

1. Inleiding

1.1 Algemene inleiding

Op 1 juni 1996 – nu bijna een decennium geleden – trad de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen (WMCZ) in werking.¹ Deze wet kent medezeggenschapsrechten toe aan de cliënten van collectief gefinancierde instellingen op het terrein van de maatschappelijke zorg en de gezondheidszorg. De wet verplicht iedere zorgaanbieder – iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die één of meer van deze zorginstellingen in stand houdt – onder meer tot het instellen van een representatieve cliëntenraad bij elk van zijn zorginstellingen. De cliëntenraad dient vervolgens de medezeggenschapsbevoegdheden uit de WMCZ uit te oefenen en op die wijze de gemeenschappelijke belangen van de cliënten van de betreffende zorginstelling te behartigen. Hoewel de WMCZ pas in 1996 in werking trad, kent deze wet een lange ontstaansgeschiedenis. Het streven naar wetgeving op het gebied van het democratisch functioneren van zorginstellingen is een langdurig proces geweest, waarbij verschillende (pogingen tot) wetsvoorstellen ‘sneuvelden’. Een politicus sprak in de afrondingsfase van de WMCZ zelfs van ‘een lijdensweg van 20 jaar’.² Gedurende deze periode kozen verschillende ministers, al naar gelang van de maatschappelijke omstandigheden en de wijzigingen in het denken over wetgeving, steeds weer voor een andere insteek.

Eén van de zaken die opvalt aan de WMCZ is dat het toepassingsgebied zeer breed is. De wet heeft daardoor betrekking op een grote variëteit aan zorginstellingen. Anders dan het daaraan voorafgaande wetsvoorstel is de WMCZ namelijk niet alleen van toepassing op zorginstellingen waar cliënten duurzaam verblijven, zoals verzorgings- en verpleeghuizen, maar bijvoorbeeld ook op instellingen als algemene ziekenhuizen, thuiszorginstellingen, dagactiviteitscentra, instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg en instellingen op het gebied van de maatschappelijke hulpverlening, zoals instellingen voor dak- en thuislozenopvang en crisisopvang. Een groot deel van deze instellingen had op het moment van de inwerkingtreding van de WMCZ nog geen ervaring met medezeggenschap van cliënten via een medezeggenschapsorgaan. In die zin

¹ Stb. 1996, 204.

² Zie: Middel (PvdA), *Handelingen II*, 6 september 1994, p. 88-5965.

is de WMCZ dus vrij ambitieus van opzet. Inhoudelijk gaat de WMCZ echter een stuk minder ver dan voorgaande wetsvoorstellen. Afgezien van de overgangsbepalingen telt de wet slechts 10 artikelen. Dat is erg weinig wanneer men bedenkt dat de Wet op de ondernemingsraden (WOR) bijvoorbeeld ruim 50 artikelen telt.³ De reden van deze beperkte regeling is gelegen in het feit dat de wetgever, mede onder invloed van het huidige denken over wetgevingskwaliteit, alleen de randvoorwaarden voor de totstandkoming van medezeggenschap in de WMCZ heeft willen opnemen, en het overige aan zelfregulering heeft willen overlaten. De zorgaanbieders zouden daardoor voldoende ruimte krijgen om een op hun zorginstellingen toegesneden medezeggenschapsstructuur in het leven te roepen, zo meende de wetgever. Ondanks dat bij de WMCZ dus zou zijn uitgegaan van het denken over wetgevingskwaliteit, oogstte deze wet veel kritiek. In dit proefschrift zal worden onderzocht in hoeverre deze kritiek terecht is. Daartoe zal een onderzoek worden verricht naar de kwaliteit van de WMCZ als medezeggenschapswet.

1.2 Probleemstelling

De ontwikkeling in het dereguleringsdenken en het denken in termen van wetgevingskwaliteit heeft gedurende de ontstaansgeschiedenis van de WMCZ een belangrijke rol gespeeld. Zo zei de toenmalige minister van WVC, d'Ancona, zich bij de vormgeving van de WMCZ te hebben laten leiden door de kwaliteitseisen voor de regelgeving zoals weergegeven in de nota *Zicht op wetgeving* en de 'Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.)'.⁴ Mede op basis daarvan zou zij ten aanzien van de WMCZ hebben gekozen voor de vorm van 'wettelijk geconditioneerde zelfregulering'. Dit houdt in dat de wet alleen de noodzakelijke randvoorwaarden bevat en het overige aan zelfregulering overlaat. De kritiek die op de WMCZ kwam, doet echter twijfels rijzen ten aanzien van de vraag of daadwerkelijk rekening is gehouden met de zojuist genoemde kwaliteitseisen. Deze kritiek richtte zich daarbij in hoofdzaak op:

- (a) de noodzaak van de WMCZ;
- (b) de omvang van het toepassingsgebied (in combinatie met de participatievorm die de WMCZ voorschrijft, namelijk die van medezeggenschap via een cliëntenraad) en
- (c) de inhoudelijke vormgeving van de wet. Laatstgenoemde kritiek kwam voornamelijk neer op de vraag of de WMCZ wel een juist evenwicht vormt tussen hetgeen wettelijke regeling behoeft en hetgeen aan zelfregulering kan worden overgelaten.

³ Het Wetsvoorstel Medezeggenschap Werknemers (WMW) dat in oktober 2004 bij de Tweede Kamer is ingediend en de WOR op termijn zal moeten gaan vervangen, bestaat zelfs uit meer dan 100 artikelen (!). En dat terwijl dit wetsvoorstel juist bedoeld is om de WOR te vereenvoudigen en om overbodige artikelen af te schaffen. (Zie: *Kamerstukken II* 2004-05, 29 818, nrs. 2 en 3.)

⁴ Zie: *Zicht op wetgeving* 1991 respectievelijk *Stcrt.* 2000, 191.

In dit proefschrift zal worden onderzocht in hoeverre deze kritiek op de WMCZ terecht is. Op de onderdelen waarop kritiek is geuit, zal de WMCZ daartoe worden getoetst aan de kwaliteitseisen voor de regelgeving zoals die zijn omschreven in de nota *Zicht op wetgeving en zijn uitgewerkt in de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.)’*. Door de kritiek onder de kwaliteitseisen voor de regelgeving te brengen, verliest zij haar incidentele karakter en wordt zij beter bespreekbaar en vergelijkbaar.⁵ De WMCZ zal in dat kader dan ook worden vergeleken met andere medezeggenschapswetten. Het onderzoek zal uiteindelijk uitmonden in een eindoordeel over de kwaliteit van de WMCZ als medezeggenschapswet. Omdat de kwaliteitseisen – zoals in de loop van dit boek nog zal blijken – geen normen zijn waaraan de kwaliteit van een wet exact kan worden afgemeten, zal het daarbij gaan om een globaal oordeel. Tevens zullen suggesties ter verbetering van de WMCZ worden gedaan.

1.3 Opzet

Het proefschrift vangt aan met een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de WMCZ. Hoofdstuk 2 verschaft inzicht in de discussie zoals die in de jaren voorafgaand aan de WMCZ is gevoerd, als mede in de overwegingen zoals die uiteindelijk aan de WMCZ ten grondslag zijn gelegd. Vervolgens wordt de inhoud van de WMCZ beschreven. Het daaropvolgende hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de kritiek op de WMCZ. Het betreft daarbij zowel kritiek die tijdens de totstandkoming van de WMCZ in de Tweede en Eerste Kamer aan de orde kwam, als kritiek die in de literatuur is geuit.

Alvorens de juistheid van deze kritiek kan worden beoordeeld in het licht van de kwaliteitseisen voor de regelgeving, dient eerst enig inzicht te worden verschaft in het ontstaan, de inhoud en het karakter van deze kwaliteitseisen. In hoofdstuk 4 zal daarom een beknopte studie worden gewijd aan de ontwikkeling van het dereguleringsdenken en de overgang daarvan in het huidige denken over wetgevingskwaliteit. In dat kader zal zowel worden ingegaan op de kwaliteitseisen voor de regelgeving als op het fenomeen ‘wettelijk geconditioneerde zelfregulering’. Bij de bestudering van deze wetgevingsvorm zal onder meer worden bekeken in welke gevallen deze voor de hand ligt en aan welke eisen deze dient te voldoen. Hoofdstuk 4 vormt als zodanig het toetsingskader aan de hand waaraan de kritiek uit hoofdstuk 3 zal worden beoordeeld.⁶

⁵ Als lid van de Raad van State noemde Polak dit een belangrijk voordeel van het brengen van de kritiek op een wet onder de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.)’ (zie: Polak 1993, p. 1398).

⁶ Daarmee is in dit proefschrift gekozen voor een andere opzet dan in het proefschrift van Van Wolde over cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid (zie: Van Wolde 2003). In haar proefschrift toetste zij de participatieregeling voor cliënten van sociale zekerheidsinstellingen aan eisen die voortvloeien uit de klassieke, democratische en sociale rechtsstaat. Een dergelijk toetsingskader ligt ten aanzien van de WMCZ niet voor de hand, omdat – anders dan de instellingen op het terrein van de sociale zekerheid – de overgrote meerderheid van de zorginstellingen bestaat uit private instellingen. Daarbij komt nog dat Van Wolde, bij het ontwerp dat zij in haar proefschrift maakte van de Wet cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid (WCSZ), de WMCZ als voorbeeld heeft genomen, zonder er blijk van te geven zich bewust te zijn van de kritiek die op de WMCZ is geuit. Hoewel zij op p. 286, 287

De uiteindelijke toetsing vindt vervolgens plaats in de hoofdstukken 5 en 6. In hoofdstuk 5 komen daarbij eerst de noodzaak van de WMCZ en de omvang van het toepassingsgebied aan bod. In dat kader wordt onder meer het feit dat de WMCZ verplicht tot een specifieke vorm van cliëntenparticipatie – namelijk tot medezeggenschap via een cliëntenraad – kritisch in ogenschouw genomen. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens de inhoud van de WMCZ getoetst. De nadruk ligt daarbij op de vraag of de WMCZ een juist evenwicht vormt tussen hetgeen wettelijke regeling behoeft en hetgeen aan zelfregulering kan worden overgelaten. Omdat de kwaliteitseisen voor de regelgeving een abstract karakter hebben, moeten zij bij de toetsing nader worden ingevuld en geconcretiseerd. In hoofdstuk 5 zal daarbij vooral gebruik worden gemaakt van de resultaten van de verschillende reeds naar de WMCZ verrichte evaluatieonderzoeken. In hoofdstuk 6 zal daarnaast voorts ook worden gekeken naar de ervaringen die zijn opgedaan met twee andere medezeggenschapswetten, namelijk de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO).

Het proefschrift zal in hoofdstuk 7 worden afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen. In dat kader zal tevens een (globaal) eindoordeel worden gegeven over de kwaliteit van de WMCZ als geheel.

1.4 Afbakening

Omdat zij momenteel nog steeds het officiële toetsingskader voor de wetgever vormen en toenmalig minister van WVC d’Ancona destijds stelde dat de WMCZ daarmee in overeenstemming was, zijn de kwaliteitseisen voor de regelgeving – zoals die zijn weergegeven in de nota ‘Zicht op wetgeving’ en verwerkt in de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.)’ – bij de toetsing van de WMCZ als uitgangspunt genomen. De kwaliteitseisen zelf worden in dit proefschrift dus niet ter discussie gesteld.⁷

De vergelijking van de WMCZ met andere medezeggenschapswetten in hoofdstuk 6, is voorts beperkt gebleven tot twee wetten. Daarbij is een afweging gemaakt tussen de leesbaarheid van het hoofdstuk en het extra nut dat een vergelijking met nog meer wetten zou opleveren. Gekozen is voor de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de Wet medezeggenschap in het onderwijs (WMO). De keuze voor de WOR ligt voor de hand. Afgezien van het feit dat de WOR de meest bekende en – gezien de omvang van het toepassingsgebied – belangrijkste medezeggenschapswet van ons land is, is met deze medezeggenschapswet ook de meeste ervaring opgedaan. De WOR heeft sinds haar ontstaan in 1950, namelijk zowel de periode van bloei van het democratiseringsdenken en het denken in termen van ‘de maakbaarheid van de samenleving’ doorgemaakt – de jaren ’60 en ’70 – als de daarop volgende periode van ontzuivering en opkomst van het

en 288 van haar proefschrift dus weliswaar stelt dat haar ontwerp in overeenstemming is met de kwaliteitseisen voor de regelgeving, kunnen daar dus de nodige kritische kanttekeningen bij worden geplaatst (dit zal met name blijken in hoofdstuk 6).

⁷ De kwaliteitseisen zoals die zijn geformuleerd in de nota ‘Zicht op wetgeving’ worden in de literatuur wel bekritiseerd (zie bijvoorbeeld: Dorbeck-Jung 1998, p. 198 e.v.).

dereguleringsdenken – de jaren '80 – gevolgd door de periode van het denken in termen van flexibiliteit en wetgevingskwaliteit van de jaren '90 tot heden. Onder invloed van de tijdsgeest en de ervaringen die met de WOR werden opgedaan, is de WOR tussentijds meermalen ingrijpend gewijzigd. Al deze wijzigingen en de motivering daarbij, maken de WOR in het kader van dit proefschrift tot een interessant vergelijkings- en leerobject.⁸

Naast de WOR is de keuze voorts op de WMO gevallen, omdat deze wet – evenals de WMCZ – van toepassing is op een 'non-profitsector',⁹ namelijk op (het overgrote deel van) de onderwijssector. Net als bij de WMCZ diende de wetgever bij het tot stand brengen van deze medezeggenschapswet daardoor rekening te houden met zowel werknemers- als cliëntenbelangen (in casu de belangen van ouders en leerlingen). Bovendien bestaat er een belangrijke overeenkomst tussen de toepassingsgebieden van de WMO en de WMCZ. Die zijn namelijk beide zeer divers in die zin, dat de instellingen die ertoe behoren qua soort, omvang en identiteit sterk uiteenlopen.¹⁰ Een derde belangrijke reden om de vergelijking met de WMO te trekken, is tot slot het feit dat men in deze wet – net als in de WMCZ – geprobeerd heeft om alleen de randvoorwaarden voor medezeggenschap in de wet op te nemen en het overige aan zelfregulering over te laten.¹¹ Opvallend is echter dat de WMO, ondanks de opkomst van het dereguleringsdenken en het denken in termen van wetgevingskwaliteit, in 1992 juist met extra wettelijke waarborgen is uitgebreid. Een vergelijking met de ervaringen die zijn opgedaan met de WMO kan in het kader van dit proefschrift dus kortom eveneens zeer zinvol zijn.¹²

⁸ Het kabinet is momenteel van plan om de WOR te vervangen door de Wet Medezeggenschap Werknemers (WMW), met het oogmerk een eenvoudigere en voor de praktijk meer toegankere regeling te treffen (zie: *Kamerstukken II* 2004-05, 29 818, nrs. 2 en 3). Omdat over dit wetsvoorstel ten tijde van de afronding van dit proefschrift nog geen discussie heeft plaatsgevonden in het parlement, en het dus nog erg onzeker is of dit wetsvoorstel in de huidige vorm ook daadwerkelijk in werking zal treden, wordt in dit proefschrift slechts naar dit nieuwe wetsvoorstel verwezen voor zover daarin sprake is van een ingrijpende wijziging ten opzichte van de huidige WOR.

⁹ Wanneer in het kader van dit proefschrift wordt gesproken van 'non-profitsector', wordt de 'gepremieerde en gesubsidieerde sector' bedoeld.

¹⁰ De huidige WMO is onder meer van toepassing op basisscholen, middelbare scholen, avondscholen en scholen voor beroepsonderwijs (zie: artikel 1 WMO). De omvang daarvan kan (mede afhankelijk van de soort school) enorm verschillen (van een paar honderd tot een paar duizend leerlingen). Wat betreft de identiteit zijn er binnen het onderwijs voorts vier hoofdstromingen te onderscheiden, namelijk: het openbaar, katholiek, protestants en algemeen bijzonder onderwijs.

¹¹ Bij de vormgeving van de WMO in 1981 kwam de wetgever tot de conclusie dat de veelsoortigheid in het onderwijs een flexibele medezeggenschapsregeling noodzakelijk maakt. Er bestond dus net als in de zorg behoefte aan een regeling die ruimte laat voor de nodige differentiatie. Een uniforme, gedetailleerde regeling zoals in de WOR, werd daarom niet adequaat geacht. Een beperkte regeling zou volgens de wetgever bovendien tegemoet komen aan de grondwettelijk gewaarborgde eigen vrijheid en verantwoordelijkheid van scholen en – wat betreft de gemeentelijke scholen – recht doen aan de gemeentelijke autonomie. (Zie: *Kamerstukken II* 1980-81, 16 606, nrs. 3-4, p. 2).

¹² Het kabinet is momenteel ook van plan om de WMO te wijzigen, in die zin dat deze niet langer van toepassing zal zijn op de instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie (BVE) en optioneel wordt voor instellingen in het voortgezet onderwijs (VO). In plaats daarvan zal de WOR dan van toepassing zijn op het personeel en zal voor de studenten of – voor zover het instellingen in het voortgezet onderwijs betreft – voor ouders en leerlingen een eigen medezeggenschapsregeling gaan gelden (zie: *Kamerstukken II* 2003-04, 29 371, nrs. 1-2 en 6). Omdat in dit kader nog slechts één wetsvoor-

In dit proefschrift vindt tot slot geen rechtsvergelijking plaats. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat de probleemstelling in dit proefschrift zich daar niet zo goed voor leent. De WMCZ zal namelijk worden getoetst aan Nederlandse kwaliteitseisen voor de regelgeving, en daarmee is bij buitenlandse regelgeving uiteraard geen rekening gehouden. Hoewel zich in de ons omringende landen als België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Zweden, weliswaar verschillende vormen van patiënten- en cliëntenparticipatie voordoen, heb ik daar bovendien geen equivalent van de WMCZ kunnen vinden. Als de patiëntenparticipatie in die landen al plaatsvindt op basis van een wettelijke regeling, dan verschilt deze dusdanig van de participatievorm waarvoor in de WMCZ is gekozen (die van medezeggenschap van cliënten via een cliëntenraad op instellingsniveau) dat een vergelijking met die buitenlandse regelingen niet zinvol zou zijn geweest. De op het 'Heimgesetz' gebaseerde 'Heimmitwirkungsverordnung' in Duitsland komt wat dat betreft nog het meest bij de WMCZ in de buurt.¹³ Deze regeling verplicht de verzorgings- en verpleeghuizen in Duitsland tot het instellen van een 'Heimbeirat' bestaande uit cliënten (dan wel hun familieleden en/of andere vertegenwoordigers) en kent daaraan adviesrechten toe. De regeling is echter dusdanig gedetailleerd, dat een vergelijking daarmee onmogelijk zou kunnen leiden tot een antwoord op de vraag welke zaken er precies een in medezeggenschapswet dienen te worden geregeld en welke aan zelfregulering kunnen worden overgelaten (de vraag die centraal staat in hoofdstuk 6). Om die reden is ook de 'Heimmitwirkungsverordnung' in dit proefschrift inhoudelijk buiten beschouwing gelaten.

Het proefschrift is afgerond in december 2004.

stel is ingediend bij de Tweede Kamer, wordt er in het kader van dit proefschrift verder niet meer inhoudelijk op deze voorgenomen wijzigingen ingegaan.

¹³ Zie: Heimmw. V 25, Juli 2002 BGBI. I S. 2890. Zie voorts hierover: Graat 1998, p. 395-400.