

## **Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden**

Uitspraaknr: 2024-005

Datum: 23 juli 2024

Partijen: <Zorginstelling>, gevestigd te <plaatsnaam>, naam gemachtigde

en

de cliëntenraad van <Zorginstelling>.

### **Procesverloop**

<Zorginstelling> heeft op 19 april 2024 een verzoek aan de LCvV gericht om vervangende toestemming te verlenen voor het ontbinden van de cliëntenraad (verzoek sub A). De cliëntenraad van <Zorginstelling> (verder ook te noemen: CR of de raad) heeft op 12 juni 2024 in een schriftelijk verweer op dit verzoek gereageerd.

De CR heeft op 20 april 2024 de LCvV verzocht om een uitspraak te doen over een geschil tussen partijen over een besluit tot tariefverhoging (verzoek sub B). De cliëntenraad heeft op 14 december 2023 aan <Zorginstelling> laten weten niet in te stemmen met voorgenomen prijsverhogingen voor cliënten per 2024. <Zorginstelling> heeft het besluit per 1 januari 2024 ingevoerd. De cliëntenraad heeft op 29 januari 2024 de nietigheid van het besluit ingeroepen en verzoekt thans de LCvV de gang van zaken te beoordelen. <Zorginstelling> heeft op 12 juni 2024 in een schriftelijk verweer op dit verzoek gereageerd.

Op 21 juni 2024 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waarbij partijen vragen van de LCvV hebben beantwoord en een toelichting op hun standpunten hebben gegeven. Tijdens de hoorzitting waren aan de kant van <Zorginstelling> aanwezig: de bestuurder, het hoofd Geld & Informatie, de voorzitter van de raad van toezicht van <Zorginstelling> en de gemachtigde, enaan de kant van de CR: de voorzitter, de secretaris en één van de leden.

De spreekantekeningen van partijen zijn aan het dossier toegevoegd. Partijen hebben kopieën van elkaars stukken ontvangen.

Voorafgaand aan de onderhavige bodemprocedure heeft <Zorginstelling> op 2 april 2024 aan de LCvV verzocht om een voorlopige voorziening te treffen middels een spoedprocedure. Dit verzoek heeft de LCvV in haar uitspraak van 30 april 2024 beoordeeld.

## **Standpunten van partijen, zakelijk en verkort weergegeven**

### **Verzoek A) Ontbinding cliëntenraad**

<Zorginstelling> stelt dat de CR regelmatig over de grenzen van zijn taakstelling heengaat en met zijn manier van doen een onwerkbaar situatie heeft gecreëerd. De CR stelt zich volgens <Zorginstelling> op als toezichthouder en opdrachtgever en veroorzaakt met zijn vele vragen en opdrachten grote werkdruk bij medewerkers, met name bij de secretaresse van de bestuurder. De actiepuntenlijst van de CR illustreert dit; deze telt vele tientallen actiepunten. Weliswaar was de bestuurder bij het evaluatiegesprek in december 2023 overwegend positief over de raad, toch is toen al wel opgemerkt dat de raad oog voor rol- en taakverdeling moest hebben. De bestuurder betreurt het thans dat hij niet toen al scherper in de kritiek is geweest.

Een voorstel van <Zorginstelling> om het LOC in te schakelen voor hulp bij de problemen in het functioneren van de raad heeft de raad afgewezen. <Zorginstelling> heeft vervolgens op 12 maart 2023 het vertrouwen in de raad opgezegd en deze gevraagd uit eigen beweging de taken neer te leggen. De raad heeft dit echter naast zich neer gelegd en ging op dezelfde voet verder met het overvragen en overbelasten van medewerkers. <Zorginstelling> heeft veel tijd, geld en energie aan dit conflict gepend. Gezien de schaarste aan goed personeel en zorgbudget wil <Zorginstelling> hier zorgvuldig mee omspringen. Het huidige conflict, dat door toedoen van de CR is ontstaan, strookt daar niet mee. <Zorginstelling> is een relatief kleine organisatie met korte lijnen en informele omgangsvormen. <Zorginstelling> stelt dat de continuïteit van zorg door dit conflict in het geding kan komen. Mediation is geen optie nu de raad er met het afwijzen van bemiddeling door het LOC in een eerder stadium al blijk van heeft gegeven hier niet voor open te staan. Het leidinggevend kader heeft bij de bestuurder aangegeven niet meer met deze cliëntenraad te willen samenwerken. De bestuurder heeft het de CR erg kwalijk genomen dat deze meermaals heeft gedreigd de LCvV in te schakelen.

Ten behoeve van de continuïteit van de medezeggenschap heeft <Zorginstelling> al een capabele persoon in vertrouwen benaderd die bereid gevonden is om na ontbinding van de huidige raad terstond als voorzitter aan te treden en dan een nieuwe raad samen te stellen. <Zorginstelling> erkent het recht van de raad tot het doen van een bindende voordracht voor een lid van de raad van toezicht, maar deze procedure is op een laag pitje gezet vanwege het

samenwerkingsprobleem. De raad van toezicht deelt het standpunt van de bestuurder en steunt de koers die is gericht op ontbinding van de raad.

De cliëntenraad erkent een actieve en soms kritische raad te zijn, maar stelt daarin niet buiten de grenzen van de wettelijke en reglementaire taken en bevoegdheden te treden. De raad doet niet anders dan de cliëntenbelangen behartigen. Vanuit de Wmcz2018 heeft de raad recht op informatie, overleg, advies, instemming, etc. Dit is bij <Zorginstelling> in een medezeggenschapsregeling vastgelegd, maar daar wordt door de instelling nauwelijks aandacht en invulling aan gegeven. Veel medewerkers blijken niet op de hoogte van de (spel)regels en de cliëntenraad wijst hen daar dan op. Daar is <Zorginstelling>, c.q. zijn die medewerkers dan blijkbaar niet van gediend. Doordat er vanuit de instelling niet, traag of met weerstand op de CR gereageerd wordt moet deze vaker rappelleren wat vervolgens terugkomt als verwijt van ‘overvragen’. De CR vindt dit niet terecht. De actiepuntenlijst bevat niet alleen acties voor de instelling, maar ook acties voor de raad zelf of voor de raad van toezicht.

Dat de raad van toezicht al langere tijd onderbezet is en niet meewerkt aan het recht van de raad om een bindende voordracht te doen voor een nieuw lid vindt de raad eveneens zorgelijk. De hele situatie is volgens de CR geëscaleerd en zelfs op een ontbindingsverzoek uitgedraaid nadat de CR niet instemde met de tariefwijziging en vervolgens de nietigheid heeft ingeroepen.

De CR ziet overeenkomsten met eerdere situaties bij <Zorginstelling> waarbij tegenspraak of kritiek leidde tot gedwongen vertrek van personen. De CR heeft het bevreemd dat de zorgaanbieder contact met het LOC heeft gezocht zonder voorafgaand overleg en vanuit eenzijdige berichtgeving. Om die reden heeft de CR interventies van het LOC afgewezen.

### **Verzoek B) Geschil tarieven**

De cliëntenraad heeft van het hoofd Geld & Informatie (verder: G&I) tijdens een vergadering op 11 december 2023 en daarna per mail een toelichting op de begroting en een voorgenomen tariefverhoging ontvangen. Op 14 december 2023 heeft de CR gemotiveerd laten weten waarom hij niet met de nieuwe tarieven instemde en een tegenvoorstel gedaan voor wat hij een redelijke tariefverhoging zou vinden. Op 15 december 2023 heeft het hoofd G&I daar een reactie op gegeven. Vervolgens is het vanuit <Zorginstelling> weken stil gebleven en heeft de CR op 22 januari 2024 geschreven nog te wachten op een reactie van de bestuurder op het tegenvoorstel. Op 24 januari 2024 heeft zijn secretaresse de raad geschreven dat de bestuurder het standpunt van het hoofd G&I van 15 december 2023 overnam. Op 29 januari 2024 heeft de CR schriftelijk de nietigheid ingeroepen van het besluit tot invoering van de gewijzigde

tarieven en gewezen op de procedure bij de LCvV. Daarop heeft de bestuurder de raad op 5 februari 2024 geschreven drie weken ziek te zijn geweest en nu bij terugkomst niet blij te zijn met de formele opstelling van de raad. Op 7 februari 2024 heeft de bestuurder de raad geschreven inhoudelijk eerder al via het hoofd G&I en de secretaresse te hebben gereageerd en dat de discussie daarmee als gesloten beschouwd wordt. Op 9 en 28 februari 2024 heeft de cliëntenraad schriftelijk herhaald niet ingestemd te hebben en opnieuw gewezen op de procedure bij de LCvV. Daarop reageerde <Zorginstelling> met het opzeggen van het vertrouwen, een toegangsverbod, het aanvragen van een voorlopige voorziening en het ontbindingsverzoek. De CR vindt dit buitenproportioneel, niet redelijk en illustratief voor een onderliggend bestuurlijk probleem bij <Zorginstelling>.

<Zorginstelling> erkent ter zitting dat een besluit tot het verhogen van de tarieven instemmingsplichtig is. Dat <Zorginstelling> eerder, in de spoedprocedure, stelde dat het besluit adviesplichtig was, was een omissie ten gevolge van verkeerde voorlichting door derden. Ondanks het ontbreken van instemming en het invoeren van de nietigheid vindt <Zorginstelling> dat de nieuwe tarieven toch rechtsgeldig ingevoerd konden worden. Er heeft voldoende voorlichting en overleg plaatsgevonden en het onthouden van instemming door de CR is onredelijk want gebaseerd op inhoudelijk onjuiste aannames en daarnaast vooral om formele/procedurele argumenten. Het hoofd G&I heeft voldoende duidelijk uitgelegd waarom hij vond dat het tegenvoorstel van de CR niet overgenomen zou moeten worden. De CR is geadviseerd om vergelijkingsonderzoek naar de tarieven bij andere zorgaanbieders te doen en toen de raad dit niet deed heeft het hoofd G&I dit uiteindelijk zelf gedaan. Bij <Zorginstelling> zijn de tarieven veelal lager, zo bleek daaruit. <Zorginstelling> ging er vervolgens van uit dat met die reactie de medezeggenschapsprocedure naar behoren was afgerond, aangezien de CR vervolgens niet meer met inhoudelijke tegenargumenten of een aanvullende onderbouwing is gekomen. De instemmingsprocedure is niet bedoeld om met elkaar te gaan onderhandelen. De cliëntenraad had op grond van het reglement (art. 14 lid 4) alleen instemming mogen onthouden indien er nog eenmaal overleg gepleegd zou zijn. Dit heeft de raad niet, althans niet tijdig gedaan. De raad is pas in de loop van januari gaan rappelleren, terwijl hij zelf aan zet was.

<Zorginstelling> heeft er belang bij om de begroting sluitend te maken. De tarieven zijn daar een onderdeel van. <Zorginstelling> lijkt de meest passende oplossing voor het ontbreken van instemming en het invoeren van de nietigheid dat na ontbinding de nieuwe cliëntenraad verzocht zal worden om (alsnog) instemming te verlenen danwel dat de LCvV vervangende toestemming geeft voor de invoering van de gewijzigde tarieven.

## Beoordeling

De commissie heeft er, gezien de volgorde in het ontstaan van de beide geschillen, voor gekozen om zowel ter zitting als in deze uitspraak eerst het verzoek sub B en daarna het verzoek sub A te behandelen.

### Verzoek B) Geschil tarieven

De Wmcz2018 schrijft voor dat een cliëntenraad om zijn rechten (o.a. advies en instemming) redelijkerwijs te kunnen effectueren, *tijdig* en *volledig* geïnformeerd dient te worden (art. 6 lid 1). In de medezeggenschapsregeling van <Zorginstelling> komt dit ook naar voren (o.a. in art. 11 lid 1, 13 lid 3 en 14 lid 3).

De commissie stelt voorop dat het voorgenomen besluit tot verhoging van tarieven voor verschillende diensten aan cliënten een besluit betreft als bedoeld in art. 8 lid 1 sub a Wmcz2018 (een voor cliënten geldende regeling). Dat wil zeggen dat <Zorginstelling> de instemming van de raad diende te vragen, hetgeen zij aanvankelijk ook inderdaad heeft gedaan.

De commissie constateert dat het op 11 december 2023 agenderen van de voorgenomen tariefverhoging, die per januari 2024 zou moeten ingaan, niet aan te merken is als *tijdig* voorleggen. Een periode van een paar weken, inclusief de feestdagen, is te kort voor een raad om zich, al dan niet na achterbanraadpleging, een oordeel te vormen en eventueel nog nader met de bestuurder te overleggen, laat staan dat er voor de zorginstelling nog voldoende tijd resteert om desnoods vervangende toestemming te vragen.

De commissie acht het eveneens onjuist dat <Zorginstelling> na het overleg tussen het hoofd G&I en de raad de bal bij de CR heeft gelegd. Volgens <Zorginstelling> zou de raad van een onjuiste berekening zijn uitgegaan en zelf een vergelijkend onderzoek naar prijsniveaus bij andere instellingen kunnen verrichten. Wanneer een raad de door de zorginstelling verstrekte informatie klaarblijkelijk verkeerd heeft begrepen of de onderbouwing niet overtuigend vindt, dan is de zorgaanbieder aan zet. Deze kan haar argumenten verduidelijken en eventuele misverstanden wegnemen. De verplichting om de onderbouwing en uitleg bij een voorgenomen besluit te verschaffen ligt immers bij de zorginstelling. In dat licht is het ook begrijpelijk dat de CR verwachtte dat de bestuurder zelf op de lijn zou komen, temeer nu de

mail van het hoofd G&I van 15 december 2023 daar ook uitdrukkelijk gewag van maakte (“het is aan de bestuurder om uiteindelijk een besluit te nemen inzake uw voorstel”).

De reacties die de bestuurder vervolgens vanaf eind januari 2024 gaf, acht de commissie ongepast. Het gaat niet aan om te stellen dat ‘de discussie gesloten is’ en om voorbij te gaan aan een beroep op nietigheid. <Zorginstelling> had zelf vervangende toestemming voor het besluit aan een commissie van vertrouwenslieden dienen te vragen in plaats van er aanstoot aan te nemen dat de raad haar op die route heeft gewezen. De commissie constateert dat dit geen ‘dreigement’ is, zoals <Zorginstelling> meermaals heeft aangevoerd, maar een juridisch correcte weergave van hoe de regels en procedure in elkaar steken.

Eerst tijdens de hoorzitting heeft <Zorginstelling> de commissie gevraagd om vervangende toestemming voor het nemen van het besluit tot tariefsverhoging. De commissie kan slechts toestemming geven indien 1) de beslissing van de cliëntenraad onredelijk is of 2) indien het besluit gevergd wordt om zwaarwegende redenen (art. 8 lid 6 Wmzc2018). Het voorsorteren op de door <Zorginstelling> nagestreefde vervanging van de raad, vanuit de aanname dat de raad in een andere samenstelling alsnog zal instemmen, kan derhalve geen grondslag vormen voor vervangende toestemming en past bovendien ook niet in de systematiek van art. 8 Wmzc2018.

Dat de reactie van de cliëntenraad onredelijk is, is niet gebleken. De raad heeft een voorstel gedaan voor een meer geleidelijke tariefverhoging en aan de acceptatie van dat voorstel zijn instemming verbonden. Dat is zijn goed recht. Van de bestuurder had hierop een inhoudelijke reactie mogen worden verwacht. Dat de raad niet het initiatief heeft genomen voor een overleg als bedoeld in art. 8 lid 4 Wmzc2018 legt in dit verband geen gewicht in de schaal. De raad wachtte na de contacten met het hoofd G&I kennelijk nog op de reactie van de bestuurder op het voorstel van de raad. De bestuurder koos er echter voor om de tariefverhoging per 1 januari 2024 in te voeren zonder het voorstel van de raad in te gaan en zelfs zonder de raad daarover in te lichten.

Dat de tariefverhoging gevergd werd om zwaarwegende redenen is niet aangevoerd en ook niet gebleken. Sterker nog: tijdens de hoorzitting heeft de bestuurder letterlijk gesteld dat het verschil tussen de daadwerkelijk ingevoerde tariefverhoging en de verhoging conform het voorstel van de raad neerkomt op ‘peanuts’.

De slotsom is dat <Zorginstelling> het besluit om de tarieven te verhogen niet alleen niet tijdig en niet voldoende toegelicht aan de raad heeft voorgelegd, maar het vervolgens zonder

instemming van de cliëntenraad en in weerwil van de schriftelijk ingeroepen nietigheid heeft genomen en ingevoerd. Daardoor heeft <Zorginstelling> onrechtmatig jegens de raad gehandeld.

### **Verzoek A) Ontbinding van de raad**

De commissie kan een instelling slechts toestemming geven voor ontbinding van een cliëntenraad indien deze structureel tekortschiet in de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de cliënten. Bovendien moet er redelijkerwijs geen andere oplossing meer zijn dan ontbinding van de raad (art. 13 lid 7 Wmcz2018).

Van een structureel tekortschieten door de raad in de behartiging van de belangen van de cliënten is de commissie niet gebleken. Van het tegendeel lijkt eerder sprake. De raad lijkt zijn verantwoordelijkheden zeer serieus te nemen en kaart juist kwesties aan die voor de cliënten relevant zijn, zoals, behalve de verhoging van de tarieven voor diensten, de staat van onderhoud van de lift en de wachtlijsten voor Wmo-zorg.

In de kern komt de argumentatie van <Zorginstelling> erop neer dat de raad de belangen van cliënten indirect schaadt door medewerkers te overvragen, waardoor de zorg in het gedrang komt. In de conclusie van haar verzoek stelt <Zorginstelling> namelijk dat ‘de gehele organisatie’ bezig is met de raad in plaats van met de cliënten. Op vragen van de commissie kon de bestuurder dit verwijt tijdens de hoorzitting echter met geen enkel voorbeeld concretiseren. Volgens zijn zeggen zijn de cliënten juist steeds tevreden over de zorg bij <Zorginstelling>. De commissie heeft in de stukken overigens ook geen steun gevonden voor de stelling dat de raad overvraagt of zelfs grensoverschrijdend handelt. Geen van de vragen, verzoeken of actiepunten van de raad valt naar oordeel van de commissie buiten het bestek van de wettelijke taakvervulling door de raad.

Op grond van de wet en de medezeggenschapsregeling van <Zorginstelling> dient de raad voldoende geïnformeerd en gefaciliteerd te worden om zijn wettelijke taken te kunnen uitvoeren. In de regeling is redelijk gedetailleerd aangegeven waar de raad aanspraak op kan maken, en dit heeft hij vervolgens dan ook gedaan. Dat dit door bepaalde medewerkers als belastend, dwingend of anderszins negatief is ervaren, zoals zij hebben gesteld, wil de commissie wel aannemen. Het is echter aan de bestuurder om een oplossing te bieden voor eventuele klachten over de belasting die medewerkers ervaren bij het nakomen van de verplichtingen die <Zorginstelling> op grond van de wet en het reglement jegens de raad heeft. Dit zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door een goede stroomlijning van de informatievoorziening op basis van een met de raad overeen te komen informatieprotocol en

door het tijdig agenderen van advies- en instemmingsplichtige onderwerpen, zodat ook eerder duidelijk is aan welke informatie de raad behoefte heeft. De commissie wijst de zorgorganisatie verder op de mogelijkheid om -na afstemming met en instemming van de raad- voor enkele uren per week een onafhankelijke derde aan te stellen die de zorgorganisatie en de raad ondersteunt bij hun interactie.

De in het verzoek verwoorde stelling dat de bestuurder zelf twee maanden fulltime bezig is geweest met het managen van het geschil met de raad, kon de bestuurder op vragen van de commissie tijdens de hoorzitting ook niet nader concretiseren. De juistheid van deze stelling heeft de commissie dus niet kunnen vaststellen. Dat <Zorginstelling>, zoals zij verder nog heeft aangevoerd, geld dat voor zorg is bedoeld aan de procedure kwijt is, kan de raad niet worden verweten. Het is de eigen keuze van <Zorginstelling> geweest om het proces op deze wijze in te steken.

Omdat de commissie dus niet is gebleken dat de raad structureel tekortschiet in de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de cliënten, behoeft de vraag of er redelijkerwijs geen andere oplossing meer is dan ontbinding van de raad geen beantwoording. Overigens beveelt de commissie partijen aan om op korte termijn - al dan niet onder begeleiding van een wijs persoon, bemiddelaar of mediator - te komen tot duidelijke afspraken over de verdere samenwerking (zoals afspraken over de informatievoorziening aan de raad, de facilitering van zijn bijeenkomsten, de voordracht voor een lid van de raad van toezicht) en waar mogelijk het vertrouwen te herstellen.

### **Beslissing**

De Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden

1. wijst het verzoek tot ontbinding van de cliëntenraad af en
2. spreekt uit dat de zorginstelling onrechtmatig jegens de cliëntenraad heeft gehandeld, door zonder instemming en in weerwil van het tijdig inroepen van de nietigheid een besluit tot tariefverhoging te nemen en door te voeren.

Deze uitspraak is vastgesteld door mr. D.J.B. de Wolff, voorzitter, en de leden de heer dr. E.J.K. Boldingh en mevrouw mr. R. Dijkstra-van der Wolf, op 23 juli 2024.

D.J.B. de Wolff

L. Bos

Voorzitter

Secretaris