

BESLISSING

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

[REDACTED]
[REDACTED]

(hierna: "belanghebbende"),

gericht tegen de inhoud van de brief van 16 februari 2021 van de algemene raad. Met bedoelde brief concludeert de algemene raad niet bevoegd te zijn om de in artikel 3.22, eerste lid, van de Verordening op de advocatuur (hierna: "Voda") opgenomen termijn van twee jaar te verlengen met eenzelfde periode.

Procesverloop

1. Bij brief van 21 december 2020, verzonden per e-mail van dezelfde datum, verzoekt belanghebbende de algemene raad om de termijn van twee jaar, bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, van de Voda te verlengen totdat in de bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "Afdeling") en het gerechtshof Den Haag aanhangige procedures onherroepelijk is beslist. Afwijzing van het verzoek leidt volgens belanghebbende tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.22, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Voda.
2. Bij brief van 16 februari 2021, verzonden per e-mail van dezelfde datum, deelt de algemene raad belanghebbende mede niet te kunnen voldoen aan het verzoek, omdat een wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt.
3. Bij brief van 22 maart 2021, verzonden per e-mail van gelijke datum, maakt belanghebbende bezwaar bij de algemene raad tegen de inhoud van de brief van 16 februari 2021.
4. Op uitdrukkelijk verzoek van belanghebbende ontvangt betrokkene bij brief van 25 maart 2021 een uitnodiging om in persoon te worden gehoord op 19 april 2021.
5. Bij brief van 15 april 2021, verzonden bij e-mail van gelijke datum, verzoekt belanghebbende om de behandeling van het bezwaar tot nadere datum aan te houden in verband met de twee hiervoor genoemde bij de Afdeling en het gerechtshof Den Haag aanhangige procedures.
6. Belanghebbende is op 19 april 2021 namens de algemene raad gehoord door mr. R.R. Crince le Roy, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van mr. M.E. Veenboer, griffier.

Toetsingskader

7. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
8. Artikel 1:3, derde lid, van de Awb bepaalt dat onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.
9. Artikel 3.22 van de Voda luidt als volgt:
 1. De algemene raad kan een stagiaire die is geschrapt op grond van artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet, desgevraagd, binnen twee jaar na de schrapping, nog ten hoogste tweemaal toelaten tot een toets in de nog niet behaalde

201015

examenonderdelen voor de onderwijsonderdelen, tenzij daardoor het aantal gelegenheden, bedoeld in artikel 3.19, vierde lid, wordt overschreden.

2. Het verzoek, bedoeld in het eerste lid, wordt slechts ingewilligd indien:
 - a. het onderwijs in het onderdeel van de beroepsopleiding advocaten waarop het verzoek ziet, is gevolgd dan wel indien daarvoor een vrijstelling als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, is verleend, en
 - b. de afwijzing naar het oordeel van de algemene raad zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

De brief van 16 februari 2021

10. Met deze brief zet de algemene raad belanghebbende het doel en de strekking van artikel 3.22 van de Voda uiteen, te weten het bieden van een laatste kans om het certificaat beroepsopleiding advocaten te verkrijgen, mits binnen twee jaar na de schrapping, bedoeld in artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet, is voldaan aan de in artikel 3.22, eerste lid, van de Voda geformuleerde omstandigheden. Omdat artikel 3.22 van de Voda niet voorziet in een mogelijkheid voor de algemene raad om de termijn van twee jaar, waarbinnen alle examenonderdelen alsnog moeten zijn behaald, te verlengen, betekent dat voor het verzoek van belanghebbende om de termijn van twee jaar te verlengen geen wettelijke basis bestaat. Om die reden is van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb geen sprake met als gevolg dat de inhoud van brief van 16 februari 2021 geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Het bezwaarschrift

11. Bij brief van 22 maart 2021 maakt belanghebbende bezwaar tegen de inhoud van de brief van 16 februari 2021 van de algemene raad. Belanghebbende voert de volgende gronden aan:
 - (i) de algemene raad is bevoegd om op grond van artikel 3.22 van de Voda de tweejaarstermijn te verlengen;
 - (ii) de brief van 16 februari 2021 komt erop neer dat ingevolge artikel 3.22 van de Voda aan belanghebbende de verplichting wordt opgelegd om alsnog de toets af te leggen; de brief is derhalve aan te merken als een rechtshandeling;
 - (iii) (hoger)beroepsprocedures en Corona leidden tot vertraging met als gevolg dat niet binnen de twee jaarstermijn van artikel 3.22 van de Voda tot de onherroepelijke beslissing kon worden gekomen dat belanghebbende nog recht heeft op een extra toetskans voor jaarrekeninglezers en minor burgerlijk recht;
 - (iv) de brief van 16 februari 2021 is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb;
 - (v) het besluit is in strijd met de artikelen 3:2 (zorgvuldige voorbereiding besluit) en 3:49 (motiveringsbeginsel) van de Awb.

Belanghebbende verzoekt tot gegrondverklaring van zijn bezwaar en vergoeding van de door hem met deze procedure gemaakte kosten.

Verzoek aanhouding behandeling bezwaar

12. Bij brief van 15 april 2021 verzoekt belanghebbende om de behandeling van zijn bezwaar aan te houden in verband met twee lopende procedures.
13. De eerste nog aanhangige procedure ziet op het door belanghebbende bij de Afdeling ingestelde hoger beroep betreffende zijn verzoek tot herziening van de beslissing op bezwaar van 3 december 2018 van de algemene raad. De kwestie heeft betrekking op de afwijzing van het verzoek van belanghebbende tot een extra toetskans voor de examenonderdelen minor burgerlijk recht en jaarrekeninglezers. De Afdeling verklaarde het door belanghebbende

201015

ingestelde hoger beroep op 3 april 2019¹ ongegrond. De behandeling van het hoger beroep door de Afdeling betreffende het herzieningsverzoek van belanghebbende van de beslissing op bezwaar van 3 december 2018 vond plaats op 16 februari 2021. Omdat in bezwaar ex nunc wordt getoetst, betreft de algemene raad de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2021 – derhalve na afloop van de hoorzitting – in deze beslissing op bezwaar. Met genoemde uitspraak verklaarde de Afdeling het hoger beroep van belanghebbende ongegrond. Daarmee is het verzoek tot aanhouding in verband met laatstbedoeld hoger beroep niet opportuun meer.

14. De tweede nog aanhangige procedure ziet op een kort gedingprocedure bij de burgerlijke rechter en betreft het verzoek van belanghebbende om de examencommissie op te dragen de derde in de examenonderdelen minor burgerlijk recht en jaarrekeninglezen afgelegde toets opnieuw te beoordelen. Bij uitspraak van 18 februari 2021 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag bepaald dat de derde toets jaarrekeninglezen moet worden herbeoordeeld. Bij besluit van 15 maart 2021 is de examencommissie opnieuw tot een onvoldoende resultaat gekomen. Tegen laatstbedoeld besluit heeft belanghebbende beroep ingesteld bij het gerechtshof Den Haag. In deze zaak moet belanghebbende op 4 mei 2021 een memorie van grieven indienen.
15. De algemene raad wijst het verzoek tot aanhouding van de behandeling van het voorliggende bezwaar in verband met de bij het gerechtshof Den Haag aanhangige procedure af in het belang van een goede proceseconomie. Een uitspraak in die zaak is immers voorshands niet te verwachten. Overigens merkt de algemene raad in dit kader nog op dat de bij het gerechtshof Den Haag aanhangige procedure slechts ziet op het examenonderdeel jaarrekeninglezen en derhalve het onvoldoende resultaat voor de minor burgerlijk recht onverlet laat. Dat betekent dat de behandeling van het voorliggende bezwaar voor zover het betreft de minor burgerlijk recht geen betekenis heeft, omdat in dat examenonderdeel, wat de uitspraak van het gerechtshof ook zal zijn, alle toetskansen zijn benut en artikel 3.22, eerste lid, van de Voda derhalve niet van toepassing is.

Behandeling van het bezwaar

16. De algemene raad stelt vast dat in het voorliggende bezwaar de vraag centraal staat of de brief van 16 februari 2021 een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Op grond van de navolgende overwegingen beantwoordt de algemene raad die vraag in ontkennende zin.

Door belanghebbende aangehaalde jurisprudentie

17. Belanghebbende voert in bezwaar aan dat een bestuursrechtelijk besluit dient te voldoen aan vier vereisten, te weten schriftelijkheid, afkomstig van een bestuursorgaan, van publiekrechtelijke aard en zijnde een rechtshandeling. Ter onderbouwing van zijn standpunt dat de inhoud van de brief van 16 februari 2021 een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb, verwijst belanghebbende naar een drietal uitspraken van de Afdeling² en naar een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland³.
18. Gelezen genoemde uitspraken van de Afdeling stelt de algemene raad vast dat de uitspraak van 23 juli 2014 inhoudt dat een e-mailbericht met een louter informatief karakter geen

¹ ECLI:NL:RVS:2019:978

² ECLI:NL:RVS:2006:AW1297, ECLI:NL:RVS:2010:BN1950, ECLI:NL:RVS:2014:2787

³ ECLI:NL:RBMNE:2016:6894

201015

bestuursrechtelijk besluit is noch de aan het e-mailbericht toegevoegde situatietekeningen. In het voorliggende bezwaar gaat om een brief met daarin opgenomen de informatieve uiteenzetting dat voor het verzoek van belanghebbende geen wettelijke basis bestaat, leidend tot de conclusie dat de brief van 16 februari 2021 geen bestuursrechtelijk besluit is. Derhalve heeft ook deze door belanghebbende aangehaalde uitspraak van de Afdeling geen betekenis voor de beoordeling van zijn bezwaar.

19. Ter zitting verwijst belanghebbende naar de uitspraken van de Afdeling van 12 april 2006 en 21 juli 2010. In laatstgenoemde uitspraak verwijst de Afdeling naar haar eerdere uitspraak van 12 april 2006. Daarin is het volgende opgenomen:
'Een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan wordt geacht op bestuursrechtelijk rechtsgevolg te zijn gericht indien het bestuursorgaan, hoewel niet bevoegd het rechtsgevolg tot stand te brengen, dit wel heeft beoogd in het kader van de uitoefening van een gepretendeerde publiekrechtelijke bevoegdheid.'
De algemene raad stelt vast dat ook deze verwijzing belanghebbende niet kan baten in zijn motivering van zijn bezwaar. Van een door de algemene raad beoogd rechtsgevolg in het kader van de uitoefening van een gepretendeerde publiekrechtelijke bevoegdheid is immers geen sprake.
20. Met betrekking tot de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland verwijst de algemene raad naar overweging 10 van de uitspraak van 6 december 2016 waarin de rechtbank uitsprekt dat 'verweerder, alhoewel hij daartoe dus niet bevoegd was, met de brief van 12 december 2014 wel heeft beoogd een publiekrechtelijk rechtsgevolg tot stand te brengen in het kader van de uitoefening van een gepretendeerde publiekrechtelijke bevoegdheid. Daarom moet deze brief worden aangemerkt als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, waartegen bezwaar openstaat.', terwijl in overweging 11 het volgende onderdeel in de context van het voorliggende bezwaar van belang is:
'Het ministerie heeft aangegeven dat de brieven niet als formele toekenning bedoeld waren. Echter, door de gekozen formulering moeten de brieven wel worden beschouwd als formele toekenning.'
De algemene raad vindt ook in deze uitspraak geen steun voor het aannemen van een besluit in de zin van de Awb waar het betreft de brief van 16 februari 2021, omdat de algemene raad met zijn brief geenszins heeft beoogd om een publiekrechtelijk rechtsgevolg tot stand te brengen en al helemaal geen sprake is van een gepretendeerde publiekrechtelijke bevoegdheid.
21. De algemene raad concludeert dat de door belanghebbende aangehaalde jurisprudentie geen grondslag biedt voor zijn standpunt dat de brief van 16 februari 2021 zou zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Met bedoelde brief heeft de algemene raad niet beoogd om een publiekrechtelijk rechtsgevolg tot stand te brengen in het kader van de uitoefening van een gepretendeerde publiekrechtelijke bevoegdheid. Integendeel, zoals ook blijkt uit de context van de brief.

Artikel 3.22, eerste lid, van de Voda

22. De algemene raad stelt vast dat belanghebbende niet aangeeft waaruit zou blijken dat de algemene raad bevoegd is om op grond van artikel 3.22 van de Voda de in het eerste lid genoemde termijn van twee jaar te verlengen en zelfs verplicht zou zijn om belanghebbende alsnog de toets af te leggen. Daarbij gaat de algemene raad ervan uit dat belanghebbende

201015

met 'de toets' bedoelt de toets in het examenonderdeel jaarrekening lezen.

23. Allereerst houdt artikel 3.22, eerste lid, van de Voda een bevoegdheid van de algemene raad in, zoals blijkt uit het woord 'kan'. Van een verplichting is derhalve geen sprake. Op die bevoegdheid kan alleen een beroep worden gedaan door een (voormalig) stagiaire die van het tableau is geschrapt op grond van artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet, de aanvraag tot toelating van een toets in de nog niet behaalde examenonderdelen binnen twee jaar na de schrapping wordt gedaan en het aantal toetsgelegenheden bedoeld in artikel 3.19, vierde lid, van de Voda niet wordt overschreden. Uit het voorgaande volgt dat de algemene raad bevoegd is om een (voormalig) stagiaire, mits sprake is van alle in het eerste lid opgesomde omstandigheden, toe te laten tot een toets. Van een bevoegdheid noch een verplichting om de termijn van twee jaar te verlengen geeft artikel 3.22, eerste lid, van de Voda evenwel geen blijk. Dit onderdeel van het bezwaar kan dan ook niet slagen.
24. Anders dan belanghebbende aanvoert, heeft de algemene raad ingevolge artikel 3.22 van de Voda niet de bevoegdheid om aan een examen(onderdeel) vereisten te verbinden. Genoemde bepaling stelt slechts vast onder welke omstandigheden iemand alsnog kan worden toegelaten tot een niet-behaald examenonderdeel. Zoals aangegeven onder het kopje 'Verzoek aanhouding behandeling bezwaar' vormen de nog lopende procedures geen beletsel voor zover het betreft de toepassing van artikel 3.22, eerste lid, van de Voda. Dit geldt evenzeer voor de door belanghebbende aangevoerde vertraging in die procedures als gevolg van Covid-19.

Artikel 3.22, tweede lid, van de Voda

25. Belanghebbende voert aan dat afwijzing van zijn verzoek om de in het eerste lid bedoelde termijn van twee jaar te verlengen, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.22, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Voda.
26. De algemene raad verwierpt dit onderdeel van het bezwaar, omdat aan een beoordeling als bedoeld in artikel 3.22, tweede lid, van de Voda eerst wordt toegekomen als belanghebbende voldoet aan het bepaalde in het eerste lid van genoemd artikel. Nu artikel 3.22, eerste lid, van de Voda noch enige andere bepaling grondslag biedt voor de door belanghebbende verzochte verlenging van de tweejaarstermijn kan reeds op die grond geen sprake zijn van een onbillijkheid van overwegende aard.

Strijd met de artikelen 3:2 en 3:49 van de Awb

27. Belanghebbende voert aan dat het beweerdelijke besluit van 16 februari 2021 in strijd is met de artikelen 3:2 en 3:49 van de Awb. Zoals hiervoor uiteen is gezet is de brief van 16 februari 2021 niet te kwalificeren als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Reeds op die grond kan al geen sprake zijn van schending van de artikelen 3:2 en 3:49 van de Awb, omdat die artikelen zien op de zorgvuldige voorbereiding respectievelijk de motivering van een besluit, waarvan in casu geen sprake is. Overigens is de algemene raad niet gebleken van de beweerdelijke strijd met genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Conclusie

28. De algemene raad concludeert met inachtneming van de overgelegde stukken en de mondelinge toelichting van belanghebbende daarop dat de door belanghebbende aangegeven aanhangige procedure bij het gerechtshof Den Haag de beoordeling van het

201015

voorliggende bezwaar niet in de weg staat. Om die reden wijst de algemene raad het verzoek tot aanhouding van de behandeling van dit bezwaar tot het gerechtshof Den Haag uitspraak heeft gedaan, af.

29. Voorts stelt de algemene raad vast dat de brief van 16 februari 2021 niet kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb met als gevolg dat tegen de inhoud van genoemde brief geen bezwaar openstaat. Dit leidt tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaar. Daarmee komt belanghebbende ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb niet in aanmerking voor vergoeding van de door belanghebbende in verband met deze procedure gemaakte kosten.
30. Als gevolg van de vaststelling dat de brief van 16 februari 2021 niet kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb kan van strijd met algemene beginselen van bestuur geen sprake zijn waar dit betreft (de totstandkoming van) de inhoud van genoemde brief.
31. Ten slotte merkt de algemene raad op dat eventuele vertraging in de door belanghebbende geëntameerde procedures als gevolg van Covid-19 geen consequenties heeft voor de beoordeling van het voorliggende bezwaar. Mutatis mutandis geldt dit voor de door belanghebbende ter zitting geschetste financiële positie, hoe schrijnend ook.

Beslissing

De algemene raad beslist het volgende:

- het verzoek tot aanhouding van de behandeling van het bezwaar wordt afgewezen;
- het bezwaar is niet-ontvankelijk; en
- het verzoek tot kostenvergoeding wordt afgewezen.

De algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten,
namens deze,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

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.

Bijlage: proces-verbaal van 19 april 2021

Den Haag, 30 april 2021
Verzonden op 30 april 2021