

Uitspraak Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden

Uitspraaknr. : 07-01

Datum : 29 maart 2007

Partijen : <zorgaanbieder>, vertegenwoordigd door de heer NN
(bestuurder / algemeen directeur), hierna aangeduid als: de
zorgaanbieder;

en

de cliëntenraad van zorgcentrum A, vertegenwoordigd door
de waarnemend voorzitter, mevrouw NN, hierna aangeduid
als: de cliëntenraad van A;

en

de cliëntenraad van zorgcentrum B, vertegenwoordigd door
de voorzitter, mevrouw NN, hierna aangeduid als: de
cliëntenraad van B.

Ontstaan en loop van het geschil

1. Het meningsverschil betreft het voorgenomen besluit van de zorgaanbieder om de mortuaria van zorgcentrum A en zorgcentrum B te sluiten. De cliëntenraden van beide zorgcentra hebben een negatief advies uitgebracht ten aanzien van dit voorgenomen besluit. De zorgaanbieder heeft de LCvV gevraagd te beoordelen of dit besluit onder het verzwaaard adviesrecht van de cliëntenraden valt en - voorzover dit het geval is - of hij het besluit in redelijkheid kan nemen, ondanks het negatieve advies van de cliëntenraden.

2. De zorgaanbieder houdt twee zorgcentra in stand: A en B. A is in 2000 gerenoveerd. B zal binnen afzienbare tijd worden gesloopt en vervangen worden door een nieuw gebouw. Beide zorgcentra hebben een mortuarium. Voor het gebruik van een mortuarium brengt de zorgaanbieder €150 in rekening aan nabestaanden.

3. De zorgaanbieder heeft de cliëntenraden in zijn memo van 8 september 2006 geïnformeerd over zijn voornemen om de mortuaria te sluiten. Naar aanleiding daarvan hebben de cliëntenraden de zorgaanbieder laten weten het niet

eens te zijn met dit voornemen. De zorgaanbieder blijft niettemin bij zijn voornemen en vraagt in zijn memo van 24 oktober 2006 de cliëntenraden formeel om advies over het voorgenomen besluit om de mortuaria te sluiten. Beide cliëntenraden brengen een negatief advies uit. Zij stellen zich daarbij op het standpunt dat het besluit een wijziging van een voor cliënten geldende regeling inhoudt en daarom onder het verzwaard adviesrecht valt.

In zijn memo van 4 december 2006 meldt de zorgaanbieder de cliëntenraden dat hij zijn voorgenomen besluit handhaaft. In een brief van 13 december 2006 legt hij het meningsverschil voor aan de LCV. De LCV heeft dit verzoek overgedragen aan haar opvolger: de LCvV. De LCvV heeft het verzoek in januari 2007 in behandeling genomen.

4. De LCvV heeft de zorgaanbieder en de cliëntenraden gelegenheid gegeven om hun standpunten schriftelijk toe te lichten en de LCvV nadere informatie te sturen. Zij hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De LCvV heeft vervolgens op 14 februari 2007 een hoorzitting gehouden in het kantoor van de zorgaanbieder. Van de hoorzitting heeft de secretaris een samenvattend verslag gemaakt. De LCvV heeft de zorgaanbieder en de cliëntenraden gelegenheid gegeven op dit verslag te reageren. Zij hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt, waarna de LCvV het verslag heeft aangepast en vervolgens heeft vastgesteld.

Overwegingen ten aanzien van het verzoek

5. De zorgaanbieder baseert zijn voornemen om de mortuaria te sluiten op zijn zorgvisie, waarin deinstitutionaliseren centraal staat. Een voorziening als een mortuarium past daar niet bij. De bewoners van de zorgcentra kunnen, net als mensen die niet een zorgcentrum wonen, kiezen of zij in hun eigen appartement opgebaard willen worden of in een uitvaartcentrum. De zorgaanbieder voert verder aan dat de mortuaria niet meer voldoen aan de eisen die daaraan gesteld moeten worden. Hij heeft enkele klachten van nabestaanden over de mortuaria gekregen. Bovendien wordt zelden gebruik gemaakt van de mortuaria. De zorgaanbieder heeft onderzocht of er alternatieven zijn voor de exploitatie van de mortuaria. Het bleek dat een uitvaartondernemer de exploitatie van het mortuarium van A wilde overnemen, mits hij het ook zou kunnen gebruiken voor niet-bewoners. Aan die voorwaarde wilde de zorgaanbieder niet voldoen. De zorgaanbieder heeft zich tegenover de cliëntenraden bereid verklaard om afspraken te maken over vervoer van bewoners naar uitvaartcentra als de mortuaria inderdaad gesloten worden.

6. De cliëntenraden stellen zich op het standpunt dat het voor bewoners erg belangrijk dat zij in hun eigen omgeving afscheid kunnen nemen van overleden medebewoners. Daarom vinden zij dat de mortuaria open moeten blijven. De cliëntenraad van B vindt bovendien dat opbaren in het eigen appartement in B geen goed alternatief is omdat de klimaatbeheersing daar onvoldoende functioneert. Bovendien is de cliëntenraad van B van mening dat het mortuarium vaker gebruikt wordt dan de zorgaanbieder meent.

7. De LCvV zal in de eerste plaats beoordelen of in dit geval sprake is van een wijziging van een voor cliënten geldende regeling.

8. De zorgaanbieder stelt zich op het standpunt dat bewoners geen recht hebben op het gebruik van het mortuarium, maar dat dit een mogelijkheid is waarvan zij desgewenst gebruik kunnen maken. Daarom is zijns inziens geen sprake van wijziging van een voor cliënten geldende regeling.

De cliëntenraad van B wijst op het introductieboekje voor bewoners uit 1994. In de inleiding wordt vermeld dat dit gezien moet worden *'als een reglement voor U als bewoner en als aanvulling op de met U afgesloten verzorgingsovereenkomst'*. Onder het kopje Kerkdiensten vermeldt het boekje dat een overledene in het mortuarium van B kan worden opgebaard en dat voor het gebruik van het mortuarium kosten in rekening worden gebracht. Dit boekje is vervangen door een informatiebrochure uit 2004. De kwalificatie Reglement ontbreekt hierin. De beschrijving van het gebruik van het mortuarium is inhoudelijk niet veranderd. Ook de cliëntenraad van A wijst op een informatieboekje voor bewoners uit 2003. Hierin is vermeld dat overleden bewoners in het mortuarium kunnen worden opgebaard.

9. De LCvV neemt in aanmerking dat het College voor zorgverzekeringen in zijn circulaire van 22 augustus 2001 (nr. 01/32) beschrijft welke kosten van laatste zorg aan overleden bewoners van AWBZ-instellingen ten laste van de zorgaanbieder komen. De kosten van het opbaren van overleden bewoners horen daar niet bij. Een mortuarium is derhalve geen onderdeel van de zorg waarop bewoners recht kunnen hebben. Niettemin kunnen zorgaanbieders uiteraard een mortuarium ter beschikking stellen, voor het gebruik daarvan kunnen zij dan kosten in rekening te brengen.

10. De vraag of een cliëntenraad een rol heeft bij het aanbod en de prijs van voorzieningen die niet uit de AWBZ betaald worden, zoals een mortuarium, komt (o.a.) aan de orde in het verslag van een schriftelijk overleg tussen de Tweede Kamer en de minister en staatssecretaris van VWS (Tweede Kamer, vergaderjaar

1999-2000, 26 800 XVI, nr. 114). Aan dit verslag zijn de volgende citaten ontleend:

‘Op welke wijze worden cliënten en patiënten ingelicht over producten en diensten die wel of niet tot de verstrekking behoren? (...) (...). Verder is het in eerste instantie de instelling die de bewoner informeert over de door de instelling te leveren zorg. De cliëntenraad en de desbetreffende instelling zullen afspraken moeten maken over de extra producten en diensten die niet tot de verstrekking behoren en welke prijs daarvoor gevraagd wordt. Cliënten en patiënten worden daarover door de cliëntenraad en de instelling geïnformeerd. (...)’ (blz. 3).

‘De cliënten/patiëntenraad van de instelling maakt zelf samen met de instelling afspraken over de vrijwillige producten en diensten en de gevraagde kostenvergoeding daarvoor’ (blz. 5).

‘Waaruit bestaan concreet de verschillen in aard en omvang van de bewonersbijdragen tussen de verschillende sectoren in de gezondheidszorg? Dat is niet concreet aan te geven, aangezien dit afhangt van de afspraken tussen de cliënten- c.q. bewonersraad van de instelling en de directie van de instelling. Dit kan niet alleen per sector, maar ook per individuele instelling binnen de sectoren verschillen, omdat op grond van de Wet medezeggenschap zorginstellingen een dergelijke aangelegenheid door de directie met de eigen cliëntenraad dient te worden besproken’ (blz. 8).

11. De LCvV neemt op grond van dit verslag (en andere Kamerstukken met dezelfde strekking) aan dat het de bedoeling van de wetgever is dat besluiten over het aanbod en de prijs van voorzieningen en diensten die niet uit de AWBZ betaald worden, onder de Wmcz vallen.

12. Een besluit om een voorziening zoals een mortuarium niet meer aan te bieden bepaalt de rechtsverhouding tussen de zorgaanbieder en de cliënten. Immers cliënten hadden de mogelijkheid om tegen betaling gebruik te maken van het mortuarium en na sluiting hebben zij die mogelijkheid niet meer. De LCvV concludeert derhalve dat dit besluit een voor cliënten geldende regeling betreft, zoals bedoeld in artikel 3, lid 1 sub I WMCZ. Het voorgenomen besluit om de mortuaria te sluiten valt daarom onder het verzwaard adviesrecht.

13. Dat cliënten de vrijheid hebben om al dan niet gebruik te maken van de mortuaria doet niet af aan de conclusie dat het een voor cliënten geldende regeling

betreft. De ratio van de bepaling uit de WMCZ, die besluiten tot vaststelling of wijziging van voor cliënten geldende regeling onder het verzwaard adviesrecht van de cliëntenraad brengt, is immers dat het advies van de cliëntenraad kan bijdragen aan betere afstemming van de regeling op de vraag van de cliënten. Dit geldt evenzeer voor regelingen, zoals de onderhavige, ten aanzien waarvan de cliënt kan kiezen of deze al dan niet voor hem zullen gelden.

14. Met deze uitleg van het begrip ‘voor cliënten geldende regeling’ volgt de LCvV de jurisprudentie van haar voorgangers, de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden (LCV) en de Landelijke Geschillencommissie LPR - GGZ Nederland (LGC).

15. De LCvV zal vervolgens beoordelen of de zorgaanbieder in redelijkheid kan besluiten om de mortuaria te sluiten ondanks het negatieve advies van de cliëntenraden.

16. Bij de beoordeling van de vraag of een zorgaanbieder in redelijkheid een besluit kan nemen ondanks het negatieve verzwaard advies van een cliëntenraad neemt de LCvV zowel de inhoud van het voorgenomen besluit in aanmerking (materiële toetsing) als de wijze waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden (formele toetsing).

17. Bij de formele toetsing gaat het om de vraag of in de besluitvorming zodanige procedurefouten zijn gemaakt dat daardoor aan de belangen van de cliëntenraad wezenlijk tekort is gedaan. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als belangrijke informatie ontbreekt of als een zorgaanbieder voorbijgaat aan concrete bezwaren van de cliëntenraad. LCvV heeft de indruk gekregen dat de besluitvorming over de sluiting correct is verlopen, er zijn geen ernstige procedurefouten zijn gemaakt. De formele toetsing leidt derhalve niet tot de conclusie dat de zorgaanbieder zijn voorgenomen besluit niet zou kunnen nemen.

18. De materiele toetsing heeft betrekking op de inhoud van het besluit. De LCvV beoordeelt in dat kader of het besluit berust op een redelijke afweging van de verschillende belangen die bij het besluit zijn betrokken. In dit geval gaat het daarbij om de vraag of het belang van de bewoners bij instandhouding van de mortuaria is afgewogen tegen het belang van de organisatie om de mortuaria te sluiten. De LCvV beoordeelt sluiting van de mortuaria in A en B afzonderlijk.

19. Het belang van bewoners kan onderscheiden worden in het belang om in eigen omgeving opgebaard te kunnen worden en het belang om afscheid te

kunnen nemen van mede-bewoners, zonder daarvoor het zorgcentrum uit te moeten. Uit de informatie die de LCvV van de zorgaanbieder heeft ontvangen blijkt dat in 2005 42 bewoners van B zijn overleden, acht overleden bewoners zijn opgebaard in het mortuarium (dus ongeveer één op de vijf overleden bewoners). In 2006 zijn 25 bewoners van B overleden, zeven overleden bewoners zijn volgens de cliëntenraad opgebaard in het mortuarium (dus ongeveer één op de drie overleden bewoners). Op grond van deze cijfers vindt de LCvV het aannemelijk dat de bewoners van B een aanmerkelijk belang hebben bij het open blijven van het mortuarium. De belangen van de zorgaanbieder om het mortuarium te sluiten zijn naar het oordeel van de LCvV niet zwaarwegend. De zorgaanbieder heeft de ruimte niet nodig voor een andere bestemming en de zorgaanbieder hoeft geen hoge onderhoudskosten te maken om het mortuarium in de huidige staat te houden. De LCvV zal daarom concluderen dat het voorgenomen besluit om het mortuarium van B te sluiten niet berust op een belangenafweging die aan de maatstaven van redelijkheid voldoet, zodat de zorgaanbieder derhalve niet in redelijkheid kan besluiten tot sluiting van dit mortuarium. Ten overvloede voegt de LCvV toe dat dit oordeel alleen betrekking heeft op de bestaande situatie in B en derhalve niet op de nieuwbouwplannen.

20. De LCvV constateert dat het mortuarium van A in de afgelopen twee jaar nauwelijks is gebruikt. In 2005 zijn 29 bewoners van A overleden en is het mortuarium twee maal gebruikt. In 2006 zijn 35 bewoners van A overleden, maar is het mortuarium niet gebruikt. De cliëntenraad schrijft dit toe aan een ontmoedigingsbeleid dat ten aanzien van het gebruik van het mortuarium is gevoerd. Nu echter ook in 2005 slechts twee overleden bewoners (ongeveer één op de vijftien overleden bewoners) in het mortuarium zijn opgebaard, meent de LCvV dat het belang van de bewoners van A bij het open houden van het mortuarium veel kleiner is dan in B het geval is. Het belang van de zorgaanbieder bij sluiting van dit mortuarium weegt daarentegen zwaarder dan het geval is bij sluiting van het mortuarium van B omdat de zorgaanbieder een concrete alternatieve bestemming heeft voor het mortuarium in A. De LCvV zal daarom concluderen dat het voorgenomen besluit om het mortuarium van A te sluiten berust op een belangenafweging die aan de maatstaven van redelijkheid voldoet, zodat de zorgaanbieder derhalve in redelijkheid kan besluiten tot sluiting van dit mortuarium.

Oordeel

Het bovenstaande leidt de LCvV tot het volgende oordeel:

Het sluiten van de mortuaria van A en B houdt een wijziging in van een voor cliënten geldende regeling, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel 1

Wmcz. <De zorgaanbieder> kan in redelijkheid besluiten om het mortuarium van zorgcentrum A te sluiten. <De zorgaanbieder> kan echter niet in redelijkheid besluiten om het mortuarium van zorgcentrum B te sluiten.

Deze uitspraak is vastgesteld door de voorzitter van de LCvV, de heer mr. J.L.P.G. van Thiel en de leden mevrouw mr.dr. B.J.M. Frederiks en de heer P.O. Manni.

Utrecht, 29 maart 2007

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

mr. K.R. van Dijk,
secretaris