

## 103628 - toekenning subsidieverzoek

### BESLISSING

van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten inzake het bezwaar van de

vereniging Commissie Meijers,  
gevestigd te Amsterdam,  
vertegenwoordigd door mr. D. Schaap,  
advocaat te Rotterdam,  
(hierna: “belanghebbende”),

gericht tegen het besluit van de algemene raad van 13 maart 2017 (hierna: “besluit”). Met het besluit heeft de algemene raad het schriftelijk verzoek van belanghebbende van 15 december 2016 tot toekenning van een bijdrage van € 10.000,- voor het jaar 2017 afgewezen.

### Procesverloop

1. Bij brief van 13 maart 2017, tevens verzonden per e-mailbericht van dezelfde datum, bericht de algemene raad belanghebbende het subsidieverzoek te hebben afgewezen.
2. Bij (fax)brief van 20 april 2017 maakt belanghebbende bezwaar tegen het besluit op nader aan te vullen gronden.
3. Desgevraagd stuurt de algemene raad belanghebbende bij brief van 4 mei 2017 het aan het besluit ten grondslag liggende dossier en verzoekt belanghebbende om uiterlijk 22 mei 2017 de gronden van bezwaar in te dienen.

4. De algemene raad heeft verschillende keren gevolg gegeven aan het verzoek van belanghebbende tot uitstel van de indiening van de gronden van bezwaar, alsmede tot uitstel van de hoorzitting.
5. Bij (fax)brief van 16 januari 2018 met producties dient belanghebbende de gronden van bezwaar in.
6. Belanghebbende, in aanwezigheid van de vicevoorzitter van belanghebbende, is op 22 januari 2018 namens de algemene raad gehoord door mr. B.J.M. de Leest, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van mr. M.E. Veenboer, griffier.
7. Bij brief van 30 januari 2018 deelt de algemene raad belanghebbende mede dat de beslissing met ten hoogste zes weken wordt verdaagd.

### **Toetsingskader**

8. Artikel 32, eerste lid, van de Advocatenwet bepaalt dat de algemene raad gerechtigd is tot het verrichten van daden van beheer en beschikking met betrekking tot haar vermogen.
9. De Beleidsregel subsidies NOvA, in werking getreden op 1 oktober 2017, is van toepassing op alle subsidierelaties.

### **Het besluit**

10. De algemene raad merkt het verzoek van belanghebbende aan als een subsidieverzoek. De algemene raad beroept zich bij de afwijzing van het subsidieverzoek op het restrictief beleid dat wordt gevoerd met betrekking tot subsidieverlening, waarbij voorop staat dat de te subsidiëren activiteiten te allen tijde moeten vallen binnen de wettelijke taak van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "NOvA"). Voorts toetst de algemene raad een subsidieverzoek aan algemene, materiële en formele criteria. Elk van deze drie categorieën valt uiteen in een drietal subcriteria. De algemene raad stelt vast dat de werkzaamheden van belanghebbende niet vallen binnen de reikwijdte van het toetsingskader.

### **Behandeling van het bezwaar**

11. Hierna wordt eerst stilgestaan bij de functie van het rechtsmiddel bezwaar (a). Dan volgt een korte terugblik op de relatie tussen de NOvA en de Commissie Meijers (b). Voorts wordt gezien of sprake is van een subsidie of van een gift (c) en wordt in de overwegingen ook de Beleidsregel subsidies NOvA betrokken (d) om ten slotte tot de conclusie te komen dat aan een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar niet wordt toegekomen (e).

#### *Functie van het rechtsmiddel bezwaar (a)*

12. De voornaamste functie van het rechtsmiddel bezwaar is om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen. Daartoe wordt met name aandacht besteed aan - eventuele nog niet aangevoerde - individuele omstandigheden van de bezwaarde. Bij dit aspect staat de rechtsbeschermingsfunctie voorop. Een andere functie van het bezwaar is het herstel van gebreken die aan het primaire besluit kleven. Het is deze herstelfunctie die in de heroverweging van het besluit centraal staat. In bezwaar wordt de primaire besluitvorming ex nunc getoetst. Dat betekent dat, anders dan ten tijde van het besluit, in deze heroverweging - voor zover nodig - tevens wordt betrokken de Beleidsregel subsidies NOvA (hierna: "Beleidsregel").

#### *Relatie NOvA - Commissie Meijers (b)*

13. Sinds de oprichting van belanghebbende in 1990 verstrekt de algemene raad belanghebbende desgevraagd jaarlijks een financiële bijdrage. Tot 2008 waren dat wisselende bedragen, lager dan € 10.000,-. Vanaf 2008 ontvangt belanghebbende op verzoek jaarlijks € 10.000,-. In verband met de jarenlange financiële verstrekkingen door de NOvA aan belanghebbende gaat belanghebbende ervan uit dat ook het verzoek voor 2017 zal worden gehonoreerd.

#### *Subsidie of gift (c)*

14. Om tot zijn besluit te komen, heeft de algemene raad het verzoek tot toekenning van een bijdrage van € 10.000,- getoetst aan de in het besluit opgenomen criteria. Waar in het besluit wordt gesproken van een subsidie is het onderscheid subsidie of gift voor de toetsing van het verzoek aan de gehanteerde criteria als zodanig niet van belang. Wel van belang is de vraag of het verzoek kan worden geduid als een verzoek tot het verstrekken van een subsidie.

15. Tijdens de hoorzitting van 22 januari 2018 heeft belanghebbende aangegeven geen verzoek tot subsidie te hebben gedaan. Belanghebbende was dan ook verbaasd dat het

besluit ziet op een afwijzing van een subsidieverzoek. Met deze informatie is duidelijk geworden dat het verzoek van belanghebbende van 15 december 2016 een verzoek betreft tot het verstrekken van een gift van € 10.000,-. De afwijzing van het verzoek van belanghebbende dient dan ook te worden aangemerkt als een besluit tot afwijzing van het verzoek tot toekenning van een gift.

16. Een besluit tot afwijzing van een verzoek om een gift is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De algemene raad stelt vast dat geen sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling, bedoeld in het eerste lid van genoemd artikel, nu niet is gebleken van een bevoegdheid die de algemene raad ontleent aan een speciaal voor het openbaar bestuur bij of krachtens de wet bepaalde grondslag. In casu betreft het een rechtshandeling die privaatrechtelijk van aard is. De algemene raad hanteert dan ook een bevoegdheid krachtens burgerlijk recht die ook door een niet-bestuursorgaan kan worden gebruikt. Bezwaar tegen de afwijzing van een verzoek tot een gift is niet mogelijk. Om die reden wordt het bezwaar niet ontvankelijk verklaard.

#### *Beleidsregel subsidies NOvA {d}*

17. Ook als het besluit wel zou zijn te kwalificeren als een besluit in de zin van de Awb - quod non - is het bezwaar niet-ontvankelijk. Voor een subsidie moet ingevolge de artikelen 4.21 en 4.23 van de Awb een aanspraak bestaan op grond van een wettelijke grondslag. Deze grondslag kan ingevolge de Beleidsregel worden gevonden in de Verordening op de advocatuur (hierna: "Voda"). De Beleidsregel ziet evenwel op paragraaf 2.2.4 van de Voda (Subsidie ondersteuning tuchtrechtelijke colleges), welke paragraaf met ingang van 1 juli 2017 in werking is getreden. Vaststaat dat het verzoek van belanghebbende niet onder de reikwijdte van genoemde paragraaf valt.

18. Volledigheidshalve beziet de algemene raad of voor het verzoek van belanghebbende een buitenwettelijke grondslag als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, aanhef en onderdelen a tot en met d, van de Awb kan worden gevonden. De algemene raad concludeert echter dat dat evenmin het geval is.

#### *Conclusie (e)*

19. Met inachtneming van de overgelegde stukken en de mondelinge toelichting daarop van belanghebbende concludeert de algemene raad dat het verzoek ziet op een gift. Niettegenstaande het feit dat de algemene raad sympathiek staat tegenover de doelen die

belanghebbende nastreeft, wijst de algemene raad het verzoek op de in het besluit geformuleerde gronden af met dien verstande dat waar in het besluit onder A tot en met C wordt gesproken over 'subsidie' moet worden gelezen het woord 'gift'.

20. Nu het betreft een afwijzing door een bestuursorgaan van een verzoek tot een privaatrechtelijke rechtshandeling staat tegen een dergelijke beslissing geen rechtsmiddel open in de zin van de Awb. Om die reden is het bezwaar niet-ontvankelijk en komt de algemene raad aan een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar niet toe.

### **Beslissing**

Het bezwaar is niet-ontvankelijk.

Overeenkomstig de door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten genomen beslissing,

Voor deze,

mr. B.J.R. van Tongeren

algemeen deken

Aldus gedaan te Den Haag op 5 maart 2018

Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing beroep instellen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze beslissing is verzonden op 7 maart 2018

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

