

Uitspraak Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden

Uitspraaknr. : 11-001

Datum : 27 april 2011

Partijen : Cliëntenvertegenwoordigers raad X, verder ook te noemen verzoeker, vertegenwoordigd door De heer A (voorzitter) en de heer B (secretaris)

en

Zorgaanbieder Y, vertegenwoordigd door mevrouw C (hoofd locatie 2), mevrouw D (regiodirecteur) en mevrouw E (juridisch beleidsmedewerker Raad van Bestuur), verder ook te noemen zorgaanbieder of verweerder

Het geschil

- 1) Zorgaanbieder heeft eind 2009 de cliëntvertegenwoordigersraad X geïnformeerd over het met ingang van 2010 in het weekend minderen van begeleidingsuren op de woongroep van locatie 2. Op zaterdag en zondag begint de dienst van een medewerker een half uur later, en na de lunch gaat een medewerker een half uur eerder naar huis. Dit levert een besparing in de personele bezetting op van twee uur per week, hetgeen nodig geacht wordt in het kader van bezuinigingen.
- 2) Cliëntenvertegenwoordigersraad X heeft op 9 januari 2010 aan zorgaanbieder laten weten dat hierin advies gevraagd had dienen te worden en roept de nietigheid van het besluit in. Daarop vraagt zorgaanbieder op 14 januari 2010 advies over het besluit om de beperking op de begeleiding niet door de week maar in het weekend in te voeren. Op 2 februari 2010 laat cliëntenvertegenwoordigersraad X weten hier negatief op te adviseren.

Het verloop van de procedure

- 3) De Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden (verder ook te noemen LCvV of de commissie) heeft op 10 augustus 2010 het verzoekschrift d.d. 1 augustus 2010 van verzoeker ontvangen. Aan verweerder is een afschrift van het verzoek toegezonden. Wegens een ziekenhuisopname van een van de gespreksdeelnemers is verzocht de hoorzitting enige tijd uit te stellen. Op 19 november 2011 heeft de LCvV van verweerdere een schriftelijke reactie op het verzoekschrift ontvangen. Verzoeker heeft hier een afschrift van ontvangen. Op 29 november 2010 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waarbij verzoeker een schriftelijke notitie heeft overhandigd. Op 5 januari 2011 is aan

partijen het verslag van de hoorzitting toegezonden met verzoek reacties daarop binnen twee weken kenbaar te maken. Op 10 januari 2011 heeft zorgaanbieder een tekstuele opmerking doorgegeven. Op 17 en op 28 januari heeft verzoeker op het verslag gereageerd. Het vastgestelde verslag wordt als bijlage van deze uitspraak aan partijen meegezonden.

- 4) Op 2 maart 2011 heeft de LCvV schriftelijk aan partijen gevraagd of op het punt van de medezeggenschap rond de begrotingscyclus inmiddels overeenstemming bereikt was, nu hierin ter zitting bemiddeling was beproefd. Verweerder heeft hierop bij e-mail van 9 maart 2011 laten weten een notitie van 20 december 2010 met een nadere uitwerking van de begrotingsprocedure aan verzoeker te hebben doen toekomen zonder daar een reactie op terug te hebben ontvangen. Verzoeker heeft bij e-mail van 8 maart 2011 aan de LCvV laten weten de notitie te hebben ontvangen maar over dit onderwerp na de hoorzitting niet meer met zorgaanbieder te hebben gesproken en de uitspraak van de commissie hieromtrent af te willen wachten.

Standpunten van verzoeker

- 5) Verzoeker stelt allereerst adviesrecht te hebben over het besluit van verweerder om op de begeleidingsuren in het weekend te korten in het kader van het recht van advies op de begroting op grond van art.3 eerste lid sub g van de WMCZ. Tevens claimt verzoeker adviesrecht over dit besluit vanwege het adviesrecht over budget en de exploitatievoorziening dat bij samenwerkingsovereenkomst d.d. 1 juni 2008 aan de lokale raad is toegekend. Verzoeker is niet overtuigd van de financiële noodzaak voor deze maatregel. Verzoeker vindt dat er ten onrechte op lokaal niveau geen medezeggenschap uitgeoefend kan worden ten aanzien van de begroting. Daar waar zorgaanbieder stelt dat het adviesrecht over de begroting is toegekend aan de Centrale Cliëntenraad (CCVR) van Zorgaanbieder, bestrijdt verzoeker dit. Gesteld wordt, onder verwijzing naar de uitspraak van de LCvV 09-04, dat cliëntenvertegenwoordigersraad X geen bevoegdheden terzake heeft overgedragen aan de CCVR noch aan een regionale raad. Verzoeker stelt alle bevoegdheden uit de WMCZ te hebben behouden. Het lokale adviesrecht over de begroting dient verder te strekken dan alleen de mogelijkheid te adviseren over de wijze waarop het beschikbare budget op de lokatie verdeeld wordt over personele en materiële kosten.
- 6) Daarnaast betreft het besluit volgens verzoeker een kwaliteitsaangelegenheid zodat ingevolge art. 3 eerste lid sub j WMCZ en de samenwerkingsovereenkomst d.d. 1 juni 2008 daarop verzwaaard advies van toepassing is..
- 7) Tevens is de veiligheid van de cliënten met het besluit gemoeid, zodat ook op grond van art. 3 eerste lid sub i WMCZ en de samenwerkingsovereenkomst d.d. 1 juni 2008 verzwaaard advies van toepassing is. De veiligheid is in het geding omdat op de momenten dat er maar een begeleider op de groep aanwezig is, de noodzakelijke zorg niet geboden kan worden, zeker niet bij incidenten of calamiteiten. De cliëntenvertegenwoordigersraad X vreest voor ernstige ongevallen ten gevolge van verminderd toezicht. Het gaat hier om

een zware groep cliënten, mensen die zelf niets kunnen en daar kan niet verder op de begeleiding bezuinigd worden.

- 8) Met betrekking tot het adviesrecht op de aspecten kwaliteit en veiligheid stelt verzoeker dat in de samenwerkingsovereenkomst uit 2008 tussen Zorgaanbieder en de cliëntenvertegenwoordigersraad X een specifieke “vertaling” van de bepalingen uit de WMCZ heeft plaatsgevonden waarbij aan de cliëntenvertegenwoordigersraad X een ruimer geformuleerd verzwaard adviesrecht is toegekend.

Standpunten van verweerder

- 9) Verweerder erkent dat vanwege het Reglement Medezeggenschapsstructuur Cliënten Zorgaanbieder d.d. 11 november 2008 en de samenwerkingsovereenkomsten d.d. 1 juni 2008 er bij Zorgaanbieder op locatie-niveau adviesrecht geldt over het onderwerp ‘jaarplan, het budget en de exploitatieoverzichten van de eigen voorziening’. Dit houdt in dat een lokale raad zich kan uitspreken over de wijze waarop het budget dat op grond van de centraal vastgestelde begroting aan de locatie is toegekend, besteed wordt. Over een besluit om de begeleidingsuren te minderen ten gevolge van een bestedingskeuze, zou de lokale raad uit dien hoofde kunnen adviseren.
- 10) Het op centraal bestuursniveau vastgestelde budget per locatie is een gegeven en vloeit voort uit de centrale begroting. Het recht van advies over de centrale begroting is in de medezeggenschapsstructuur van Zorgaanbieder toegekend aan de CCVR. Het budget per locatie wordt gebaseerd op de productieprognose die de locatie doorgeeft en die is opgebouwd uit hoofdzakelijk de opbrengst uit ZZP-en en PGB-en. Het management van de locatie kan met een advies waarin de lokale raad aangeeft het niet eens te zijn met de hoogte van het toegekende budget derhalve niets aanvangen.
- 11) Met de reglementaire bepaling betreffende lokaal adviesrecht over jaarplan, budget en exploitatie is bedoeld dat bij voorgenomen besluiten over de aanwending van het budget geadviseerd kan worden. Dit kan in november wanneer in concept de verdeling van het budget wordt opgesteld door het hoofd locatie 2 en deze dit concept vervolgens ter advisering voorlegt. Verweerder wil de lokale raad ook wel vroegtijdiger betrekken in de begrotingscyclus door deze een afschrift van de kaderbrief van Zorgaanbieder (juni) en de productieprognose die de locatie ten behoeve van de centrale begroting indient (september) ter informatie toe te zenden. Suggesties van de raad over het genereren van extra opbrengsten door de locatie zijn daarbij welkom.
- 12) Wanneer een cliëntenraad wil adviseren over de wijze waarop personeel wordt ingezet kan dat eventueel ook als ongevraagd advies, maar ook dan is het geen onderwerp van verzwaard advies. De onderwerpen kwaliteit en veiligheid als bedoeld in artikel 3 eerste lid sub i en j WMCZ zijn hier volgens verweerder niet aan de orde nu deze bepalingen besluiten over kwaliteitssystemen en het algemene veiligheidsbeleid betreffen. Niet beoogd is een afwijkende of ruimere adviesgerechtigdheid in de eigen regeling op te nemen.

- 13) Omdat volgens verweerder te dezen geen verzwaaard adviesrecht van toepassing is, heeft hij gemeend het beroep op nietigheid van de cliëntenvertegenwoordigersraad X te kunnen passeren. Tevens voert verweerder aan dat het ontbreken van verzwaaard adviesrecht reden voor een niet ontvankelijkheidsoordeel wegens kennelijke ongegrondheid van het verzoek zou opleveren.
- 14) Bij het besluit om te korten op begeleidingsuren in het weekend dient de zorgaanbieder onder meer de kwaliteitswet in acht te nemen die als norm geeft dat verantwoorde zorg geboden moet worden. Hoe dit er concreet uitziet is afhankelijk van de doelgroep. Vanuit de CIZ/ZZP normering geldt voor locatie 2 dat een begeleider per vijf à zes cliënten ingezet dient te worden. Zorgaanbieder vindt dit echter te weinig en gaat uit van een begeleider per vier cliënten. De korting in het weekend brengt met zich mee dat op die momenten kortdurend sprake is van een begeleider per acht cliënten. Op het moment van de zitting is gebleken dat de wijziging geen consequenties voor de veiligheid en kwaliteit heeft maar desalniettemin zal deze maatregel per 2011 weer worden teruggedraaid en kan er weer meer begeleiding worden ingezet. De locatiemanager heeft zich ingespannen om VWS er op te attenderen dat het indicatiesysteem knelt voor deze doelgroep en inmiddels is er een VG-8 indicatie mogelijk

Overwegingen van de LCvV

- 15) Naar aanleiding van het besluit van het management van locatie 2 om te korten op de begeleidingsuren in het weekend op die locatie is een meningsverschil ontstaan over de adviesbevoegdheden van de Lokale Cliëntenvertegenwoordigersraad aldaar. De LCvV is verzocht hierover een uitspraak te doen en acht zich hiertoe bevoegd op grond van artikel 10 eerste lid sub a WMCZ.
- 16) Verzoeker acht te dezen twee grondslagen voor gewoon adviesrecht toepasselijk, en twee grondslagen voor verzwaaard adviesrecht welke hierna beoordeeld zullen worden. Een van de aangevoerde grondslagen voor gewoon adviesrecht is door verweerder onderschreven, de overige drie heeft verweerder bestreden.

Adviesrecht van een lokale raad over de begroting van Zorgaanbieder .

- 17) Uit de bij het verzoekschrift meegezonden stukken B1 tot en met B4 waarin de medezeggenschapsstructuur van Zorgaanbieder is uitgewerkt blijkt dat bij samenwerkingsovereenkomst aan lokale raden adviesrecht is toegekend dat ziet op de lokale invulling van zowel op hoger bestuursniveau als lokaal vastgesteld beleid. Hierbij is het onderwerp 'jaarplan, budget en exploitatieoverzichten eigen voorziening' opgenomen als onderwerp voor gewoon adviesrecht. De centrale cliëntenraad van Zorgaanbieder, de CCVR heeft op grond van deze structuur en de eigen samenwerkingsovereenkomst o.a. adviesrecht over 'kaderbrief, jaarplan en begroting'. Dit advies kan worden uitgebracht richting de Raad van Bestuur.

- 18) De stelling van verzoeker dat met betrekking tot de begroting van Zorgaanbieder geen bevoegdheden zouden zijn overgedragen aan de centrale cliëntenraad kan de commissie niet volgen. Die overdracht vloeit immers voort uit de overeenkomsten van 2008 waarin de totale medezeggenschapsstructuur van Zorgaanbieder is geregeld. Deze stelling van verzoeker valt ook niet te rijmen met zijn standpunten over zijn lokale adviesgerechtigheid die volgens verzoeker zijn gebaseerd op voormelde overeenkomsten.
- 19) Nu de regeling en structuur van de cliëntmedezeggenschap van Zorgaanbieder voorziet in voormelde bevoegdheidsverdeling komt niet de lokale raad doch de centrale raad het adviesrecht over de begroting van Zorgaanbieder toe.

Adviesrecht van de lokale raad over budget, het jaarplan en de exploitatieoverzichten van de lokatie

- 20) Op grond van het hiervoor onder punt 17 overwogene staat vast dat de cliëntenvertegenwoordigersraad X hier het recht van advies heeft, hetgeen door verweerder trouwens niet wordt betwist. Wel is discussie ontstaan over de manier waarop dit recht moet worden ingevuld.
- 21) Verweerder heeft ter zitting aangegeven op welke wijze dit adviesrecht in de praktijk wordt vormgegeven en daar bij het hierboven onder 4 vermelde memo van 20 december 2010 nog nadere uitwerking aan gegeven. Hiermee beoogt hij vroegtijdiger betrokkenheid van de lokale raad mogelijk te maken door o.a. het ter informatie toezenden van de Kaderbrief (in juni) en de productieprognose (in september) waarop het de lokale raad vrij staat ongevraagd (doch niet verzwaaard) advies uit te brengen. Het concept jaarplan en de concept verdeling van het budget van de lokatie zal op in de begrotingscyclus vastgestelde momenten ter advisering aan de lokale raad worden toegezonden. Naar het oordeel van de commissie wordt met de uitwerking van verweerder adequaat invulling gegeven aan het adviesrecht over budget, jaarplan en exploitatieoverzichten. Hier voegt de commissie aan toe dat van beide partijen een inspanning verwacht mag worden om advies in de besluitvorming te kunnen betrekken. Het ingaan op een uitnodiging om hierover met elkaar in gesprek te gaan behoort daar ook toe.
- 22) Zo het voorgenomen besluit om te korten op de begeleidingsuren is voortgekomen uit besluitvorming terzake van de verdeling van het budget over 2010, bevreedt het de commissie dat dit pas medio december 2009 onderwerp van gesprek tussen partijen is geworden en dat hierover vervolgens eerst medio januari 2010 advies is gevraagd, terwijl het besluit toen al was ingevoerd. De commissie moet vaststellen dat een en ander niet conform artikel 3 tweede lid WMCZ en evenmin volgens de geschetste begrotingscyclus van Zorgaanbieder, derhalve niet correct, is verlopen.

Verzwaard adviesrecht van de lokale raad over 'kwaliteit en veiligheid'.

- 23) In verband met de stelling van verzoeker dat in de lokale samenwerkings-overeenkomsten van Zorgaanbieder op het terrein van kwaliteit en veiligheid de toegekende bevoegdheden zijn "vertaald" heeft de commissie ter zitting gevraagd naar de achtergrond van de enigszins ruime formuleringen van die bevoegdheden. Verweerder heeft daarop aangegeven niet bij reglement of overeenkomst van de WMCZ te hebben willen afwijken.
- Voor een verruiming van de wettelijke aan een cliëntenraad toegekende adviesbevoegdheden is nodig dat zorgaanbieder een daartoe strekkend schriftelijk besluit neemt (dit volgt uit art. 6 eerste lid WMCZ). Van een dergelijk besluit is de commissie niet gebleken. Naar het oordeel van de commissie wijst ook de tekst van de desbetreffende bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst, noch de context erop dat beoogd is bevoegdheden te veruimen.
- 24) Met betrekking tot de vraag of bij de korting op de begeleidingsuren in het weekend sprake is van verzwaard adviesrecht op het aspect kwaliteit overweegt de commissie met verwijzing naar haar eerdere uitspraken (laatstelijk LCvV 08-02 en 10-01) dat wettekst en wetsgeschiedenis over art. 3 eerste lid sub j WMCZ afdoende duidelijk maken dat deze bepaling betrekking heeft op besluiten die samenhangen met het door de zorgaanbieder gehanteerde kwaliteitssysteem, zoals de HKZ. Daarvan is bij verweerdens besluit geen sprake.
- 25) Dezelfde overweging moet gelden voor wat betreft cliëntmedezeggenschap over 'veiligheid'. De desbetreffende wettelijke bepaling (art. 3 eerste lid sub i WMCZ) en de lokale overeenkomst spreken van veiligheidsbeleid waarmee bedoeld wordt een samenhangend geheel van veiligheidsmaatregelen. De commissie overweegt dat een concreet besluit over de inzet van personeel als in het onderhavige geval, weliswaar gevolgen voor kwaliteit en/of veiligheid kan hebben, maar dat dergelijk besluit daarmee niet is aan te merken als (algemeen) veiligheidsbeleid.

Oordeel

Bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende oordeel van de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden:

Op het besluit van de zorgaanbieder om in het weekend de begeleidingsuren in de woongroep locatie 2 te bekorten is voor de lokale cliëntenvertegenwoordigersraad 'gewoon' adviesrecht van toepassing voor zover dit besluit is genomen in het kader van de budgetverdeling op de locatie. Van verzwaard adviesrecht voor de lokale raad te dezen kan op grond van de WMCZ noch op grond van de interne schriftelijke regeling(en) sprake zijn zodat een beroep op nietigheid geen rechtsgevolg heeft. Toegespitst op de onderhavige casus oordeelt de commissie dat het advies niet tijdig en niet voldoende gemotiveerd door de zorgaanbieder is gevraagd

Deze uitspraak is vastgesteld door de voorzitter van de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden, de heer mr. J.L.P.G. van Thiel, en de leden de heer M.A. Aardema en de heer dr. J.J. Belderok

Utrecht, 27 april 2011

mr. J.L.P.G. van Thiel
voorzitter

mr. L. Bos
secretaris