

RECHTSPRAAK

Stichting Lunet Zorg/LCVR De Biezenrijt c.s.

Hoge Raad laat zich uit over begrip ‘instelling’ in de zin van de Wmcz. Kostenveroordeling cliëntenraad bij niet-ontvankelijkheid in strijd met (de ratio van) artikel 10 Wmcz.

(Cassatieberoep van AR 2015-0334.) Lunet Zorg verleent in de regio Zuidoost-Brabant zorg aan (ruim 2700) kinderen en volwassenen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking. De diensten van Lunet Zorg omvatten onder meer bijstand op het vlak van wonen en werken, dagbesteding, vrije tijd, 24/7 intensieve zorg of beperkte incidentele ondersteuning. Van 2008 tot 1 januari 2015 was de cliëntenmedezeggenschap binnen Lunet Zorg in drie lagen getrap en dubbel georganiseerd: op lokaal, regionaal en centraal niveau was er per niveau zowel een cliëntenraad (CR) als een cliëntvertegenwoordigersraad (CVR). Er bestond dus een centrale CR (CCR), een centrale CVR (CCVR), diverse regionale CR'en (RCR) en regionale CVR'en (RCVR) alsook diverse lokale CR'en (LCR) en lokale CVR'en (LCVR). De LC(V)R'en hadden (een deel van) hun bevoegdheden overgedragen aan de centrale C(V)R en de regionale C(V)R'en. De Biezenrijt c.s. waren (zijn) LCVR'en. Zij vertegenwoordig(d)en gezamenlijk twee dagbestedingscentra en vier logeerhuizen. Per 1 januari 2014 is binnen Lunet Zorg een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd. Deze nieuwe organisatiestructuur kent twee domeinen, Wonen & Zorg en Zorg & Welzijn in Wijk & Dorp. Per domein zijn er twee divisies. Onder de divisies vallen verschillende clusters (zoals ambulante zorg, dagbesteding of senioren). De clusters worden aangestuurd door een clustermanager. Onder de clusters vallen zelfsturende teams. Per 1 januari 2015 is een nieuwe medezeggenschapsstructuur voor cliënten ingevoerd, waarmee is beoogd aan te sluiten bij de gewijzigde organisatiestructuur. De medezeggenschap is daardoor niet langer geografisch georganiseerd (lokaal, regionaal en centraal) maar in aansluiting op de verschillende organisatie-eenheden. Dat laatste houdt in dat sprake is van een cliëntenraad op centraal niveau en op het niveau van de clusters. Op het niveau van de zelfsturende teams zijn er geen cliëntenraden of cliëntenvertegenwoordigersraden. Wel bestaat het zogenoemde groepsoverleg, een 'gestructureerde overlegvorm tussen het team en de groep van cliënten waar het team begeleiding aan geeft'. Dit groepsoverleg vormt geen formele medezeggenschapsraad als bedoeld in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (hierna: Wmcz). De Biezenrijt c.s. hebben de kantonrechter verzocht Lunet Zorg te bevelen artikel 2 Wmcz na te leven, uit dien hoofde De Biezenrijt c.s. schriftelijk te erkennen als cliëntenraad in de zin van de Wmcz, en hen aldus alsnog actief en direct te betrekken bij de medezeggenschap binnen Lunet Zorg,

waaronder – maar niet uitsluitend – de voorgenomen invoering van een geheel nieuwe medezeggenschapsstructuur. De kantonrechter was van oordeel dat Biezenrijt geen instelling in de zin van de Wmcz is. Het hof kwam tot een ander oordeel.

De Hoge Raad oordeelt als volgt.

Instelling in de zin van de Wmcz

In onderdeel a wordt aangevoerd dat het hof is uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting door in r.o. 3.45.3 te overwegen dat aan artikel 1 lid 1 aanhef en onderdeel b onder 2° Wmcz is voldaan indien sprake is van ‘financiering in algemene zin’. Een dergelijke ruime uitleg van deze bepaling is door de wetgever niet beoogd en leidt ertoe, althans kan ertoe leiden, dat zorgaanbieders, zoals Lunet Zorg, worden geconfronteerd met de onwerkbaar verplichting tot het instellen van grote aantallen cliëntenraden in de zin van artikel 2 lid 1 Wmcz. In het onderhavige geval kan ervan worden uitgegaan dat Lunet Zorg is aan te merken als een instelling in de zin van artikel 1 lid 1 aanhef en onderdeel b onder 1° Wmcz (r.o. 3.35 van de bestreden beschikking). Uit artikel 2 lid 1 Wmcz in verbinding met artikel 1 lid 1 aanhef en onderdeel b onder 1° Wmcz volgt dus dat Lunet Zorg gehouden is een cliëntenraad in te stellen. In cassatie staat vast dat Lunet Zorg aan deze verplichting heeft voldaan. Het hof is in de bestreden overwegingen ervan uitgegaan dat voor tot op zekere hoogte zelfstandig functionerende onderdelen van de desbetreffende instelling waarin daadwerkelijk zorg wordt verleend, toepassing moet worden gegeven aan artikel 2 lid 1 in verbinding met artikel 1 lid 1 aanhef en onderdeel b onder 2° Wmcz. Het hof heeft daarbij een beroep gedaan op de parlementaire geschiedenis van wetsvoorstel 23041 ten aanzien van de vraag voor welke soort instellingen de Wmcz is bedoeld. Ook heeft het hof de (relevantie van de) werkbaarheid van medezeggenschap in zijn overwegingen betrokken en heeft het zich in dat verband mede gebaseerd op de parlementaire geschiedenis van de Wmcz. De onderhavige bepaling van de Wmcz is nadien veelvuldig gewijzigd in verband met ontwikkelingen in (de organisatie van) de gezondheidszorg. Niet blijkt echter dat daarmee is beoogd wijziging te brengen in de hiervoor in 4.5.2-4.5.4 vermelde opzet van de bepaling. Meer in het bijzonder blijkt uit de opeenvolgende wijzigingen niet dat is beoogd de bepaling haar karakter te ontnemen van een opsomming van ‘instellingen’ of is beoogd afbreuk te doen aan de regel dat per ‘instelling’ (niet meer dan) één cliëntenraad in het leven moet worden geroepen.

Voor een geval als het onderhavige heeft het bovenstaande tot gevolg dat de wet naar zijn tekst en opzet niet (meer) verplicht tot het organiseren van medezeggenschap op het niveau waarop daadwerkelijk zorg wordt verleend. Dit is niet in overeenstemming met de bedoeling die bij de totstandkoming van de Wmcz heeft voorgezeten. Aldus bestaat spanning tussen de wettekst en de daarbij behorende toelichting. In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd dat in een zodanig geval aan hetzij de wettekst, hetzij de bedoeling die de wetgever daarmee had, doorslaggevend gewicht moet worden gehecht. In het onderhavige geval komt meer gewicht toe aan de bewoordingen en de opzet van de wet. De bedoeling van de wetgever is immers onvoldoende duidelijk. Uit de politieke discussie blijkt met name onvoldoende op welk organisatorisch niveau een zorgaanbieder naar huidige maatschappelijke opvattingen

gehouden zou moeten zijn een cliëntenraad in te stellen. De aanduiding ‘het niveau waarop daadwerkelijk zorg wordt verleend’ betreft immers niet een organisatorisch niveau. In het bijzonder speelt dit bij de in dit geding mede aan de orde gestelde vraag of een (grote) instelling als Lunet Zorg zou moeten worden verplicht tot het instellen van een cliëntenraad op het niveau van de (zeer kleine) ‘zelfsturende teams’. Hierbij komt dat de wetgever zich de taak die blijkens het vorenoverwogene hier voor hem ligt, daadwerkelijk heeft aangetrokken. Hij heeft immers onderkend dat artikel 1 lid 1 aanhef en onderdeel b Wmcz dient te worden uitgelegd zoals hiervoor is weergegeven en heeft geconstateerd dat de medezeggenschap door ontwikkelingen in de gezondheidszorg is komen te liggen op een hoger niveau in de organisatie dan de bedoeling is. Dit onderwerp heeft dus de aandacht van de wetgever. Onder deze omstandigheden gaat het de rechtsvormende taak van de rechter te buiten om te onderzoeken op welk niveau naar huidige maatschappelijke opvattingen cliëntenraden moeten worden ingesteld en vervolgens de regeling van artikel 1 lid 1 aanhef en onderdeel b in verbinding met artikel 2 lid 1 Wmcz dienovereenkomstig uit te leggen. De Hoge Raad zal zelf de zaak afdoen wat betreft het onderhavige geschilpunt door in zoverre de beschikking van de kantonrechter te bekrachtigen.

Vergoeding kosten rechtsbijstand

Uit artikel 2 lid 5 Wmcz volgt dat de kosten van het voeren van rechtsgedingen door de cliëntenraad, zoals bedoeld in artikel 10 lid 2 Wmcz, in beginsel ten laste van de zorgaanbieder komen. Deze bepaling heeft als ratio dat een gebrek aan financiële middelen een cliëntenraad niet moet kunnen verhinderen om op te komen tegen onvoldoende naleving van de wet door de zorgaanbieder (zie *Kamerstukken II 1993/94, 23041, 16, p. 2*). Deze ratio heeft met name betrekking op het geval dat de cliëntenraad de procedure verliest. Niet valt in te zien waarom de ratio van de bepaling niet het geval bestrijkt dat een cliëntenraad niet-ontvankelijk wordt verklaard in een verzoek dat is gegrond op onvoldoende naleving van de wet door de zorgaanbieder als omschreven in artikel 10 lid 2 Wmcz. Het andersluidende oordeel van het hof is dus onjuist, zoals de daarop gerichte klachten terecht betogen.

Instantie: Hoge Raad

Datum uitspraak: 16-12-2016

ECLI: ECLI:NL:HR:2016:2890

Zaaknummer: 15/02879

Advocaten: S.F. Sagel en J.P. Heering

Wetsartikelen: 1 lid 1 WMCZ en 2 WMCZ