

Besluit zorgspecifieke concentratietoets

Kenmerk
118295/206078

Betreft: Stichting Sint Antonius Ziekenhuis – Stichting Zuwe Hofpoort Ziekenhuis

I. Melding

1. Op 23 maart 2015 heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) een aanvraag ontvangen in de zin van artikel 49a van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) voor het verkrijgen van goedkeuring van een voorgenomen concentratie. Hierin is medegedeeld dat Stichting Sint Antonius Ziekenhuis en Stichting Zuwe Hofpoort Ziekenhuis voornemens zijn te fuseren, in de zin van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Mededingingswet (Mw).

II. Partijen

2. Stichting Sint Antonius Ziekenhuis (hierna: StAZ) is een stichting naar Nederlands recht. StAZ is actief op het gebied van klinische-, niet-klinische en topklinische ziekenhuiszorg. StAZ heeft drie vestigingen in de gemeente Utrecht (de locaties Utrecht, Overvecht en De Meern), een vestiging in Nieuwegein en een vestiging in Houten. De locaties Utrecht en Nieuwegein bieden uitgebreide en specialistisch klinische-, niet-klinische en topklinische ziekenhuiszorg aan. De locaties Overvecht en Houten bieden niet-klinische zorg aan. De locatie De Meern is een gespecialiseerd centrum voor spataderen en aderafwijkingen.
3. Stichting Zuwe Hofpoort Ziekenhuis (hierna: ZHZ) is een stichting naar Nederlands recht. ZHZ is actief op het gebied van klinische- en niet-klinische ziekenhuiszorg en heeft in totaal drie vestigingen, in de gemeenten Woerden, Utrecht en De Ronde Venen. De locatie Woerden biedt klinische- en niet-klinische ziekenhuiszorg aan. De locaties in Utrecht en De Ronde Venen bieden niet-klinische zorg aan.
4. Naast bovengenoemde activiteiten op het gebied van ziekenhuiszorg, leveren StAZ en ZHZ farmaceutische zorg en exploiteren zij ieder een klinisch-chemisch laboratorium. ZHZ werkt samen met Sint Maartenskliniek Nijmegen op het gebied van orthopedische en reumatologische zorg in Woerden. Daarnaast werkt ZHZ samen met de Stichting Altrecht in het Regionaal Psychiatrisch Centrum Woerden (hierna: RPCW). Het RPCW levert psychiatrische ziekenhuiszorg en GGZ-zorg.
5. Hierna worden StAZ en ZHZ ook aangeduid als 'partijen'.

III. Het voornemen

6. Het voornemen van partijen is vastgelegd in een bij de aanvraag overgelegde, door partijen ondertekende, intentieverklaring van 29 augustus 2013.

7. In deze intentieovereenkomst staat beschreven dat er een nieuwe stichting (hierna: 'Holding') wordt opgericht met een Raad van Bestuur en Raad van Toezicht. De Holding zal het strategisch beleid bepalen van en de centrale leiding voeren over ZHZ en StAZ. De Raad van Bestuur van de Holding oefent feitelijk de taken en verantwoordelijkheden van de Holding als bestuurder uit. De Raad van Bestuur is eindverantwoordelijk voor en is belast met het besturen van de Holding en de daaraan verbonden instellingen (ZHZ en StAZ). De Raad van Bestuur is rechtstreeks verantwoordelijk verschuldigd aan de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht houdt toezicht op de wijze waarop de Raad van Bestuur haar taken en verantwoordelijkheden ter zake van de Holding en de daaraan verbonden instellingen (ZHZ en StAZ) uitoefent. Daarnaast zijn bepaalde (ingrijpende) besluiten van de Raad van Bestuur onderworpen aan goedkeuring van de Raad van Toezicht.

Kenmerk
118295/206078

Pagina
2 van 21

IV. Toepasselijkheid van de zorgspecifieke concentratietoets

8. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Mw. De hierboven, onder punt 6 en 7, omschreven transactie leidt er toe dat StAZ en ZHZ fuseren.
9. Betrokken organisaties zijn StAZ en ZHZ.
10. Uit de bij de aanvraag ter beschikking gestelde gegevens over het aantal in de organisaties werkzame personen blijkt dat de voorgenomen concentratie binnen de werkingsfeer van het in hoofdstuk 4 van de Wmg geregelde zorgspecifieke concentratietoezicht valt.

V. Verloop van de procedure bij de NZa

11. Partijen hebben op 23 maart 2015 een aanvraag in de zin van artikel 49a van de Wmg ingediend bij de NZa. In haar brieven van 27 maart 2015, 9 april 2015, 7 mei 2015, 19 juni 2015 en 20 augustus 2015 heeft de NZa aanvullende vragen gesteld aan partijen. Op 16 april 2015 en 24 juni 2015 heeft de NZa gesprekken gevoerd met partijen. Op 29 juli 2015 en 31 augustus 2015 hebben partijen de vragen van de NZa beantwoord en hun aanvraag aangevuld. In haar brief van 1 september 2015 heeft de NZa aan partijen medegedeeld de behandelingstermijn van de aanvraag met vier weken te verlengen. Op 28 september 2015 is de behandelingstermijn nogmaals met twee weken verlengd.
12. De NZa heeft naar aanleiding van de aanvraag met een aantal betrokkenen gesprekken gevoerd. Op 8 juni 2015 heeft er een gesprek plaatsgevonden met de heer Molkenboer, burgemeester van de Gemeente Woerden. Op dezelfde datum heeft de NZa tevens met de heer De Regt gesproken, de wethouder van de Gemeente Oudewater die tevens het aanspreekpunt was voor de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, De Ronde Venen, Montfoort, Nieuwkoop, Oudewater en Stichtse Vecht die tot het adherentiegebied van ZHZ behoren. Op 15, 16 en 17 juni 2015 heeft de NZa achtereenvolgens met VGZ, de cliëntenraad van ZHZ, Achmea en de ondernemingsraad van ZHZ gesproken.

13. Van de gesprekken met deze betrokkenen zijn verslagen opgesteld. De NZa heeft op 21 juli 2015 deze verslagen aan partijen voorgelegd en ze in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze daarover uit te brengen. Partijen hebben op 28 juli 2015 van deze gelegenheid gebruik gemaakt door een schriftelijke zienswijze uit te brengen.
14. Op 14 en 22 augustus 2015 en op 14 september 2015 heeft de NZa nadere informatie ontvangen van de cliëntenraad van ZHZ.

Kenmerk
118295/206078

Pagina
3 van 21

VI. Wettelijk kader voor de beoordeling

15. Op grond van artikel 49a, eerste en derde lid, van de Wmg is het een zorgaanbieder die door ten minste 50 personen zorg doet verlenen verboden een concentratie tot stand te brengen zonder voorafgaande goedkeuring van de NZa. De eisen waaraan een aanvraag voor de goedkeuring moet voldoen en het wettelijke toetsingskader voor de beoordeling van de aanvraag is opgenomen in de artikelen 49b en 49c van de Wmg.
16. Blijkens artikel 49b, eerste lid, van de Wmg dient de aanvraag vergezeld te gaan van een rapport over de verwachte effecten van de beoogde concentratie, de zogenaamde fusie-effectrapportage. Volgens het tweede lid van artikel 49b Wmg biedt de fusie-effectrapportage ten minste inzicht in de onder a tot en met h van deze bepaling opgenomen onderwerpen.
17. In het onderhavige geval zijn, gezien het verschil van mening tussen de partijen enerzijds en de cliëntenraad van ZHZ en de gemeente Woerden anderzijds, over de vraag of zij door ZHZ op de juiste wijze zijn betrokken bij de voorbereiding van de voorgenomen concentratie, met name de wettelijke bepalingen omtrent de betrokkenheid van cliënten, personeel en andere betrokkenen bij de voorbereiding van de voorgenomen concentratie van belang.
18. Blijkens artikel 49b, tweede lid, onder g, van de Wmg dient de fusie-effectrapportage inzicht te bieden in:

“het oordeel en de aanbevelingen van cliënten, personeel en andere betrokkenen over het voornemen tot concentratie en de wijze waarop zij dit kenbaar hebben kunnen maken, alsmede een onderbouwing voor de wijze waarop het oordeel of de aanbevelingen zijn meegewogen bij het voornemen tot concentratie.”
19. Blijkens artikel 49c, tweede lid, onder a en b, van de Wmg onthoudt de NZa haar goedkeuring aan de concentratie indien:

“cliënten, personeel en andere betrokkenen niet op een zorgvuldige wijze zijn betrokken bij de voorbereiding van de concentratie, waarbij zij in ieder geval tijdig en op begrijpelijke wijze op de hoogte moeten zijn gebracht van de inhoud van de concentratieplannen en de manier waarop oordelen of aanbevelingen hierover kenbaar kunnen worden gemaakt;”

of

“het oordeel en de aanbevelingen van cliënten, personeel en andere betrokkenen niet overtuigend en beargumenteerd zijn meegewogen in de besluitvorming tot concentratie.”

20. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de toets die de NZa moet uitvoeren op grond van 49c, tweede lid, Wmg voornamelijk een procedurele toets is.¹ De NZa is niet bevoegd om een inhoudelijk oordeel te vellen over de door de zorgaanbieders in de fusie-effectrapportage te beschrijven onderdelen op grond van artikel 49b, tweede lid, Wmg. Of de door de zorgaanbieders bedachte fusieplannen goed of slecht zijn voor de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg, de haalbaarheid van de beoogde doelstellingen en uitvoerbaarheid van de fusieplannen, valt niet onder de reikwijdte van deze toets. Evenmin is de NZa bevoegd om een inhoudelijk oordeel te geven over de inbreng van het personeel, de cliënten en de andere betrokkenen in het kader van het fusieproces en de afwegingen die de zorgaanbieders maken bij het al dan niet overnemen van deze inbreng.
21. Bij de beoordeling hieronder wordt, waar nodig, nader ingegaan op de wettelijke kaders voor de toetsing door de NZa en de uitleg die de NZa hieraan geeft.

Kenmerk

118295/206078

Pagina

4 van 21

VII. Beoordeling

A. Betrokkenheid belanghebbenden

22. Uit de bij de aanvraag ter beschikking gestelde gegevens blijkt dat cliënten, personeel en andere betrokkenen op een zorgvuldige wijze zijn betrokken bij de voorbereiding van de concentratie, waarbij zij in ieder geval tijdig en op begrijpelijke wijze op de hoogte zijn gebracht van de inhoud van de concentratieplannen en de manier waarop oordelen of aanbevelingen hierover kenbaar konden worden gemaakt.
23. Uit de bij de aanvraag ter beschikking gestelde gegevens blijkt dat het oordeel en de aanbevelingen van cliënten, personeel en andere betrokkenen overtuigend en beargumenteerd zijn meegewogen in de besluitvorming tot concentratie.
24. Met betrekking tot de betrokkenheid van de cliëntenraad van ZHZ en de gemeenten in het adherentiegebied van ZHZ (hierna tevens aangeduid als adherentiegemeenten) als stakeholders bij de voorgenomen concentratie merkt de NZa het volgende op:

Medezeggenschapsproces cliëntenraad ZHZ

Feiten

25. Uit de door zowel partijen als de cliëntenraad overgelegde gegevens blijkt dat tijdens het medezeggenschapsproces van de cliëntenraad omtrent de voorgenomen concentratie er veelvuldig is overlegd, gecorrespondeerd en informatie is uitgewisseld tussen de cliëntenraad van ZHZ (hierna: de cliëntenraad) en de Raad van Bestuur van ZHZ. De NZa beschrijft hieronder de feiten en omstandigheden die voor haar besluitvorming omtrent de voorgenomen concentratie relevant zijn.

¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2011-2012, 33 253, nr. 3, p. 11 en 12. De enige uitzondering hierop is de toetsing van de NZa op grond van artikel 49c tweede lid, onder c, van de Wmg of als gevolg van de concentratie cruciale zorg in het geding komt.

26. Op 25 februari 2013 is een intentieovereenkomst tussen partijen gesloten om een eventuele samenwerking tussen partijen te verkennen. Op 29 augustus 2013 is door partijen een intentieverklaring getekend waarin de intentie om bestuurlijk te fuseren is uitgesproken.
27. Gedurende het jaar 2013 is er een Meerwaardeonderzoek uitgevoerd door een werkgroep bestaande uit een aantal medisch specialisten van partijen, onder verantwoordelijkheid van een regiegroep bestaande uit leden van de Stafbesturen, Stafmaatschapsbesturen en van de Raden van Bestuur van ZHZ en StAZ. Daarbij is de meerwaarde van verschillende scenario's van integratie onderzocht en doorgerekend. Het onderzoek is ondersteund door een externe partij.
28. De resultaten van het Meerwaardeonderzoek zijn eerst in concept en later, eind 2013, in definitieve vorm medegedeeld aan de cliëntenraad van ZHZ.
29. Op 18 april 2014 is de cliëntenraad door de Raad van Bestuur van ZHZ op de hoogte gesteld van de voorgenomen scenariokeuze, het zogenaamde scenario G, dat in de zomer van 2014 is bijgesteld. Kort samengevat houdt dit scenario in dat (i) de klinische functies van ZHZ en de verloskunde in Woerden worden overgeheveld naar de locaties van StAZ in Utrecht en Nieuwegein; (ii) de thans bestaande IC en de SEH van ZHZ in Woerden worden opgeheven; (iii) de locatie Woerden een polikliniek wordt die poliklinische behandelingen en dagbehandelingen aanbiedt; (iv) partijen eerst bestuurlijk fuseren gevolgd door een juridische fusie.
30. Op 26 september 2014 is de medische staf van ZHZ (hierna: de staf) door de Raad van Bestuur van ZHZ verzocht om een advies te geven omtrent het voorkeurscenario van de Raad van Bestuur van ZHZ. Dit verzoek is op 16 oktober 2014 aangevuld.
31. Op 7 oktober 2014 is door ZHZ aan de cliëntenraad medegedeeld dat op 30 oktober 2014 de medische staven advies zullen uitbrengen op het voorkeurscenario voor fusie, dat de ondernemingsraad, de medische staven en de cliëntenraad op 16 oktober 2014 gelijktijdig de betreffende documentatie zullen ontvangen en dat de adviesaanvraag aan de ondernemingsraad en aan de cliëntenraad zal starten op basis van een voorgenomen besluit dat de Raad van Bestuur van ZHZ zal nemen op basis van het advies van de medische staven.
32. Op 9 oktober 2014 heeft de cliëntenraad de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam verzocht om een onderzoek te gelasten naar het beleid en de gang van zaken bij ZHZ. De cliëntenraad stelde zich op het standpunt dat de Raad van Bestuur van ZHZ in het kader van het fusietraject de adviesrechten van de cliëntenraad stelselmatig heeft genegeerd. Volgens de cliëntenraad werd de cliëntenraad pas om advies gevraagd na het moment waarop het fusietraject al definitieve richting en invulling heeft gekregen. Na de vergadering van de medische staven van partijen op 30 oktober 2014, waarin zij zouden besluiten over het voorkeurscenario voor de fusie, zou er geen sprake meer kunnen zijn van wezenlijke invloed van het advies van de cliëntenraad op de voorgenomen uitwerkingen van de fusie.

Kenmerk

118295/206078

Pagina

6 van 21

33. Op 16 oktober 2014 heeft de Raad van Bestuur van ZHZ, gelijktijdig met het zenden van de stukken aan de medische staf, naast de medische staf, ook de cliëntenraad en ondernemingsraad om advies gevraagd over het voorkeurscenario.
34. In haar beschikking van 29 oktober 2014 heeft de Ondernemingskamer, kort gezegd, geoordeeld dat de medezeggenschapsrechten van de cliëntenraad niet geschonden waren door de Raad van Bestuur van ZHZ.
35. De cliëntenraad heeft op 4 december 2014 zijn advies omtrent de voorgenomen concentratie uitgebracht. Dit advies hield een alternatief scenario in, het zogenaamde scenario H, dat, kort samengevat, uitging van het behoud (van het grootste gedeelte) van de klinische functies van ZHZ, de SEH, IC en verloskunde in Woerden. De cliëntenraad heeft de Raad van Bestuur geadviseerd om voor scenario H te kiezen. Op 26 januari 2015 heeft de cliëntenraad een zorginhoudelijke aanvulling uitgebracht op het door hem voorgestelde scenario. Bij het ontwikkelen van dit scenario heeft de cliëntenraad op kosten van ZHZ externe deskundigen ingeschakeld.
36. Tijdens een bijeenkomst op 7 januari 2015 hebben de cliëntenraad, de ondernemingsraad en de medische staf hun adviezen gepresenteerd aan elkaar en aan de Raad van Bestuur van ZHZ en Raad van Toezicht van ZHZ, gevolgd door een discussie tussen de aanwezigen over de uitgebrachte adviezen. Blijkens de notulen van deze bijeenkomst was, onder meer, scenario H, de haalbaarheid ervan, en nader onderzoek naar die haalbaarheid, een mogelijk nieuwe adviestraject naar aanleiding van scenario H en de mogelijke risico's van een dergelijk nader onderzoek onderwerp van discussie tussen de aanwezigen. De cliëntenraad heeft zich tijdens deze bijeenkomst laten bijstaan door de externe deskundige die de cliëntenraad bij het ontwikkelen van scenario H heeft ondersteund.
37. Op 19 januari 2015 vond een vergadering plaats tussen de cliëntenraad, het stafbestuur en de Raad van Bestuur van ZHZ. Blijkens de notulen van deze vergadering stond de zorginhoudelijke toelichting op scenario G en scenario H door het stafbestuur respectievelijk de cliëntenraad op de agenda. Deze vergadering is echter vroegtijdig door de cliëntenraad afgebroken. De aanleiding voor de cliëntenraad om de vergadering vroegtijdig te verlaten was het uitblijven van een positieve reactie van de voorzitter van de Raad van Bestuur van ZHZ op de tijdens de vergadering gestelde vraag van de cliëntenraad of de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van ZHZ bereid waren om scenario H als uitgangspunt te nemen in de fusiegesprekken met StAZ.
38. Op initiatief van de Raad van Bestuur van ZHZ vond op 26 januari 2015 een vergadering plaats tussen de cliëntenraad, het stafbestuur en de Raad van Bestuur van ZHZ waarbij wederom de zorginhoudelijke toelichting op scenario G en scenario H door het stafbestuur respectievelijk de cliëntenraad op de agenda stond. Zowel het stafbestuur als de cliëntenraad hebben tijdens deze bijeenkomst een zorginhoudelijke toelichting gegeven over hun voorkeurscenario's. Tijdens deze bijeenkomst was het aanvullende zorginhoudelijke document bij scenario H, dat eerder die dag door de cliëntenraad was gestuurd, echter nog niet gelezen door de Raad van Bestuur van ZHZ.

39. Op 27 januari 2015 is de cliëntenraad uitgenodigd voor een overleg op 10 februari 2015 met de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van ZHZ, waarin een toelichting van het door de cliëntenraad voorgestelde scenario H geagendeerd was.
40. In zijn brief van 6 februari 2015 aan de cliëntenraad nodigt de Raad van Bestuur van ZHZ de cliëntenraad uit voor een bijeenkomst op 10 februari 2015. Volgens deze brief zou tijdens deze bijeenkomst, in aanwezigheid van een delegatie van de Raad van Toezicht van ZHZ, door de Raad van Bestuur van ZHZ een mondelinge toelichting worden gegeven over het fusiebesluit.
41. Op 9 februari 2015 heeft de Raad van Bestuur van ZHZ zijn fusiebesluit aan de cliëntenraad, de ondernemingsraad en het stafbestuur doen toekomen. De Raad van Bestuur kiest in het besluit voor scenario G. In het besluit gaat de Raad van Bestuur tevens in op de uitgebrachte adviezen van de cliëntenraad en de ondernemingsraad.
42. Op 10 februari 2015 heeft de Raad van Bestuur van ZHZ, in aanwezigheid van de Raad van Toezicht van ZHZ, het fusiebesluit mondeling toegelicht aan de cliëntenraad. Tijdens dit overleg heeft de cliëntenraad zijn ongenoegen uitgesproken over het feit dat het fusiebesluit twee weken eerder is genomen dan aangekondigd door de Raad van Bestuur. Eveneens heeft de cliëntenraad zijn ongenoegen geuit over het feit dat de agenda voor het overleg eenzijdig door de Raad van Bestuur omgezet is van een toelichting van scenario H door de cliëntenraad naar een toelichting op het fusiebesluit door de Raad van Bestuur.
43. Op 10 februari 2015, nadat het fusiebesluit aan de cliëntenraad is toegelicht, heeft de Raad van Toezicht van ZHZ het fusiebesluit goedgekeurd.
44. In zijn brief van 2 maart 2015 heeft de cliëntenraad een schriftelijke reactie op het fusiebesluit aan de Raad van Bestuur verstuurd met het verzoek om een schriftelijke reactie door de Raad van Bestuur. In zijn reactie daarop op 3 maart 2015 heeft de Raad van Bestuur van ZHZ de cliëntenraad uitgenodigd voor een overleg waarbij voorgesteld is het fusiebesluit nog een keer mondeling toe te lichten. De cliëntenraad heeft in zijn e-mail van 4 maart 2015 zijn verzoek om een schriftelijke reactie op de brief van 2 maart 2015 herhaald. In zijn brief van 20 maart 2015 heeft de Raad van Bestuur schriftelijk gereageerd op het verzoek van de cliëntenraad en is de Raad van Bestuur ingegaan op de door de cliëntenraad in zijn brief van 2 maart 2015 gestelde vragen omtrent het fusiebesluit.

Standpunten van de cliëntenraad

45. De cliëntenraad stelt zich, kort samengevat, op het volgende standpunt:
46. Tijdens het fusieproces is er veelvuldig overleg geweest tussen de cliëntenraad en de Raad van Bestuur van ZHZ. Deze overleggen werden door de cliëntenraad echter ervaren als informatieverstrekking achteraf, die pas plaatsvond als de besluitvorming reeds in een onomkeerbaar stadium was of de besluitvorming al had plaatsgevonden, aldus de cliëntenraad.

Volgens de cliëntenraad is hierdoor gedurende het hele fusietraject zijn recht om mede richting te geven aan de fusieplannen ontnomen.

Kenmerk
118295/206078

Pagina
8 van 21

47. Volgens de cliëntenraad was het voorgaande aan de orde zowel vóór de uitspraak van de Ondernemingskamer als daarna. Zo stelt de cliëntenraad dat het door hem na de uitspraak van de Ondernemingskamer ontwikkelde scenario H niet serieus is overwogen door de Raad van Bestuur van ZHZ en dat hij het gevoel heeft dat dit scenario alleen voor de Bühne is ontworpen. Hetgeen de cliëntenraad stelt is in belangrijke mate gebaseerd op de stelling dat de Raad van Bestuur van ZHZ voorafgaand aan de ontwikkeling van scenario H nagelaten heeft aan de cliëntenraad mee te delen dat de sluiting van de kliniek in Woerden voor StAZ een voorwaarde was voor de fusie met ZHZ. Mede op basis hiervan heeft de Raad van Bestuur van ZHZ scenario H afgewezen. Tevens baseert de cliëntenraad deze stelling op de weigering van de Raad van Bestuur van ZHZ om scenario H als uitgangspunt te nemen bij de fusiegesprekken met StAZ.
48. Scenario H is volgens de cliëntenraad zowel vanuit financieel- als kwaliteitsoogpunt haalbaar. Volgens de cliëntenraad dient de fusie in de gekozen vorm enkel het belang van StAZ en is de fusie bedoeld om de leegstand in de locatie Utrecht van StAZ op te vullen ten koste van de klinische functies, SEH, IC en verloskunde in Woerden.
49. Daarnaast stelt de cliëntenraad dat hij door de Raad van Bestuur van ZHZ soms onvoldoende en onjuist geïnformeerd werd.
50. Ook is de cliëntenraad van mening dat de Raad van Bestuur van ZHZ onzorgvuldig heeft gehandeld door het moment waarop het fusiebesluit is genomen te vervroegen en de agenda van de bijeenkomst van 10 februari 2015 met de Raad van Bestuur en Raad van Toezicht van ZHZ eenzijdig te veranderen van een toelichting op scenario H door de cliëntenraad naar een toelichting op het fusiebesluit door de Raad van Bestuur van ZHZ.
51. Tot slot heeft de cliëntenraad in zijn e-mail van 22 augustus 2015 aan de NZa zijn ongenoegen geuit over het beeld dat partijen in hun aanvraag bij de NZa hebben geschetst omtrent het verloop van het medezeggenschapsproces van de cliëntenraad. De in deze e-mail en de bijbehorende bijlagen ingenomen stellingen van de cliëntenraad komen grotendeels overeen met hetgeen dat hierboven reeds is weergegeven. Daarnaast stelt de cliëntenraad dat de bijlagen 31, 32, 35 en 36 bij de fusiemelding, die als notulen van besprekingen met de cliëntenraad worden gepresenteerd, eenzijdig door de Raad van Bestuur van ZHZ opgestelde verslagen zijn die nooit met de cliëntenraad zijn besproken. Tevens betwist de cliëntenraad de inhoud van bijlagen 35 en 36 op een aantal punten. Tot slot uit de cliëntenraad zijn ongenoegen over het feit dat de door de hem geraadpleegde externe deskundige bij het ontwikkelen van scenario H niet de eerste keus van de cliëntenraad was en dat de eerste keus door de Raad van Bestuur van ZHZ is afgewezen uit kostenoverwegingen en betrouwbaarheid.

Beoordeling medezeggenschapsproces cliëntenraad ZHZ

52. Hieronder wordt, na een aantal inleidende opmerkingen, beoordeeld of ZHZ zijn cliëntenraad, kort gezegd, op een zorgvuldige wijze heeft betrokken bij de voorbereiding van de voorgenomen concentratie.

Kenmerk

118295/206078

Pagina

9 van 21

53. De voorgenomen concentratie, en met name de invulling die partijen hieraan willen geven in de vorm van scenario G, brengt een wezenlijke verandering met zich mee in het huidige zorgaanbod van ZHZ. Deze veranderingen raken de belangen van de inwoners van het adherentiegebied en patiënten van ZHZ die mede worden behartigd door de cliëntenraad en de adherentiegemeenten.
54. De cliëntenraad onderschrijft de noodzaak voor een fusie. Tussen de cliëntenraad en de Raad van Bestuur van ZHZ bestaat echter een fundamenteel verschil van inzicht over de verdeling van het zorgaanbod tussen ZHZ en StAZ in het kader van de voorgenomen fusie. Dit, naar het blijkt, onoverkomelijke verschil van inzicht heeft in belangrijke mate invloed gehad op de verhoudingen tussen de Raad van Bestuur van ZHZ en de cliëntenraad.
55. Zo heeft de cliëntenraad het overleg op 19 januari 2015 tussen de cliëntenraad, de Raad van Bestuur en de medische staf vroegtijdig afgebroken. De reden hiervoor was dat de Raad van Bestuur van ZHZ de tijdens dit overleg gestelde vraag, of hij bereid was het door de cliëntenraad ontwikkelde scenario H als uitgangspunt te nemen in de fusiebesprekingen met StAZ, niet bevestigend heeft beantwoord. Door dit overleg vroegtijdig af te breken heeft de cliëntenraad één van de belangrijke momenten om invloed te kunnen uitoefenen op het voorgenomen fusiebesluit aan zich voorbij laten gaan.
56. Een voorbeeld aan de zijde van ZHZ is het met twee weken vervoegen van de datum waarop het fusiebesluit zou worden genomen, naar 6 februari 2015, en de daaropvolgende eenzijdige wijziging van de agenda van het overleg tussen de cliëntenraad, de Raad van Bestuur van ZHZ en de Raad van Toezicht van ZHZ naar een mondelinge toelichting op het fusiebesluit door de Raad van Bestuur van ZHZ.
57. Het voorgaande maakt echter niet dat de Raad van Bestuur van ZHZ de cliëntenraad op een onzorgvuldige wijze heeft betrokken bij de voorbereiding van de concentratie. Daartoe is het volgende redengevend:
58. Met de zorgspecifieke fusietoets heeft de wetgever, onder andere, beoogd dat de stakeholders door de zorgaanbieders in staat worden gesteld om invloed te kunnen uitoefenen op de concentratieplannen door hun oordelen en aanbevelingen daarover te kunnen geven. Om dat mogelijk te maken heeft de wetgever in artikelen 49b, tweede lid, van de Wmg en 49c, tweede lid, van de Wmg eisen gesteld aan de wijze waarop de betrokkenheid van de stakeholders moet plaatsvinden. Deze eisen gelden als ondergrens en vormen het toetsingskader voor de NZa.
59. De NZa kan haar goedkeuring aan een concentratie, wat betreft de betrokkenheid van de stakeholders bij de voorbereiding van de voorgenomen concentratie, niet onthouden wanneer de stakeholders (i) tijdig, (ii) op een begrijpelijke wijze, (iii) op de hoogte zijn gebracht van de inhoud van de concentratieplannen en (iv) in de gelegenheid zijn gesteld hun oordelen en aanbevelingen daarover kenbaar te maken en deze oordelen en aanbevelingen door de zorgaanbieder (v) gemotiveerd zijn meegewogen in de besluitvorming tot concentratie.

60. Blijkens de wetsgeschiedenis is daarbij, wat betreft de cliënten, aangesloten bij de in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (hierna: Wmcz) verankerde adviesrechten van cliëntenraden bij voorgenomen concentraties en de bijbehorende bezwaarmogelijkheden bij de commissie van vertrouwenslieden en de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam.² Om die reden acht de NZa, wat betreft de wijze waarop de cliëntenraden betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de concentratie, de procedures in de Wmcz leidend.
61. De NZa is van oordeel dat de wijze waarop ZHZ de cliëntenraad heeft betrokken bij de voorbereiding van de concentratie voldoet aan het in randnummer 59 beschreven toetsingskader. Daarbij maakt de NZa een onderscheid tussen het medezeggenschapsproces tot en na de adviesaanvraag van 16 oktober 2014.
62. Met betrekking tot het medezeggenschapsproces tot aan de adviesaanvraag van 16 oktober 2014 merkt de NZa op dat de Ondernemingskamer in haar beschikking van 29 oktober 2014 heeft vastgesteld dat de Raad van Bestuur van ZHZ de medezeggenschapsrechten van de cliëntenraad niet heeft geschonden. Daarbij nam de Ondernemingskamer mede in aanmerking dat het advies van de cliëntenraad naar aanleiding van de adviesaanvraag van 16 oktober 2014 nog van wezenlijke invloed kon zijn op de besluitvorming omtrent de fusie.
63. Gelet op dit oordeel van de Ondernemingskamer, mede gezien de overwegingen van de Ondernemingskamer dat de Raad van Bestuur van ZHZ de cliëntenraad steeds uitgebreid van informatie heeft voorzien, de Raad van Bestuur van ZHZ en de cliëntenraad in alle fasen van de besluitvorming intensief overleg hebben gevoerd waardoor de cliëntenraad in de gelegenheid was om — zowel procedureel als inhoudelijk — zijn mening te vormen en deze mening in te brengen, terwijl er geen aanleiding bestond ervan uit te gaan dat ZHZ deze inbreng niet in zijn overwegingen heeft betrokken, acht de NZa het een gegeven dat de Raad van Bestuur van ZHZ de cliëntenraad tot aan de adviesaanvraag van 16 oktober 2014 zorgvuldig heeft betrokken bij de voorbereiding van de concentratie.
64. Met betrekking tot het proces na de adviesaanvraag merkt de NZa het volgende op:
65. De cliëntenraad heeft op 16 oktober 2014, op hetzelfde moment als de medische staf en de ondernemingsraad, een adviesaanvraag ontvangen om binnen zes weken een advies uit brengen over de voorgenomen fusie met StAZ en de voorgenomen fusieplannen in de vorm van scenario G. Op verzoek van de cliëntenraad is de adviestermijn met drie weken verlengd tot 18 december 2014. Op 4 december 2014 heeft de cliëntenraad zijn advies uitgebracht, waarin de cliëntenraad het alternatieve scenario H voorstelde. Later is de cliëntenraad in de gelegenheid gesteld om een zorginhoudelijke aanvulling aan te brengen op scenario H, hetgeen de cliëntenraad op 26 januari 2015 heeft gedaan.
66. Voorafgaand aan en bij de adviesaanvraag is de cliëntenraad door de Raad van Bestuur uitgebreid geïnformeerd over de overwegingen die ten grondslag liggen aan de fusie en het voorgestelde scenario G, de betekenis daarvan voor het zorgaanbod in Woerden, de financiële

Kenmerk
118295/206078

Pagina
10 van 21

² Zie, onder andere, Kamerstukken II, 2011-2012, 33 253, nr. 3, p. 12; Kamerstukken II, 2012-2013, 33 253, nr. 6, p. 13; Kamerstukken I, 2012-2013, 33 253, C, p. 15-17.

onderbouwing van de fusie, de beoogde structuur van de fusieorganisatie en het integratieplan. Deze informatie is tijdens de procedure bij de NZa op een aantal punten nader aangevuld en uitgewerkt. Deze uitwerkingen zijn ook aan de cliëntenraad verstrekt.

Kenmerk
118295/206078
Pagina
11 van 21

67. Bij het uitwerken van zijn advies heeft de cliëntenraad op kosten van ZHZ een externe deskundige mogen inschakelen. Hiervan heeft de cliëntenraad ook daadwerkelijk gebruik gemaakt bij het ontwikkelen van scenario H. Tevens heeft de cliëntenraad een externe financiële deskundige mogen raadplegen voor het doorrekenen van scenario H. Hoewel deze deskundigen, naar de cliëntenraad stelt, niet de eerste keus van de cliëntenraad waren, heeft de NZa geen enkele aanwijzing dat aan de deskundigheid en integriteit van de externe deskundigen iets heeft geschort, hetgeen door de cliëntenraad overigens niet is gesteld.
68. De cliëntenraad is in de gelegenheid gesteld zijn advies op 7 januari 2015 aan de Raad van Bestuur, Raad van Toezicht, ondernemingsraad en medische staf, op 19 januari 2015 aan de Raad van Bestuur en stafbestuur, en op 27 januari 2015 wederom aan de Raad van Bestuur en stafbestuur toe te lichten. Zoals reeds in randnummers 37 en 55 is opgemerkt heeft de cliëntenraad er voor gekozen om hiervan in één van deze mogelijkheden, namelijk het overleg op 19 januari 2015, geen gebruik te maken door het overleg vroegtijdig te verlaten.
69. In het fusiebesluit is de Raad van Bestuur van ZHZ gemotiveerd ingegaan op scenario H. De Raad van Bestuur heeft, onder andere, toegelicht dat scenario H niet haalbaar is en beargumenteerd dat scenario H vanuit kwaliteits-, betaalbaarheids- en toegankelijkheidsoogpunt niet toekomstbestendig is. Tevens geeft de Raad van Bestuur van ZHZ aan dat scenario H niet kan rekenen op de steun van StAZ en ook om die reden niet haalbaar is.
70. De Raad van Bestuur van ZHZ heeft zijn fusiebesluit op 10 februari 2015, in aanwezigheid van de Raad van Toezicht van ZHZ, mondeling nader toegelicht aan de cliëntenraad, gevolgd door een schriftelijke nadere toelichting op 20 maart 2015. Dit laatste naar aanleiding van een brief met vragen van de cliëntenraad over het fusiebesluit.
71. Gelet op de hiervoor beschreven gang van zaken is de NZa tot het oordeel gekomen dat de Raad van Bestuur van ZHZ de cliëntenraad voldoende tijd en informatie heeft verstrekt en ondersteuning gegeven zodat de cliëntenraad in staat was zijn oordelen en aanbevelingen omtrent de concentratie te kunnen geven en deze ook toe te lichten aan de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van ZHZ. Hoewel gezien de complexiteit van het onderwerp en de mate van detail in de (mondelinge) informatie-uitwisseling eventuele fouten in de informatie-uitwisseling niet geheel uitgesloten kunnen worden, heeft de NZa geen enkele aanwijzing dat de Raad van Bestuur van ZHZ de cliëntenraad gedurende het proces onjuist en/of onvolledig heeft geïnformeerd.
72. Tevens is de NZa, gelet op de overleggen die er zijn geweest tussen de Raad van Bestuur van ZHZ en de cliëntenraad na het advies van cliëntenraad en hetgeen tijdens deze overleggen is besproken, de schriftelijke reacties van de Raad van Bestuur van ZHZ op het advies van de cliëntenraad waarin gemotiveerd en puntsgewijs uiteen is

gezet waarom de Raad van Bestuur van ZHZ het advies van de cliëntenraad naast zich neerlegt, van oordeel dat de Raad van Bestuur van ZHZ het advies van de cliëntenraad serieus heeft afgewogen in zijn besluitvorming over de concentratie. Daarbij merkt de NZa op dat zij, zoals reeds in randnummer 20 is weergegeven, geen inhoudelijk oordeel mag geven over de afwegingen die de Raad van Bestuur van ZHZ maakt bij zijn besluitvorming en evenmin over de inbreng van de cliëntenraad.³ De NZa toetst enkel marginaal of de Raad van Bestuur van ZHZ voldoende gemotiveerd is ingegaan op het advies. Dat is, zoals hierboven al aangegeven, het geval.

Kenmerk
118295/206078

Pagina
12 van 21

73. In dat kader heeft de NZa ook geen aanwijzingen dat, zoals gesteld door de cliëntenraad, de Raad van Bestuur van ZHZ nagelaten heeft aan de cliëntenraad mee te delen dat de sluiting van de kliniek in Woerden voor StAZ een voorwaarde was voor de fusie met ZHZ opdat de Raad van Bestuur van ZHZ scenario H kon verwerpen. Allereerst merkt de NZa op dat de fusiebereidheid van StAZ maar één van de vier argumenten is die door de Raad van Bestuur van ZHZ ieder afzonderlijk ten grondslag zijn gelegd aan de afwijzing van scenario H. Bovendien blijkt uit het jaarverslag over 2014 van de cliëntenraad dat hij, naar eigen zeggen, op basis van de documenten behorende bij de adviesaanvraag van 16 oktober 2014 erachter kwam dat StAZ enkel bereid was mee te werken aan de fusie in geval van sluiting van de kliniek in Woerden.
74. Tot slot merkt de NZa op dat, naast de ondernemingsraad van ZHZ, ook de twee grootste zorgverzekeraars in de regio, namelijk Achmea en VGZ, hebben aangegeven de keuze voor scenario G te onderschrijven en het door de cliëntenraad ontwikkelde scenario H niet als toekomstbestendig te beschouwen. Dit komt overeen met de gemotiveerde uitleg van de Raad van Bestuur van ZHZ in zijn reacties op het advies van de cliëntenraad.
75. Volledigheidshalve merkt de NZa nog op dat zij geen redenen heeft om te twijfelen aan de weergave van de verschillende overleggen zoals opgenomen in de door de partijen aan de NZa verstrekte notulen. Daarbij neemt de NZa mede in aanmerking dat de notulen, blijkens de door ZHZ overgelegde correspondentie, na de overleggen met de cliëntenraad verstuurd zijn aan de cliëntenraad, hetgeen in het onderhavige geval ook enige tijd geleden heeft plaatsgevonden en dat de cliëntenraad tegen de notulen waarvan zij nu de inhoud betwist destijds geen bezwaar heeft gemaakt.
76. Concluderend: beziet men het doorlopen medezeggenschapsproces met de cliëntenraden in zijn geheel, dan is de NZa van oordeel dat dit proces zorgvuldig en in overeenstemming met de in randnummers 15 tot en met 21 weergegeven wettelijk kaders is verlopen.

Betrokkenheid gemeente Woerden en andere gemeenten als stakeholder

Feiten

77. Uit een door partijen overgelegd overzicht van contactmomenten met gemeenten die tot het adherentiegebied behoren, blijkt dat er reeds sinds medio 2012 overleggen zijn gevoerd tussen de gemeente

³ Zie, onder andere, Kamerstukken II, 2011-2012, 33 253, nr. 3, p. 11 en 12

Woerden (hetzij met de wethouder(s) hetzij met de gemeenteraad) en ZHZ over het fusietraject. De eerste contacten tussen ZHZ en de overige adherentiegemeenten, namelijk de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, De Ronde Venen, Montfoort, Nieuwkoop, Oudewater en Stichtse Vecht vonden plaats in de zomer van 2014. De NZa beschrijft hieronder de feiten en omstandigheden die voor haar besluitvorming omtrent de voorgenomen concentratie relevant zijn.

Kenmerk
118295/206078
Pagina
13 van 21

78. Op 14 november 2013 heeft een eerste bijeenkomst plaatsgevonden waarin de gemeenteraad van Woerden is geïnformeerd door de Raad van Bestuur van ZHZ over het voornemen om met StAZ te gaan fuseren. Tijdens deze bijeenkomst heeft de Raad van Bestuur van ZHZ onder meer toegelicht dat er nagedacht wordt over zeven mogelijke scenario's voor de wijze waarop de fusie vorm zou kunnen krijgen en dat er uiteindelijk één scenario gekozen zou worden.
79. Vóór en na deze bijeenkomst hebben er diverse overleggen plaatsgevonden tussen de betreffende wethouder(s) van de gemeente Woerden en de Raad van Bestuur van ZHZ. Tijdens deze overleggen heeft de Raad van Bestuur van ZHZ deze wethouder(s) geïnformeerd over de voorgenomen fusieplannen en het fusieproces.
80. Op 20 mei 2014 heeft een tweede bijeenkomst plaatsgevonden met de gemeenteraad van Woerden. Tijdens deze bijeenkomst hebben ZHZ en StAZ, onder meer, de redenen voor de fusie, het uitgewerkte scenario G en de betekenis daarvan voor het zorgaanbod in de regio en de overwegingen om voor scenario G te kiezen toegelicht.
81. Op 16 juni 2014 heeft naar aanleiding van de verzoeken en vragen van wethouders van de overige adherentiegemeenten een bijeenkomst plaatsgevonden met de betreffende wethouders van deze gemeenten waarbij de Raad van Bestuur van ZHZ, onder meer, de redenen voor de fusie, het uitgewerkte scenario G en de betekenis daarvan voor het zorgaanbod in de regio heeft toegelicht.
82. In hun gezamenlijke brief naar aanleiding van de voornoemde bijeenkomst hebben de adherentiegemeenten op 30 juni 2014 de Raad van Bestuur van ZHZ verzocht om ook met andere adherentiegemeenten dan gemeente Woerden regulier overleg te hebben over de voorgenomen fusie en een communicatiecampagne te starten richting hun inwoners omtrent de fusieplannen. In de reactie van 16 juli 2014 op deze brief heeft de Raad van Bestuur van ZHZ de overige adherentiegemeenten aangeboden om een toelichting te geven aan de gemeenteraden omtrent de voorgenomen fusieplannen. Hiervan hebben verschillende gemeenten gebruik gemaakt. Tevens heeft de Raad van Bestuur van ZHZ het door hem opgestelde communicatieplan overgelegd aan de adherentiegemeenten.
83. In hun brief van 3 november 2014 aan ZHZ hebben de adherentiegemeenten (met uitzondering van de gemeente Woerden) gewezen op de toenemende onrust onder de bevolking omtrent de fusieplannen en hun eerdere verzoek aan ZHZ om een communicatiecampagne te starten richting hun inwoners herhaald. Tevens hebben zij de Raad van Bestuur van ZHZ verzocht om hen te erkennen als "stakeholder" in het fusieproces.
84. In haar brief van 6 november 2014 aan ZHZ heeft gemeente Woerden haar zorgen geuit over de gevolgen van de voorgenomen

fusie voor het zorgaanbod en werkgelegenheid in haar grondgebied. Tevens heeft de gemeente Woerden de Raad van Bestuur van ZHZ verzocht om haar als "formeel stakeholder" te erkennen, haar zienswijze omtrent de voorgenomen fusie in de aanvraag bij de NZa op te nemen, het fusieplan aan haar ter beschikking te stellen en haar te betrekken bij de uitwerking van de fusieplannen en het communicatieplan.

Kenmerk
118295/206078
Pagina
14 van 21

85. Naar aanleiding van de voornoemde brieven van 3 en 6 november 2014 heeft de Raad van Bestuur van ZHZ de betreffende wethouders van alle adherentiegemeenten uitgenodigd voor een bijeenkomst op 2 december 2014. Tijdens deze bijeenkomst hebben ZHZ en StAZ inzicht gegeven in de redenen voor de fusie en de voorgenomen keuze voor scenario G, de voorgenomen veranderingen in het zorgaanbod in de regio (dat wil zeggen de overheveling van de kliniek en verloskunde in Woerden naar de locaties van StAZ, de sluiting van de SEH en IC in Woerden en hetgeen in Woerden overblijft), het integratieproces (zowel organisatorische integratie als lateralisatieproces) en het besluitvormingsproces.
86. Op 22 januari 2015 hebben de Raad van Bestuur van ZHZ en de adherentiegemeenten een gezamenlijk persbericht gepubliceerd waarin zij aangekondigd hebben gezamenlijk onderzoek te gaan doen naar de invulling van de toekomstige regionale zorginfrastructuur en de vervoersmogelijkheden naar de medische voorzieningen. Tevens werd melding gemaakt van het belang van heldere communicatie richting de inwoners van de adherentiegemeenten en dat ZHZ daarom een extern communicatiebureau in de arm heeft genomen.
87. Op 27 januari 2015 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden tussen ZHZ en de gemeenteraad van Woerden waarbij ook de cliëntenraad van ZHZ aanwezig was en de raadsleden van de overige adherentiegemeenten aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst heeft de Raad van Bestuur van ZHZ, samen met de medische staf, inzicht gegeven in de redenen voor de fusie en de voorgenomen keuze voor scenario G, de voorgenomen veranderingen in het zorgaanbod in de regio en het besluitvormingsproces omtrent de fusie.
88. In zijn brief van 6 februari 2015 heeft de Raad van Bestuur van ZHZ aan de gemeente Woerden, onder andere, medegedeeld de gemeente niet als "stakeholder" te beschouwen maar wel als "andere betrokkene" en de opvatting van de gemeente in die hoedanigheid te zullen ophalen en aan de NZa te zullen doorgeven in de fusie-effectrapportage.
89. De Raad van Bestuur van ZHZ heeft op 6 februari 2015 het fusiebesluit genomen dat op 10 februari 2015 door de Raad van Toezicht van ZHZ is goedgekeurd. Blijkens de aanvraag heeft de Raad van Bestuur van ZHZ het fusiebesluit op 11 februari 2015 telefonisch toegelicht aan de betreffende wethouder van de gemeente Woerden en de vertegenwoordiger van de overige adherentiegemeenten, gevolgd door een nadere mondelinge toelichting op 17 februari 2015 aan de wethouders van de adherentiegemeenten.
90. Vooruitlopend op de aanvraag van partijen op 23 maart 2015 heeft de NZa een brief ontvangen van de gemeente Woerden. In de

aanvraag van partijen van 23 maart 2015 is de opvatting van de gemeente Woerden over de voorgenomen concentratie tevens als bijlage opgenomen.

Kenmerk
118295/206078

Pagina
15 van 21

91. Op 11 juni 2015 hebben de Raad van Bestuur van ZHZ en de adherentiegemeenten een convenant gesloten en de intentie uitgesproken nadere afspraken met elkaar te gaan maken over vervoer naar de locaties in Utrecht en Woerden en verruiming van de mogelijkheden om de bereikbaarheid van de locatie Utrecht van StAZ voor planbaar bezoek te optimaliseren, infrastructuur van de zorgvoorzieningen in de regio en communicatie over de zorg richting de inwoners van de regio.

Standpunten van Gemeente Woerden

92. In haar brief van 4 maart 2015 aan de NZa, in haar bijdrage aan de fusie-effectrapportage van partijen en tijdens het gesprek dat de NZa met de gemeente Woerden heeft gevoerd heeft de gemeente Woerden zich, kort samengevat, op het volgende standpunt gesteld:
93. De gemeente Woerden wijst op het belang van het behouden van een aantal cruciale functies voor de inwoners van de gemeente en het behoud van werkgelegenheid op haar grondgebied.
94. Zij heeft begrip voor de fusie. Zij heeft echter geen begrip voor de voorgenomen herschikking van zorg in de regio. Volgens de gemeente Woerden dient de voorgenomen fusie vooral het belang van de locatie Utrecht van StAZ.
95. Zij meldt dat zij vele pogingen heeft ondernomen om de klinische functies, SEH, IC en verloskunde in Woerden te behouden maar, mede gezien de weigering van de Raad van Bestuur ZHZ om haar als formeel stakeholder te erkennen, nooit een serieuze gesprekspartner is geweest in het proces. Zij heeft de indruk dat haar input niet serieus is genomen door de Raad van Bestuur van ZHZ.
96. Volgens de gemeente Woerden is zij door de Raad van Bestuur van ZHZ altijd achteraf geïnformeerd, nadat de besluitvorming door ZHZ al had plaatsgevonden. De gemeente Woerden stelt niet betrokken te zijn geweest bij het onderzoek naar de verschillende scenario's omtrent de verdeling van zorg en de uitwerking van het uiteindelijk gekozen scenario G. Volgens de gemeente heeft de Raad van Bestuur van ZHZ haar geen informatie verstrekt over de onderbouwing van de verschillende scenario's waardoor zij niet in staat was om haar oordeel over de verschillende scenario's te kunnen geven.
97. De gemeente Woerden verzoekt de NZa om de Raad van Bestuur van ZHZ te dwingen tot erkenning van de gemeente Woerden als een formele stakeholder en in die hoedanigheid gezamenlijk te willen bewerkstelligen dat een aantal cruciale voorzieningen in Woerden overeind blijft.
98. Tot slot merkt de gemeente Woerden op dat deze casus een les moet zijn voor de wetgever dat dit soort belangrijke besluiten niet genomen moeten kunnen worden zonder gemeenten daarbij een formele rol toe te kennen. Dat past volgens haar niet in een tijd waarin gemeenten in toenemende mate grote verantwoordelijkheden hebben voor hun inwoners.

Beoordeling betrokkenheid van de adherentiegemeenten, met name Gemeente WoerdenKenmerk
118295/206078Pagina
16 van 21*Het begrip stakeholder*

99. Uit de hierboven weergegeven feiten blijkt dat tussen de adherentiegemeenten, met name de gemeente Woerden, en de Raad van Bestuur van ZHZ een meningsverschil bestond over de rol en betrokkenheid van de gemeenten bij de voorbereiding van de voorgenomen fusie. Meer specifiek betreft het de vraag of de gemeenten al dan niet "stakeholder" zijn bij de voorgenomen fusie en de uitleg van het stakeholdersbegrip. De adherentiegemeenten, met name gemeente Woerden, en ZHZ lijken het stakeholdersbegrip verschillende betekenissen toe te kennen. Gezien de prominente rol die dit begrip in de correspondentie tussen de gemeente Woerden en de Raad van Bestuur van ZHZ heeft gespeeld acht de NZa het opportuun om dit begrip toe te lichten.
100. Het begrip stakeholder wordt in de Wmg niet gedefinieerd. Artikel 49b, tweede lid en 49c, tweede lid onder a en b, van de Wmg verplichten de zorgaanbieder om de relevante partijen bij de voorbereiding van de concentratie te betrekken. In de voornoemde bepalingen worden personeel, cliënten en andere betrokkenen genoemd. In de parlementaire geschiedenis worden personeel, cliënten en andere betrokkenen tezamen als stakeholders aangeduid.⁴ Het begrip 'stakeholder' is dus bedoeld als een verzamelnaam voor diegenen die door zorgaanbieders die een concentratie tot stand willen brengen zorgvuldig in het concentratieproces moeten worden betrokken.
101. Blijkens de parlementaire geschiedenis zijn lokale overheden onder bepaalde omstandigheden als betrokkenen in de zin van artikel 49 b, tweede lid, van de Wmg te beschouwen.⁵ Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld als betrokkenen aan te merken indien het een concentratievoornemen betreft van een streekziekenhuis in hun regio.
102. In het licht van het voorgaande beschouwt de NZa de gemeenten in het adherentiegebied van ZHZ als betrokkenen in de zin van artikel 49b, tweede lid en 49c, tweede lid onder a en b, van de Wmg, dus als stakeholder.

⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 33 253, nr. 3 p. 14

⁵ Handelingen II, 2012-2013, nr. 58, item 9, pag. 50-51; Handelingen I, 2012-2013, nr. 9, item 9, p. 43.

*De rol en betrokkenheid van de stakeholder***Kenmerk**
118295/206078**Pagina**
17 van 21

103. De rol die de wetgever aan de verschillende stakeholders heeft toebedeeld is dezelfde, namelijk een adviserende rol bij de besluitvorming over de concentratie. De bepalingen in de Wmg die betrekking hebben op de zorgspecifieke fusietoets geven de stakeholders, anders dan de correspondentie tussen de gemeente Woerden en ZHZ lijkt te suggereren, geen instemmingsrecht over de concentratieplannen van de zorgaanbieders. Noch strekken de verplichtingen uit de Wmg voor de zorgaanbieders de stakeholders bij de voorbereiding van de concentratie te betrekken, anders dan bijvoorbeeld gemeente Woerden wenst te zien, dusdanig ver dat zij gedurende het proces bij de uitwerking van de plannen en de onderzoeken naar de verschillende scenario's betrokken moeten worden. Dat wil zeggen: de adviserende rol die de wetgever aan de stakeholders heeft toebedeeld, geeft hen niet het recht om samen met de zorgaanbieders aan de bestuurstafel te zitten waarop de fusieplannen ontwikkeld worden.
104. Het zijn de zorgaanbieders zelf die de concentratieplannen maken en niet de stakeholders. Zodra deze plannen voldoende concreet zijn en gereed zijn ter besluitvorming moeten de zorgaanbieders de stakeholders daarover tijdig en op begrijpelijke wijze informeren zodat de stakeholders hun adviserende rol kunnen vervullen.
105. Anders dan de rol die de wetgever aan de verschillende stakeholders heeft toebedeeld, die als gezegd voor alle stakeholders gelijk is (het geven van niet-bindend advies), verschilt de wijze waarop zij worden betrokken bij het concentratieproces tussen enerzijds de cliënten en het personeel en anderzijds de andere stakeholders. Zoals in randnummer 60 is weergegeven, is wat betreft de wijze waarop de cliënten en het personeel bij de voorbereiding van de concentratie moeten worden betrokken de procedure in de Wmcz respectievelijk de Wet op de ondernemingsraden leidend. De wijze waarop de overige stakeholders zoals gemeenten door de zorgaanbieders in het proces moeten worden betrokken is echter vormvrij. Dat wil zeggen: binnen het toetsingskader zoals weergegeven in randnummer 59 staat het de zorgaanbieders vrij om zelf te bepalen hoe zij de overige stakeholders als gemeenten bij de voorbereiding van de concentratie betrekken.

Beoordeling

106. De NZa is van oordeel dat de wijze waarop ZHZ de gemeenten heeft betrokken bij de voorbereiding van de concentratie voldoet aan het in randnummer 59 beschreven toetsingskader. Daartoe is het volgende redengevend.
107. Blijkens het door partijen overgelegde overzicht van contactmomenten is de voorgenomen fusie een regulier gespreksonderwerp geweest tussen de gemeente Woerden en ZHZ.

Reeds in mei 2014 heeft ZHZ de gemeente Woerden tijdens een presentatie aan de gemeenteraad geïnformeerd over de toentertijd bestaande voorgenomen plannen. Daarin heeft ZHZ, onder meer, de redenen voor de fusie, het uitgewerkte scenario G en de betekenis daarvan voor het zorgaanbod in de regio, namelijk het verdwijnen van de klinische zorg, IC, SEH en de geboortezorg uit Woerden toegelicht. Ook de overige adherentiegemeenten hebben in de zomer en begin najaar van 2014 presentaties van gelijke strekking gekregen. Desgevraagd hebben de adherentiegemeenten bij monde van de burgemeester van de gemeente Woerden en de heer De Regt, de wethouder van de Gemeente Oudewater die tevens het aanspreekpunt was voor de overige adherentiegemeenten, bevestigd dat zij reeds in mei en juni 2014 door ZHZ zijn geïnformeerd over de inhoud van scenario G en de betekenis daarvan voor het zorgaanbod in de regio.

Kenmerk
118295/206078
Pagina
18 van 21

108. In aanloop naar de besluitvorming op 6 februari 2015 hebben partijen hun plannen nader geconcretiseerd en door hen voorgenomen plannen in de bijeenkomsten van 2 december 2014 en 27 januari 2015 nader toegelicht. Tijdens deze bijeenkomsten hebben ZHZ, StAZ en het stafbestuur van ZHZ inzicht gegeven in de redenen voor de fusie en scenario G, de voorgenomen veranderingen in het zorgaanbod in de regio (dat wil zeggen de overheveling van de klinische zorg en verloskunde in Woerden naar de locaties van StAZ, de sluiting van de SEH en IC in Woerden en de zorg die in Woerden blijft), het integratieproces (zowel organisatorische integratie als lateraliseringsproces) en het besluitvormingsproces.
109. Tijdens deze bijeenkomsten en gedurende het proces hebben de gemeenten hun oordelen en aanbevelingen omtrent de voorgenomen fusieplannen kenbaar kunnen maken aan de Raad van Bestuur van ZHZ. Deze oordelen en aanbevelingen waren met name gericht op het behoud van de functies van ZHZ in Woerden zoals de klinische zorg, geboortezorg en SEH, zoals ook blijkt uit de brief van 4 maart 2015 van de gemeente Woerden aan de NZa en de zienswijze van de gemeente Woerden, zoals opgenomen in de aanvraag van partijen. In die zin kwamen de oordelen en aanbevelingen van de gemeenten nagenoeg geheel overeen met het advies van de cliëntenraad, namelijk scenario H.
110. In het fusiebesluit is de Raad van Bestuur van ZHZ gemotiveerd ingegaan op de redenen waarom niet voor scenario H gekozen is, en gezien de in de vorige alinea opgemerkte grote overeenkomsten tussen de oordelen en aanbevelingen van gemeenten en scenario H, daarmee ook op de oordelen en aanbevelingen van de gemeenten. De Raad van Bestuur van ZHZ heeft, onder andere, toegelicht dat scenario H niet haalbaar is en beargumenteerd dat scenario H vanuit kwaliteits-, betaalbaarheids- en toegankelijkheidsoogpunt niet toekomstbestendig is. Tevens geeft de Raad van Bestuur van ZHZ aan dat scenario H niet kan rekenen op de steun van StAZ en ook om die reden niet haalbaar is.
111. De Raad van Bestuur van ZHZ heeft zijn fusiebesluit op 11 februari 2015 telefonisch en op 17 februari 2015 mondeling toegelicht aan de betreffende wethouders van de adherentiegemeenten.

112. Tevens hebben de oordelen en aanbevelingen van de gemeenten ertoe geleid dat er op 11 juni 2015, op initiatief van wethouder De Regt, een convenant is gesloten tussen de adherentiegemeenten en Raad van Bestuur van ZHZ (zie randnummer 91).

Kenmerk
118295/206078
Pagina
19 van 21

113. Gelet op de hiervoor beschreven gang van zaken is de NZa tot het oordeel gekomen dat de Raad van Bestuur van ZHZ de adherentiegemeenten ruim van tevoren heeft geïnformeerd over de voorgenomen plannen en daarbij gedurende het proces vanaf mei 2014 tot aan het definitieve besluit voldoende informatie heeft verstrekt zodat de adherentiegemeenten hun oordelen en aanbevelingen konden geven omtrent de concentratie.

114. Tevens is de NZa van oordeel dat de Raad van Bestuur van ZHZ de oordelen en aanbevelingen van de adherentiegemeenten serieus heeft afgewogen in zijn besluitvorming over de concentratie. Dat blijkt, onder andere, uit het feit dat de Raad van Bestuur van ZHZ uitgebreid heeft gemotiveerd waarom hij scenario H, dat grotendeels overeenkwam met de oordelen en aanbevelingen van de adherentiegemeenten en met name de gemeente Woerden, niet heeft gekozen en uit het feit dat de adherentiegemeenten en de Raad van Bestuur van ZHZ een convenant hebben gesloten dat deels zijn grondslag vindt in de oordelen en aanbevelingen die de adherentiegemeenten geuit hebben gedurende het proces in aanloop naar de besluitvorming door de Raad van Bestuur van ZHZ op 6 februari 2015.

115. Volledigheidshalve merkt de NZa op dat het feit dat er gedurende het proces spraakverwarring is ontstaan tussen met name de gemeente Woerden en ZHZ over het feit dat ZHZ de gemeente Woerden niet als "stakeholder" heeft beschouwd maar, ook naar zeggen van de gemeente Woerden, als een "andere betrokkene", niet tot een ander oordeel kan leiden. Dit verschil van inzicht vindt zijn oorsprong in de verwarring over de betekenis van dit begrip in het kader van de zorgspecifieke fusietoets. Zoals hierboven uitgebreid is toegelicht is de gemeente Woerden in het kader van de zorgspecifieke fusietoets een stakeholder en in die hoedanigheid heeft de gemeente Woerden enkel een adviserende rol. De gemeente Woerden heeft geen instemmingsrecht met betrekking tot de fusieplannen van ZHZ. Noch heeft de gemeente het recht om samen met partijen aan de bestuurstafel te zitten bij de ontwikkeling van deze plannen en de uitwerking van scenario G. Gelet op de in randnummers 107 tot en met 112 beschreven gang van zaken, is de NZa van oordeel dat ZHZ de gemeente Woerden in staat heeft gesteld haar adviserende rol in overeenstemming met de wettelijke vereisten te kunnen vervullen.

116. Concluderend: beziet men de wijze waarop ZHZ de adherentiegemeenten bij de voorbereiding van de concentratie heeft betrokken in zijn geheel, is de NZa van oordeel dat dit proces zorgvuldig en in overeenstemming met de in randnummers 15 tot en met 21 weergegeven wettelijke kaders is verlopen.

B. Cruciale zorg

117. StAZ en ZHZ leveren beiden spoedeisende hulp en acute verloskunde.

118. Uit de bij de melding overgelegde gegevens blijkt dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de spoedeisende hulp en acute verloskunde die ZHZ levert in Woerden verplaatst zal worden naar de locaties van het StAZ in Utrecht en Nieuwegein. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde gegevens blijkt eveneens dat de beschikbaarheid en continuïteit van spoedeisende hulp en acute verloskunde hierdoor niet in gevaar komen.
119. StAZ en ZHZ bieden beiden crisis-GGZ aan. Uit de bij de melding overgelegde gegevens blijkt dat, als gevolg van de voorgenomen concentratie, er geen veranderingen zullen plaatsvinden in de organisatie en verlening van de crisis-GGZ die partijen aanbieden.

Kenmerk
118295/206078

Pagina
20 van 21

C. Inzicht in de verwachte effecten van de concentratie

120. De bij de melding ter beschikking gestelde gegevens bieden voldoende inzicht in de verwachte effecten van de beoogde concentratie, zoals opgesomd in artikel 49b, tweede en derde lid van de Wmg:
- de doelstellingen van de concentratie;
 - de redenen voor concentratie;
 - de structuur van de beoogde organisatie van de zorgaanbieder of zorgaanbieders;
 - de financiële gevolgen van de concentratie;
 - de gevolgen van de concentratie voor de zorgverlening aan de cliënt;
 - de risico's van de concentratie voor de kwaliteit en bereikbaarheid van de zorg en de wijze waarop deze risico's worden ondervangen;
 - de wijze waarop overleg is gepleegd met betrokkenen over het voornemen om een concentratie tot stand te brengen en de wijze waarop met de inbreng van betrokkenen is omgegaan;
 - de wijze waarop en het tijdsbestek waarbinnen de concentratie zal worden gerealiseerd.

Conclusie

121. Na onderzoek van deze melding concludeert de NZa dat:
- a. cliënten, personeel en andere betrokkenen op een zorgvuldige wijze zijn betrokken bij de voorbereiding van de concentratie, waarbij zij in ieder geval tijdig en op begrijpelijke wijze op de hoogte zijn gebracht van de inhoud van de concentratieplannen en de manier waarop oordelen of aanbevelingen hierover kenbaar kunnen worden gemaakt;
 - b. het oordeel en de aanbevelingen van cliënten, personeel en andere betrokkenen overtuigend en beargumenteerd zijn meegewogen in de besluitvorming tot concentratie;
 - c. als gevolg van de concentratie de continuïteit van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vormen van zorg als bedoeld in artikel 56a, eerste lid, van de Wmg niet in gevaar komt;
 - d. de melding tot concentratie van partijen voldoende inzicht biedt in de verwachte effecten van de beoogde concentratie aan de hand van de eisen, bedoeld in artikel 49b, tweede en derde lid van de Wmg.

122. Gelet op het bovenstaande verleent de NZa goedkeuring aan het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft.

Kenmerk
118295/206078

Pagina
21 van 21

Datum: 6 oktober 2015

De Nederlandse Zorgautoriteit,

drs. R.J.P. Jansen
lid Raad van Bestuur

Ingevolge artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) juncto artikel 7:1 lid 1 Awb kan een belanghebbende binnen zes weken na de datum van verzending van dit besluit een bezwaarschrift, per post of per fax (dus niet via e-mail), indienen bij de Nederlandse Zorgautoriteit, unit Juridische Zaken, Postbus 3017, 3502 GA Utrecht. In de linkerbovenhoek van de envelop vermeldt u: Bezwaarschrift. Het bezwaar moet volgens artikel 6:5 lid 1 Awb schriftelijk en ondertekend worden ingediend en moet ten minste de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt en de gronden van het bezwaar. Wij verzoeken u een kopie van het bestreden besluit bij te voegen.