

Vergaderjaar 2017–2018

29 214

Subsidiebeleid VWS

Nr. 77

Ontvangen ter Griffie op 26 maart 2018.

De voordracht voor de vast te stellen ministeriële regeling is aan de Kamer overgelegd tot en met 25 april 2018.

De voordracht voor de vast te stellen ministeriële regeling kan niet eerder worden gedaan dan op 26 april 2018.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MEDISCHE ZORG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2018

Hierbij bied ik u het ontwerpbesluit aan, houdende vaststelling van het beleidskader inzake subsidiëring van patiënten- en gehandicaptenorganisaties 2019–2022 (hierna: beleidskader), in verband met de verlenging van de werkingsduur en de herziening waarover uw Kamer is geïnformeerd.

De voorlegging geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure (conform artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016) en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over de wijziging voordat ik deze onderteken en ter publicatie aan de Staatscourant zend. Op grond van de aangehaalde bepaling onderteken ik het ontwerpbesluit niet eerder dan 30 dagen nadat het ontwerpbesluit aan uw Kamer is voorgelegd.

Het ontwerpbesluit is als bijlage toegevoegd (bijlage 1)¹. Ik streef naar publicatie van het ontwerpbesluit op uiterlijk 1 juli 2018 en inwerking-treding per 1 januari 2019. Met het ontwerpbesluit wordt de werkingsduur van het beleidskader verlengd met vier jaar. Dit betekent dat het beleidskader per 1 januari 2023 komt te vervallen. Met deze brief doe ik diverse toezeggingen gestand.

Kernboodschap

Voortzetting van het beleidskader acht ik wenselijk omdat patiënten- en gehandicaptenorganisaties (hierna: pg-organisaties) door hun informatie-voorziening, lotgenotencontact en belangenbehartiging een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere versterking van de positie van de cliënt.

Ik beschouw het als mijn verantwoordelijkheid om subsidiemiddelen, gegeven de huidige budgettaire kaders, zo doelmatig en effectief mogelijk in te zetten. Uit de dialoogsessies volgt breed draagvlak onder de pg-organisaties voor een koers waarbij de activiteiten maximale impact moeten opleveren voor de cliënten die zij vertegenwoordigen. In lijn met

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de aanbevelingen houd ik een gewenst eindperspectief voor ogen dat uitgaat van subsidiëring op basis van impact en bereik als de belangrijkste graadmeters voor een toekomstbestendige cliëntenbeweging.

Ook hecht ik aan een zorgvuldige overgang naar het gewenste eindperspectief. Samen met de landelijke pg-koepels, pg-organisaties en nieuwe initiatieven wil ik komen tot goede criteria voor impact en bereik voor het beleidskader per 2023.

Dit beleidskader geldt derhalve voor de tussenliggende periode 2019 t/m 2022 en is grotendeels gestoeld op de huidige uitgangspunten en criteria. Tegelijkertijd worden met de volgende wijzigingen belangrijke stappen in de richting van het gewenste eindperspectief gezet:

- De tijdelijke verhoging van het subsidiebedrag van € 35.000 naar € 45.000 per pg-organisatie wordt nu structureel;
- Een aanvullend subsidiebedrag van structureel € 10.000 wordt beschikbaar gesteld aan die pg-organisaties die onderling gaan samenwerken op de backoffice taken of deze taken uitbesteden;
- De instellingssubsidie aan de koepels wordt verhoogd in verband met extra inzet op structurele regietaken;
- De activiteitenplannen worden meer doelgericht opgesteld zodat de koepels en pg-organisaties input kunnen leveren voor een nieuwe werkwijze;
- In plaats van vouchers wordt een samenhangend subsidieprogramma bij ZonMw ingericht met dezelfde duur als dit beleidskader, waarop niet alleen de bestaande pg-organisaties maar ook nieuwe organisaties/netwerken kunnen inschrijven.

Aanleiding

Het huidige beleidskader kent een vervaldatum van 1 januari 2019. Het voorliggende ontwerpbesluit ziet op de verlenging van de werkingsduur met vier jaar en de herziening waarover uw Kamer is geïnformeerd. In 2016 is het beleidskader geëvalueerd, als onderdeel van de beleidsdoorlichting positie cliënt². De uitkomsten vormden aanleiding voor mijn ambtsvoorganger om de subsidie tijdelijk te verhogen en een meer fundamentele herziening van het beleidskader per 1 januari 2019 toe te zeggen³.

Zoals bij uw Kamer bekend is, is hiertoe een intensief traject (bekend onder de naam «Patiëntendialoog») ingezet om met inbreng van cliënten en alle betrokkenen rondom de cliënt te komen tot toekomstbestendige criteria voor het beleidskader. Onder begeleiding van bureau Schuttelaar & Partners zijn verschillende dialoogsessies georganiseerd. Naast de inbreng van de huidige pg-organisaties zijn hierbij ook nadrukkelijk ideeën van onder meer cliënten, mantelzorgers, kritische tegendenkers, zorgverleners, verzekeraars en gemeenten opgehaald. Voor het eerst heeft het ministerie actief gebruik gemaakt van Facebook om relevante beleidsinput onder burgers op te halen. Op 4 juli 2017 heeft uw Kamer het rapport met de bevindingen en aanbevelingen voor een toekomstig beleidskader ontvangen⁴.

Belangrijke bevindingen uit het rapport:

- Samenwerking over aandoening heen komt onvoldoende van de grond;

² Kamerstuk 32 772, nr. 10.

³ Kamerstuk 29 214, nr. 73.

⁴ Kamerstukken 29 214 en 31 476, nr. 75.

Er is meer aandacht nodig voor overkoepelende thema's en integrale aanpak.

- Erken en stimuleer in het beleidskader de inbreng van patiëntenervaring bij de zorg voor cliënten.
- Laat het ledenaantal als criterium los en maak financiering afhankelijk van impact en bereik. Schaf de vouchers af.
- Zorg dat alle pg-organisaties, nieuw of oud, klein of groot, de kans krijgen om een beroep te doen op een basisbijdrage, met een financiële prikkel die hen stimuleert samen te werken voor onder andere de backoffice.
- Meer aandacht voor lokaal en regionaal niveau.
- Het huidige financiële kader is krap voor het werk dat pg-organisaties doen.

Op 21 februari 2018 heb ik de pg-organisaties geïnformeerd over de voorgestelde wijzigingen. Er is breed draagvlak voor de inhoudelijke lijn en gefaseerde aanpak waarbij gezamenlijk toegewerkt wordt naar een eindperspectief op basis van impact en bereik per 2023. In de tussentijdse periode ligt een opgave om te komen tot goede juridisch houdbare criteria. Organisaties/nieuwe initiatieven die hopen aanspraak te maken op een instellingssubsidie worden nu niet volledig bediend; zij komen nu wel in aanmerking voor projectsubsidies door de keuze voor een subsidieprogramma bij ZonMw. Bij de inrichting van het subsidieprogramma hebben de aanwezigen aandacht gevraagd voor toegankelijke, begrijpelijke en korte procedures. ZonMw heeft dat ter plekke bevestigd. Verder waren de aanwezigen verheugd met het structureel voortzetten van het subsidiebedrag van € 45.000 en dat geen extra bezuinigingen voorzien zijn, ook al hadden sommigen gehoopt op een uitbreiding van het budgettaire kader. Na de vooruitblik op het kader konden de aanwezigen hun laatste opmerkingen meegeven. Dit heeft onder meer geresulteerd in het opnemen van een zogenoemd «comply or explain beginsel» bij de criteria voor een gedeelde backoffice om in aanmerking te komen voor een aanvullend subsidiebedrag van € 10.000.

Onderstaand volgt mijn reactie op de bevindingen uit de dialoogsessies, voor zover als mogelijk toegespitst op de gevolgen voor het beleidskader 2019–2022.

Beleidskader 2019–2022

Vooropgesteld zij dat ik waarde hecht aan de activiteiten van de drie landelijke pg-koepels⁵ en de circa 200 pg-organisaties, waarvoor vele mensen (veelal vrijwilligers) zich dagelijks met volle overtuiging inzetten. Zij vormen belangrijke spelers in het zorgstelsel. Zij vertegenwoordigen de stem van de cliënt, gebaseerd op ervaringen van hun achterban. Door goede informatievoorziening, lotgenotencontact en belangenbehartiging dragen zij bij aan een verdere versterking van de positie van de cliënt. Bijvoorbeeld door goede zorg en ondersteuning die tegemoet komt aan de behoeften van de cliënt, door de totstandkoming van goede keuze-informatie en door een inclusieve samenleving te bevorderen waarin iedereen mee kan doen.

Dit beleidskader is slechts één van de vele maatregelen van het kabinet om de positie van de cliënt te versterken. Het merendeel van de activiteiten is onderdeel van grote beleidsprogramma's of initiatieven. Denk bijvoorbeeld aan de invoering van de nieuwe normen voor goede verpleeghuiszorg, de implementatie van het VN-verdrag handicap,

⁵ Dit zijn Patiëntenfederatie Nederland, leder(in) en MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid.

onafhankelijke cliëntondersteuning, e-health en het programma om de zorg voor individuele patiënten te verbeteren door te zorgen voor meer informatie over uitkomsten van zorg en te stimuleren dat patiënten meebeslissen over hun behandeling. Voor deze trajecten zijn in het kader van het regeerakkoord extra investeringen voorzien. Bovendien zijn vele wetstrajecten gericht op een verdere versterking van de positie van de patiënt, zoals de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) (Kamerstuk 32 402) en de voorgenomen aanpassing van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Kamerstuk 34 858), die nu bij uw Kamer ter behandeling voorligt.

Met dit beleidskader wil het kabinet een waarborg bieden dat goede informatievoorziening, lotgenotencontact en belangenbehartiging in de praktijk tot stand kunnen komen. Het is niet de inzet van het kabinet om instandhouding van de organisaties zelf te financieren. Het volledig afhankelijk zijn van overheidssubsidie is en blijft kwetsbaar. Organisaties ontfangen hun legitimiteit en zeggingskracht aan het feit dat zij aantoonbaar kunnen maken dat zij hun achterban goed vertegenwoordigen en hun activiteiten aansluiten bij de behoeften van hun achterban. Gedurende de looptijd van dit beleidskader is het hebben van leden en donateurs die bereid zijn een financiële bijdrage aan de verwezenlijking van deze functies te leveren hiervan een bewijs. Kenmerkend voor pg-organisaties is dat zij beschikken over een schat aan informatie, kennis en ervaringsdeskundigheid die voor derden zoals gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders aantrekkelijk is. In toenemende mate worden pg-organisaties gevraagd hun ervaringsdeskundigheid in te brengen. De ratificatie van het VN-verdrag handicap vraagt immers dat beleid veel meer samen met cliënten moet worden gemaakt: «nothing about us, without us». Deze ontwikkeling juich ik toe. Hierbij past mijn inziens ook dat partijen die vragen om ervaringsdeskundigheid van pg-organisaties hiervoor ook een redelijke vergoeding beschikbaar stellen. Ik zal in mijn gesprekken met partijen hierop aandringen.

Gezien de uitkomsten van de dialoogsessies, alsook recente ontwikkelingen rondom uitkomsttransparantie en value based healthcare, streef ik op termijn naar een subsidiëring die uitgaat van impact en bereik van de activiteiten van pg-organisaties voor hun achterban (in plaats van sturing op ledenaantallen). Tegelijkertijd hecht ik aan een gefaseerde overgang die niet ten koste gaat van de continuïteit van de basisfuncties. Dit beleidskader 2019–2022 geldt daarom als een belangrijke tussenstap op weg naar het beleidskader per 2023.

Met de hierna volgende wijzigingen heb ik getracht maximaal tegemoet te komen aan de bevindingen uit de dialoogsessies en de informatiebijeenkomst van 21 februari 2018.

Verhoging subsidiebedrag naar € 45.000 wordt nu structureel

De eerder genoemde beleidsdoorlichting was aanleiding voor mijn ambtsvoorganger om het maximale subsidiebedrag tijdelijk te verhogen van € 35.000 naar € 45.000. Met deze verhoging kunnen pg-organisaties naast informatievoorziening en lotgenotencontact ook invulling geven aan aandoeningsspecifieke belangenbehartiging. Uit de dialoogsessies blijkt dat de behoefte aan deze basisfuncties nog steeds groot is.

Ik heb dan ook besloten om de tijdelijke verhoging een structureel karakter te geven. In het beleidskader heb ik vastgelegd dat pg-organisaties een bedrag van € 45.000 instellingssubsidie kunnen aanvragen.

Gedeelde backoffice: Aanvullend subsidiebedrag van € 10.000

Uit de dialoogsessies komt naar voren dat veel tijd, energie en middelen worden ingezet voor activiteiten die niet direct bijdragen aan de drie basisfuncties.

Met dit beleidskader wil ik stimuleren dat pg-organisaties zich meer gaan toeleggen op hun kerntaken door hun krachten te bundelen bij de inrichting van de backoffice taken dan wel deze taken uit te besteden.

Backoffice wordt vaak gebruikt als algemene term om een eenheid met apart personeel aan te duiden die vooral op de achtergrond actief is en zich binnen organisaties vooral bezighoudt met zaken als bijvoorbeeld administratie, financiële boekhouding, systeembeheer en ontwikkeling, teneinde de continuïteit van de organisatie te waarborgen. Een dergelijke eenheid legt zich voor meerdere pg-organisaties toe op ondersteuning van ieder afzonderlijk bestuur wat betreft taken zoals het beheer van de leden-/ donateuradministratie en financiële administratie, maar ook op ondersteuning bij digitaal werken, post- en databeheer en de communicatie. In de praktijk blijken al meerdere van dergelijke organisaties te bestaan die deze taken voor aangesloten pg-organisaties behartigen. Daarbij is de veronderstelling dat werken met een gedeelde backoffice goedkoper en efficiënter is dan deze steeds voor iedere pg-organisatie afzonderlijk in te richten. Ook is een gedeelde backoffice minder kwetsbaar bij wisselingen in het bestuur van individuele pg-organisaties of uitval van vrijwilligers. In het rapport van Schuttelaar & Partners staat hierover: «Zodra er overlap tussen pg-organisaties is in taken en thema's, moet er waar mogelijk samengewerkt worden, ook op het gebied van backoffice zoals automatisering».

Pg-organisaties die kunnen aantonen dat zij hun backoffice delen met andere pg-organisaties of in de loop van het subsidiejaar gaan delen met andere pg-organisaties, krijgen de mogelijkheid om in aanvulling op het bedrag van € 45.000 een bedrag van € 10.000 extra subsidie aan te vragen voor de uitvoering van subsidiabele activiteiten. In § 3.3.4 van het beleidskader zijn hiervoor criteria opgenomen.

Samenhangend subsidieprogramma bij ZonMw

Uit de dialoogsessies blijkt dat de vouchersystematiek voor velen niet naar tevredenheid heeft gewerkt. Weliswaar wordt het belang van samenwerking tussen pg-organisaties voor het realiseren van aandoeningsoverstijgende doeleinden ondersteund, doch de vouchers blijken hiervoor niet het juiste instrument. De vouchers worden derhalve niet verlengd.

In plaats van vouchers wordt een nieuwe aanpak voorgesteld die ook kansen biedt voor (nieuwe) initiatieven die geen instellingssubsidie ontvangen. De vouchermiddelen worden voor de duur van dit beleidskader, bij wijze van experiment, ondergebracht bij ZonMw. Ik verzoek ZonMw om met deze middelen (circa € 4 miljoen/jaar) een samenhangend subsidieprogramma in te richten. Een groot voordeel is dat ook (nieuwe) cliëntvertegenwoordigende organisaties/ initiatieven/netwerken de mogelijkheid krijgen om projectvoorstellen in te dienen. ZonMw heeft tijdens de informatiebijeenkomst benadrukt dat het programma voorziet in toegankelijke, korte en eenvoudige procedures die leiden tot vele projecten waaruit lering getrokken wordt voor het beleidskader per 2023.

Het beoogde subsidieprogramma van ZonMw bestaat uit twee lijnen. De eerste lijn voorziet in projectsubsidies gericht op de realisatie van aandoeningsoverstijgende doeleinden die een goede inbreng van

ervaringsdeskundigheid en samenwerking tussen de betrokken partijen vereisen. Inhoudelijk zal aansluiting gezocht worden bij de thema's die in de dialoogsessies zijn genoemd, waaronder de zeldzame aandoeningen, toegankelijkheid van zorg en ondersteuning en arbeidsparticipatie. De tweede lijn voorziet in projectsubsidies die verdiepende inzichten in de toekomstige «cliëntenbeweging» moeten opleveren. Een sterke cliëntenbeweging weet effectief in te spelen op de veranderingen in het zorglandchap, waarin cliënten zich anders dan vroeger organiseren en hun behoeften aan zorg en ondersteuning veranderen. Dit heeft ook gevolgen voor de strategie van pg-organisaties die met hun activiteiten zoveel mogelijk impact en bereik voor hun achterban willen bereiken. Dit vraagt in de toekomst wellicht om andere vormen van communiceren en samenwerken alsook andere (vernieuwende) modellen van organiseren en financieren. Met de opbrengsten van de projecten wordt naar verwachting veel kennis opgedaan over nieuwe organisatievormen en innovatieve (online) initiatieven die de impact en het bereik onder de relevante gebruikers vergroten.

ZonMw zal de opbrengsten van de projecten en activiteitenplannen evalueren en hieruit bruikbare en juridisch houdbare criteria voor impact en bereik destilleren voor het beleidskader dat per 2023 ingaat.

Momenteel treft ZonMw voorbereidingen voor het subsidieprogramma opdat de eerste aanvragen in het najaar van 2018 mogelijk zijn en de eerste projecten per 1 januari 2019 van start kunnen gaan. ZonMw draagt zorg voor een goede inhoudelijke afstemming van het subsidieprogramma met het pg-veld en ondersteuning door opleidingen en informatiebijeenkomsten. Hierbij werkt ZonMw samen met PGOsupport⁶.

Versterking regietaken koepels: inbreng ervaringsdeskundigheid en betere aansluiting landelijk-lokaal

Voor een goede vertegenwoordiging van de cliënt is inbreng van goede ervaringsdeskundigheid onontbeerlijk. De koepels vervullen hier al een belangrijke coördinerende en faciliterende rol, door onder meer het realiseren van een infrastructuur waar ervaringen worden verzameld en waar vraag en aanbod van goede inbreng van ervaringsdeskundigheid samenkomt. De koepels hebben hiervoor projectsubsidie op grond van het vorige beleidskader ontvangen. Hiermee hebben de koepels diverse activiteiten en platforms ontwikkeld.

Voorts leren de dialoogsessies ons dat de behoefte van cliënten aan een goede aansluiting tussen het lokale en het landelijke niveau belangrijker wordt, mede gezien de decentralisaties in het sociale domein waardoor de verantwoordelijkheden van de gemeenten fors zijn uitgebreid.

Organisaties met een landelijk bereik blijven derhalve het uitgangspunt in het beleidskader. De landelijke pg-koepels kunnen hierbij een belangrijke verbindende rol vervullen. Vanuit mijn verantwoordelijkheid ben ik voornemens de instellingssubsidie van de drie koepels met € 2 miljoen te verhogen opdat zij extra inzet kunnen plegen op een aantal activiteiten die passen bij hun regierol. Gelet op het structurele karakter van deze activiteiten is een instellingssubsidie meer aangewezen dan de huidige projectsubsidies die per definitie eindig zijn.

⁶ PGOsupport ondersteunt pg-organisaties, onder meer door cursussen en themabijeenkomsten.

Kort samengevat gaat het om de volgende taken, die in het beleidskader uitgebreider worden toegelicht:

- Een makelaarsfunctie als het gaat om de inbreng van ervaringsdeskundigen. Zoals ik eerder in deze brief heb benadrukt, beschikken de pg-organisaties over een schat aan kennis en ervaring die het veld kan helpen om stappen te zetten naar een meer inclusieve samenleving. In de praktijk blijkt het nog lastig om de vraag van het veld aan het bestaande aanbod te koppelen. Ik acht het van belang dat de in ontwikkeling zijnde platforms op een structurele manier worden uitgebouwd, waar mogelijk verbonden worden, en verder worden ingebed. Bij de verdere invulling van deze taak vraag ik de koepels om aan te sluiten bij de inzichten over de inzet van ervaringsdeskundigen bij lopende en/of voltooide initiatieven. Daarbij moet in elk geval gedacht worden aan het project dat nu loopt binnen subsidiestroom 1 van de implementatie van het VN-verdrag handicap, dat de randvoorwaarden voor goede inzet van ervaringsdeskundigen neerzet. Ook vraag ik van de koepels dat zij zich inzetten voor een vergoeding van de inzet van ervaringsdeskundigen bij de gebruiker.
- Opzetten van een infrastructuur die de landelijk en lokale belangenbehartiging aan elkaar verbindt. Een effectieve (collectieve) belangenbehartiging vergt al dat koepels waar relevant verbinding leggen tussen het lokale en het landelijke niveau. De verbinding zal in elk geval bestaan uit het verbinden van informatie en kennis door die kennis en informatie vanuit verschillende regio's landelijk beschikbaar te maken ten behoeve van lokale en regionale belangenbehartiging.

Bij de nadere invulling van deze taken vraag ik de koepels om een gezamenlijk activiteitenplan, waarbij zij met elkaar samenwerken alsook met bestaande (lokale en regionale) initiatieven en partijen die hen daarbij ondersteunen en PGOsupport als het gaat om scholing.

Tot slot

Ik wil alle deelnemers aan de diverse dialoogsessies danken voor hun betrokkenheid, openhartigheid en inbreng tijdens de dialoogsessies. De sessies hebben waardevolle input opgeleverd om tot een gedeeld beeld over het gewenste eindperspectief en tot het beleidskader 2019–2022 als belangrijke tussenstap te komen.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de beoogde wijzigingen en de verlenging van het beleidskader 2019–2022.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins