

Algemene Raad-oplegging gele kaart

BESLISSING

van de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten inzake het bezwaar van

X te A,
vertegenwoordigd door de heer mr. Y,

gericht tegen de beslissing van de Algemene Raad van 1 juni 2011 waarmee aan X (hierna:belanghebbende) een zogenoemde gele kaart is opgelegd, inhoudende een tweede waarschuwing met rechtsgevolg en een heraudit op eigen kosten.

Verloop van de procedure

1. Bij brief van 17 mei 2011 bericht de Algemene Raad belanghebbende op grond van een uitgevoerde audit voornemens te zijn een sanctie op te leggen in de vorm van een tweede waarschuwing met rechtsgevolg en een heraudit op onderdeel 2 van de audit, te weten de deelnemersenquête.
2. Bij aangetekende brief van 30 mei 2011 met bijlage maakt belanghebbende zijn zienswijze kenbaar ter zake van de voorgenomen beslissing van de Algemene Raad van 17 mei 2011.
3. Bij brief van 1 juni 2011 bericht de Algemene Raad belanghebbende dat het bezwaar geen aanleiding geeft tot een wijziging van het standpunt van de Algemene Raad en legt belanghebbende een zogenoemde gele kaart op.
4. Bij brief van 4 juli 2011 tekent belanghebbende bezwaar aan tegen de beslissing van de Algemene Raad van 1 juni 2011.
5. Bij brief van 6 juli 2011 bevestigt de Algemene Raad belanghebbende de ontvangst van het bezwaarschrift van 4 juli 2011 en nodigt deze uit voor een hoorzitting op 5 september 2011 en vermeldt tijd en plaats van de hoorzitting.
6. Bij e-mailbericht van 13 juli 2011 geeft belanghebbende aan gehoord te willen worden.
7. Bij e-mailbericht van 19 juli 2011 bevestigt de Algemene Raad belanghebbende de ontvangst van het e-mailbericht van 13 juli 2011.
8. Bij brief van 9 augustus 2011 bericht de Algemene Raad belanghebbende over datum en

tijdstip van de hoorzitting.

9. Ter zitting verschijnen voor belanghebbende de heer mr. Y, directeur, en mevrouw Z, cursusmanager bij belanghebbende.

Standpunt van de Algemene Raad

10. Met de erkenning van belanghebbende als opleidingsinstelling is belanghebbende in het bezit gesteld van het Dossier Erkende Opleidingsinstellingen Voortgezette Stagiaire Opleiding en Permanente Opleiding Advocatuur.

Belanghebbende heeft in 2008 de eerste audit doorlopen en heeft toen geen bezwaren geuit over de door Cedeo uitgevoerde Audit VSO/PO.

Geconstateerd is dat belanghebbende onvoldoende heeft gescoord op het onderdeel “deelnemersenquête”. Belanghebbende keert zich tegen de procedure van de audit VSO/PO als zodanig. Dit is een algemeen geldende regeling, van toepassing op alle erkende opleidingsinstellingen.

Standpunt van belanghebbende

11. Er bestaat geen feitelijke grondslag voor de beslissing tot het opleggen van een gele kaart, althans is die willekeurig, omdat de uitkomsten subjectief zijn. De beslissing kon niet in redelijkheid worden genomen.

De deelnemersenquête kan nooit tot een objectieve en betrouwbare uitkomst leiden. De steekproef is niet representatief. De geënquêteerden vormen geen homogene onderzoeksdoelgroep. Belanghebbende wenst een contra-expertise.

Beoordeling van het bezwaar

Ontvankelijkheid

12. Ingevolge het bepaalde in artikel 1:3, tweede lid Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het besluit van de Algemene Raad van 1 juni 2011 aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

13. Nu met het besluit van de Algemene Raad van 1 juni 2011 de belangen van belanghebbende rechtstreeks zijn betrokken is belanghebbende aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb.

14. De Algemene Raad stelt vast dat belanghebbende ontvankelijk is, nu het bezwaarschrift van 4 juli 2011 conform de artikelen 6:7, 6:8, eerste lid en 6:9 Awb is ingediend binnen zes weken na de verzending van het bestreden besluit van 1 juni 2011.

Ten gronde

Toepasselijke regelgeving

15. In het 'Besluit Erkennen Opleidingsinstellingen Voortgezette Stagiaire Opleiding en Permanente Opleiding Advocatuur 2010' (hierna: Besluit) zijn de voorwaarden als bedoeld

in artikel 11a Stageverordening 2005 en in artikel 6 Regeling vakbekwaamheid neergelegd. Zowel het Besluit, de Procedure Cursusorganisatie VSO en PO Advocatuur 2010 als de Procedure Sancties VSO en PO Advocatuur 2010 zijn naar alle erkende opleidingsinstellingen gezonden en stonden – ten tijde van het van kracht worden van de regelgeving vakbekwaamheid – op de website van de Nederlandse Orde van Advocaten (www.advocatenorde.nl). Het Besluit is per 1 januari 2010 in werking getreden en is van toepassing op cursussen die in 2010 en de daarop volgende jaren plaatsvinden.

Inhoudelijk

16. De Algemene Raad constateert dat de door belanghebbende in diens bezwaarschrift van 4 juli 2011 verwoorde argumenten zijn te herleiden tot de door de Algemene Raad gehanteerde systematiek om de kwaliteit te monitoren van door de Orde erkende instellingen.

17. Ergo, belanghebbende stelt via zijn bezwaar, gericht tegen de beslissing van 1 juni 2011, de rechtmatigheid ter discussie van het in het door de Algemene Raad vastgestelde beleid als neergelegd in de Procedure Audit VSO en PO Advocatuur, paragraaf 3.2, hierna: de Procedure.

18. Ter zake van het gestelde in de Procedure overweegt de Algemene Raad het volgende. De Procedure is aan te merken als een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid Awb, waaraan een bestuursorgaan in hoge mate is gebonden. Exceptieve toetsing van beleid kan slechts dan leiden tot het oordeel dat bedoeld beleid onrechtmatig is als zou blijken dat het beleid in strijd is met een wettelijk voorschrift of een verdrag of wel op gespannen voet staat met een beginsel van behoorlijk bestuur. De Algemene Raad constateert dat belanghebbende niet aannemelijk heeft gemaakt dat het beleid als neergelegd in de Procedure als onrechtmatig dient te worden aangemerkt.

19. Vervolgens gaat de Algemene Raad hierna inhoudelijk nader in op het bezwaar.

20. Belanghebbende is reeds geruime tijd bekend met de door de Algemene Raad gehanteerde methoden ter controle van de kwaliteit van opleidingen, zulks ten behoeve van de kwaliteit van de advocatuur en daarmee de rechtzoekenden, resulterend in een goede rechtsbedeling in het algemeen.

21. Belanghebbende is als Q sinds 1 januari 1996 erkend als opleidingsinstelling. Met de wijziging van de naam in X is de erkenning overgegaan naar de rechtsopvolger van Q.

22. Per 1 september 2005 is het 'Besluit Erkennen Opleidingsinstellingen Voortgezette Stagiaire Opleiding en Permanente Opleiding Advocatuur 2005' werking getreden. In dit Besluit zijn de voorwaarden als bedoeld in artikel 11a Stageverordening 1988 en in artikel 4 VPO neergelegd. Zowel het Besluit, de Procedure Cursusorganisatie VSO en PO

Advocatuur 2005 als de Procedure Sancties VSO en PO Advocatuur 2005 zijn naar alle erkende opleidingsinstellingen gezonden en stonden – ten tijde van het van kracht worden van de regelgeving – op de website van de Nederlandse Orde van Advocaten (www.advocatenorde.nl).

De wijziging van de Stageverordening 1988 per 1 januari 2007, alsmede de wijziging van de VPO per 1 juli 2005 hebben geen gevolgen gehad voor de hiervoor genoemde uitvoeringsregelingen. Met deze nieuwe regelgeving is ook de audit geïntroduceerd. De opleidingsinstellingen zijn hierover reeds in 2004 geïnformeerd.

23. Naar aanleiding van de in 2008 uitgevoerde audit is belanghebbende bij brief van 15 april 2008 een eerste waarschuwing opgelegd in verband met het niet voldoen aan onderdeel 1 (controle cursusdocumenten) van de audit.

Ook uit dien hoofde is belanghebbende derhalve bekend met de procedure en de door de Orde gehanteerde systematiek.

24. Cedeo - een onderdeel van Lloyd's Register Nederland B.V.- kan worden aangemerkt als een gerenommeerd instituut, belast met het uitvoeren van de audit. Cedeo voert voor de Algemene Raad op identieke wijze bij 264 erkende opleidingsinstellingen audits uit conform de aan die instellingen bekende Procedure Audit VSO en PO Advocatuur 2010.

25. Op verzoek van Cedeo verstrekt de Algemene Raad aan Cedeo (maximaal) vijf opleidingen aan de hand waarvan Cedeo zich tot het opleidingsinstituut wendt voor verdere gegevens ten behoeve van de audit.

26. De Algemene Raad selecteert steekproefsgewijs een aantal recente cursussen. Zo veel mogelijk wordt vermeden cursussen aan te leveren die gedurende het eerste jaar na een audit zijn gegeven, omdat gedurende die termijn een opleidingsinstelling in de gelegenheid dient te zijn verbeterpunten door te voeren. Ook direct na dat jaar gegeven cursussen worden - als er voldoende aanbod van cursussen is- niet snel in een audit betrokken, daar het vaak moeilijk voor deelnemers zal zijn om zich nog een goed oordeel te vormen over die cursussen. In casu zijn door de Algemene Raad vijf cursussen geselecteerd die gegeven werden in de periode van 9 september 2010 tot en met 8 oktober 2010.

27. Uit het auditrapport blijkt dat Cedeo tien referenten heeft ondervraagd, verdeeld over vijf cursussen. Dat de uitkomst van de evaluatie direct na afloop van de cursus kan verschillen met die na ongeveer een half jaar is denkbaar en, binnen redelijke marges, acceptabel. Anders dan belanghebbende aanvoert, worden beoordelingen met score 3 (noch tevreden, noch ontevreden) niet meegenomen in de bepaling of voldaan is aan de norm van de deelnemersenquête. Slechts de scores 4 (tevreden) en 5 (zeer tevreden) worden in de audit betrokken.

28. Onderdeel 2 van de audit is de meting van - de facto subjectieve- meningen van

bevroegde cursisten. Alle meetresultaten tezamen leveren een geprofileerde uitkomst op. Daarmee is het maximum aan de gewenste objectivering bereikt. Voor de totstandkoming van de meting gelden de boven aangehaalde regels, welke ten dezen zijn nageleefd.

29. Anders dan belanghebbende blijkbaar doet, maakt de Algemene Raad voor de uit te voeren audit geen onderscheid in “in company” cursussen en cursussen met open inschrijving.

Bepalend voor de Algemene Raad is of de desbetreffende opleidingsinstelling een bepaalde cursus met een gegarandeerd aantal te behalen aantal punten in de markt wil zetten. Deze cursussen vallen in de steekproef.

30. Uit de deelnemersenquête blijkt dat belanghebbende op zeven van de negen onderdelen onvoldoende scoort. Slechts op de onderdelen *voortraject* en *organisatie en administratie* wordt voldoende gescoord. Daarmee lijkt er naar het oordeel van de Algemene Raad geen twijfel mogelijk over het resultaat van onderdeel 2 van de audit.

31. Ten slotte merkt de Algemene Raad op dat erkenning door de Algemene Raad als opleidingsinstelling niet noodzakelijk is voor het geven van cursussen aan advocaten. Kiest een opleidingsinstelling er echter voor zich in de markt plaatsen met het predicaat erkend door de Nederlandse Orde van Advocaten dan dient de instelling zich ook te kunnen meten met de daaraan gekoppelde voorwaarden.

32. Met inachtneming van het bovenstaande concludeert de Algemene Raad dat Cedeo de audit overeenkomstig de belanghebbende bekende en gebruikelijke procedure heeft uitgevoerd waarbij de Algemene Raad niet is gebleken van onregelmatigheden, noch heeft belanghebbende aannemelijk kunnen maken dat met de toepassing van de Procedure er sprake is van gevolgen die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de Procedure te dienen doelen, als bedoeld in artikel 4:84 Awb. Er bestaat voor de Algemene Raad dan ook geen reden aan het verzoek van belanghebbende inzake een contra-expertise tegemoet te komen en handhaaft zijn beslissing van 1 juni 2011.

BESLISSING

De Algemene Raad verklaart het beroep ongegrond en laat de bestreden beslissing in stand.

Aldus gedaan te Den Haag op 19 september 2011 door mr. J.L. Loorbach, in aanwezigheid van mevrouw mr. M.E. Veenboer, griffier.

J.L. Loorbach M.E. Veenboer

algemeen deken griffier

Deze beslissing is verzonden op 19 september 2011

Tegen dit besluit kunnen belanghebbenden binnen zes weken na de datum van verzending beroep instellen bij de Arrondissementsrechtbank te A, sector bestuursrecht.