

Uitspraak Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden

Uitspraaknr. : 15-007

Datum : 17 september 2015

Partijen : De cliëntenraad van cluster <naam cluster>, verder ook te noemen verzoeker of de cliëntenraad, vertegenwoordigd door de voorzitter, de leden en de cliëntenraadsondersteuner

en

<naam zorgaanbieder>, verder ook te noemen de zorgaanbieder of verweerder, vertegenwoordigd door (hiertoe gemachtigd door de bestuurder) de juridisch beleidsmedewerker en de directiesecretaris.

Het geschil

De cliëntenraad verzoekt de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden (verder ook te noemen de LCvV of de commissie) een uitspraak te doen over een wijziging in het aanbod van dienstverlening door de nachtzorg aan cliënten van cluster <naam cluster>, onderdeel van <naam zorgaanbieder>.

Verloop van de procedure

Het verzoekschrift met bijlagen is op 6 mei 2015 aan de LCvV toegezonden en op 11 juni 2015 is aanvullende informatie toegezonden. Op 26 juni 2015 is het verzoek ontvankelijk verklaard. Verweerder heeft op 13 juli 2015 een verweerschrift ingediend. Op 24 augustus 2015 heeft een hoorzitting plaatsgevonden.

De feiten

De LCvV gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1. Bij <naam zorgaanbieder> is medezeggenschap belegd bij cliëntenraden en verwantenraden op centraal niveau en op clusterniveau. De locaties waar cliënten zorg en ondersteuning van zorgaanbieder ontvangen zijn organisatorisch ondergebracht in clusters. Het art. 2 Wmcz reglement van de zorgaanbieder vermeldt in artikel 3.1 dat ieder cluster een eigen cliëntenraad heeft met Wmcz bevoegdheden. Cluster <naam cluster> biedt zorg aan 35 cliënten met een lichamelijke beperking en/of niet aangeboren hersenletsel. Cliënten van cluster <naam cluster> wonen op locatie A (12 cliënten) en in woningen aan B (23 cliënten).
2. Bewoners van cluster <naam cluster> waren tot mei 2015 niet gehouden aan vaste bedtijden. Vanaf mei jl. is hierin een wijziging doorgevoerd; de bewoners kunnen nu door de week tot 24.00 uur hulp bij het naar bed gaan krijgen en op zaterdag en zondag tot 1.00 uur 's nachts. Op verzoek kan men incidenteel ook later hulp krijgen bij het naar bed gaan van medewerkers verbonden aan cluster <naam cluster>. Dit moet twee maanden van te voren worden aangevraagd.
3. In 2010 heeft zorgaanbieder cluster Nachtzorg opgericht als afzonderlijke organisatorische eenheid. Vanaf dat moment konden woonclusters er voor kiezen om nachtzorg bij dit cluster af te nemen voor een vast bedrag per patiënt per jaar. Cluster <naam cluster> heeft hiervoor gekozen.
4. Per januari 2014 heeft het cluster Nachtzorg regels opgesteld waarin werd opgenomen dat het naar bed helpen van cliënten niet (meer) tot het zorgaanbod behoort. Op 17 april 2014 heeft de cliëntenraad bij de zorgaanbieder schriftelijk de nietigheid van het besluit ingeroepen en aangegeven dat hier verzwaard advies over gevraagd had behoren te worden. De zorgaanbieder heeft in een ongedateerde reactie hierop laten weten dat er inderdaad adviesrecht van toepassing was en dat de nietigheid terecht is ingeroepen. De clustermanager heeft vervolgens op 2 okt 2014 een adviesaanvraag ingediend waar de cliëntenraad op 15 oktober en op 19 november 2014 schriftelijk op heeft gereageerd.
5. De zorgaanbieder heeft op 21 oktober 2014 laten weten tijdelijk extra financiële middelen aan Cluster <naam cluster> beschikbaar te stellen voor een eigen wakende wacht voor hulp bij het naar bed gaan ongeacht het tijdstip. Verzoeker heeft op 30 oktober 2014, en nog diverse keren daarna, schriftelijk bij de zorgaanbieder aangegeven nog steeds niet in te stemmen met het voorliggende besluit dat cluster Nachtzorg geen cliënten meer naar

bed helpt en de LCvV in te willen schakelen om een uitspraak over het besluit te vragen. De cliëntenraad heeft hierover extern advies ingewonnen en dat luidde –kort gezegd- dat vanwege het feit dat er op dat moment geen gevolgen voor de cliënten merkbaar waren, een procedure niet zinvol was.

6. Op 9 maart 2015 is door de manager van cluster <naam cluster> advies aangevraagd over het bedtijdenbeleid vanaf 1 mei 2015 en andere bezuinigingsaangelegenheden. De cliëntenraad heeft daar op 9 april 2015 over geadviseerd, inhoudend dat wel ingezien werd dat het voorstel van de manager op dat moment vanuit de optiek van het wooncluster het best haalbare is, maar dat de cliëntenraad onverkort niet akkoord was met het voorliggende besluit van cluster Nachtzorg.

Standpunten van verzoeker, zakelijk en verkort weergegeven

7. De cliëntenraad is het niet eens met het besluit van cluster Nachtzorg om met ingang van 2014 tijdens de nachtdienst geen mensen meer naar bed te helpen. De wijze waarop dit besluit tot stand is gekomen is niet conform de Wmcz verlopen.
8. De cliënten van <naam cluster> hechten veel waarde aan het niet gebonden zijn aan vaste bedtijden. De cliëntenraad heeft in 2014 een kleine enquête gehouden waaruit dit is gebleken. Het gaat hier om volwassen mensen die een sociaal leven onderhouden en soms ook 's avonds activiteiten buiten de deur ondernemen. Het hanteren van vaste bedtijden werkt daarbij zeer beperkend. Zorgaanbieder heeft als missie en visie dat cliënten eigen regie over hun leven moeten hebben en zo normaal mogelijk kunnen functioneren. De instelling heeft ook altijd als 'selling-point' uitgedragen dat de locaties van <naam cluster> geen vaste bedtijden kennen. Veel cliënten van <naam cluster> hebben hun keuze voor deze locatie daar mede op gebaseerd.
9. Cliënten van <naam cluster> leven in een eigen woning, men weet niet van elkaar wie welke zorg ontvangt. Voor de besluitvorming rond de nachtzorg is dat wel essentiële informatie en de cliëntenraad heeft dan ook gevraagd hoeveel zorg er nu feitelijk geleverd werd door cluster Nachtdienst aan de cliënten van <naam cluster> ofwel hoe belastend dit is. Zorgaanbieder liet daarop weten het niet opportuun te vinden om daar onderzoek naar te (laten) doen. De cliëntenraad vraagt zich ook af of cluster Nachtdienst wel efficiënt werkt; medewerkers komen altijd met zijn tweeën, ook al betreft het de verrichting van handelingen die medewerkers van cluster <naam cluster> altijd alleen doen.

10. Bij de oprichting van cluster Nachtzorg in 2010 en het besluit om van hun diensten gebruik te gaan maken, is duidelijk gesteld (en dit is ook opgenomen in een programma van eisen) dat cliënten van <naam cluster> hun eigen keuzes willen maken, dat betutteling uit den boze is en dat zij zelf willen bepalen hoe laat zij naar bed gaan. De manager van cluster Nachtzorg onderschreef dat indertijd volledig.
11. In 2014 werd plotseling eenzijdig en zonder overleg vooraf, nieuw beleid van cluster Nachtzorg gepresenteerd inhoudende dat deze zorg (hulp bij het naar bed gaan) niet langer geboden kon worden. Consequentie daarvan is dat de medewerkers van <naam cluster> moeten zorgen dat voor aanvang van de nachtdienst (24.00 uur) alle cliënten 'bedklaar' zijn ofwel in bed liggen. Cluster Nachtzorg heeft hierover geen adviesaanvraag ingediend, maar dit als mededeling gebracht. Zorgaanbieder heeft achteraf erkend dat dit wel een adviesplichtig besluit was maar heeft vervolgens slechts tijdelijke oplossingen aangedragen. Bij de adviesaanvraag van maart 2015 werd duidelijk dat het organiseren van eigen nachtdienst onevenredig op de begroting van het cluster zou drukken en dan ten koste van andere belangrijke zorg zou gaan. Met als gevolg dat er nu alsnog sprake is van vaste bedtijden.
12. Procedureel is de besluitvorming over dit onderwerp niet juist verlopen. Indien cluster Nachtzorg zelfstandig dit soort besluiten neemt dan behoort daar wel een cliëntenraad in betrokken te worden. De adviesaanvraag van de manager van <naam cluster> d.d. 2 oktober 2014 en 9 maart 2015 ging uitsluitend over de vraag hoe <naam cluster> de gevolgen van het besluit van cluster Nachtzorg zou moeten opvangen. Over dat voorliggende besluit (van cluster Nachtzorg) is geen advies gevraagd.
13. Inhoudelijk is nooit ingegaan op vragen, argumenten en voorstellen van de cliëntenraad. Het enige argument is steeds geweest dat cluster Nachtzorg deze zorg niet meer kan leveren vanwege een toenemend aantal cliënten met een zwaardere zorgvraag. De volledige begroting van cluster <naam cluster>, cluster Nachtzorg en van de zorgaanbieder als geheel ontvangt de cliëntenraad niet. De cliëntenraad heeft tijdig de nietigheid van dit besluit ingeroepen. De cliëntenraad is zich ervan bewust dat er veel bezuinigd moet worden in de zorg, maar dat is geen reden om over te gaan tot onzorgvuldige besluitvorming over zaken die ingrijpend zijn voor het dagelijks leven van de cliënten.

Standpunten van verweerder, zakelijk en verkort weergegeven

14. Alle clusters van <naam zorgaanbieder> hebben hun eigen begroting en de woonclusters hebben de keuze of ze gebruik willen maken van de diensten van cluster Nachtzorg of dat zij de nachtzorg op andere wijze willen organiseren. Het budget van een wooncluster is gebaseerd op de zorgzwaartepakketten van de bewoners. Cluster Nachtzorg hanteert tarieven per cliënt per jaar die bij het wooncluster in rekening gebracht worden. Per cliënt houdt dit in dat er uitgeluisterd kan worden en dat medewerkers vanuit een vast punt in de wijk uitrijden op rondes en om op oproep hulp te verlenen.
15. In 2010 had cluster Nachtzorg nog wel personele ruimte om tegemoet te komen aan de wens van cluster <naam cluster> om de cliënten ook hulp bij het naar bed gaan te bieden. Andere clusters/cliënten hebben deze dienstverlening nooit ontvangen. In de jaren daarna is het werkgebied van cluster Nachtzorg uitgebreid, er zijn meer cliënten bijgekomen die tevens een zwaardere zorgvraag hebben en daardoor is het per 2014 niet meer mogelijk om cliënten op verzoek naar bed te helpen. Het betrof een extra service aan cluster <naam cluster> waar de tariefafspraken niet op afgestemd waren. Die extra service kan nu niet meer geleverd worden. Cluster Nachtzorg kan vergeleken worden met de facilitaire dienst, het is geen cluster met een eigen cliëntenraad. Als er wijzigingen zijn vanuit deze dienstenclusters dan wordt dit doorgegeven aan de woonclusters die het dan met hun cliëntenraden kunnen oppakken en in advisering kunnen betrekken.
16. Zorgaanbieder heeft erkend dat het niet netjes is geweest dat het besluit van cluster Nachtzorg in 2014 bij wijze van mededeling is gecommuniceerd in plaats van door middel van een adviesaanvraag. Zorgaanbieder heeft dat hersteld door alsnog een adviesaanvraag door de clustermanager van <naam cluster> te laten indienen en toen de cliëntenraad daar een negatief advies op heeft gegeven zijn de gevolgen van de wijziging ongedaan gemaakt. Met ingang van mei 2015 is het de keuze van het clustermanagement om geen eigen wakende wacht meer op de begroting te zetten. Ook over dat besluit heeft de cliëntenraad kunnen adviseren en dat was een positief advies. Zorgaanbieder stelt dat de adviesprocedure hiermee verder dus wel correct is doorlopen.

Overwegingen en conclusies van de LCvV

17. De LCvV overweegt dat het een keuze is van een zorgaanbieder om zijn organisatie op een bepaalde wijze in te delen, bijvoorbeeld in clusters, een daar op afgestemd financieel model te hanteren en over te gaan tot mandatering van bepaalde bevoegdheden aan de clusters. Een dergelijke (mandaats)constructie neemt echter niet weg dat de zorgaanbieder zelf beslissingsbevoegd blijft en eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg en voor de naleving van wetten en regels. Het binnen een organisatie clusteren van bepaalde

diensten kan met andere woorden niet tot gevolg hebben dat het handelen en de besluitvorming van dergelijke clusters buiten het bereik van op de zorg toepasselijke wetgeving zoals de Wkcz en de Wmcz zou vallen.

18. De LCvV is met verzoeker eens dat de regels die cluster Nachtzorg per januari 2014 is gaan hanteren een breuk inhielden met afspraken die in 2010 zijn gemaakt en dat dit een wijziging van een voor cliënten geldende regeling inhoudt waarop vanwege artikel 3 lid 1 sub 1 Wmcz verzaamd adviesrecht van toepassing is. Zorgaanbieder heeft dit recht van verzaamd advies en de ingeroepen nietigheid d.d. 17 april 2014 vervolgens ook erkend in een schriftelijke reactie.
19. In tegenstelling tot wat verweerder stelt is de LCvV van oordeel dat zorgaanbieder er in de daaropvolgende periode niet toe is overgegaan de kwestie alsnog in overeenstemming met de Wmcz af te handelen. Verzoeker heeft er in het vervolgtraject terecht bij herhaling op gewezen dat het niet aanging om uitsluitend advies te vragen over de vraag hoe het wooncluster de consequenties zou kunnen opvangen. Het besluit waarover verzaamd advies gevraagd had behoren te worden betref het besluit tot het wijzigen van het zorgaanbod van cluster Nachtzorg om niet langer cliënten naar bed te brengen.
20. De tijdelijke oplossingen die zorgaanbieder nadien heeft aangedragen doen aan vorenstaande niets af; deze hebben slechts voor uitstel van de merkbare consequenties van het bestreden besluit gezorgd. In dat opzicht had de cliëntenraad wel degelijk ook in oktober 2014 een uitspraak van de LCvV kunnen vragen toen duidelijk werd dat het besluit van cluster Nachtzorg niet meer in een Wmcz adviestraject betrokken zou worden en voorzienbaar was dat de cliënten van cluster <naam cluster> hier, zij het met enige vertraging, consequenties van zouden gaan ondervinden.
21. De commissie overweegt dat het betreffende besluit ten onrechte niet voor verzaamd advies is voorgelegd aan de cliëntenraad (of raden) die het aangaat en dat verzoeker tijdig de nietigheid van het besluit heeft ingeroepen.

Oordeel

Op grond van het vorenstaande komt de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden tot het oordeel dat op het besluit van zorgaanbieder (of cluster Nachtzorg voor deze) dat cliënten van cluster <naam cluster> geen hulp van cluster Nachtzorg meer ontvangen bij het naar bed gaan, verzaamd adviesrecht van toepassing is. Verzoeker heeft tijdig de nietigheid ingeroepen van dat besluit. De cliënten van cluster <naam cluster> kunnen hierdoor momenteel ten onrechte slechts

bij uitzondering (in het weekend tot 01.00 uur en op aanvraag tot 02.00 uur) na 24.00 uur een beroep doen op nachtzorg (door medewerkers van cluster <naam cluster>) voor hulp bij het naar bed gaan.

Of de zorgaanbieder bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen is niet gebleken nu er geen Wmcz adviesprocedure over dat besluit is gevolgd en zorgaanbieder in de onderhavige procedure geen of onvoldoende feiten en/of omstandigheden, noch argumenten heeft aangedragen waaruit een belangenafweging zou blijken.

Het besluit is dan ook nietig.

Deze uitspraak is vastgesteld door de voorzitter van de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden mevrouw mr. S.B. de Pauw Gerlings-Döhrn en de leden de heer mr. J.A. Heeren, en mevrouw J.C. Huisman-Mak.

Utrecht, 17 september 2015

mr. S.B. de Pauw Gerlings-Döhrn
voorzitter

mr. L. Bos
secretaris