

Vergaderjaar 2009–2010

**29 214**

**Subsidiebeleid VWS**

**Nr. 39**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2009

Ter voorbereiding op het algemeen overleg van 3 december aanstaande betreffende de patiënten-, gehandicapten- en ouderenorganisaties (pgo-organisaties) breng ik u, mede namens de staatssecretaris van VWS, graag op de hoogte van mijn eerste bevindingen met de per 1 januari 2009 ingevoerde nieuwe subsidiesystematiek. Ook informeer ik u met deze brief over mijn voornemens om in 2010 samen met het pgo-veld te komen tot een verdere versterking en invulling van de derde partijrol in de stelsels van zorg en ondersteuning. Hiermee kom ik tegemoet aan de motie van het lid Koşer Kaya (TK 32 123-XVI, nr. 66).

Binnen de stelsels van zorg en ondersteuning is de afgelopen periode meer ruimte ontstaan voor veldpartijen om zich te richten op de wensen en noden van cliënten. Daarbij is het van groot belang dat de patiënt of cliënt een sterke positie kan innemen binnen het krachtenspel tussen zorgaanbieders, verzekeraars, overheden en andere maatschappelijke partners. De cliënt moet immers – vanuit zijn ervaringsdeskundigheid – duidelijk kunnen aangeven waar zijn behoeften liggen en hoe daarin het beste kan worden voorzien. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de cliënt ook in de praktijk zoveel mogelijk de zorg en ondersteuning krijgt die hij wenst. Hierdoor kan de cliënt zoveel mogelijk zelf de regie voeren en zo optimaal mogelijk participeren in de samenleving. Daarom is de versterking van de positie van de cliënt een speerpunt voor mij en de staatssecretaris. Het is evident dat de pgo-organisaties hierbij een belangrijke rol kunnen spelen.

**Invoering nieuwe subsidiesystematiek per 1 januari 2009**

Om het pgo-veld in staat te stellen zich te ontwikkelen tot een sterke derde partij binnen de stelsels van zorg en ondersteuning heb ik per 1 januari 2009 een nieuwe subsidiesystematiek ingevoerd. Daarmee nauw verbonden, beoog ik met de nieuwe systematiek een verdergaande professionalisering van het pgo-veld mogelijk te maken. Ook maak ik met

de nieuwe systematiek stapsgewijs een eind aan de ongelijkheid in subsidiëring die historisch was gegroeid tussen de verschillende pgo-organisaties. Met de nieuwe systematiek wordt voor alle organisaties een gelijk speelveld gecreëerd.

De nieuwe regeling onderscheidt 3 soorten subsidie, namelijk:

1. Een *instellingsubsidie* van maximaal € 90 000 ten behoeve van basistaken van pgo-organisaties zoals voorlichting, lotgenotencontact en belangenbehartiging.
2. Een *ontwikkelingsubsidie* van € 30 000 ten behoeve van activiteiten gericht op verdere professionalisering van pgo-organisaties.
3. Ten slotte kunnen pgo-organisaties een aanvraag doen voor *projectsubsidie* ten behoeve van een versterking van de positie van cliënten in de stelsels van zorg en ondersteuning. Over toekenning van de projectsubsidies wordt ik geadviseerd door een onafhankelijke Programmaraad.

Bij brief van 24 juli 2009 (TK 29 214, nr. 36) heb ik u geïnformeerd over mijn besluit om het advies van de Programmaraad inzake toekenning van het projectsubsidiebudget 1e tranche integraal over te nemen.

### **De eerste bevindingen**

Hoewel de nieuwe subsidiesystematiek nog maar net is ingevoerd en de effecten daarvan nog niet in volle omvang waarneembaar zijn, duid ik de eerste bevindingen van de nieuwe regeling in algemene zin als voorzichtig positief. De systematiek is op onderdelen eenvoudiger geworden en organisaties hebben een grotere vrijheid gekregen ten aanzien van de besteding van de subsidiemiddelen. Voorts constateer ik dat nagenoeg alle pgo-organisaties de ontwikkelingsubsidie van € 30 000 hebben aangevraagd. Daarmee kunnen met name ook de kleinere pgo-organisaties, goede stappen richting verdere professionalisering zetten. Verder zie ik dat in verschillende deelsectoren van het pgo-veld effectieve samenwerkingsvormen worden opgezet. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de verschillende doven- en slechthorendenorganisaties die door een constructieve samenwerking in staat zijn geweest een project over meer en betere ondertiteling op te zetten. De organisaties beseffen dat ze samen sterker staan dan in het geval zij dit als individuele doven- en slechthorenden organisaties zouden organiseren.

Hierna wil ik specifiek stilstaan bij de bevindingen ten aanzien van de toekenning van projectsubsidies 1e tranche. Voor de projectsubsidies geldt dat de pgo-organisaties met groot enthousiasme zeer veel aanvragen hebben ingediend. In totaal zijn er 510 projectaanvragen ingediend. In mijn brief van 24 juli jongstleden berichtte ik u dat hiervan 85 aanvragen zijn gehonoreerd. Voor 40 andere aanvragen gold vervolgens dat organisaties in de gelegenheid werden gesteld hun projectvoorstellen te verbeteren. Van deze 40 zijn inmiddels 23 aanvragen gehonoreerd. Over 10 projecten moet de Programmaraad nog adviseren.

Ten opzichte van het aantal ingediende projectaanvragen heeft de Programmaraad relatief veel projectvoorstellen negatief geadviseerd. Ik begrijp dat dit bij desbetreffende organisaties tot teleurstelling heeft geleid. De reden van afwijzing is in de meeste gevallen erin gelegen dat de projectvoorstellen meer in algemene zin betrekking hadden op meer structurele activiteiten waarvoor de instellingssubsidie danwel ontwikkelingsubsidie is bedoeld, bijvoorbeeld het bouwen en onderhouden van een website. De projectsubsidies beogen in het bijzonder bij te dragen aan een verdere versterking van de derde partijrol van cliënten binnen de stelsels van zorg en ondersteuning. Het gaat hierbij om activiteiten die in sommige opzichten nieuw zijn ten opzichte van de kernactiviteiten die

door veel pgo-organisaties al vele jaren op een effectieve wijze worden opgepakt. Het op een effectieve wijze vormgeven van een derde partijrol vraagt om een zekere professionaliteit en in veel gevallen ook om uitstekende samenwerking tussen diverse partners binnen en buiten het pgo-veld. Projectsubsidies zijn, met andere woorden, dus ook bedoeld om een ontwikkeling in gang te zetten. De projectsubsidies dagen pgo-organisaties uit om zich verder te professionaliseren, samen te werken en de derde partijrol vorm en inhoud te geven. Niet alle organisaties zijn hierin even ver ontwikkeld. Het is dan ook niet verwonderlijk dat niet alle pgo-organisaties in dit stadium kunnen voldoen aan de eisen die daarbij horen. Tegelijkertijd zou het loslaten van genoemde doelstelling en de daarbij horende eisen betekenen dat de noodzakelijke ontwikkeling richting een sterke derde partij onder druk komt te staan.

Gebleken is dat juist projecten waarin organisaties samenwerken een goede bijdrage leveren aan de versterking van de derde partijrol. Echter niet alle organisaties of deelsectoren blijken in staat te zijn geweest om met behulp van een goede samenwerking gedegen projectplannen in te dienen. Dat is die organisaties niet altijd aan te rekenen aangezien zij bijvoorbeeld een zeer specifieke doelgroep als achterban hebben waardoor het moeilijker is om samenwerkingsverbanden aan te gaan. Het is daarom ook geen verplichting. Anderzijds is het opvallend dat bijvoorbeeld de deelsector van GGZ-cliëntenorganisaties, een sector komend uit een achterstandspositie en nog volop in ontwikkeling, in staat is geweest om als collectief goede projectvoorstellen gehonoreerd te krijgen. Juist door intensief samen te werken zijn zij hiertoe in staat geweest. Een dergelijk voorbeeld maakt dat ik organisaties, wiens projectvoorstel niet is gehonoreerd, toch ook wil vragen nogmaals te bezien hoe zij zelf kunnen bijdragen aan het vergroten van hun kansen om projecten toegekend te krijgen.

Daarnaast ben ik van mening dat de ondersteuningsorganisatie PGO-support bij de 2e tranche pgo-organisaties die om ondersteuning vragen niet alleen moet helpen met het opstellen van de projectaanvraag, maar desbetreffende organisatie ook moet adviseren ten aanzien van de eventuele (on-)mogelijkheden van samenwerken en de haalbaarheid en realiseerbaarheid van het project van de desbetreffende organisatie. Ik zal hierover in overleg treden met PGO-support.

Hoewel de Programmaraad niet de opdracht heeft gehad om een zo evenwichtig mogelijke verdeling van projectsubsidie-middelen over deelsectoren of beleidsthema's tot stand te brengen, constateer ik desalniettemin dat naar verhouding van het aantal aanvragen per sector er sprake is van een redelijk evenwichtige verdeling van de toegekende projecten. Ook zijn diverse projecten toegekend op het vlak van maatschappelijke participatie. Wel is het zo dat kleine pgo-organisaties ondervertegenwoordigd zijn bij de toegekende projecten. Ik besef dat het voor kleine pgo-organisaties een lastige opgave kan zijn om projectsubsidie-middelen te verwerven. Ten tijde van de ontwikkeling van de nieuwe subsidiesystematiek hebben kleine pgo-organisaties hier ook op gewezen. Juist om ook de kleinere pgo-organisaties in staat te stellen een professionaliseringslag te maken, heb ik destijds de ontwikkelsubsidie van € 30 000 ingevoerd. Op die manier kunnen ook de kleinere pgo-organisaties zichzelf versterken zonder daarvoor afhankelijk te zijn van projectsubsidies. Ik hoop dat deze organisaties door een eerste aanpassing van het beleidskader (zie verderop in deze brief) hun kansen op een succesvolle aanvraag kunnen vergroten.

Als laatste wil ik stilstaan bij de pgo-organisaties die te maken hebben met een stapsgewijze afbouw van hun instellingssubsidie. Vanuit de gedachte om voor alle pgo-organisaties die eenzelfde soort activiteiten

verrichten een gelijk speelveld te creëren – waarbij iedereen onder dezelfde condities mee mag doen – wordt bij een aantal organisaties de instellingssubsidie stapsgewijs afgebouwd. Het gaat daarbij om organisaties die om historische redenen een relatief hoge instellingssubsidie kregen in vergelijking met andere pgo-organisaties die dezelfde activiteiten ontplooiën. Met het stapsgewijze afbouwtraject geef ik deze instellingen de tijd en ruimte om hun organisatie aan te passen aan de veranderde subsidiesystematiek. Tot nu is mijn beeld het volgende. In 2008 ontvingen 200 organisaties instellingssubsidies van het Fonds PGO. Van 31 van deze organisaties worden de instellingssubsidies met ingang van 1 januari 2009 verminderd. Van deze 31 organisaties hebben er 21 in de eerste ronde een projectsubsidie ontvangen, of delen daarin mee. Hiermee wordt de terugval in instellingssubsidie geheel of gedeeltelijk gecompenseerd. In alle gevallen biedt dit perspectief voor de tweede ronde. Slechts 10 organisaties hebben na de eerste ronde nog geen aandeel in een projectsubsidie. Deze organisaties kunnen alsnog in de 2e tranche proberen succesvol een beroep te doen op projectsubsidie. Ik heb bijzondere aandacht voor de pgo-organisaties die stapsgewijs een lagere instellingssubsidie ontvangen. Ik heb de NPCF, de CG-Raad, het CSO, het LPGGz en het Platform VG gevraagd onoverkomelijke problemen bij deze organisaties richting mij te signaleren. Op basis daarvan kan ik beoordelen in hoeverre sprake is van onvoorziene en onbedoelde effecten en of nadere maatregelen aan de orde zijn.

### **Tussentijdse wijziging beoordelingskader projectsubsidies 2e tranche**

Ik vind het nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken ten aanzien van de nieuwe subsidiesystematiek. Pas na toekenning van de 2e tranche projectsubsidies, waarvoor pgo-organisaties in de periode van 1 januari tot 1 juli 2010 projectvoorstellen kunnen indienen, verwacht ik dat een evaluatie van de subsidiesystematiek zinvol is. Tegelijkertijd wil ik op basis van enkele leerpunten, nu al wel enkele wijzigingen in de subsidiesystematiek doorvoeren. Het gaat daarbij in hoofdzaak om een verdere vereenvoudiging en verheldering van het beleidskader en de beoordelingswijze van de projectsubsidies. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Ik voeg de instellingssubsidie en de ontwikkelingsubsidie van maximaal € 30 000,- samen tot één subsidie van maximaal € 120 000. Daardoor krijgen organisaties meer vrijheid hun instellingssubsidie te besteden.
- Ik verduidelijk de doelstelling van zowel instellings- als projectsubsidie.
- Ik vereenvoudig het projectformat, zodat subsidievragers hun eigen projectplan kunnen indienen.
- Ik laat de mate van samenwerking zwaarder wegen bij de beoordeling van ingediende projectvoorstellen. Daarbij vormen die projecten waarbij samenwerking gezien de aard van het initiatief niet aan de orde kan zijn, een uitzondering op die regel.
- Ik ga mij bij de projectsubsidies zoveel mogelijk richten op pgo-organisaties.

Over voorgaande aanpassingen ben ik met de NPCF, de CG-Raad, het CSO, het LPGGz en het Platform VG nog in gesprek. Voor met name de kleine pgo-organisaties wil ik op aandringen van de CG-raad nog bezien op welke wijze daar meer aandacht aan kan worden gegeven. Ook zijn de wijzigingen besproken met, of ingegeven door de Programmaraad en de commissie Wenkend Perspectief. In beginsel jaar ontvangt u nog dit jaar van mij het aangepaste beleids- en beoordelingskader. Op basis hiervan kunnen alle pgo-organisaties vanaf 1 januari 2010 tot 1 juli 2010 projectvoorstellen indienen voor de 2e tranche. Dit geldt als vanzelfsprekend ook voor organisaties van wie in de 1e tranche projectaanvragen zijn afgevoerd.

Binnen de nieuwe subsidiesystematiek verwacht ik van de NPCF, de CG-Raad, het CSO, het LPGGz en het Platform VG zowel een effectieve ondersteuning van hun lidorganisaties als een krachtige, de individuele pgo-organisaties ontstijgende, collectieve belangenbehartiging. Ik ben van mening dat de genoemde koepels en platforms de afgelopen tijd een adequate start hebben gemaakt met de ondersteuning van het pgo-veld door de oprichting van PGO-support. Wel ben ik van mening dat PGO-support nog verder moet groeien in haar rol. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, treed ik met PGO-support in overleg om te bezien hoe zij de advisering en ondersteuning van pgo-organisaties bij de 2e tranche verder kunnen verbeteren op basis van de leerervaringen met de 1e tranche.

### **Starten algemene evaluatie van de subsidiesystematiek in 2010**

Ik verwacht dat de effecten van de nieuwe regeling in de loop van volgend jaar pas echt goed zichtbaar worden. Ik ben voornemens om in de tweede helft van 2010 een diepgaande en integrale evaluatie van de subsidieregeling te starten. Ook vragen die spelen bij de indiening van projectvoorstellen in de 2e tranche worden dan meegenomen bij de evaluatie. Ik zal daartoe in de eerste helft van 2010 samen met het pgo-veld de evaluatiecriteria bepalen. Bij de evaluatie wil ik bezien of de nieuwe subsidiesystematiek daadwerkelijk bijdraagt aan de vooraf benoemde doelen, waaronder: versterking van de positie van cliënten en verdere professionalisering van het pgo-veld. Daarbij vind ik het ook van belang dat de evaluatie aandacht schenkt aan de vraag in hoeverre de subsidiesystematiek werkbaar is voor het pgo-veld. De resultaten van de evaluatie zullen begin 2011 beschikbaar komen. Op basis van deze evaluatie en in overleg met het pgo-veld zal ik bezien welke aanpassingen ik in de subsidiesystematiek ga doorvoeren. Thema's die ik in ieder geval bij de evaluatie wil meenemen zijn de positie van kleine organisaties en de positie van de verschillende sectoren, zoals de ouderen en de GGZ, binnen de subsidiesystematiek.

### **Wenkend Perspectief**

Vorig jaar zomer heb ik de onafhankelijke werkgroep Wenkend Perspectief ingesteld. De vraag aan de werkgroep was om zowel de organisatorische kenmerken van een sterke pgo-organisatie te schetsen, als de rol van zo'n pgo-organisatie bij de ondersteuning van de cliënt. De werkgroep doet in haar rapport voorstellen voor de structuur van het pgo-veld. Zo noemt zij bijvoorbeeld dat er meer aandacht moet ontstaan voor visievorming en maatschappelijk debat. Qua structuur spreekt Wenkend Perspectief van een flexibele netwerkstructuur waarbinnen organisaties elkaar vinden rond thema's die voor hun achterban van belang zijn. Ook stelt de werkgroep een pgo-Raad voor overstijgende belangen voor en zou een ondersteuningsorganisatie concrete ondersteuning moeten bieden bij kennisoverdracht en het signaleren van samenhang en samenwerkingsmogelijkheden. Het rapport heb ik u afgelopen zomer toegestuurd. Ik heb toen aangegeven dat ik het veld graag de ruimte geef, om te bezien hoe zij het rapport verder wil oppakken. Inmiddels is het rapport breed besproken door de pgo-koepels en is dit proces nog steeds gaande. Het heeft in het veld veel discussie losgemaakt en geleid tot dynamiek, gezien ook de uiteenlopende reacties op de website van de ondersteuningsorganisatie pgo-support. Ik vind dit een goede zaak en ik ben benieuwd naar het uiteindelijke resultaat van deze discussies. Begin volgend jaar zal ik hierover overleg voeren met betrokken partijen.

## **Visie op versterking derde partijrol in relatie tot topstructuur pgo-veld**

Zoals Wenkend Perspectief laat zien, moeten nog de nodige stappen worden gezet om te komen tot een krachtige, de individuele pgo-organisaties ontstijgende, collectieve belangenbehartiging. Ik deel de mening dat er een krachtig pgo-veld moet zijn binnen de stelsels van zorg en ondersteuning. Dit veld moet in staat zijn om met één mond te spreken en als zodanig een volwaardige partij te zijn ten opzichte van aanbieders, verzekeraars en overheden (de derde partijrol). Dit constateerde uw Kamer ook in het vorig jaar gehouden algemeen overleg. Naar mijn mening ontbreekt het nog aan een gezamenlijk gedragen beeld van wat een sterke derde partijrol in de praktijk zou moeten betekenen en wat we van partijen over en weer van elkaar mogen verwachten. In dit verband wil ik hier nog noemen dat de RVZ momenteel een onderzoek uitvoert naar de versterking van de Countervailing Power van de vraagzijde. Centraal staat de vraag hoe het huidige pgo-veld zich kan versterken (zoals invloed op zorginkoop, ontwikkeling van prestatie-indicatoren, tevredenheidmetingen etc.) en welke consequenties dat heeft voor de huidige organisatie, financiering etc. van het pgo-veld. De resultaten van dit onderzoek verwacht ik begin 2010.

Ik ben van mening dat de komende tijd prioriteit geven moet worden aan het invullen en daadwerkelijk versterken van de derde partijrol gezien het belang dat de cliënt zijn stem kan laten horen binnen de stelsels van zorg en ondersteuning. Medio 2010 wil ik u daarom een brief sturen waarin ik u – een ook door het pgo-veld gedragen – visie geef op de invulling van een sterke derde partijrol, wat wij op basis daarvan van het pgo-veld, de brancheorganisaties en platforms mogen verwachten, en wat dat betekent voor een daarbij passende vormgeving van de topstructuur van het pgo-veld en een daarop aansluitende en evenwichtige wijze van bekostiging van de koepels en platforms. Ik zal daarbij de resultaten van het rapport van de commissie Wenkend Perspectief alsmede de resultaten van het RVZ-onderzoek betrekken. Ik betrek bij het opstellen van deze visie intensief de NPCF, CG-raad, CSO, LP GGZ, Platform VG en het bredere pgo-veld, waaronder Zorgbelang Nederland. Begin volgend jaar organiseer ik daartoe een werkconferentie. Als eerste stap zal ik in deze werkconferentie afspraken maken met betrokken partijen over het proces om te komen tot een gezamenlijk gedragen visie. Vooruitlopend op deze visie zal ik ook met in ieder geval de NPCF en de CG-raad prestatieafspraken gaan maken in het kader van de subsidiëring van hun werkplannen. Hierbij staat de vormgeving van de derde partijrol centraal.

Voorgaande aanpak sluit mijns inziens ook goed aan bij de Motie Koşer Kaya c.s. Met de stellers van deze motie ben ik het geheel eens dat pgo-organisaties een belangrijke rol spelen in het balanceren van de belangen van zorgaanbieders, zorgverzekeraars enerzijds en patiënten, gehandicapten en ouderen anderzijds en dat hun positie structureel kan worden versterkt.

## **Conclusie**

Samenvattend kom ik op basis van de eerste ervaringen met de nieuwe pgo-subsidiesystematiek tot de volgende drie stappen:

- In de eerste plaats voer ik op korte termijn enkele tussentijdse aanpassingen van het beleids- en beoordelingskader door om de subsidieregeling verder te vereenvoudigen. U ontvangt het aangepaste beleids- en beoordelingskader in beginsel voor het eind van dit jaar.
- In de tweede plaats ontvangt u medio 2010 een brief waarin ik mijn visie weergeef op het versterken van de derde partijrol. Daarbij ga ik in op een passende vormgeving van de topstructuur van het pgo-veld,

een daarop aansluitende en evenwichtige wijze van bekostiging van de koepels en platforms.

- Ten slotte laat ik een evaluatie uitvoeren van de nieuwe subsidiesystematiek. De resultaten van deze evaluatie komen begin 2011 beschikbaar. Als de uitkomsten van de evaluatie daartoe aanleiding geven, zal ik vervolgens aanpassingen aan de subsidiesystematiek doorvoeren.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
A. Klink