

Uitspraak Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden

Uitspraaknr. : 16-002

Datum : 2 juni 2016

Partijen : De Raad van Bestuur van <Zorgaanbieder>, verder ook te noemen de zorgaanbieder of de verzoeker, die zich te dezen laat vertegenwoordigen door de heer mr. W.A. van Mourik (jurist)

en

de cliëntenraad van <Zorgaanbieder, locatiennaam>, verder ook te noemen de cliëntenraad of de verweerder, die zich te dezen laat vertegenwoordigen door de heer mr. B. Megens en de heer mr. drs. T.R.M. van Helmond (advocaten).

Het geschil

Partijen zijn overeengekomen om het besluit van de zorgaanbieder tot onmiddellijke opheffing en vervanging van de cliëntenraad voor te leggen aan de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden (verder ook te noemen LCvV). De zorgaanbieder heeft dit besluit schriftelijk kenbaar gemaakt aan de cliëntenraad op 15 december 2015. Het besluit van de zorgaanbieder wordt ondersteund door de Centrale Cliëntenraad (CCR) van <Zorgaanbieder>.

Verloop van de procedure

Het verzoekschrift is ingediend namens de zorgaanbieder, is gedateerd en ontvangen op 12 februari 2016 en is op 18 februari 2016 ontvankelijk verklaard op grond van art. 2 lid 2 en 3 van het reglement van de LCvV. Namens de cliëntenraad is op 11 maart 2016 een verweerschrift ingediend. De zorgaanbieder heeft verzocht om een extra schriftelijke ronde op grond van art. 15 lid 6 van het reglement van de LCvV. Dit verzoek is gehonoreerd, waarna op 23 maart 2016 door de zorgaanbieder een repliek is ingediend en op 7 april 2016 de verweerder een dupliek heeft ingediend. Op verzoek van de LCvV is aanvullende informatie verstrekt over de werkzaamheden van de verweerder in voorgaande jaren. Partijen hebben afschrift van elkaars stukken ontvangen. Op 22 april 2016 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Gemachtigden van beide partijen hebben ter zitting een pleitnotitie voorgelezen.

Feiten

De commissie gaat uit van navolgende te dezen relevante feiten en omstandigheden.

1. <Zorgaanbieder> verleent diensten op het terrein van zorg, wonen en welzijn en is actief in drie provincies in Nederland. Na een reorganisatie is per 1 januari 2015 het werkgebied van de zorgaanbieder ingedeeld in vier districten die elk weer onderverdeeld zijn in verschillende regio's (19 regio's in totaal).
2. Zorgcentrum <locatiennaam> is een intramurale locatie van de zorgaanbieder. Hier worden verpleeghuiszorg, dagbehandeling, revalidatie en welzijnsdiensten aangeboden. Deze locatie maakt sinds de reorganisatie onderdeel uit van de regio <locatiennaam> en thuiszorg <naam>. Per 1 januari 2015 is voor deze regio een nieuwe manager aangesteld (verder te noemen: de regiomanager). Verweerder was voorheen een lokale cliëntenraad (LCR) voor zorgcentrum <locatiennaam> en wordt na 1 januari 2015 afwisselend aangeduid als LCR en als RCR.
3. Tussen de verweerder en de regiomanager is geen goede samenwerking tot stand gekomen. Dit was aanleiding voor de voorzitter van de CCR om op 7 oktober 2015 in

gesprek te gaan met de verweerder en de regiomanager. Op 4 november 2015 is aan de LCvV een verzoek tot bemiddeling gedaan vanwege het samenwerkingsprobleem. Een bemiddelingsgesprek heeft op 1 december 2015 plaatsgevonden. Partijen hebben op 20 december 2015 van de LCvV een concept van het gespreksverslag ontvangen, waarop kon worden gereageerd. Het verslag is op 29 december 2015 vastgesteld.

4. De verweerder heeft op 4 december 2015 aan de regiomanager een brief gestuurd waarin zij wordt uitgenodigd om langs te komen op een bijeenkomst waar over de verbouwing van <locatiennaam> gesproken zal worden en waar procesafspraken (anderhalf uur) gemaakt zullen worden. De regiomanager heeft op 7 december 2015 schriftelijk aan de cliëntenraad laten weten dat een toelichting op de verbouwing (mede door haar te geven) inderdaad op het programma staat en dat ter zake van procesafspraken bij de bemiddeling door de LCvV is afgesproken hiervoor een derde aan te trekken. In reactie hierop heeft de verweerder op 9 december 2015 de Raad van Bestuur geschreven geen vertrouwen meer in de regiomanager te hebben met verzoek om maatregelen te treffen. Bij brief van 15 december 2015 heeft de voorzitter van de Raad van Bestuur in reactie hierop aan de verweerder weten te hebben besloten om RCR <locatiennaam> met onmiddellijke ingang op te heffen c.q. te ontbinden en op korte termijn een nieuwe regionale cliëntenraad in te zullen stellen.

Standpunten van de zorgaanbieder, zakelijk en verkort weergegeven.

5. Het verzoek aan de LCvV d.d. 12 februari 2016 is door de zorgaanbieder ingediend en luidt: bij bindend advies vast te stellen dat de zorgaanbieder bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen om de binnen <Zorgaanbieder> gebruikelijke regeling op basis van artikel 2 van de Wet te wijzigen en daar uit voortvloeiend de RCR te ontheffen van zijn taak, nieuwe leden te werven en ten behoeve van zorgcentrum <locatiennaam> een nieuwe (tijdelijke) cliëntenraad in te stellen die wel bereid is met de regiomanager samen te werken.

6. Verzoeker stelt meerdere pogingen te hebben ondernomen om de samenwerking tussen de regiomanager en verweerder te bevorderen. Het is volgens verzoeker aan de houding van de cliëntenraad (in het bijzonder aan diens voorzitter) te wijten dat dit niet gelukt is. Verweerder weigert op een constructieve manier met de regiomanager samen te werken. De oorzaak van deze houding is dat de cliëntenraad de voorganger voor deze functie had willen behouden. De cliëntenraad heeft vanuit die boosheid de nieuwe manager geen kans willen geven en haar onheus bejegend.
7. De zorgaanbieder herkent de klachten en verwijten van de cliëntenraad over het functioneren van de regiomanager geenszins; de zorgaanbieder is zeer tevreden over haar functioneren. Van bepaalde problemen die zich al jarenlang organisatie-breed en sectorbreed voordoen (teruglopend budget, leegstand in verpleeg/verzorghuizen, etc.) geeft de cliëntenraad de regiomanager de schuld. Dit getuigt ervan dat de cliëntenraad erg weinig inzicht heeft in de materie terwijl de cliëntenraad ook niet open staat voor argumenten. De cliëntenraad vaart geheel zijn eigen koers en heeft telkens gedreigd met het opzeggen van het vertrouwen in de regiomanager. Het is niet aan een cliëntenraad om in het personeelsbeleid van de zorgaanbieder te treden.
8. Door de weigerachtige houding van de cliëntenraad en diens mededeling d.d. 9 december jl. dat hij het vertrouwen in de regiomanager opzegt, zag de zorgaanbieder geen andere mogelijkheid meer dan deze raad te vervangen door een nieuwe raad. De cliëntenraad functioneerde al langere tijd niet naar behoren en behartigde het cliëntenbelang niet meer. De zorgaanbieder heeft vervolgens een bewonersbijeenkomst belegd om nieuwe leden te werven. Hier was veel belangstelling voor en er zijn inmiddels drie leden benoemd als 'interim raadslid' en er zijn nog enkele belangstellenden. Samenwerking is nu geen probleem meer.
9. Na de reorganisatie is ook de cliëntmedezeggenschap bij <Zorgaanbieder> opnieuw ingericht. Diverse lokale raden zijn in aansluiting op de nieuwe regio-indeling samengevoegd tot regionale raden (RCR-en). Per 1 juli 2015 is een reglement voor een nieuwe centrale cliëntenraad (CCR) in werking getreden. De CCR heeft een

onafhankelijke voorzitter (geen lid) en iedere regionale cliëntenraad kan een vertegenwoordiger afvaardigen als lid van de CCR. Voor de RCR-en is eveneens een nieuw (model) reglement opgesteld; nog niet met alle raden is hier overeenstemming over bereikt. De cliëntenraad heeft dit nieuwe reglement niet ondertekend en verkeerde sinds januari 2015 ook door het opzeggen van het mandaat aan de CCR feitelijk in een ‘interregnum’.

Standpunten van de cliëntenraad, zakelijk en verkort weergegeven

10. De cliëntenraad verzoekt de LCvV om het besluit van de zorgaanbieder te toetsen aan de eisen die uit de Wmcz en de jurisprudentie omtrent art. 2 Wmcz voortvloeien. Op de zorgaanbieder rust de bewijslast om aan te tonen dat de cliëntenraad zou disfunctioneren en/of niet meer representatief is en/of niet in staat is tot belangenbehartiging. De zorgaanbieder is in deze bewijsopdracht niet geslaagd en het is derhalve in strijd met de wet om deze cliëntenraad op te heffen en te vervangen.
11. Tot het aantreden van de nieuwe regiomanager waren er nooit problemen. De cliëntenraad had van meet af aan zorgen over de kwaliteit van zorg en het gebrek aan kennis en kunde van de nieuwe manager. Zij legde adviesplichtige besluiten niet aan de cliëntenraad voor en communiceerde nauwelijks. Op vergaderingen liet zij zich altijd vergezellen door ‘secondanten’. De financiële situatie voor <locatiennaam> is sinds haar aantreden verslechterd en het aantal klachten over de kwaliteit van zorg toegenomen. Op vragen en signalen van de cliëntenraad werd niet adequaat gereageerd. De cliëntenraad is een kritische en bevlogen raad en daarom wellicht de zorgaanbieder onwelgevallig. Uit de rechtspraak komt naar voren dat dat geen reden kan zijn om opgeheven te worden.
12. De cliëntenraad blijft bij het standpunt dat de regiomanager disfunctioneert en daarom vervangen zou moeten worden, maar realiseert zich tevens dat hij hierin geen doorzettingsmacht heeft. Het recht om daarover (ongevraagd) te adviseren heeft hij echter wel. De brief van 9 december 2015 waarin de cliëntenraad het vertrouwen in de manager heeft opgezegd, dient in dat licht te worden gezien. Erkend wordt dat de toonzetting in die

brief stevig is, maar een zorgaanbieder moet daarmee om kunnen gaan. Een passende reactie van de zorgaanbieder zou zijn geweest om een oplossing te zoeken, in plaats van hierop rauwelijks de cliëntenraad weg te sturen en te vervangen. De cliëntenraad heeft zich altijd constructief opgesteld, hetgeen ook mag blijken uit het feit dat hij direct na de LCvV bemiddeling procesafspraken wilde maken om weer voort te kunnen. Het was de regiomanager die deze handreiking afwees. Van een onherstelbare breuk was naar oordeel van de cliëntenraad daarmee nog geen sprake. De werkzaamheden van de cliëntenraad hadden ook na de opzegging van het vertrouwen in de regiomanager wel voortgezet kunnen worden, bijvoorbeeld schriftelijk en/of via de nog aan te zoeken externe procesbegeleider.

Overwegingen en conclusies van de LCvV

13. De LCvV overweegt allereerst dat er te dezen geen adviesgeschil of ander in art. 10 lid 1 Wmcz genoemd onderwerp aan de orde is maar dat het gaat om de (gezamenlijk voorgelegde) vraag of de zorgaanbieder al dan niet in strijd met de Wmcz heeft gehandeld. In dergelijke gevallen, die doorgaans op grond van art. 10 lid 2 Wmcz door de kantonrechter worden beslist, dient het geschil ten volle getoetst te worden en mag van beide partijen verwacht worden dat zij hun stellingen met voldoende bewijs onderbouwen.

14. De LCvV overweegt dat de Hoge Raad zich in het Drie Vennen arrest in 2001¹ heeft uitgelaten over de vraag of een zorgaanbieder de bevoegdheid heeft om in te grijpen en/of wijziging aan te brengen in de samenstelling van een zittende cliëntenraad. Uit dat arrest en de latere rechtspraak over art. 2 Wmcz volgt dat een medezeggenschapsorgaan onafhankelijk van het bestuur moet kunnen opereren en dat het niet de bedoeling is dat een zorgaanbieder zich lichtvaardig van een hem onwelgevallige cliëntenraad zal kunnen ontdoen. Wanneer evenwel een eenmaal ingestelde cliëntenraad niet meer voldoende representatief is en/of niet meer functioneert (de cliëntenbelangen niet meer behartigt), is

¹ ECLI:NL:HR:2001:AB0903

de zorgaanbieder gerechtigd om actief te worden en een nieuwe raad in te stellen. Die nieuwe raad zal dan niet eigenmachtig door de zorgaanbieder samengesteld mogen worden maar deze heeft hiervoor toestemming van (het plenum) van de cliënten nodig.

15. Ook volgt uit het Drie Vennen arrest dat in dergelijke kwesties de zorgaanbieder vooreerst gebonden is aan diens reglement waarin uitwerking aan art. 2 lid 3 Wmcz gegeven dient te zijn, met eventueel opname van de mogelijkheid van tussentijdse beëindiging van het lidmaatschap van de cliëntenraad. In de onderhavige situatie heeft de LCvV geconstateerd dat voor verweerder geen geldend art. 2 Wmcz reglement voorhanden is aangezien er na de reorganisatie in 2015 geen overeenstemming over het (nieuwe) (model) RCR reglement is bereikt. Een reglement van eerdere datum (voor LCR <locatiennaam>) kon evenmin worden overgelegd. Het reglement dat wel werd overgelegd, betreft de CCR doch daaraan heeft de cliëntenraad reeds in december 2014 zijn mandaat ingetrokken.
16. Wat daarvan zij, ook zonder reglement als nader procedureel toetsingskader kan het daadwerkelijk functioneren van een cliëntenraad beoordeeld worden. Beide partijen geven aan dat sprake was van een samenwerkingsprobleem (of zelfs een volledig ontbreken van samenwerking) tussen de cliëntenraad en de regiomanager. Partijen geven hiervoor echter een verschillende oorzaak; de zorgaanbieder wijt dit aan onwil en rancune bij de cliëntenraad terwijl de cliëntenraad dit wijt aan het disfunctioneren van de regiomanager.
17. De LCvV overweegt dat de stellingen van de cliëntenraad over disfunctioneren van de regiomanager en kwaliteitsverlies dat onder haar leiding of door haar toedoen zou zijn ontstaan, niet, althans volstrekt onvoldoende, onderbouwd of anderszins aannemelijk gemaakt zijn. De zorgaanbieder aan de andere kant heeft evenmin overtuigend aangetoond dat er al (lang) voor 2015 sprake was van functioneringsproblemen bij de cliëntenraad. Wat uit de overgelegde stukken wél voldoende duidelijk naar voren komt is het beeld van een regiostrijd die na 1 januari 2015 is ontstaan. Na die datum heeft verweerder zich jegens de regiomanager dominantier opgesteld dan hem in zijn rol als cliëntenraad past en is verweerder de grenzen van zijn wettelijke taak te buiten gegaan.

De brief die de cliëntenraad op 4 december aan de regiomanager heeft gezonden illustreert volgens de LCvV de neiging van de cliëntenraad zaken volledig naar zich toe te trekken en – ook in weerwil van de bij bemiddeling d.d. 1 december 2015 gemaakte afspraken- eenzijdig de agenda te willen bepalen. Ook illustratief acht de LCvV het dat de cliëntenraad enerzijds aangaf informatiebehoefte te hebben maar anderzijds geen medebrenging wenste van -wat hij is gaan noemen- ‘secondanten van de regiomanager’ naar de overlegvergaderingen. Deze ‘secondanten’ waren ter zake deskundigen die de gevraagde informatie konden verstrekken en die bovendien voor 2015 ook bij overleggen met de voorgaande manager aanwezig waren.

18. De LCvV is het met de cliëntenraad eens dat enkele onheuse bejegening en/of kritische bevlogenheid niet tot het opheffen en vervangen van een cliëntenraad mag leiden. De LCvV is evenwel van oordeel dat dit in het onderhavige geschil niet aan de orde is. De cliëntenraad heeft in de loop van 2015 meermaals aangegeven van plan te zijn het vertrouwen in de regiomanager op te gaan zeggen en ervan uit te gaan dat zulks automatisch tot haar vervanging zou moeten leiden. De cliëntenraad blijkt volledig voorbij te zijn gegaan aan de uitleg die hierover ten tijde van de LCvV bemiddeling op 1 december 2015 is gegeven en die opgetekend is in regels 46 e.v. en 63 e.v. van het bemiddelingsverslag. Het argument van de cliëntenraad dat de brief van 9 december 2015 ‘slechts een advies’ aan de Raad van Bestuur was over het functioneren van de manager welk advies de zorgaanbieder ook naast zich neer had kunnen leggen, staat in scherp contrast met eerdere uitlatingen van de cliëntenraad ter zake. De LCvV ziet niet in hoe een regionale raad zonder vertrouwen in –, en daadwerkelijke bereidheid tot communicatie en samenwerking met de regiomanager (die op grond van het bestuursmodel bij <Zorgaanbieder> dé overleg- en gesprekspartner van deze raad dient te zijn), nog effectief het cliëntenbelang verder had kunnen behartigen.

19. De LCvV beschouwt het besluit van de zorgaanbieder d.d. 15 december 2015 als resultaat van alle gedragingen van verweerder en de overige feiten en gebeurtenissen vanaf het opzeggen van het mandaat door de cliëntenraad aan de CCR in december 2014. Het besluit is naar oordeel van de LCvV niet rauwelijks of te lichtvaardig genomen nu reeds

bij brief van 4 mei 2015 de opstelling en wijze van opereren van de voorzitter van de cliëntenraad door de Raad van Bestuur is geproblematiseerd en er nadien nog twee serieuze bemiddelingspogingen ondernomen zijn. In het midden kan worden gelaten in hoeverre de cliëntenraad zich in dit conflict achter de voorzitter heeft geschaard, nu het besluit van de zorgaanbieder zich niet kan beperken tot een lid/voorzitter van de raad, maar – anders dan namens de cliëntenraad is aangevoerd – slechts de gehele raad kan betreffen.²

20. De LCvV concludeert op grond van het vorenstaande dat van de zorgaanbieder niet langer gevergd kon worden verweerder als representatieve raad te beschouwen met wie samenwerking nog mogelijk zou zijn en die in staat zou zijn tot een goede behartiging van het cliëntenbelang.

Oordeel

De Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden is van oordeel dat het besluit van de zorgaanbieder om de cliëntenraad van diens taak te ontheffen en in samenspraak en samenwerking met de cliënten een nieuwe cliëntenraad in te stellen, niet in strijd met de Wmcz is genomen.

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. D.J. Buijs en mevrouw mr. M.C. Heringa.

Vastgesteld en ondertekend d.d. 2 juni 2016

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

mr. L. Bos
secretaris

² Zie hierover ECLI:NL:GHSGR:2008:BC 8830 en ECLI:NL:RBOVE:2013:11