

ANNOTATIE

Pro Persona/ACR Pro Persona (ECLI:NL:RBGEL:2019:6114).

mr. X.R. Ras

*Annotatie bij Rechtbank Gelderland, 12-12-2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:6114
(GZR-2020-0002)*

Inleiding

In het geschil tussen zorginstelling Pro Persona en de cliëntenraad van de locatie Arnhem (hierna: ACR) komt een drietal aspecten met betrekking tot de medezeggenschap naar voren: de representativiteit van de cliëntenraad, de wijze waarop een cliëntenraad en een instelling afspraken vastleggen (het Instellingsbesluit en de samenwerkingsovereenkomst) en het ontbinden van de cliëntenraad. Ik zal deze drie aspecten in deze annotatie nader toelichten en ingaan op de vraag of de Wmcz 2018 een verbetering inhoudt ten opzichte van de Wmcz. De Wmcz 2018 is ten tijde van de publicatie van deze annotatie net in werking getreden.[1]

Representativiteit cliëntenraad

Tussen zorginstelling Pro Persona en de ACR speelden in de afgelopen jaren diverse conflicten. Wanneer in 2019 een nieuw conflict ontstaat, ontheft de raad van bestuur van de zorginstelling de ACR van zijn taken, met als reden dat de ACR niet meer voldeed aan het criterium van artikel 2 lid 2 Wmcz.

Artikel 2 lid 1 Wmcz bepaalt dat *‘de zorgaanbieder voor elke door hem in stand gehouden instelling een cliëntenraad instelt, die binnen het kader van de doelstellingen van de instelling in het bijzonder de gemeenschappelijke belangen van de cliënten behartigt’*. Hiermee wordt bedoeld op het ‘Instellingsbesluit’ waarin de zorgaanbieder onder andere bepaalt welke personen tot lid van de cliëntenraad kunnen worden benoemd.

In de uitspraak *Pro Persona/ACR* haalde de kantonrechter het arrest *De Drie Vennen* aan: de Hoge Raad overwoog in dit arrest dat als enige tijd na de instelling van een cliëntenraad blijkt dat de cliëntenraad niet meer voldoende representatief is, het bestuur van de zorgaanbieder gerechtigd is een nieuwe cliëntenraad in te stellen die wél aan de representativiteitseis voldoet. [2] In het arrest *De Drie Vennen* speelde echter wel mee dat de ouders van de (merendeel minderjarige) cliënten zich niet vertegenwoordigd achtten door de cliëntenraad en de communicatie met hen ook minimaal was gebleken en dat dit was vastgesteld door de zorgaanbieder. In zijn conclusie geeft de procureur-generaal bij dit arrest ook aan dat de zorgaanbieder in beginsel gebonden is aan de uitwerking die hij in het reglement aan de in artikel 2 lid 3 WMCZ bedoelde vereisten heeft gegeven. Wanneer dit reglement niet voorziet in tussentijdse beëindiging van het lidmaatschap van de cliëntenraad wegens gebrek aan representativiteit, komt de zorgaanbieder geen bevoegdheid toe om zelf een wijziging in de samenstelling van de zittende cliëntenraad door te voeren. De zorgaanbieder heeft daarvoor dan de toestemming van het grootste gedeelte van de cliënten nodig. In het kort geding tussen *Pro Persona* en de *ACR* bleek dat niet naar voren was gekomen dat cliënten erover geklaagd hadden dat zij zich niet vertegenwoordigd voelden door de *ACR*. [3]

De wetgever heeft getracht in de *Wmcz 2018* met een aantal bepalingen de representativiteit van de cliëntenraad meer te borgen door de verantwoordelijkheid voor de representativiteit neer te leggen bij zowel de instelling als de cliëntenraad. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat responsiviteit van de cliëntenraden centraal uitgangspunt is in de wet bij de inrichting van de medezeggenschap en dat het van belang is dat cliëntenraden contact zoeken met de achterban. De verplichtingen die de *Wmcz 2018* de instelling oplegt zijn faciliterend van aard. [4] Onder andere dient de instelling te faciliteren in de openbaarmaking van vacatures voor de cliëntenraad, [5] hulp te verlenen bij de uitvoering van de taken van de cliëntenraad met betrekking tot het inventariseren van de wensen van de achterban en het informeren van de achterban over wat de cliëntenraad gedaan heeft. [6]

De *Wmcz 2018* formaliseert dus de verbinding tussen de cliëntenraad en de achterban door onder andere in artikel 5 lid 2 en lid 3 *Wmcz 2018* te bepalen dat de cliëntenraad regelmatig de wensen en meningen van de betrokken cliënten en hun vertegenwoordigers dient te inventariseren en de betrokken cliënten en hun vertegenwoordigers over de werkzaamheden en de resultaten van de cliëntenraad dient te informeren. [7]

Samenwerkingsovereenkomst/Medezeggenschapsregeling

In de uitspraak *Pro Persona/ACR* gaf de kantonrechter aan dat het afhankelijk is van de inhoud van het medezeggenschapsreglement of het bestuur van de zorginstelling uit eigen beweging bevoegd is om in te grijpen wanneer het constateert dat de zittende cliëntenraad onvoldoende

representatief is, of onvoldoende in staat wordt geacht het gemeenschappelijk belang te behartigen. De kantonrechter oordeelde vervolgens dat Pro Persona niet zomaar kan ingrijpen bij de ACR op een wijze die zij niet in de samenwerkingsovereenkomst heeft opgenomen.[8] In casu stond er een opzegtermijn van zes maanden in de samenwerkingsovereenkomst, en deze opzegtermijn had Pro Persona niet in acht genomen.

De samenwerkingsovereenkomst – ofwel de overeenkomst waarin de zorgaanbieder en de cliëntenraad afspraken vastleggen ten aanzien van de samenwerking – heeft geen wettelijke basis in de Wmcz.[9] Uit een uitspraak van de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van deze overeenkomst bij de zorgaanbieder ligt, waarbij de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden benadrukt dat het van belang is om de samenwerkingsovereenkomst regelmatig te evalueren. Dit heeft het doel te voorkomen dat afspraken verouderen of niet kloppend meer zijn.[10] In een zeer recente uitspraak van de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden wordt bij de beoordeling voor het ontbinden van een CCR ook teruggegrepen op de uitspraak *Pro Persona/ACR*. [11] De Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden geeft hierbij aan dat het oordeel met betrekking tot de samenstelling van de cliëntenraad in beginsel door de burgerlijke rechter dient te worden beoordeeld. Dit is anders wanneer een medezeggenschapsreglement bepaalde criteria bevat én daarbij in dat reglement de geschilbeslechting met betrekking tot de naleving/uitvoering van het reglement bij een commissie van vertrouwenslieden is belegd.[12] Dan kan de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden wél het geschil beoordelen.

In de Wmcz 2018 zijn de samenwerkingsovereenkomst en het Instellingsbesluit door de wetgever in een document samengevoegd: de Medezeggenschapsregeling.[13] De Medezeggenschapsregeling regelt de wijze waarop de medezeggenschap is ingericht en bevat afspraken over de wijze waarop een cliëntenraad wordt betrokken bij de voorbereiding van bepaalde besluiten, de verdeling van taken en bevoegdheden van de cliëntenraden – in het geval van meerdere cliëntenraden (met de mogelijkheid tot het instellen van een centrale cliëntenraad) – en de wijze waarop wordt bewerkstelligd dat de benodigde informatie op begrijpelijke wijze aan de cliëntenraad wordt verstrekt.[14] Daarbij heeft de cliëntenraad een instemmingsrecht op het voorgenomen besluit om een Medezeggenschapsregeling vast te stellen/te wijzigen.[15] Het is en blijft dus een samenspel tussen instelling en cliëntenraad om samen tot een goede (werkbare) Medezeggenschapsregeling te komen.

Ontbinden cliëntenraad

Ten slotte het punt van het ontbinden van een cliëntenraad – door Pro Persona werd met een beroep op artikel 2 lid 2 Wmcz gevorderd om de ACR te ontbinden. Ook in de uitspraken *De*

Drie Vennen en *Carint* wordt met een beroep op artikel 2 lid 2 Wmcz gevorderd om de cliëntenraad te ontbinden. De Wmcz bevat geen bepaling om de cliëntenraad te ontbinden. De wetgever had namelijk destijds het uitgangspunt dat een cliëntenraad en een zorgaanbieder op elkaar zijn aangewezen en daarom gebaat zijn bij een goede samenwerking.[16]

De Wmcz 2018 brengt op dit punt een (fundamentele) wijziging ten opzichte van de Wmcz: artikel 13 Wmcz 2018 bepaalt onder welke voorwaarden een instelling een cliëntenraad kan ontbinden. In de toelichting valt te lezen dat het ontbinden van de cliëntenraad als een zeer zwaar middel wordt gezien, waarbij de enige grond voor ontbinden het structureel tekortschieten van de cliëntenraad in de behartiging van de belangen van de cliënten is.[17] De kerntaak waarvoor de cliëntenraad is ingesteld wordt dan niet meer vervuld en, zo geeft de wetgever aan, *'dergelijke situaties werken nadelig voor de positie van de cliënt en zijn ondermijnend voor de afstemming van de zorgverlening op de wensen en behoeften van de cliënten van de instelling'*. [18]

Artikel 13 Wmcz 2018 geeft een duidelijke procedure die door de instelling gevolgd dient te worden wanneer zij voornemens is de cliëntenraad te ontbinden.[19] Het voornemen om een cliëntenraad te ontbinden behoeft de instemming van de cliëntenraad en dient door de instelling schriftelijk onder vermelding van redenen aan de cliëntenraad voorgelegd te worden op een zodanig tijdstip dat de cliëntenraad redelijkerwijs genoeg tijd heeft om zich daarvan een goed oordeel te vormen.[20] De cliëntenraad heeft dan twee opties: de cliëntenraad stemt in met het voorgenomen besluit tot ontbinding of de cliëntenraad onthoudt zich van instemming van het voorgenomen besluit tot ontbinding. In beide gevallen deelt de cliëntenraad zijn beslissing zo spoedig mogelijk schriftelijk mee aan de instelling, zo volgt uit artikel 8 lid 4 Wmcz 2018. In geval van het voornemen van onthouden van instemming voegt de Wmcz 2018 hier nog een eis aan toe, namelijk dat de cliëntenraad ten minste eenmaal overleg voert met de instelling, voor zover dit mogelijk is en dat de beslissing met redenen omkleed dient te zijn.[21] Onthoudt de cliëntenraad zich van instemming aan het voornemen tot ontbinding of gaat de cliëntenraad niet in overleg met de instelling over tot het onthouden van instemming, dan kan de instelling aan de commissie van vertrouwenslieden verzoeken om toestemming te verlenen aan de instelling tot het ontbinden van de cliëntenraad.[22] De commissie van vertrouwenslieden beoordeelt vervolgens, afhankelijk van de concrete situatie, of er sprake is van een structureel tekortschieten.

In de toelichting wordt aangegeven dat uit de gezamenlijke omstandigheden dient te blijken dat er sprake is van een situatie die doorlopend dusdanig is dat de medezeggenschap niet meer de gemeenschappelijke belangen van de achterban vertegenwoordigt. In de beoordeling van de situatie dient de commissie van vertrouwenslieden vast te stellen of er redelijkerwijs geen andere oplossing bestaat dan het ontbinden van de cliëntenraad. Bij de beoordeling

bekijkt de commissie van vertrouwenslieden ook of de instelling zich voldoende heeft ingespannen om tot een redelijke oplossing te komen anders dan de ontbinding van de cliëntenraad.[23] Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat er bij het enkele tekortschieten van de cliëntenraad geen mogelijkheid is tot het ontbinden van de cliëntenraad op grond van artikel 13 Wmcz 2018.[24]

Wanneer de commissie van vertrouwenslieden tot de conclusie komt dat de cliëntenraad structureel tekortschiet en toestemming geeft tot ontbinding, dan dient er zo spoedig mogelijk een nieuwe cliëntenraad te worden ingesteld. De ontbinding ontslaat de instelling niet van de wettelijke verplichting tot het instellen van een cliëntenraad.[25] Ook staat ontbinding van de cliëntenraad als zodanig aan herbenoeming van een deel van de leden van de oude cliëntenraad in een nieuwe cliëntenraad niet in de weg.[26] Tegen de uitspraak van de commissie van vertrouwenslieden staat beroep open bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam.[27]

Conclusie

In deze annotatie stond ik stil bij drie punten naar aanleiding van het kort geding *Pro Persona/ACR*: de representativiteit van de cliëntenraad, de Medezeggenschapsregeling en het ontbinden van de cliëntenraad. Ten aanzien van de representativiteit van de cliëntenraad kan geconcludeerd worden dat de Wmcz 2018 getracht heeft de representativiteit van de cliëntenraad meer te borgen door de verantwoordelijkheid voor de representativiteit neer te leggen bij zowel de instelling als cliëntenraden zelf. Mijns inziens is dit een verbetering ten opzichte van de Wmcz, doordat helder de verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij zowel de cliëntenraad als de instelling. Wel dient duidelijk te zijn wat onder het in artikel 5 lid 2 en lid 3 Wmcz 2018 neergelegde ‘regelmatig inventariseren van wensen van de achterban en het informeren van de achterban over wat de cliëntenraad gedaan heeft’ verstaan wordt en wat het faciliteren door de instelling concreet inhoudt. Het verdient aanbeveling om deze punten verder uit te werken in een gesprek tussen instelling en cliëntenraad en eventueel vast te leggen in de Medezeggenschapsregeling.[28] Ook is het van belang om deze afspraken van tijd tot tijd te evalueren, zoals ook wordt aangegeven door de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden.

In de uitspraak *Pro Persona/ACR* kwam het belang van de samenwerkingsovereenkomst naar voren. In de Wmcz had enkel het Instellingsbesluit en het huishoudelijk reglement een wettelijke basis en niet de samenwerkingsovereenkomst. De Wmcz 2018 geeft de samenwerkingsovereenkomst een wettelijke basis in de Medezeggenschapsregeling. Ook dit kan worden gezien als een verbetering ten opzichte van de Wmcz. Daarnaast zijn in de Wmcz 2018 aanvullende bepalingen opgenomen met betrekking tot het regelen van onder andere de

bevoegdhedenverdeling tussen de centrale cliëntenraad en cliëntenraden en de wijze van betrokkenheid van de cliëntenraad bij bepaalde besluiten in de Medezeggenschapsregeling. Is dit een verbetering ten opzichte van de Wmcz? Ja en nee. Voor de cliëntenraad betekent het dat een aantal rechten – die misschien momenteel al in de praktijk van de Wmcz werden vormgegeven – een wettelijke basis heeft gekregen. Tegelijkertijd ontstaat er ook een spanningsveld wanneer beide partijen bij de totstandkoming van de Medezeggenschapsregeling het niet eens worden over bepaalde zaken. Bijvoorbeeld wat er onder ‘begrijpelijke informatie’ dient te worden verstaan of hoe de bevoegdhedenverdeling tussen cliëntenraden en een Centrale Cliëntenraad dient te worden vormgegeven. Dit zou misschien tot juridisering kunnen leiden, en dat is juist niet het doel van de wet.

Ten slotte: het ontbinden van de cliëntenraad. Het ontbinden van de cliëntenraad was in de Wmcz niet geregeld en dit is wel geregeld in de Wmcz 2018. Artikel 13 Wmcz 2018 bepaalt welke procedure gevolgd dient te worden ingeval de instelling wil overgaan tot het ontbinden van een cliëntenraad. Geconcludeerd kan worden dat op dit punt de Wmcz 2018 een verbetering inhoudt ten opzichte van de Wmcz: is de instelling van mening dat er sprake is van een structureel tekortschieten in de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de cliënten van wie de cliëntenraad de belangen dient te behartigen dan geeft artikel 13 Wmcz 2018 uitkomst. Wel is het de vraag hoe de commissie van vertrouwenslieden het criterium van ‘structureel tekortschieten’ zal invullen. Wanneer er langdurig conflicten zijn tussen de instelling en de cliëntenraad (zoals tussen Pro Persona en de ACR) leidt dit wellicht tot lange juridische procedures. De vraag is dan wie in de tussentijd de belangen van de cliënten behartigt.

mr. X.R. Ras

[1] *Stb.* 2020, 97.

[2] ECLI:NL:HR:2001:AB0903. Zie ook de uitspraak *Carint*: ECLI:NL:RBOVE:2013:1176.

[3] ECLI:NL:RBGEL:2019:6114, r.o. 4.4.

[4] *Kamerstukken II* 2017/18, 34858, nr. 3, p. 24. Te lezen valt dat de verplichtingen in het kader van ‘goed bestuur’ aan de instelling worden opgelegd.

[5] Artikel 3 lid 8 Wmcz 2018.

[6] Artikel 5 lid 3 Wmcz 2018.

[7] Artikel 5 lid 2 Wmcz 2018. Indien het een instelling betreft waar langdurige zorg wordt

verleend bepaalt artikel 5 lid 4 Wmcz 2018 dat de cliëntenraad bij zijn werkzaamheden de resultaten van inspraak dient te betrekken en daar de betrokken cliënten en vertegenwoordigers over informeert.

[8] ECLI:NL:RBGEL:2019:6114, r.o. 4.5.

[9] Een korte uitleg hierover is ook te lezen in de memorie van toelichting van de Wmcz 2018. *Kamerstukken II 2017/18, 34858, nr. 3, p. 16.*

[10] LCvV 16-002.

[11] LCvV 20-003.

[12] Het betreft criteria met betrekking tot het beëindigen van het lidmaatschap van leden van de cliëntenraad, het kunnen ontbinden van een cliëntenraad en het kunnen opzeggen van de samenwerking door partijen.

[13] Artikel 3 lid 2 Wmcz 2018. Zie ook *Kamerstukken II 2017/18, 34858, nr. 3, p. 16.*

[14] Artikel 3 lid 2, lid 6 en lid 7 Wmcz 2018.

[15] Artikel 8 lid 1 sub a Wmcz 2018.

[16] *Kamerstukken II 1993/94, 23041, nr. 5, p. 29.* Zie hierover ook: Van der Voet, *De kwaliteit van de Wmcz als medezeggenschapswet*, Den Haag: Bju 2005, p. 97 e.v.

[17] *Kamerstukken II 2017/18, 34858, nr. 3, p. 26.*

[18] *Kamerstukken II 2017/18, 34858, nr. 3, p. 25.*

[19] Overigens kan ook een representatief te achten delegatie van cliënten of hun vertegenwoordigers aan de commissie van vertrouwenslieden het verzoek voorleggen de cliëntenraad te ontbinden. Dit kan indien zij van mening is dat de cliëntenraad ontbonden dient te worden en de instelling en de cliëntenraad weigeren daaraan hun medewerking te verlenen.

[20] Artikel 13 lid 2 en lid 3 Wmcz 2018.

[21] Artikel 8 lid 4 Wmcz 2018.

[22] De wet spreekt over 'commissie van vertrouwenslieden' en niet over de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden: partijen kunnen ook zelf een commissie van vertrouwenslieden samenstellen. Zie ook: *Kamerstukken I 2018/19, 34858, D, p. 22.*

[23] Overigens wordt door de wetgever ook aangegeven dat het aan te bevelen is om de bemiddelende functie van de commissie van vertrouwenslieden te benutten om zo te voorkomen dat een probleem zodanig uit de hand loopt dat ontbinding van de cliëntenraad nog de enige mogelijkheid is (zie *Kamerstukken II 2017/18*, 34858, nr. 3, p. 26)

[24] Zie ook *GJ 2020/41* met annotatie M. de Jong. De Jong merkt ook op dat er een en ander valt af te dingen op de route via de commissie van vertrouwenslieden.

[25] *Kamerstukken II 2017/18*, 34858, nr. 3, p. 27.

[26] *Kamerstukken II 2017/18*, 34858, nr. 3, p. 27.

[27] Artikel 14 lid 4 Wmcz 2018.

[28] In dit verband: B.M. Leferink, 'Cliëntenraden in positie? Een analyse van het wetsvoorstel Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen', *TvGR 2019* (2), p. 122-133. Leferink geeft aan dat met het wetsvoorstel een cultuurverandering door de wetgever wordt beoogd, naast het aanscherpen van de formele bevoegdheden. Ten aanzien van de cultuurverandering geeft zij aan dat een gebrek aan voldoende gegadigden voor een cliëntenraad of voldoende representativiteit niet wordt opgelost met een cultuurverandering enkel binnen de instelling (p. 133).