

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2416

Datum uitspraak

29 april 2026

Inhoudsindicatie

Bij brief van 25 oktober 2022 heeft de raad van bestuur van het Universitair Medisch Centrum Rotterdam aan [partij] medegedeeld dat haar lidmaatschap van de cliëntenraad van het Erasmus MC per direct is beëindigd door haar benoeming in te trekken. Een cliëntenraad is een op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz) ingesteld orgaan van de instelling dat de belangen van de patiënten in die instelling behartigt. Ook het Erasmus MC heeft een cliëntenraad. [partij] was lid van deze cliëntenraad. De raad van bestuur heeft op 5 oktober 2022 een brief ontvangen van de cliëntenraad waarin is aangegeven dat een meerderheid van de leden het vertrouwen in [partij] heeft opgezegd, omdat zij zich niet houdt aan afspraken zoals die binnen de cliëntenraad zijn gemaakt en gelden. Bovendien heeft de cliëntenraad berichten ontvangen met kritiek op het optreden van [partij] als vertegenwoordiger van de cliëntenraad. De cliëntenraad heeft de raad van bestuur verzocht om de benoeming van [partij] met onmiddellijke ingang in te trekken op grond van artikel 5, eerste lid, van het huishoudelijk reglement.

Volledige tekst

202502201/1/A2.

Datum uitspraak: 29 april 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van bestuur van het Universitair Medisch Centrum Rotterdam,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 maart 2025 in zaak nr. 24/449 in het geding tussen:

de raad van bestuur

en

[partij]

Procesverloop

Bij brief van 25 oktober 2022 heeft de raad van bestuur aan [partij] medegedeeld dat haar lidmaatschap van de cliëntenraad van het Erasmus MC per direct is beëindigd door haar benoeming in te trekken.

Bij uitspraak van 17 november 2023, zaak nr. 23/4802, heeft de rechtbank het beroep van [partij] gegrond verklaard, het met een besluit gelijk te stellen, niet tijdig nemen van een besluit vernietigd en de raad van bestuur opgedragen alsnog een besluit op het bezwaar van [partij] van 6 februari 2023 te nemen.

Bij besluit van 1 december 2023 heeft de raad van bestuur, ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank van 17 november 2023, het door [partij] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 7 maart 2025 heeft de rechtbank het door [partij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en bepaald dat de raad van bestuur een nieuw besluit moet nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de raad van bestuur hoger beroep ingesteld.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 22 mei 2025 heeft de raad van bestuur, ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank van 7 maart 2025, opnieuw beslist op het bezwaar van [partij] en dat bezwaar ongegrond verklaard.

[partij] heeft een zienswijze gegeven en nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 januari 2026, waar de raad van bestuur, vertegenwoordigd door mr. R.E. Tak en mr. T. van Malssen, advocaten in Arnhem, en [persoon A] en [partij], vergezeld door [persoon B], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.
2. Een cliëntenraad is een op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz) ingesteld orgaan van de instelling dat de belangen van de patiënten in die instelling behartigt. Ook het Erasmus MC heeft een cliëntenraad. [partij] was lid van deze cliëntenraad.
3. De raad van bestuur heeft op 5 oktober 2022 een brief ontvangen van de cliëntenraad waarin is aangegeven dat een meerderheid van de leden het vertrouwen in [partij] heeft opgezegd, omdat zij zich niet houdt aan afspraken zoals die binnen de cliëntenraad zijn

gemaakt en gelden. Bovendien heeft de cliëntenraad berichten ontvangen met kritiek op het optreden van [partij] als vertegenwoordiger van de cliëntenraad. De cliëntenraad heeft de raad van bestuur verzocht om de benoeming van [partij] met onmiddellijke ingang in te trekken op grond van artikel 5, eerste lid, van het huishoudelijk reglement.

4. Daarop heeft de raad van bestuur in de brief van 25 oktober 2022 aan [partij] laten weten dat haar lidmaatschap van de cliëntenraad per direct beëindigd wordt.

Besluitvorming

5. Aan het besluit van 1 december 2023, waarbij het bezwaar van [partij] niet-ontvankelijk is verklaard, heeft de raad van bestuur ten grondslag gelegd dat de brief van 25 oktober 2022 geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen beroep en dus bezwaar openstaat. De raad van bestuur heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de intrekking van de benoeming niet is gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag, maar is genomen op basis van het huishoudelijk reglement van de cliëntenraad.

Uitspraak van de rechtbank

6. De rechtbank heeft geoordeeld dat als de raad van bestuur de bevoegdheid tot het beëindigen van het lidmaatschap van leden van de cliëntenraad ontleent aan de medezeggenschapsregeling, deze bevoegdheid dan volgt uit artikel 3, eerste en tweede lid, van de Wmcz. Als de bevoegdheid wordt ontleend aan het huishoudelijk reglement, dan volgt de bevoegdheid uit artikel 5, eerste lid, van de Wmcz. Volgens de rechtbank is daarmee sprake van een rechtshandeling die hoe dan ook gebaseerd is op een publiekrechtelijke grondslag, namelijk de Wmcz.

7. De brief van 25 oktober 2022 is daarom een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb waartegen beroep openstaat en bezwaar kon worden gemaakt. De raad van bestuur heeft het bezwaar daarom ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Hoger beroep

8. De raad van bestuur betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de beslissing om het lidmaatschap van [partij] te beëindigen een besluit in de zin van de Awb is. Volgens de raad van bestuur is de beslissing geen publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 5, eerste lid, van de Wmcz richt zich uitdrukkelijk tot cliëntenraden om hun werkwijze te regelen in een huishoudelijk reglement, en niet tot raden van bestuur. Het huishoudelijk reglement is beoogd als interne regeling en voorziet niet in een grondslag om naar buiten werkende regels vast te stellen. Daarmee bevat artikel 5, eerste lid, van de Wmcz geen grondslag om verbindende regels vast te stellen en vormt het huishoudelijk reglement ook niet een wettelijke grondslag voor de raad van bestuur om appellabele besluiten te nemen.

Artikel 3, tweede en derde lid, van de Wmcz biedt ook geen wettelijke grondslag voor een raad van bestuur van een instelling om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Met artikel 3 van de Wmcz geeft de wetgever instellingen enkel de opdracht om in overleg met de cliëntenraad een aantal afspraken neer te leggen in een medezeggenschapsregeling. De raad van bestuur betoogt dat met deze bepaling niet is beoogd een grondslag te creëren voor de raad van bestuur om algemeen verbindende voorschriften op te stellen waarmee zij de rechtspositie van leden van de cliëntenraad kan wijzigen. In het voorliggende geval heeft de cliëntenraad geconstateerd dat de samenwerking tussen haar en [partij] niet langer houdbaar was en daarom besloten de samenwerking te beëindigen. Het besluit lag niet bij de

raad van bestuur. Er is geen sprake geweest van een bestuursrechtelijk besluit of enige andere vorm van publiekrechtelijk handelen.

Beoordeling van het hoger beroep

8.1. Uit artikel 1:3, eerste lid, van de Awb volgt dat er alleen sprake is van een besluit als een bestuursorgaan publiekrechtelijk handelt. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat een rechtshandeling publiekrechtelijk is als zij gebaseerd is op een publiekrechtelijke grondslag (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3868](#)). Daarvoor is in de regel nodig dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het verrichten van die handeling ontleent aan een specifiek wettelijk voorschrift.

8.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de raad van bestuur de bevoegdheid tot het beëindigen van het lidmaatschap van leden van de cliëntenraad ontleent aan artikel 3 dan wel artikel 5 van de Wmcz.

In artikel 3, tweede lid, van de Wmcz is weliswaar bepaald dat er een medezeggenschapsregeling tot stand moet komen, maar daarin wordt geen regelgevende bevoegdheid aan de raad van bestuur gegeven. Deze regeling is bedoeld als een samenwerkingsovereenkomst met betrekking tot de werkrelatie tussen de cliëntenraad en de instelling, waarin zij samenwerkingsafspraken vastleggen (Kamerstukken II 2017/18, 34 858, nr. 3, p. 16). De medezeggenschapsregeling is daarom geen wettelijk voorschrift dat de grondslag biedt voor het toekennen van bestuursbevoegdheden aan de raad van bestuur.

Ook artikel 5, eerste lid, van de Wmcz bevat evenmin een grondslag voor de raad van bestuur om verbindende regels vast te stellen. In dit artikel is bepaald dat de cliëntenraad een huishoudelijk reglement opstelt, waarin zij haar interne zaken vastlegt (Kamerstukken II 2017/18, 34 858, nr. 3, p. 16). Het huishoudelijk reglement kan dus niet als publiekrechtelijke grondslag dienen voor de raad van bestuur om besluiten in de zin van de Awb te nemen. Omdat een publiekrechtelijke grondslag in de Wmcz ontbreekt, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de brief van 25 oktober 2022 een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Dat, zoals [partij] op zitting naar voren heeft gebracht, in de met haar gesloten gastvrijheidsovereenkomst een rechtsmiddelenclausule is opgenomen, doet niet af aan het oordeel dat tegen de brief van 25 oktober 2022 geen bezwaar openstond, aangezien deze brief geen besluit behelst.

8.3. In zeer bijzondere gevallen kan een beslissing van een bestuursorgaan die wordt genomen in het kader van een aan dat bestuursorgaan toegekende publieke taak die niet op een specifieke bevoegdheidstoekennende publiekrechtelijke grondslag berust, toch als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 14 september 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:2592](#))). Dat sprake is van een zeer bijzonder geval is gesteld noch gebleken.

8.4. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend dat de raad van bestuur het door [partij] daartegen gemaakte bezwaar terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog slaagt.

Conclusie

9. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling zal de uitspraak van de rechtbank vernietigen. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [partij] tegen het besluit van 1 december 2023 alsnog ongegrond verklaren. Bij besluit van 22 mei

2025 heeft de raad van bestuur gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door [partij] gemaakte bezwaar. Nu dit besluit is genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, is door de vernietiging van die uitspraak de grondslag aan dat besluit komen te ontvallen, zodat het reeds daarom dient te worden vernietigd. Dit betekent dat de Afdeling niet toekomt aan de inhoudelijke behandeling van de beroepsgronden van [partij] tegen dit besluit.

10. De raad van bestuur hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 maart 2025 in zaak nr. 24/449;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. vernietigt het besluit van 22 mei 2025, met het kenmerk RvB 500506/RC-0010244.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijsdijk, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Rijsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 april 2026

705-1180

BIJLAGE - Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

[...]

Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018

Artikel 3

1. Een instelling stelt een cliëntenraad in die binnen het kader van de doelstellingen van de instelling in het bijzonder de gemeenschappelijke belangen van de betrokken cliënten behartigt, indien:

[...]

2. De instelling regelt na overleg met de cliëntenraad of, indien er geen cliëntenraad is ingesteld of deze niet functioneert, na overleg met een representatief te achten delegatie van cliënten of hun vertegenwoordigers dan wel met een representatief te achten organisatie van cliënten, in een medezeggenschapsregeling schriftelijk het aantal leden van een cliëntenraad,

de wijze van benoeming en ontslag, welke personen tot lid kunnen worden benoemd en de zittingsduur van de leden. Deze regeling is zodanig dat een cliëntenraad redelijkerwijze representatief kan worden geacht voor de betrokken cliënten en redelijkerwijze in staat kan worden geacht hun gemeenschappelijke belangen te behartigen.

[...]

Artikel 5

1. De cliëntenraad regelt zijn werkwijze, met inbegrip van zijn vertegenwoordiging in en buiten rechte, in een huishoudelijk reglement.

[...]