidies, en zou het achterliggende marktfalen dus leidend moeten zijn in de keuze voor subsidie dan wel krediet.

Bron: Keuzes bij innovatiebeleid. Bouwstenen voor heroverwegingswerkgroepen Innovatie en Toegepast Onderzoek, CPB Notitie Bijlage

fonds de subsidie ook verlenen in de vorm van een uitkering, mits het activiteitenplan niet op doeltreffende wijze kan worden uitgevoerd met een krediet(faciliteit)."

Vaak wordt gekozen voor een combinatie van een krediet en een uitkering, waarbij de hoogte van beide delen door het bestuur worden vastgesteld. Hiervoor zijn geen nadere criteria te vinden, zoals ook al in hoofdstuk 4 aan bod kwam.

Ook voor het principe van 'matching' van subsidiegelden zijn geen criteria. Uit dossiers van een aantal door ons bekeken aanvragen blijkt bijvoorbeeld dat het besluit dat een aanvrager een belangrijk deel van de subsidie moet kunnen *matchen* de ene keer gebaseerd is op het risico dat het persorgaan op termijn niet rendabel zal zijn, en een andere keer op de mate waarin derden potentieel belang hebben bij het project. Ook over de hoogte van de te matchen bedragen is niets vastgelegd. Zoals ook in hoofdstuk 4 is opgemerkt, is hiermee niet gezegd dat het bestuur verkeerde besluiten neemt. Het is alleen niet duidelijk hoe het bestuur tot de besluiten komt.

Ten slotte is binnen de regeling Onderzoek en de regeling Persinnovatie eveneens sprake van sturingsmogelijkheden, aangezien de criteria dusdanig zijn geformuleerd dat er ruimte is voor interpretatie. Zo worden aanvragen voor onderzoek alleen goedgekeurd als ze passen bij de doelstelling van het Fonds en als de resultaten van het onderzoek de persbedrijfstak ten goede komen. Over beide elementen is discussie mogelijk: 'passen bij' en 'ten goede komen aan' zijn criteria die ruimte voor interpretatie bieden. Het is overigens logisch dat deze ruimte bestaat. Als de regeling helemaal wordt 'dichtgetimmerd', blijft er weinig ruimte over voor het veld om met initiatieven te komen.
Ook voor de regeling Persinnovatie geldt dat meningen over een belangrijk criterium, namelijk het innovatieve karakter van de aanvragen, kunnen verschillen. Het bestuur volgt de adviezen in deze van de externe deskundigen ook niet altijd op.

Sturing binnen projecten: tussenrapportages
Aanvragers die gebruik maken van de regelingen Afzonderlijke persorganen, Minderhedenbladen of Internet-informatieproducten hebben in de regel te maken met tussendoelstellingen en een meerjarenraming, zoals een specifieke oplagestijging. De toegekende middelen worden in tranches verdeeld. Een volgende tranche kan alleen worden verkregen na tussenrapportage over de tussendoelstellingen en financiële tussenrapportage.

Als de aanvankelijk opgestelde tussendoelstellingen niet haalbaar blijken, vindt hierover overleg plaats met het bestuur. Uitkomst hiervan kan zijn dat de aanvrager een projectwijziging indient (die als een nieuwe aanvraag wordt behandeld) of dat de subsidie voortijdig beëindigd wordt. Verleende kredieten dienen te worden terugbetaald en uitkeringen kunnen worden behouden tot over het gedeelte waar over is gerapporteerd. De aanvrager heeft immers een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. Overigens kan de uitkomst van dit overleg ook de inschakeling van een organisatieadviseur zijn, als het bestuur denkt dat het persorgaan hier baat bij zal hebben.

Sturing binnen de regelingen: subsidieplafonds
Naast bovengenoemde sturingsmogelijkheden heeft het Fonds de mogelijkheid te sturen door middel van het vaststellen van subsidieplafonds. Subsidieplafonds worden sinds 2010 jaarlijks vastgesteld. Met deze plafonds kan het Fonds bepalen waar prioriteiten liggen.

Onderzoek in opdracht, publicaties, symposia en adviezen

Naast de hierboven genoemde sturingsmogelijkheden, kan het Fonds sturen door zelf onderzoek te doen, dan wel opdracht hiertoe te geven. Dit is eveneens een manier waarop bepaalde thema's geagendeerd kunnen worden en nader kunnen worden uitgediept. Hetzelfde is mogelijk met de publicaties en symposia van het Fonds. Ten slotte heeft het Fonds een niet onbelangrijke sturingsmogelijkheid door gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen aan de minister of de staatssecretaris van OCW.

6 Beschouwing op betekenis en positie

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de samenhang tussen de doelstelling en de taken van het Fonds. Ook gaan we in op de opbrengsten van de subsidieregelingen en het onderzoek. Daarna komt de positie van het Fonds aan bod: Is er draagvlak voor het Fonds? Doet het Fonds de juiste dingen?

6.1 Beschouwing op doelstelling en taken

In 1974 is het Bedrijfsfonds voor de Pers opgericht om op tijdelijke basis financiële steun te bieden aan noodlijdende persorganen. In 2007 is de naam veranderd in Stimuleringsfonds voor de Pers om tot uitdrukking te brengen dat het Fonds daarnaast ook een stimulerende rol vervult bij de modernisering en vernieuwing van het perslandschap. De centrale doelstelling van het Fonds is door de jaren heen echter onveranderd gebleven: het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming.
Om te bepalen in hoeverre het Fonds erin slaagt een bijdrage te leveren aan het realiseren van deze doelstelling, is het allereerst van belang vast te stellen of de taken van het Fonds logisch in het verlengde van deze doelstelling liggen.

De steun aan afzonderlijke persorganen sluit uiteraard nauw aan bij de doelstelling van het Fonds. Met deze steun beoogt het Fonds immers de persorganen van hun noodlijdende status af te helpen en hun voortbestaan te verzekeren.

Ook voor de tijdelijke subsidieregelingen kan gesteld worden dat ze goed aansluiten bij de doelstelling van het Fonds, met name de regeling Minderhedenbladen. Deze regeling is immers gericht op het steunen van bladen die zonder de tijdelijke steun van het Fonds niet zouden kunnen (voort)bestaan, wat de pluriformiteit van de pers direct ten goede komt.

Voor de andere regelingen (Internet-informatieproducten, Persinnovatie, Jonge Journalisten) geldt dat de bijdrage wat indirecter is. In het feitenrelaas van het Fonds wordt dit ook benoemd:
"In de verslagperiode is een omslag merkbaar van het ondersteunen van (individuele) projecten van persorganen (met veelal vertrouwelijk karakter) naar het subsidiëren van (onderzoeks)projecten (inclusief de innovatieprojecten) waarvan de resultaten in beginsel ten goede komen aan de gehele sector."
De andere tijdelijke regelingen beogen vooral een bijdrage te leveren aan het *versterken* van de persbedrijfstak. Het versterken van de persbedrijfstak is niet per definitie hetzelfde als het bevorderen en handhaven van de pluriformiteit van de pers, maar er is natuurlijk wel een verband. Het stimuleren van innovatie en het aan het werk helpen van jonge journalisten kan immers de pluriformiteit van de pers bevorderen: er ontstaan nieuwe initiatieven en bestaande persorganen kunnen hun positie versterken.

Alleen bij de tweede taak van het Fonds, namelijk het verrichten of doen verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers, is de relatie met de doelstelling van het Fonds wat minder direct (hierbij laten we de daadwerkelijke uitkomsten van de onderzoeken nog even buiten beschouwing, die komen in paragraaf 6.3 aan bod). Het Fonds

zelf ziet onderzoek als een instrument om te kunnen aantonen waar pluriformiteit en innovatie in de sector tekort schieten en hoe deze verbeterd kunnen worden. De onderzoekstaak is echter breder dan dat geformuleerd (onderzoek naar het functioneren van de pers), wat de mogelijkheid biedt voor onderzoek op andere terreinen dan de pluriformiteit van de pers.

Over het geheel genomen kan worden gesteld dat de doelstelling en de taken van het Fonds een consistent geheel vormen. Alleen het verband tussen de doelstelling en de onderzoekstaak is wat minder direct.

6.2 Opbrengsten subsidieregelingen

In deze paragraaf gaan we in op de opbrengsten van de subsidieregeling voor afzonderlijke persorganen en de tijdelijke regelingen. Per regeling stellen we vast in welke mate een bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling van de regeling. Ook gaan we in op de afgewezen aanvragen: hebben deze initiatieven zonder steun van het Fonds toch doorgang gevonden? Gezien de omvang van de evaluatie en de gekozen onderzoeksmethode gaat het om indicaties van de doeltreffendheid van de regelingen. Er is immers geen effectanalyse van alle afzonderlijke regelingen uitgevoerd.

Afzonderlijke persorganen
Deze regeling vloeit direct voort uit de centrale doelstelling van het Fonds, namelijk het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers.

In de periode 2006-2010 is aan dertien verschillende persorganen subsidie verleend. Drie persorganen bestaan inmiddels niet meer. Uit meerdere gesprekken met het veld komt naar voren dat de bladen die nog wel bestaan, het ook na afloop van de subsidieperiode moeilijk blijven houden. Dit kan natuurlijk te wijten zijn aan moeilijke marktomstandigheden, maar uit interviews is ook naar voren gekomen dat de wijze van subsidieverlening van het Fonds niet altijd even bevorderlijk is voor de kans op succes van een blad. Het gaat dan met name om de hoogte en vorm van het subsidiebedrag.

Zoals al eerder opgemerkt, kent het bestuur vaak aanmerkelijk minder middelen toe dan aanvankelijk gevraagd, bijvoorbeeld vanwege het matchingprincipe. Het toegekende bedrag wordt ook vaak voor een groot deel toegekend in de vorm van een krediet. Het bestuur lijkt uiterst terughoudend te zijn met de subsidieverlening en niet meer te willen geven dan strikt noodzakelijk wordt geacht. Het bestuur past het matching-criterium overigens ook toe omdat matching vraagt om investeringsbereidheid en dus commitment van de aanvrager. Een aantal aanvragers is van mening dat het bestuur te terughoudend is, waardoor de persorganen weinig kans van slagen hebben.

Het feit dat het gaat om publieke, en bovendien schaarse, middelen pleit voor deze manier van opereren. Riante subsidiebedragen zijn moeilijk te verantwoorden. Bovendien is het lastig om te bepalen of het bestuur de juiste besluiten gemaakt heeft bij het toekennen van krediet of een uitkering en het toepassen van het matchingprincipe, omdat de overwegingen niet bekend zijn.

Minderhedenbladen

De doelstellingen van deze regeling waren het verlenen van steun aan bladen die in een specifieke informatiebehoefte van specifieke doelgroepen voorzien, het verbeteren van de nieuwsvoorziening van en voor etnische en culturele minderheden en tot slot het versterken van de exploitatie van bladen voor deze doelgroep.

De opbrengsten van de tijdelijke regeling voor minderhedenbladen zijn zeer beperkt[1], zoals blijkt uit de evaluatie die in 2008 is uitgevoerd en de interne evaluatie van het Fonds bij het stopzetten van de regeling.[2] Vanaf de start van de regeling hebben zeventien bladen subsidie ontvangen. Per 1-12-2010 bestonden nog drie van de gesteunde bladen. Uit de evaluatie van het Fonds blijkt dat de reden voor het stopzetten van de uitgaven vrijwel altijd was gelegen in het ontbreken van een commercieel perspectief. Geconcludeerd kan dus worden dat het Fonds weliswaar steun heeft verleend, maar dat dit slechts in zeer beperkte mate heeft geleid tot de gewenste verbetering van de nieuwsvoorziening en het versterken van de exploitatie van de gesteunde bladen.

Internet-informatieproducten

Deze regeling had tot doel de kwaliteit van het journalistieke aanbod op internet te verbeteren, innovatie in de perssector te bevorderen en de ontwikkelingen van businessmodellen voor journalistieke internetproducten te stimuleren[3]. In de TNO-evaluatie is aandacht besteed aan de tussentijdse resultaten van deze regeling. TNO trekt op hoofdlijnen de volgende conclusies:

- Geen van de afgesloten initiatieven kan geheel commercieel draaien en weinigen verwachten dat zij hiertoe in de toekomst in staat zullen zijn. Daarmee komt de continuïteit van de initiatieven in gevaar.
- De mate van innovativiteit van de projecten is moeilijk te beoordelen, omdat dit criterium erg breed is gedefinieerd. Wel is geconcludeerd dat de gesteunde initiatieven iets toevoegen aan het bestaande nieuwsaanbod in de Nederlandse markt.
- De gehonoreerde projecten zouden zonder steun van het Fonds niet tot stand zijn gekomen, of slechts op veel beperktere schaal.
- Het is onduidelijk welke impact de gehonoreerde projecten hebben op de markt als geheel. Er bestaat een risico dat de regeling ‘blijft hangen’ in steun aan een aantal projecten, die verder nauwelijks impact hebben op de markt.

Al met al lijkt de regeling aan te sluiten bij een behoefte in het veld, maar is de continuïteit van de initiatieven ook hier een punt van aandacht. Aangezien er overlap bestaat met de Persinnovatieregeling is het aan te bevelen deze twee regelingen ter zijner tijd gezamenlijk te analyseren op doeltreffendheid.

Persinnovatie

Het is nog te vroeg om een analyse te maken van de opbrengsten van deze regeling. De vaststelling van het Fonds dat de subsidieregeling aan haar doelstelling heeft voldaan is

[1] Overigens was van meet af aan duidelijk dat de markt voor minderhedenbladen een lastige is om op te opereren voor zowel oude en nieuwe aanbieders, wat de kans op succes aanzienlijk beïnvloedt.

[2] TNO, Evaluatie stimuleringsregeling bladen voor etnische en culturele minderheden en journalistieke internet informatieproducten, 2008. Stimuleringsfonds voor de Pers, Advies subsidieregelingen 2011, 1 februari 2011. Bijlage 1: Evaluatie subsidieregeling minderhedenbladen.

[3] Wereldwijd blijkt dat het lastig is een goed businessmodel te ontwikkelen voor internet-informatieproducten.

dan ook wat voorbarig.[1] Uit de gesprekken met het veld zijn wel wat eerste inschattingen en opmerkingen gekomen die een indicatie geven van de doeltreffendheid. Er zijn kritische geluiden, onder meer over de mate van innovativiteit van projecten. Van sommige projecten zou al lang uit onderzoek zijn gebleken dat het initiatief niet effectief zal zijn. Daarnaast is de koppeling tussen de doelstelling van het Fonds en de regeling ter discussie gesteld; het verband is in sommige gevallen wel erg indirect, zo is het veld van mening. Tegenover deze kritiek staat wel een geloof in het belang van deze regeling, al worden de middelen wel als veel te beperkt gezien om daadwerkelijk iets voor de innovativiteit van de sector te kunnen betekenen.

Jonge journalisten

Ook voor deze regeling is het nog te vroeg om over resultaten te spreken. De hamvraag is uiteraard of de jonge journalisten nadat de subsidieperiode is afgelopen een aanstelling krijgen. Daarover kan nu nog niets gezegd worden.

Afgewezen aanvragen

Een andere indicatie van de doeltreffendheid van het Fonds is de mate waarin afgewezen aanvragen toch doorgang vinden. Uit een analyse van tien afgewezen aanvragen (van verschillende regelingen) blijkt het volgende:

- Slechts één van de tien projecten waarvan de subsidieaanvraag door het Fonds is afgewezen, heeft toch doorgang gevonden. In dit geval is het project met eigen middelen uitgevoerd. Wel moesten daarvoor weer andere projecten geparkeerd worden.
- Zeven andere projecten hebben (tot nu toe) geen doorgang gevonden. Voor één blad betekende de afwijzing ook de beëindiging van het blad. Drie van deze zeven aanvragers overwegen de aanvraag opnieuw in te dienen.
- Voor één aanvraag geldt dat het project geen doorgang heeft gevonden, maar dat er een nieuwe aanvraag is ingediend voor het onderzoeksgedeelte van het project, en dat deze aanvraag wel is gehonoreerd.
- Tot slot is bij één aanvraag momenteel niet duidelijk of het project nog doorgang zal vinden of niet

Samenvattend kan gesteld worden dat er indicaties zijn dat de doeltreffendheid van het Fonds niet optimaal is. Met name de opbrengsten van de tijdelijke subsidieregelingen (minderhedenbladen en internet-informatieproducten) zijn beperkt. De financiële steun blijkt in veel gevallen niet afdoende om de bladen en producten echt succesvol te kunnen laten voortbestaan. Kanttekening hierbij is dat het bij deze regelingen in veel gevallen om startende initiatieven ging (in tegenstelling tot de regeling afzonderlijke persorganen die bedoeld is voor bestaande organen), waarbij de kans op mislukking veel groter is.
Voor de regeling afzonderlijke persorganen is het beeld positiever: de meerderheid van de gesteunde persorganen bestaan nog steeds (10 van de 13). Een andere positieve indicatie van de doeltreffendheid van het Fonds vormt de analyse van de afgewezen aanvragen. Het blijkt dat de meeste projecten zonder steun van het Fonds geen doorgang vinden; de steun van het Fonds is noodzakelijk voor doorgang. Dit maakt duidelijk dat partijen in het veld de steun van het Fonds echt nodig hebben.

[1] Stimuleringsfonds voor de Pers, Advies subsidieregelingen 2011, 1 februari 2011. Bijlage 3: Evaluatie persinnovatieregeling 2010.

6.3 Opbrengsten onderzoek

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, zijn er twee vormen van onderzoek binnen het Fonds mogelijk, namelijk het uitvoeren van onderzoeksprojecten op grond van een honorering van een aanvraag en het uitvoeren van onderzoeken in opdracht van het Fonds zelf. Het veld is zich niet of nauwelijks bewust van dit onderscheid, dus het is niet altijd mogelijk om te achterhalen op welk 'type' onderzoek de uitspraken van het veld van toepassing zijn.

Het Fonds geeft zelf aan dat het verrichten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers direct bijdraagt aan de doelstelling van het Fonds, namelijk het stimuleren en bevorderen van de pluriformiteit van de pers. Het onderzoek biedt inzicht in het functioneren van de bedrijfstak, maakt het mogelijk de kwaliteitsdiscussie te voeren en biedt uitgevers handvatten om rendabel te werken en distributiemodellen te onderzoeken, aldus het Fonds zelf. Het Fonds geeft verder aan dat alle onderzoekresultaten uit eigen onderzoek én uit gesubsidieerd onderzoek worden gepubliceerd en op de website van het Fonds worden gezet. Dit is een randvoorwaarde voor gebruik door de sector. Bovendien worden er voor de omvangrijkere onderzoeken expert-meetings georganiseerd, om met het veld te discussiëren over de uitkomsten. Het Fonds geeft ook aan dat onderzoeksvragen die niet bijdragen aan de doelstelling, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en educatie binnen de perssector, worden afgewezen. Veelal vindt afwijzing echter plaats doordat de onderzoeksopzet niet in orde is.

De externe deskundigen en de partijen in het veld beoordelen de opbrengsten van onderzoek minder positief dan het Fonds zelf. De sector is kritisch over de hoeveelheid middelen die er in onderzoek omgaat en geeft aan weinig met de uitkomsten van onderzoek te doen: *'het onderzoek is wel interessant, maar weinig praktijkgericht en niet concreet bruikbaar'*. Er valt natuurlijk over te discussiëren wie hierin iets te verwijten is: maakt het Fonds de verkeerde keuzes voor onderzoek, of is het veld te weinig geïnteresseerd in onderzoek?

Een aanvullende kritische kanttekening luidt dat er nauwelijks een eenduidige lijn of visie te ontdekken is in de onderzoeken die worden gehonoreerd. De ideeën voor onderzoek komen veelal vanuit de onderzoekers / aanvragers zelf en daardoor lijken de onderzoeken een ad-hoc karakter te hebben.

Soms verbaast de sector zich ook over onderzoek waar forse bedragen voor worden toegekend door het Fonds. Dit geldt bijvoorbeeld voor het toekennen van subsidie voor onderzoek aan consultancybedrijven, die het onderzoek vervolgens commercieel kunnen uitbaten. Als hier opbrengsten uit voortvloeien, vordert het Fonds overigens wel een deel van de subsidie terug.

Concluderend kan opgemerkt worden dat verhoudingsgewijs een groot deel van de middelen naar onderzoek gaat (32%[1]), waarbij de link tussen de doelstelling van het Fonds (be-

[1] Dit betreft onderzoek zowel in het kader van de regelingen (tabel 2.1), waarbij 5,265 miljoen euro is toegekend aan 52 projecten als ook "zelfstandig" door aanvragers en in opdracht van het Fonds zelf uitgevoerd onderzoek en dat bedraagt 1,85 miljoen euro voor 40 projecten. In totaal is dat dus ruim 7 miljoen euro op een totaal van 22 miljoen euro Dat komt neer op 32%. De twee belangrijkste criteria bij ondersteuning van onderzoek zijn, dat het onderzoek moet passen binnen de kerndoelstelling van het Fonds (handhaven en bevorderen van de pluriformiteit) en dat de resultaten van het onderzoek openbaar moeten worden gemaakt, zodat ze ten goede komen aan de hele persbedrijfstak.

vorderen pluriformiteit) en het onderzoek niet altijd even duidelijk en direct te leggen is. Het onderzoek lijkt nauwelijks te landen in het veld en sluit niet goed aan bij de behoeften van de sector. Het onderzoek is van hoog academisch gehalte, waardoor de praktijk er weinig mee kan. De keuzes voor onderzoek komen veelal niet voort uit een duidelijke en gerichte visie van het Fonds en lijken eerder ad hoc en versnipperd.

6.4 Draagvlak, positie en 'stijl'

In deze paragraaf gaan we in op het draagvlak en de positie van het Fonds. Bovendien gaan we in op de stijl van opereren van het bestuur. Basis voor onderstaande constateringen en visies vormen de gesprekken die wij in het veld gevoerd hebben (zie overzicht respondenten in bijlage 4). Opvallend in deze gesprekken was de gelijkgestemdheid van respondenten op veel punten. Daarom gaat het hieronder vaak over de visie van 'het veld'. Hierbij moet wel in ogenschouw genomen worden dat er geen consultatie onder het hele veld heeft plaatsgevonden. De uitkomsten zijn daarom niet algemeen geldend voor alle partijen in het veld.

Draagvlak en relevantie Fonds
De sector is overtuigd van het belang van het bestaan van het Fonds. Er is veel draagvlak voor het bestaan van het Fonds. Het veld vindt het belangrijk dat er een 'loket' van de overheid is waar persorganen die het moeilijk hebben kunnen aankloppen. Juist vanwege het belang van de pers voor het goed functioneren van de democratie, wordt het terecht geacht dat de overheid iets doet om de pers te ondersteunen.
De relevantie van de doelstelling van het Fonds wordt ook door alle geïnterviewde partijen in het veld onderschreven. Sommige partijen zijn van mening dat de pers in Nederland reeds pluriform genoeg is, maar dat het wel heel belangrijk is dat het Fonds deze pluriformiteit bewaakt. Andere partijen zijn van mening dat de pluriformiteit in de regionale en lokale nieuwsvoorziening bedreigd wordt en dat daarom de doelstelling van het Fonds juist in de huidige tijd uiterst relevant is.

Uit de gesprekken met het veld blijkt dat het Fonds binnen de sector redelijk tot goed bekend is. Het Fonds stelt middelen ter beschikking, dus daar komt de sector wel op af. Als het Fonds opgeheven zou worden, zou de sector dat zeker betreuren. Wel bestaan er twijfels over hetgeen het Fonds kan betekenen: *'we zouden het bijna niet merken als het Fonds er niet was, maar het is toch heel belangrijk dat het bestaat'*. De twijfels over de betekenis van het Fonds hebben te maken met het beperkte budget waarover het Fonds beschikt, maar ook met kritiek op de activiteiten van het Fonds.

Positie Fonds: doet het de juiste dingen?
Er is in het veld veel discussie over de vraag of het Fonds zijn middelen voor de juiste organisaties en voor de juiste onderwerpen inzet. Zo zijn er geluiden dat er te veel middelen zouden gaan naar 'nieuwe experimenten' en dat de gevestigde traditionele bladen vergeten dreigen te worden. Ook is genoemd dat de middelen te vaak naar de 'grote jongens' gaan, ten koste van de kleinere lokale en regionale bladen. Partijen spreken elkaar tegen als het

gaat om de vraag welke groepen het meeste kunnen 'profiteren' van het Fonds.[1] Een gemene deler in veel kritische geluiden is dat er verhoudingsgewijs te veel middelen naar onderzoek zouden gaan. Tegelijkertijd constateert men dat het Fonds nog teveel een bedrijfsfonds is dat nog te weinig doet om de sector echt te stimuleren. Het Fonds zou meer onderdeel moeten zijn van de dynamiek in de sector.

Een belangrijk punt van aandacht is dat het veld een kloof ervaart tussen de sector en het Fonds. Het Fonds zou er daarom goed aan doen de contacten met het veld meer aan te halen. Ze moet er actiever over nadenken hoe ze de beroepsgroep (nog meer) bij haar activiteiten kan betrekken en zich bezinnen op het herdefiniëren van de contacten met het veld. De keerzijde hiervan is dat de sector ook betrokken moet willen worden: in de praktijk haken veel bedrijven in de sector af bij bijeenkomsten die bedoeld zijn om het veld te betrekken bij het Fonds en de kloof tussen het Fonds en de sector te dichten.
Het veld heeft zelf ook suggesties aangedragen hoe deze kloof overbrugd zou kunnen worden. Het veld heeft vooral behoefte aan een assertief Fonds, dat stelling neemt en lef heeft. Het zou goed zijn als het Fonds een actieve rol op zich neemt in het entameren van discussies binnen de sector. Zo zou het Fonds meer aandacht kunnen geven aan het verbeteren van de kwaliteit van de journalistiek en de discussie die daarover gaande is. Het Fonds zou bijvoorbeeld een discussie omtrent het democratische gehalte van de journalistiek op kunnen pakken.

Naast een bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie, is ook veel gehoorde wens uit het veld dat het Fonds zich meer opstelt als kennismakelaar. Ook het Fonds zelf heeft aangegeven hier wel iets in te zien. Een positie als kennismakelaar vereist een wat actievere opstelling van het Fonds: actiever in het verspreiden van onderzoeksresultaten en ook een actievere opstelling 'aan de voorkant': waar liggen witte vlekken wat betreft kennis, wat heeft het veld nodig? In het bepalen van wat 'bruikbaar' onderzoek is, zou het veld ook meer betrokken kunnen worden.

Het is van belang het geheel aan taken dat men voor ogen heeft voor het Fonds in perspectief te blijven zien. De verwachtingen ten aanzien van het Fonds in de rol van kennismakelaar en aanjager in de kwaliteitsdiscussie moeten afgezet worden tegen de middelen die het Fonds ter beschikking staan. Bovendien is het Fonds geen brancheorganisatie, dus is het ook logisch dat het niet een heel duidelijke en uitgesproken positie inneemt. Volgens de Mediawet 2008 mag het Fonds subsidieontvangers ook geen verplichtingen opleggen die betrekking hebben op de inhoud van persorganen.

Daarnaast moet ook in beschouwing worden genomen dat de positie van het Fonds lastig is omdat zij opereert in een spanningsveld: het is een fonds met publieke middelen in een commerciële sector. Het verstrekken van middelen heeft de consequentie dat de opbrengst (bijvoorbeeld van onderzoek) ten goede moet komen aan de hele sector middels openbaarmaking. Dit houdt persorganen soms juist af van het indienen van een aanvraag voor

[1] Het onderzoeksteam beschikt niet over analyses van het type aanvragers van het Fonds. Er kunnen daarom geen uitspraken gedaan worden over wie het bij het rechte eind heeft. Bij de regeling Persinnovatie bestaat er wel meer inzicht. Door het Fonds is een analyse gemaakt van welk type aanvrager de meeste aanvragen heeft ingediend en gehonoreerd heeft gekregen: de meeste toegewezen projecten zijn aangevraagd vanuit internetbedrijven (44,5%), op de voet gevolgd door de gedrukte persorganen (38,9%).

financiële ondersteuning. Immers, hun concurrentievoordeel kan op die manier verloren gaan.

Veranderende positie Fonds

Stakeholders constateren, naast alle kritiek, dat het Fonds op het moment ook zoekende lijkt te zijn naar zijn positie binnen de sector. Er worden al meer contacten gelegd met het veld: wellicht heeft dit te maken met het aantreden van de nieuwe directeur die zelf ook uit de sector afkomstig is. Ook bestaat in het veld de indruk dat er de laatste tijd (grofweg vanaf 2010) steeds meer symposia en congressen worden georganiseerd.

Het congres Persinnovatie Spring Break (van 6 juni 2011) is door meerdere partijen genoemd als illustratie van de toenadering van het Fonds tot de sector. De indruk bestaat dat het Fonds zich met dergelijke evenementen wat bewuster probeert te profileren en meer ruchtbaarheid geeft aan de projecten die door het Fonds worden ondersteund.

Tevens zoekt het Fonds met de nieuwsbrief 'De Nieuwe Pers' meer toenadering tot het veld (gestart in 2010). Hiermee probeert het Fonds zijn zichtbaarheid in de sector te vergroten en te laten zien wat het Fonds allemaal doet. De meeste van de stakeholders die wij hebben gesproken hebben de nieuwsbrief ontvangen. De attentiewaarde van de nieuwsbrief en het initiatief op zich wordt gewaardeerd: er is duidelijk behoefte aan communicatie over wat het Fonds doet. Over de vorm is men beduidend minder enthousiast. Alle respondenten zijn van mening dat een papieren nieuwsbrief niet meer van deze tijd is en bovendien vrij prijzig is. De overstap naar een digitale nieuwsbrief wordt als verbetering gezien. Eén respondent heeft opgemerkt liever een maandelijks emailbericht te ontvangen met daarin links naar nieuwe publicaties en projecten van het Fonds.

Stijl van het Fonds

Er lijkt dus al het één en ander te veranderen in de positie van het Fonds. Uit de geluiden uit het veld maken we ook op dat de kritiek veel te maken heeft met de wijze waarop het bestuur van het Fonds opereert.
Op de stijl van het bestuur is opvallend veel commentaar. Deze kritiek is niet afkomstig van een specifieke groep respondenten die wij gesproken hebben (bijvoorbeeld afgewezen aanvragers), maar is breed gedragen onder de verschillende respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn bevraagd. De volgende termen worden gebruikt in combinatie met de stijl van het bestuur: risicomijdend, defensief, gesloten, inflexibel, afwachtend, traag en stroperig, weinig dynamisch, niet pro-actief, weinig lef. Overigens moet opgemerkt worden dat het voorzichtige optreden van het bestuur ook voordelen met zich meebrengt: het Fonds wordt met weinig beroepszaken geconfronteerd.

In het veld is behoefte aan een dynamisch bestuur met meer assertiviteit, elan, gevoel voor actualiteit, kennis van de praktijk en ondernemersgeest. Ook is er behoefte aan een bestuur dat openstaat voor vernieuwing en ook eens bij andere organisaties kijkt hoe het daar aan toe gaat. Hierbij hoort ook (kritische) zelfreflectie op het eigen functioneren. Op deze manier is het gevaar van het ontstaan van een kokervisie ook minder. Een verandering van stijl van het bestuur zal het bovendien makkelijker maken om de contacten in het veld te verbeteren, het draagvlak voor het Fonds in de sector toe te laten nemen en bovendien de rol van kennismakelaar en mogelijk de rol van spil in de kwaliteitsdiscussie daadwerkelijk te kunnen uitoefenen.

Bijlage 1 Toetsingskader

	Toetsingskader evaluatie Stimuleringsfonds voor de Pers
1.	**Missie, visie en beleid (inclusief strategie)**
1.1	Totstandkoming van het beleid: op welke wijze zijn de beleidskeuzes gemaakt?
1.2	Uitgangspunten die aan het beleid ten grondslag liggen; hoe worden deze beoordeeld?
1.3	Aansluiting beleidskeuzes: Sluiten de beleidskeuzes aan bij missie, visie, strategie en doelstellingen? Is de missie adequaat vertaald in (lange termijn) doelstellingen?
1.4	Meetbaarheid doelstellingen: Zijn de doelstellingen meetbaar?
1.5	Betrokkenheid stakeholders (organisaties binnen werkingssfeer Fonds, aanvragers en OCW): Zijn relevante stakeholders betrokken? Zo ja op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
2	**Rolopvatting en taakuitvoering**
2.1	Welke verwachtingen heeft het Fonds over haar eigen rolopvatting en taakuitvoering?
2.2	Verhouding activiteiten voor wettelijke taken en overige taken
2.3	Draagvlak voor beleid bij de stakeholders (organisaties binnen werkingssfeer Fonds, aanvragers en OCW): is er draagvlak voor het beleid bij de stakeholders zo ja hoe en zo nee, bij wie en waarvoor niet?
2.4	Welke verwachtingen heeft OCW over de rolopvatting en taakuitvoering van het Fonds?
2.5	Invulling relatie van het Fonds met OCW.
2.6	De transparantie van de toezichtrelatie met OCW (afspraken, verantwoording e.d.)
3	**Kwaliteit, evaluatie en verantwoording**
3.1	Structurele inspanningen ter evaluatie van bestaand beleid/activiteiten.
3.2	De omgang met de effecten van evaluaties en kwaliteitsinstrumenten.
3.3	De wijze waarop de organisatie (openbare) verantwoording aflegt en de kwaliteit van de gebruikte verantwoordingsinstrumenten.
3.4	De omgang met en positie van stakeholders.

4	**Opzet regelingen (ondersteuning)**
4.1	De uitwerking van het beleid in de instrumenten en regelingen.
4.2	De relevantie en samenhang van de criteria en voorwaarden van de instrumenten en regelingen.
5	**Aanvraagprocedures**
5.1	De vormgeving van de aanvraagprocedures.
5.2	De communicatie over de aanvraagprocedures.
5.3	De behandeltermijn.
5.4	De begeleiding van aanvragers.
5.5	Het aantal aanvragen per regeling en het aantal dat in behandeling is genomen per regeling.
6	**Beoordelingsproces en honorering**
6.1	De manier van beoordeling, besluitvorming.
6.2	Welke beoordelingscriteria en waarborgen voor zorgvuldige afweging worden gehanteerd?
6.3	De samenstelling, onafhankelijkheid en rol van adviescommissie(s).
6.4	De rol van het bureau van het Fonds in het beoordelingsproces.
6.5	De rol van het bestuur van het Fonds in het beoordelingsproces.
6.6	Welke verdeling van verantwoordelijkheden is er tussen het Fonds en de adviescommissie(s).
6.7	Hoeveel aanvragen zijn gehonoreerd en wordt voldaan aan de criteria (activiteitenplan, subsidieplafonds).
6.8	Welke redenen worden gegeven voor niet-honorering en is hiermee voldaan aan de criteria.
7	**Bezwaren (via klachtenregistratie)**
7.1	De inrichting van de bezwaar- en/of klachtenprocedures.
7.2	Het aantal bezwaren in relatie tot het totaal aantal ontvangen en afgewezen aanvragen.
7.3	Het aantal herziene besluiten.
7.4	Het aantal beroepsprocedures.

8	**Andere activiteiten dan subsidieverlening**
8.1	De kwaliteit en frequentie van de andere activiteiten (adviezen, onderzoeken etc).
8.2	De relatie met en relevantie voor het beleid van het Fonds (bijvoorbeeld: Past het onderzoek binnen de doelstellingen van het Fonds?)
8.3	De impact van de activiteiten op de stakeholders (oordeel stakeholders).
9	**Financiën en middelen**
9.1	Financiële situatie van de organisatie (voldoende solvabiliteit, liquiditeit).
9.2	Verdeling van middelen over personeel, gebouwen en faciliteiten (overhead) in relatie tot de missie en doelstellingen.
9.3	De inzet van financiële middelen in relatie tot beleidsdoelen.
9.4	De kwaliteit van het financieel beheer.
9.5	Oordeel van de stakeholders over de doelmatigheid van de uitvoering van de activiteiten door het Fonds.
10	**Kengetallen benchmarking**
10.1	Prestaties van de organisatie in 2006-2010 versus andere culturele fondsen op het terrein van o.a.: aantallen aanvragen, behandeltermijn, overhead (percentage), soort en percentage nieuwe aanvragers.
10.2	Ontwikkeling prestaties in de tijd (2010 versus overige jaren).
11	**Prestaties en bereik**
11.1	Relevantie van de prestaties voor de doelstellingen.
11.2	De mate van sturing op prestaties door het Fonds.
11.3	De mate waarin de prestaties voldoen aan de door het Fonds geformuleerde verwachtingen / doelstellingen.
11.4	Leveren de gesteunde activiteiten – projecten, adviezen en onderzoeken – een bijdrage aan de missie van het Fonds. Biedt het Fonds de relevante projecten, adviezen en onderzoeken? Is er voldoende vraag naar? En zo ja, kan het Fonds hieraan voldoen? Zijn de activiteiten in lijn met de doelstellingen, missie en visie? Is er sprake van een consistente doorvertaling van de missie, naar beleid naar uitvoering? Voldoen de activiteiten adequaat aan de behoeften van de doelgroepen? Hoe beoordelen de stakeholders de activiteiten in relatie tot de missie van het Fonds?
11.5	De mate waarin aanvragers / organisaties zonder de instrumenten en regelingen (en andere activiteiten) van het Fonds minder doelmatig en doeltreffend hadden kunnen functioneren.

Bijlage 2 Checklist interne analyse

1 Doelstelling en uitwerking (toetsingskader 1)
- Hoofddoelstelling (totstandkoming, toelichting op gehanteerde begrippen, meetbaarheid, etc.)
- Uitwerking in eventuele subdoelstellingen
- Uitwerking in werkingssfeer
- Uitwerking in activiteiten
- Redenatie achter uitwerking

2a Activiteiten: subsidieregelingen (toetsingskader 2, 4)
- Relevantie van subsidieregelingen in verhouding tot doelstelling Fonds
- Totstandkomingsproces van (tijdelijke) subsidieregelingen
- Draagvlak voor subsidieregelingen: omgang met en positie van stakeholders

2b Activiteiten: onderzoek en overige taken (toetsingskader 8)
- Relevantie van onderzoek in verhouding tot doelstelling Fonds
- Besluitvormingsproces over onderzoek
- Invulling en relevantie van 'overige taken'

3 Aanvraag- en beoordelingsprocedure (toetsingskader 5, 6, 7)
- Bereik (o.a. bekendmaking nieuwe regelingen)
- Verloop aanvraagprocedure (o.a. check op financiële haalbaarheid)
- De rol van het bureau in besluitvorming
- De rol van het bestuur in besluitvorming
- Criteria en voornaamste redenen van afwijzing
- Inschakelen onafhankelijke adviseurs
- Behandeltermijnen
- Inrichting bezwaarprocedure

4 Resultaten en evaluatie (toetsingskader 3, 11)
- Monitoring resultaten:
  - waarover moeten subsidieontvangers rapporteren?
  - consequenties niet behalen doelstellingen?
  - is er sprake van een structurele verbeterde positie van gesteunde persorganen?
  - andere resultaten?
- Verspreiding, gebruik en impact onderzoeksresultaten
- Lessen uit regeling voor minderhedenbladen (i.v.m. TNO-evaluatie)
- Lessen uit regeling voor internet-informatieproducten (i.v.m. TNO-evaluatie)
- Mate van sturing op prestaties op 'projectniveau' (mate van betrokkenheid Fonds)
- Mate van sturing op prestaties op 'fondsniveau' (mate waarin prestaties voldoen aan verwachtingen/doelstellingen)

5 Relatie met Ministerie van OCW (toetsingskader 2)

- Invulling relatie van Fonds met Ministerie van OCW
- Sturing en toezicht door Ministerie van OCW

6 Interne organisatie, financiën en middelen (toetsingskader 9, 10)

- Werving bestuursleden
- Inzet tijdelijke projectmedewerkers, continuïteit in organisatie
- Inzet middelen in relatie tot doelstelling: subsidieplafonds en verdeling middelen
- Keuze voor krediet of uitkering
- Solvabiliteit, liquiditeit, overhead

Bijlage 3 Checklists externe analyse

1. Checklist interviews met aanvragers (gehonoreerd en afgewezen)

Aanvraag- en toekenningsprocedure, begeleiding en afronding project

- Helderheid procedure
- Verloop van de procedure (indiening aanvraag, ontvangstbevestiging, eventuele aanvulling informatie, bespreking in bestuur, eventuele inschakeling externe deskundigen, besluit bestuur en toelichting hierop)
- Contact met het Fonds (vooraf, tijdens aanvraagprocedure, en na afloop)
- Mening over wijze van beoordelen en besluitvorming en zorgvuldigheid afweging
- Verloop van het project (oplevering tussenrapportages, reactie van het Fonds)
- Tijdige uitbetaling overeengekomen bedragen
- Eventuele tussentijdse wijzigingen van het project, redenen hiervoor en overleg met Fonds
- Afronding project (In geval van onderzoek: op welke wijze zijn resultaten ten goede gekomen aan de hele bedrijfssector?)
- Indien project niet is afgerond: redenen (Is het gestopt of loopt het nog? Als het nog loopt, loopt het nog op schema? Zo nee, waarom niet? Contact hierover met het bureau)

Werking Fonds in het algemeen

- Beeld van het Fonds
- Gebruik van onderzoek/kennis/deelname symposia
- Ervaringen met eventuele andere aanvragen/projecten die via het Fonds verliepen
- Mening over de regelingen en de bijdrage van de regelingen aan de doelstelling van het Fonds
- Mening over de relevantie en onderlinge samenhang van de criteria van de regelingen
- Mening over behandeltermijn en bezwaarprocedure
- Mening over omgang Fonds met uitkomsten van onderzoek en evaluatie
- Mening over omgang Fonds met ‘het veld’ (stakeholders)

Vragen voor aanvragers die aanvraag niet gehonoreerd zagen

- Redenen waarom project niet is doorgegaan en betekenis hiervan voor aanvrager
- Mate waarin afgewezen project desondanks doorgang heeft gevonden (geheel of deels)
- Eventuele wijze waarop project desondanks doorgang heeft gevonden (financiering, verloop, resultaten)
- Mening over algehele werkwijze Fonds
- Mening over opzet regelingen, aanvraagprocedure, beoordelingsproces, besluitvorming, hanteren criteria etc.

2. Checklist Organisaties binnen de werkingssfeer van het Fonds (NDP Nieuwsmedia, NVJ en NNP)

(Alleen voor NDP Nieuwsmedia en NVJ betreffende stimuleringsregeling Jonge Journalisten)

Contact met het Fonds rondom uitvoering regeling

- Totstandkoming regeling en bijdrage regeling aan doelstelling Fonds
- Rede onderbrenging regeling bij NDP Nieuwsmedia en NVJ
- Uitvoering stimuleringsregeling Jonge Journalisten in de praktijk
- Contacten met het Fonds
- Rol van het bureau van het Fonds bij de uitvoering
- Rol van het bestuur van het Fonds bij de uitvoering
- (Overige) contacten met het Fonds

Aanvraag- en beoordelingsprocedure

- Bereik (o.a. bekendmaking nieuwe regelingen)
- Verloop aanvraagprocedure
- Criteria en voornaamste redenen van afwijzing
- Behandeltermijnen
- Inrichting bezwaarprocedure

(Overige onderwerpen voor organisaties binnen de werkingssfeer van het Fonds)

Beleid, uitwerking en draagvlak

- De rolopvatting en taakuitvoering van het Fonds
- Relevantie van subsidieregelingen en overige activiteiten in verhouding tot doelstelling / missie van het Fonds
- Rol Fonds bij het entameren van discussie en ontwikkeling in de sector (bijvoorbeeld gesubsidieerd onderzoek t.b.v. persbedrijfstak, eigen onderzoek en de keuzes daarin en symposia)
- De uitwerking van het beleid in de instrumenten en regelingen
- Relevantie en samenhang van de criteria en voorwaarden van instrumenten en regelingen
- Draagvlak bij sector voor beleid van het Fonds en de uitwerking daarvan in subsidieregelingen
- Draagvlak bij sector voor subsidieregelingen van Fonds
- Contacten met het Fonds
- Bekendheid met en oordeel over nieuwsbrief Fonds

Proces van aanvragen

- De rol van het bureau van het Fonds in het beoordelingsproces
- De rol van het bestuur van het Fonds in het beoordelingsproces
- Samenstelling, onafhankelijkheid en rol adviescommissie(s)
- Proces Beoordeling aanvragen

Doeltreffendheid

- Mening over de doeltreffendheid van het Fonds in termen van de bijdrage die het Fonds levert aan het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers (bijvoorbeeld: zijn de activiteiten in lijn met de doelstellingen, missie en visie van het Fonds)
- Bijdrage onderzoeken
- Het beeld dat het veld / de sector heeft van de doeltreffendheid van het Fonds
- Zicht op het voortbestaan van persorganen na subsidie van het Fonds
- Mogelijke suggesties voor het verbeteren van de doeltreffendheid

3. Checklist Onafhankelijke deskundigen

Beleid, uitwerking en draagvlak

- De rolopvatting en taakuitvoering van het Fonds
- Relevantie van subsidieregelingen en overige activiteiten in verhouding tot doelstelling / missie van het Fonds
- Rol Fonds bij het entameren van discussie en ontwikkeling in de sector (bijvoorbeeld ge-subsidieerd onderzoek t.b.v. persbedrijfstak, eigen onderzoek en de keuzes daarin en symposia)
- De uitwerking van het beleid in de instrumenten en regelingen
- Draagvlak bij deskundigen / sector voor beleid van het Fonds en de uitwerking daarvan
- Draagvlak bij deskundigen / sector voor subsidieregelingen van Fonds
- Omgang Fonds met stakeholders (o.a. onafhankelijke deskundigen)
- Bekendheid met en oordeel over nieuwsbrief Fonds

Proces van aanvragen

- De rol van het bureau van het Fonds in het beoordelingsproces
- De rol van het bestuur van het Fonds in het beoordelingsproces
- Samenstelling, onafhankelijkheid en rol adviescommissie(s)
- Beoordeling aanvragen

Doeltreffendheid

- Mening over de doeltreffendheid van het Fonds in termen van de bijdrage die het Fonds levert aan het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers (bijvoorbeeld: zijn de activiteiten in lijn met de doelstellingen, missie en visie van het Fonds)
- Bijdrage onderzoeken
- Het beeld dat het veld / de sector heeft van de doeltreffendheid van het Fonds
- Zicht op het voortbestaan van persorganen na subsidie van het Fonds
- Mogelijke suggesties voor het verbeteren van de doeltreffendheid

4. Checklist OCW

Doelstelling en uitwerking

- Hoofddoelstelling (totstandkoming, toelichting op gehanteerde begrippen, meetbaarheid, etc.)
- Uitwerking in eventuele subdoelstellingen
- Uitwerking in werkingssfeer
- Uitwerking in activiteiten en criteria
- Redenatie achter uitwerking
- Relevantie van subsidieregelingen in verhouding tot doelstelling Fonds
- Verwachtingen van OCW over de rolopvatting en taakuitvoering van het Fonds
- Rol Fonds in ontwikkeling sector en entameren discussie
- Totstandkomingsproces van (tijdelijke) subsidieregelingen

Relatie Fonds-OCW

- Invulling relatie
- Sturing en toezicht (afspraken, verantwoording, afstemming)
- Formeel/informeel overleg
- Ruimte van het Fonds voor eigen sturing/beleid/prioritering
- Invulling van deze eigen ruimte

Inrichting werkwijze Fonds

- Rol bestuur en bureau in beoordelingsprocedure
- Werkwijze bij innovatieregeling (in rondes, en met vast expertpanel)

Doeltreffendheid

- Mening doeltreffendheid Fonds
- Mogelijke verbetersuggesties (al dan niet in de relatie Fonds-OCW)

Bijlage 4 Overzicht respondenten

Interne analyse

Bestuursvoorzitter: Wim Noomen
Algemeen directeur: René van Zanten
Operationeel directeur: Rick van Dijk
Medewerkers: Caroline Badoux, Dorine Vrieling

Externe analyse

Organisaties binnen de werkingssfeer
NVJ: Thomas Bruning
NDP Nieuwsmedia: Tom Nauta
NNP: Jan van der Hoeven

Onafhankelijke deskundigen
Jo Bardoel
Inge Brakman
Paul Rutten

Ministerie van OCW (MLB)
Nol Reijnders en Hermineke van Bockxmeer

Aanvragers (gehonoreerd)	*Regeling*
1. Mira Media	Internet-informatieproducten
2. Uitgeverij Bakker Baarn	Persorganen
3. Nieuw Rotterdam	Persorganen
4. Den Haag Centraal	Persinnovatie en persorganen
5. MON	Onderzoek t.b.v. persbedrijfstak
6. VU Amsterdam	Onderzoek t.b.v. persbedrijfstak
7. Liones BV	Onderzoek t.b.v. persbedrijfstak

Aanvragers (afgewezen)	
1. Klasse TV	Onderzoek t.b.v. persbedrijfstak
2. MON	Onderzoek t.b.v. persbedrijfstak
3. Biografie Oltmans	Onderzoek t.b.v. persbedrijfstak
4. Kliknieuws 2.0	Internet-informatieproducten
5. Mira Media	Persinnovatie
6. NIDF	Persinnovatie
7. Media-Innovatie Lab (3D)	Persinnovatie
8. Harriet Duurvoort Projecten	Persinnovatie
9. Kerkblad voor het Westen	Persorganen
10. Friesland Post	Persorganen

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl