

Rapport

Buitenspel gezet?

Een onderzoek naar de spaak gelopen uitvoering van een subsidieprogramma

Oordeel:

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht van de patiëntenorganisaties over de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deels gegrond en deels niet gegrond.

Datum: 6 maart 2017

Rapport: 2017/031

WAAR GAAT HET OVER?

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verleent in het kader van een subsidieregeling¹ subsidie voor het opzetten van een digitaal platform dat patiënten ten goede dient te komen. Tijdens de looptijd van dit project ontstaat een conflict tussen één van de organisaties, die in de functie van penvoerder een formele subsidierelatie heeft met de minister en subsidie ontvangt van de minister, en de patiënten- en gehandicaptenorganisaties (pg-organisaties) die het project mede financieren en het projectplan samen met de penvoerder hebben opgesteld. De pg-organisaties hebben een opvatting over hun rol en positie ten aanzien van de subsidieaanvraag en het project die naderhand blijkt te verschillen van de door de minister gekozen opzet van het subsidieprogramma. Zij zien zichzelf als inhoudelijk eigenaar van het project en mede-indieners van de subsidieaanvraag; de minister beschouwt alleen de penvoerder als subsidieaanvrager en als enig aanspreekpunt. De pg-organisaties zijn van mening dat de penvoerder hen met medewerking van de minister heeft buitengesloten uit het gezamenlijke project. Nadat de penvoerder failliet is gegaan, proberen de pg-organisaties middels een doorstart weer zeggenschap over het project te verkrijgen. In dit rapport gaat het om de rol van de minister hierbij.

WAT IS ER GEBEURD?

De minister van VWS kondigde in mei 2011 een subsidieregeling aan waarbij pg-organisaties gezamenlijk subsidie voor hun project konden aanvragen. In januari 2012 besprak een vertegenwoordigster van een pg-organisatie met andere pg-organisaties een idee voor een project dat ten goede kon komen aan patiënten van zeldzame ziekten.

Verzoekers² lieten zich op 18 januari 2012 door Fonds PGO³ voorlichten over de subsidieregeling. Daarnaast ontvingen zij van Fonds PGO schriftelijke informatie over de subsidieregeling. In het gewijzigd beleidskader van 18 juni 2012 was onder meer het volgende aangegeven⁴: 'Pg-organisaties hebben door middel van een voucher een stem in de invulling van thema's, activiteiten en de uitvoering van het project. (...)Individuele pg-organisaties zijn betrokken bij de aanvraag van de projectsubsidie, de inhoud van de projectplannen en de wijze van uitvoering. (...)Vouchergevers onderhandelen onderling over de inhoud van een projectaanvraag, de uit te werken projectthema's, de te ontplooiën activiteiten en de partij die verantwoordelijk wordt voor de projectaanvraag en de projectuitvoering. (...)De aanvraag wordt ingediend door één subsidieaanvrager⁵.

¹ Zie 'Achtergrond' voor meer informatie over de opzet van deze subsidieregeling.

² Vijf van de negen deelnemende pg-organisaties dienden in latere instantie een klacht in bij de Nationale ombudsman. Zij worden in dit rapport verder aangeduid als 'verzoekers'.

³ Een instantie die namens de minister de subsidieregeling uitvoert en aanvragers informeert over de subsidieregeling.

⁴ De geciteerde passages zijn te vinden op pp. 14-18 van het gewijzigd beleidskader.

⁵ Dit is de 'penvoerder'.

(...)Vouchergevers die niet de subsidieaanvrager en subsidieontvanger zijn, worden op de inhoud en het proces betrokken, maar dragen geen formele verantwoordelijkheid voor de uitvoering jegens de subsidieverstrekker. (...)Thema's worden bepaald met inspraak van de vouchergevers en onder regie van de subsidieaanvrager. (...). De subsidieaanvrager is degene die het project uitvoert en derhalve ook de verantwoordelijkheid draagt.'

Een stichting, die geen specifieke patiëntengroep vertegenwoordigde, sloot zich aan bij het project en wierp zich op als penvoerder van het project. De pg-organisaties stemden daar mee in. De penvoerder diende daarop mede namens de pg-organisaties een subsidieaanvraag met bijgevoegd projectplan in bij Fonds PGO. De penvoerder was in de subsidieaanvraag vermeld als 'subsidieaanvrager'. Het projectplan meldde het volgende: 'De rol van de penvoerder is vooral administratief, de inhoud zit bij de voucherhouders.' De minister keurde het projectplan goed en verleende vervolgens subsidie voor het project aan de penvoerder.

In april 2013 stuurde Fonds PGO alle deelnemers aan het subsidieprogramma een nieuwsbrief, waarin het verduidelijking gaf over de rolverdeling tussen de vouchergevers en de penvoerder. Dit omdat Fonds PGO merkte dat er nog veel vragen waren over de rol van de penvoerder en de vouchergever. In de nieuwsbrief stond dat de uitvoering van en verantwoordelijkheid voor een project bij de penvoerder lag. Het moment van inspraak van de vouchergever lag bij de keuze voor een projectaanvraag. De minister had slechts een subsidierelatie met de penvoerder. De penvoerder hoefde in die zin geen verantwoording aan de vouchergevers af te leggen.

Conflict tussen penvoerder en vouchergevers

De inhoud van de nieuwsbrief kwam voor verzoekers als een verrassing; zij hadden voor zichzelf als vouchergevers een actievere rol in gedachten. Daarop ontstond tijdens een bijeenkomst op 2 mei 2013 een conflict tussen verzoekers en penvoerder over de rolverdeling binnen het project en de koers van het project. De penvoerder stelde daarop buiten medeweten van verzoekers een wijziging van het project voor aan de minister. De minister stelde daarop een wijzigingsbesluit vast.

Op 23 juli 2013 stelde de minister in een brief aan verzoekers dat zij er van uit ging dat de partijen de bestaande afstemmingsproblemen onderling konden oplossen, aangezien de belangen niet tegengesteld waren. Verzoekers ontvingen daarop op 1 augustus 2013 een nieuwsbrief van de penvoerder, met informatie over het gewijzigde projectplan. Zij waren verrast door dit bericht. Het wijzigingsbesluit van de minister ontvingen zij op 26 september 2013, nadat zij op 26 augustus 2013 inzage in het besluit hadden gevraagd middels een beroep op de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Op 9 oktober 2013 nodigde PGOsupport⁶ verzoekers uit voor een bemiddelingsgesprek. Verzoekers gingen niet in op deze uitnodiging. Zij stuurden op 10 oktober 2013 een brief, gericht aan

⁶ Naast Fonds PGO is er een instantie genaamd PGOsupport. PGOsupport is een onafhankelijke netwerkorganisatie, die pg-organisaties ondersteunt bij subsidieprojecten.

de minister en aan de Tweede Kamer, waarin zij bezwaar maakten tegen de gang van zaken. De minister behandelde deze brief als klacht⁷. Vervolgens stuurden verzoekers op 23 december 2013 een bezwaarbrieven aan de minister. De minister nam deze niet in behandeling wegens overschrijding van de bezwaartermijn van zes weken.

Faillissement penvoerder en doorstart project

Op 12 maart 2015 liet de stichting die penvoerder was aan de minister weten dat zij faillissement had aangevraagd bij de rechtbank. Verzoekers werden op 18 maart 2015 op de hoogte gesteld. Door het faillissement dreigde het project stil te vallen omdat de minister de projectsubsidie stopzette. Tijdens de bezwaarprocedure daartegen spraken de minister en de pg-organisaties af om gezamenlijk tot een afronding van het project te komen. Op 16 september 2015 bracht de minister verzoekers tijdens een ingelaste bijeenkomst op de hoogte van de stand van zaken rond het project en het vervolg. Op 2 december 2015 vond overleg plaats tussen de minister, verzoekers en de vertegenwoordigers van een van de twee IT-bedrijven die het project beheerden. Aanvankelijk gaf dit geen aanleiding tot verdere samenwerking.

Op 5 september 2016 kwamen het IT-bedrijf en een aantal verzoekers alsnog bijeen en kwamen overeen dat het project een doorstart kon maken met het resterende subsidiebedrag van € 125.000. De mediator die het proces begeleidde concludeerde in een brief van 8 september 2016 aan de minister: 'Het is mooi dat dit project, waarin door alle partijen zoveel tijd en geld is gestoken toch nog op korte termijn gerealiseerd kan worden'. De minister gaf aan dat zij begin januari 2017 nog geen projectvoorstel van het IT-bedrijf en verzoekers had ontvangen.

Klacht bij de Nationale ombudsman

Nadat verzoekers op 18 maart 2015 het bericht ontvingen dat het project niet opgeleverd kon worden wegens het faillissement van de penvoerder, legden zij op 24 april 2015 hun klacht voor aan de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman stelde onderzoek in en formuleerde de klacht van verzoekers als volgt:

Vijf patiëntenorganisaties klagen erover dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hen heeft belemmerd om uitvoering te geven aan een door hen geïnitieerd project, met name door:

- een projectvoorstel dat door hen en andere patiëntenorganisaties was ingediend goed te keuren voor subsidieverlening, zonder hen er op te wijzen dat de informatie in hun projectvoorstel over de rolverdeling tussen vouchergevers en penvoerder afweek van de rolverdeling die de minister hanteerde en dat dit voor hen verstrekken gevolgen kon hebben;
- de patiëntenorganisaties geen toegang tot het eigen project te geven nadat de penvoerder van het project failliet was gegaan.

⁷ De reactie van de minister op de klacht van verzoekers is in dit rapport verwerkt onder 'Reactie minister van VWS', p. 5-6.

Klacht verzoekers

Verzoekers vonden dat de minister hen niet serieus had genomen. De subsidie is niet besteed aan de belangenbehartiging van hun achterban. Het ging verzoekers om het belang van mensen met zeldzame ziekten. Verzoekers hadden geen inzicht in hoe het door hen ingelegde geldbedrag besteed is.

Verzoekers begrepen niet dat de minister hun projectvoorstel had goedgekeurd voor subsidieverlening, terwijl de door hen voorgestelde rolverdeling tussen vouchergevers en penvoerder totaal niet strookte met de rolverdeling die het ministerie voor ogen had. De minister was volgens verzoekers op de hoogte van het feit dat het projectplan van hen afkomstig was en niet van de penvoerder. Verzoekers waren door Fonds PGO vooraf mondeling en schriftelijk geïnformeerd over de subsidieregeling, maar volgens hen was de rol van de penvoerder zoals later in de nieuwsbrief omschreven daar niet aan de orde gekomen. Verzoekers zagen de nieuwsbrief van april 2013 waarin Fonds PGO de rol van de penvoerder nader uitlegde, als een bewijs dat de rol van de penvoerder niet eerder aan de orde was gekomen in de communicatie naar pg-organisaties. Volgens verzoekers was deze nieuwsbrief de directe aanleiding dat de penvoerder zich niet langer aan de afspraken hield. Het bevreemde verzoekers dat de minister had ingestemd met een gewijzigde organisatiestructuur zonder verzoekers daar in te kennen.

Verzoekers hebben naar eigen zeggen nooit aangestuurd op de problematische situatie die was ontstaan tussen hen, de penvoerder en de minister. Verzoekers gaven aan dat zij meerdere malen in gesprek waren gegaan met de penvoerder, PGOsupport, Fonds PGO en de minister, met het dringende verzoek om de wijzigingen in het project terug te draaien en deze weer conform het originele projectplan en de daaromtrent gemaakte afspraken voort te zetten. Verzoekers hadden kunnen instemmen met een bemiddelings-traject, mits dit het oorspronkelijke projectplan had gerespecteerd en verzoekers het vertrouwen zouden hebben dat de bemiddeling op eerlijke wijze plaats zou vinden. Aangezien verzoekers naar eigen zeggen gehoord noch geïnformeerd waren door de minister en geen beschikking hadden over het gewijzigde projectplan, konden zij niet ingaan op het verzoek om deel te nemen aan een bemiddelingsgesprek.

Reactie minister van VWS

De minister gaf aan dat samenwerking en bundeling erg belangrijke aspecten van de nieuwe subsidiesystematiek waren. De minister realiseerde zich dat dit in de praktijk niet altijd eenvoudig was voor de pg-organisaties. De vouchersystematiek schrijft voor dat er één subsidieaanvrager is, namelijk de penvoerder. De minister had voor deze systematiek gekozen zodat er een keuze voor één penvoerder is en er één partij verantwoordelijk is voor de aanvraag, besteding en verantwoording van de subsidie. In deze vorm van projectsubsidie had de minister alleen een relatie met de penvoerder/subsidieontvanger, en niet met de vouchergevers. De vouchergevers hadden door het inzetten van vouchers ingestemd met het project; zij ontvingen zelf echter geen subsidie. De rolverdeling tussen de penvoerder en de vouchergever ging dan ook buiten de minister om. De afspraken tussen de penvoerder en de vouchergevers raakten

volgens de minister de subsidieverlening niet. De minister benadrukte dat verzoekers niet waren ingegaan op de uitnodiging voor een bemiddeling, waarin het ministerie aangaf bereid te zijn om 'constructief' te kijken naar een aanpassing van het projectplan. De minister was van mening dat de vouchergevers met de wijziging van het project niet buitenspel gezet waren en dat de belangen in de nieuwe situatie goed geborgd waren. De minister vond dat het onder de gegeven omstandigheden op de weg van de minister had kunnen liggen om naast de penvoerder ook de vouchergevers over het wijzigingsbesluit van 3 september 2013 te informeren. Mocht de minister hier tekort in zijn geschoten, dan was de minister van mening dat dit beschouwd kon worden als een gebrek in de communicatie en niet als misleidende communicatie, zoals verzoekers in hun klacht formuleerden.

Volgens de minister was er via verschillende middelen uitleg gegeven over het vouchersysteem. Verzoekers hadden het beleidskader kunnen raadplegen alvorens hun voucher in te zetten bij dit project. Daarnaast trachtte de minister via brochures, voorlichtingsbijeenkomsten en begeleiding vanuit PGOsupport om de nieuwe subsidieregeling en het vouchersysteem richting de vouchergevers op heldere wijze voor het voetlicht te brengen. De minister betreurde dat het geldende beleidskader verzoekers onvoldoende wist te bereiken, maar voelde zich hier niet verantwoordelijk voor. De minister was van mening dat dit de eigen verantwoordelijkheid van verzoekers betrof.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verlening projectsubsidie

De Nationale ombudsman beoordeelt de wijze waarop de minister tot goedkeuring van het projectvoorstel kwam, aan de hand van het behoorlijkheidsvereiste van goede voorbereiding. Dit houdt in dat de overheid er voor zorgt dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen. De overheid verwerft actief informatie en toetst deze informatie door middel van wederhoor bij de burger.

De subsidieregeling kende een specifieke opzet, gericht op samenwerking door meerdere pg-organisaties. Daarbij lag de verantwoordelijkheid voor het project bij de penvoerder, die als subsidieontvanger het enige aanspreekpunt van de minister was en die de eindverantwoordelijkheid had over het project. De andere pg-organisaties legden wel geld in, maar hadden na het goedkeuren van de subsidieaanvraag nauwelijks inhoudelijke inbreng en geen positie in relatie tot de minister. Deze opzet was overzichtelijk voor de minister, die slechts met één van de deelnemers aan het project contact hoefde te onderhouden, in plaats van met alle deelnemers. De door de minister gekozen opzet houdt echter ook in, dat de penvoerder veel meer macht over het verloop van een project heeft dan de vouchergevers. Dit houdt een risico op conflicten en buitensluiting in. In dit geval geschiedde dat daadwerkelijk. Verzoekers hadden zelf ingestemd met de stichting als penvoerder, maar in de rol zoals ze deze in het eigen projectplan hadden beschreven en niet in de rol die de minister voor ogen bleek te hebben.

De Nationale ombudsman vindt dat de minister bij de voorbereiding van de beslissing op de subsidieaanvraag oog moet hebben voor de positie van alle betrokken pg-organisaties en niet alleen ten opzichte van de penvoerder. Alle deelnemers aan de projecten zijn betrokken door middel van een aanzienlijke financiële ondersteuning in de vorm van vouchers. Gezien die financiële ondersteuning mag van de minister verwacht worden dat zij kijkt naar de belangen van deze deelnemers, in de voorbereiding van het subsidieverleningsbesluit en ook gedurende de looptijd van het project. Temeer omdat er sprake is van een gezamenlijk opgezet projectplan. Dit brengt onder meer mee dat de minister de geïnteresseerde pg-organisaties voorafgaande aan het subsidietraject voldoende informeert over de geldende spelregels. In dit geval had de minister zich op dat gebied uitgebreid ingespannen. De tekst van het gewijzigd beleidskader liet echter ruimte voor een bredere interpretatie van de rol van vouchergevers dan de door de minister beoogde rol die in latere instantie in de nieuwsbrief werd verduidelijkt. Daarnaast was de nieuwsbrief van april 2013 een aanwijzing voor de Nationale ombudsman dat de eerder door de minister verstrekte informatie onvoldoende was geland bij de pg-organisaties.

Om een goed verloop van de subsidieprojecten te waarborgen, dient de minister nader te kijken of de projectvoorstellen goed aansluiten bij de opzet van de subsidieregeling. Indien sprake is van afwijkingen of opvallende kenmerken, dan ligt het op de weg van de minister om contact op te nemen met de aanvragende partijen, vragen te stellen over de gekozen opzet en uitleg te geven over de opzet van de subsidieregeling. Dit kan voorkomen dat er gedurende de looptijd van het project conflicten ontstaan. Bij dit project was het opvallend dat de penvoerder de enige deelnemende organisatie was die niet de belangen van een specifieke doelgroep vertegenwoordigde; daarnaast gaf de projectaanvraag blijk van een veel actievere opvatting van de rol van de vouchergevers dan waar de subsidieregeling ruimte voor gaf. Dit was niet geheel onbegrijpelijk, onder meer omdat passages van het gewijzigd beleidskader lijken te wijzen op inhoudelijke speelruimte voor de vouchergevers gedurende de looptijd van het project.

De genoemde discrepantie had voor de minister aanleiding moeten zijn om contact op te nemen met de penvoerder en met de vouchergevers en hen de gelegenheid te geven om een nieuw projectplan op te stellen met een rolverdeling die zou aansluiten bij de regeling en waarmee alle betrokkenen zouden instemmen. Door dit na te laten heeft de minister gehandeld in strijd met het vereiste van goede voorbereiding.

Handelen minister na ontstaan conflict tussen verzoekers en penvoerder
Het valt de Nationale ombudsman op dat de minister onvoldoende aandacht schonk aan de belangen van verzoekers nadat een conflict was ontstaan tussen verzoekers en de penvoerder. Verzoekers waren niet gekend in het wijzigingsbesluit van de verleende projectsubsidie en moesten een Wob-verzoek indienen alvorens zij het wijzigingsbesluit onder ogen kregen. De minister merkte een brief die als bezwaarschrift bedoeld was aan als klacht, en verklaarde zich vervolgens niet ontvankelijk voor een tweede bezwaarschrift wegens termijnoverschrijding. De minister gaf achteraf aan dat zij alleen een relatie had met de penvoerder. Zij zag het niet als haar taak om de vouchergevers te spreken of te betrekken bij ontwikkelingen. Hoewel dit aansluit bij de subsidieregels die

de minister zelf had opgesteld, deed dit geen recht aan de inhoudelijke en financiële inspanningen die verzoekers hadden geleverd om het project te doen slagen.

Doorstart na faillissement

Na het faillissement van de penvoerder, koos de minister tijdens een bezwaarprocedure tegen het besluit van de minister de projectsubsidie stop te zetten, voor een constructieve aanpak door beide betrokken partijen, verzoekers en de IT-bedrijven die het project in beheer hadden, bijeen te brengen om tot een oplossing te komen in de vorm van een vervolgproject. Dit leidde er uiteindelijk toe dat verzoekers en de IT-bedrijven alsnog afspraken om gezamenlijk te werken aan een afronding van het project.

De Nationale ombudsman ziet dat de minister zich na het faillissement van de penvoerder heeft ingespannen om in een gevoelige situatie de pg-organisaties weer toegang te geven tot het project waar zij aan deelnamen. Op dit punt heeft de minister dan ook behoorlijk gehandeld, door rekening te houden met en zich in te spannen voor de wens van verzoekers om het project af te ronden. Deze constructieve houding contrasteerde sterk met de houding die de minister tot dan toe naar verzoekers had getoond.

Op dit punt is de klacht van verzoekers niet gegrond.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is:

- gegrond wat betreft het verlenen van projectsubsidie zonder verzoekers vooraf te attenderen op het niet aansluiten van het projectplan op de subsidieregeling, wegens strijd met het vereiste van goede voorbereiding.
- niet gegrond wat betreft het geen toegang geven tot het project na het faillissement van de penvoerder.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de minister aan om bij lopende en toekomstige subsidieprojecten op basis van het vouchersysteem: - in de schriftelijke en mondelinge informatieverstrekking voldoende verduidelijking te geven over de rolverdeling tussen penvoerder en vouchergevers; - contact op te nemen met de penvoerder en met de vouchergevers en hen de gelegenheid te geven om een nieuw projectplan op te stellen met een rolverdeling die aansluit bij de regeling en waarmee alle betrokkenen kunnen instemmen;

- rekening te houden met de belangen van de vouchergevers wanneer zich complicaties voordoen binnen een project.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

Subsidiebeleid voor patiënten- en gehandicaptenorganisaties

In de Visiebrief 'Bundel je kracht, samen sterk' van 20 mei 2011 kondigden de minister en staatssecretaris van VWS de hoofdlijnen aan voor het toekomstige subsidiebeleid voor patiënten- en gehandicaptenorganisaties (pg-organisaties). Voortaan konden pg-organisaties in samenwerking door middel van een systeem van 'vouchers' (een verklaring waar een zelf ingelegd geldbedrag aan verbonden was) subsidie voor hun projecten verkrijgen. Een pg-organisatie kon dan door het geven van een voucher deelnemen aan een subsidieproject en meebeslissen over de inhoud van het project. Het 'Beleidskader voor subsidiëring van patiënten- en gehandicapten-organisaties' van 1 juli 2011 gaf een nadere uitwerking van de Visiebrief. Het Fonds PGO voerde de subsidie-regelgeving uit namens de minister en informeerde aanvragers over de werkwijze.

Taakverdeling binnen subsidieprojecten

In het beleidskader van 1 juli 2011 en het gewijzigd beleidskader van 18 juni 2012 werd de taakverdeling binnen projecten nader omschreven: 'De aanvraag wordt ingediend door één subsidieaanvrager. Per project is er één subsidieontvanger. Alleen de subsidie-ontvanger is gehouden aan de subsidieverplichtingen. Vouchergevers die niet de subsidieaanvrager en subsidieontvanger zijn, zijn op de inhoud en het proces betrokken, maar dragen geen formele verantwoordelijkheid voor de uitvoering jegens de subsidie-verstrekker.'

Over de rol van de vouchergever staat onder meer het volgende in het beleidskader: 'Met een voucher wordt een modelverklaring bedoeld. Dit houdt in dat een vouchergever de projectsubsidieaanvraag van de subsidieaanvrager steunt. Een voucher is geen waardebond noch een zelfstandig recht op subsidieverstrekking. Bij de aanvraag van een projectsubsidie moeten tenminste zeven vouchers worden overgelegd om in aanmerking te komen voor subsidie; één van de vouchers kan van de aanvrager zelf zijn. De subsidie wordt alleen verstrekt aan de aanvrager; degene die de aanvrager met een voucher ondersteunt, krijgt zelf geen subsidie.'

Evaluatie 'positie van de cliënt'

Op 15 oktober 2015 publiceerden Ecorys en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de minister een doorlichting en evaluatie van het beleid om de positie van de cliënt in de zorg te versterken. In deze evaluatie kwam naar voren dat de pg-organisaties en koepels vinden dat het vouchersysteem niet goed werkt en te inflexibel is. Een van de opmerkingen: 'Nu geven sommige organisaties hun voucher weg en ze zijn weinig betrokken bij het project.'