

Uitsluitend per e-mail: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED],
[REDACTED]
[REDACTED]

Den Haag, 7 september 2026
dossiernummer: 207778
uw kenmerk: Bezwaarschrift op de beschikking van de NOvA
telefoonnummer: 070-3353535
e-mail: [REDACTED]

Betreft: beslissing op bezwaar

[REDACTED],
Bij e-mail van 23 december 2025 heeft u namens [REDACTED] en de [REDACTED] (hierna gezamenlijk: "bezwaarmakers") de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "de algemene raad") verzocht om accreditatie voor een pilot van een nieuwe beroepsopleiding die alle onderdelen genoemd in artikel 3.14, eerste lid, onderdeel b, van de Verordening op de advocatuur (hierna: "Voda") omvat.

Bij besluit van 9 april 2026 heeft de algemene raad dit verzoek afgewezen (hierna: "het bestreden besluit").

Op 13 april 2026 heeft een overleg met u plaatsgevonden waarin onder meer het besluit van 9 april 2026 is toegelicht.

Bij brieven van 19 mei 2026, aangevuld op 16 juni 2026, heeft u bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. In beide brieven heeft u de algemene raad verzocht om inzage in de notities en verslagen van het overleg binnen de algemene raad die hebben geleid tot specifieke beleidsafwegingen.

Bij procedurebeslissing van 23 juli 2026 op uw inzageverzoek van 16 juni 2026 zijn 19 documenten geïnventariseerd. Hiervan waren vijf documenten reeds bij u bekend, zijn voor u drie documenten geheel inzichtelijk gemaakt, zeven documenten gedeeltelijk inzichtelijk gemaakt en vier documenten geheel geweigerd. Dit inzageverzoek is behandeld op grond van artikel 7:4, tweede, zesde en zevende lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb").

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2596 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

U bent in de gelegenheid gesteld namens bezwaarmakers het bezwaarschrift toe te lichten tijdens de hoorzitting gehouden op 21 augustus 2026 op het bureau van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "NOvA"). Van de zijde van bezwaarmakers waren aanwezig: [REDACTED]
[REDACTED] U bent namens de algemene raad gehoord door de leden [REDACTED], in aanwezigheid van [REDACTED] stafjurist bezwaar en beroep binnen het bureau van de NOvA.

Uw bezwaren

Uw bezwaargronden komen samengevat op het volgende neer. Het bestreden besluit is in strijd met geschreven en ongeschreven rechtsregels en algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, motiverings- en evenredigheidsbeginsel. Er is onvoldoende kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard. Er heeft geen overleg vooraf plaatsgevonden.

In het bestreden besluit heeft de algemene raad uw verzoek om accreditatie voor een nieuwe beroepsopleiding beoordeeld op twee aspecten:

1. is het op grond van de vigerende wet- en regelgeving mogelijk om het centrale deel van de beroepsopleiding bij accreditatie toe te kennen aan een decentrale onderwijsaanbieder;
2. is het wenselijk om ten behoeve van de sociale advocatuur een afzonderlijk (centraal en) decentraal deel binnen de beroepsopleiding te creëren.

Uw bezwaarschrift heeft u opgebouwd aan de hand van deze twee aspecten, waaraan u aanvullende overwegingen toevoegt.

Ad 1: de juridische grondslag

U stelt dat de algemene raad de Voda onjuist uitlegt. Volgens u blijkt uit de Voda niet dat "een uitvoeringsinstantie" als bedoeld in artikel 3.24 van de Voda de Uitvoeringsorganisatie Beroepsopleidingen Advocaten (hierna: "UO") moet zijn. Ook staat er niet dat er maar één uitvoeringsorganisatie kan zijn. Uit de Voda zou geen exclusiviteit voor de UO blijken. Daarnaast voert u aan dat sprake is van een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging. U stelt dat het huidige stelsel leidt tot een feitelijk monopolie en dat de algemene raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom deze beperking gerechtvaardigd is, in het bijzonder in het licht van de zogenoemde Woutersexceptie. De doelstelling van de beroepsopleiding wordt niet nagestreefd door het aanwijzen van één uitvoeringorganisatie voor het centrale deel. Een dergelijke aanwijzing bemoeilijkt innovatie en verbetering door onafhankelijke uitvoerders. Daarnaast is de algemene raad niet ingegaan op het pilotkarakter van uw aanvraag.

Ad 2: het decentrale deel voor de sociale advocatuur

U kan zich niet vinden in de conclusie van de algemene raad dat het niet wenselijk is om in de beroepsopleiding een afzonderlijk, nieuw decentraal deel op te nemen, specifiek gericht op de sociale advocatuur. Volgens u is de behoefte aan onderlinge verbinding tussen sociaal advocaten aantoonbaar aanwezig. De toezegging van de algemene raad dat er binnen de beroepsopleiding ruimte kan worden geboden voor uitwisseling van inzichten tussen sociaal advocaten onderling is volgens u onvoldoende onderbouwd. Een gerichte beroepsopleiding voor de sociaal advocatuur zou als instrument kunnen dienen voor de werving van nieuwe aanwas. Daarnaast meent u dat de voorgestelde aanpassingen door de UO onvoldoende zijn. U draagt de volgende bredere verbeterpunten aan: de timing van de leerpraktijken sluit niet aan bij de praktijk; er ontbreken leerlijnen; docenten en praktijkvoorbeelden dienen representatief te zijn; sociaal advocaten krijgen

geen specifieke vaardigheden in voorbereiding op hun beroepspraktijk. Tot slot verzoekt u om inzage in de relevante informatie die heeft geleid tot de afwijzing van de aanvraag. U benadrukt dat u de pilot, in tegenstelling tot de UO, al op korte termijn kunt lanceren.

Ad 3: aanvullende overwegingen

U meent dat de in januari 2026 gepubliceerde evaluatie, uitgevoerd door ResearchNed in opdracht van de NOvA, uw bevindingen bevestigt. Volgens u pleit u terecht voor een nieuwe beroepsopleiding, omdat de huidige beroepsopleiding onvoldoende kwaliteit zou bieden.

U concludeert met het verzoek aan de algemene raad om:

1. de aanvraag tot accreditatie van de beroepsopleiding toe te kennen;
2. inzage te verlenen in de notities en de verslagen van het overleg binnen de algemene raad die hebben geleid tot de beleidsafwegingen onder ad 2;
3. transparantie te bieden over de wijze van doorontwikkeling van de beroepsopleiding en, indien van toepassing, het aanbestedingsproces voor de nieuwe beroepsopleiding vanaf 2029;
4. u te horen.

Toetsingskader

Op grond van artikel 9c, eerste lid, van de Advocatenwet draagt de NOvA zorg voor een opleiding voor stagiaires en stelt zij de stagiaire in de gelegenheid deze opleiding te volgen die met een examen wordt afgesloten.

Op grond van artikel 9c, tweede lid, van de Advocatenwet worden de volgende onderwerpen, de opleiding als bedoeld in het eerste lid betreffende, nader vastgesteld bij of krachtens verordening als bedoeld in artikel 28, tenzij daarin bij een algemene maatregel van bestuur is voorzien:

- a. de inhoud en de duur van de opleiding;
- b. tot en met e. (...).

Op grond van artikel 28, eerste lid, van de Advocatenwet stelt het college van afgevaardigden verordeningen vast in het belang van de goede uitoefening van de praktijk, alsmede ter waarborging van de eisen die op grond van artikel 10a daaraan worden gesteld.

Op grond van artikel 28, tweede lid, van de Advocatenwet stelt het college van afgevaardigden bij of krachtens verordening voorts regels betreffende:

- a. de eisen ter bevordering van de vakbekwaamheid van advocaten en de kwaliteit van de beroepsuitoefening;
- b. tot en met f. (...).

Op grond van artikel 3.14, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Voda omvat de beroepsopleiding advocaten de onderwijsonderdelen, bestaande uit:

1° ethiek; 2° algemene vaardigheden; 3° kantoor specifieke vaardigheden; 4° juridisch-inhoudelijke kennis; 5° voorbereiding integratieve dagen.

Op grond van artikel 3.24 van de Voda sluit de NOvA een overeenkomst met een uitvoeringsorganisatie over de uitvoering van de beroepsopleiding advocaten, met uitzondering van de basistest.

Op grond van artikel 3.25, eerste lid, van de Voda doet een opleidingsinstelling die de onderwijsonderdelen, bedoeld in artikel 3.14, eerste lid, aanhef en onderdeel b, onder 3°, 4°, en 5°, aan wil bieden, een aanvraag om de opleiding te accrediteren bij de algemene raad.

Op grond van artikel 3.22a van de Voda stelt de algemene raad een kwaliteits- en accreditatiekader vast voor de onderwijsaanbieders die de beroepsopleiding advocaten of onderdelen daarvan verzorgen. Het kwaliteits- en accreditatiekader omvat regels over: de beoordeling van bestaande onderwijsaanbieders, de accreditatie van nieuwe onderwijsaanbieders en beoordelingsstandaarden. Het Kwaliteits- en accreditatiekader beroepsopleiding advocaten 2020 is door de algemene raad op 2 maart 2020 vastgesteld (hierna: “Kwaliteits- en accreditatiekader BA2020”).

Op grond van artikel 18, eerste lid, van het Opleidings- en examenreglement vernieuwde BA (hierna: “OER vernieuwde BA”), vastgesteld door de algemene raad op 7 december 2020, draagt de uitvoeringsorganisatie zorg voor het onderwijs in alle onderwijsonderdelen, genoemd in artikel 3.14, eerste lid, onderdeel b, van de Voda. Op grond van artikel 18, tweede lid, van het OER vernieuwde BA verzorgt een geaccrediteerde opleidingsinstelling als bedoeld in artikel 3.25 van de Voda de onderwijsonderdelen kantoor specifieke vaardigheden, juridisch-inhoudelijke kennis en voorbereiding integratieve dagen, als bedoeld in artikel 3.14, eerste lid, onderdeel b, onder 3° tot en met 5°, van de Voda.

Overwegingen vooraf

Vooropgesteld wordt dat de algemene raad in algemene zin uw zorgen deelt over de toekomst van de sociale advocatuur. In eerste instantie betreft die zorg van de algemene raad de nu en in de toekomst beschikbare capaciteit van sociaal advocaten. Onderwijs, beroepsopleiding en collectieve verantwoordelijkheid zijn relevante onderdelen van de oplossing voor het capaciteitsvraagstuk omdat ze kunnen bijdragen aan de zichtbaarheid van, de instroom in en de deskundigheid voor het vak. Door bijvoorbeeld binnen het universitaire onderwijs aandacht te besteden aan de sociale advocatuur kunnen studenten een afweging maken om te kiezen tussen de sociale advocatuur of de commerciële advocatuur.

Een tweede opmerking vooraf is dat de algemene raad in zijn vergadering van 8 juni 2026 heeft besloten om aan het curriculum van de beroepsopleiding vakbeschrijvingen toe te voegen voor twee nieuwe leerpraktijken: huurrecht wonen en sociaal zekerheidsrecht. Vanaf september 2026 kunnen stagiairs in het tweede leerjaar binnen het decentrale deel kiezen voor deze leerpraktijken. Deze toevoeging heeft plaatsgevonden op voorstel van de UO in overleg met onder meer de beoogde hoofddocenten van de betreffende leerpraktijken. De Raad voor Rechtsbijstand heeft positief gereageerd op de nieuwe leerpraktijken en zal deze meenemen in de inschrijvingsvoorwaarden. De decentrale onderwijsaanbieders zijn over de voorgenoemde toevoegingen en de aanpassing van het curriculum geconsulteerd omdat deze twee leerpraktijken onderdeel uitmaken van het onderwijs in het decentrale deel en dus ook door de decentrale onderwijsaanbieders kunnen worden aangeboden. Met deze toevoegingen heeft de algemene raad binnen de bestaande beroepsopleiding de opleidingsmogelijkheden voor de sociaal advocaten verruimd. Daarnaast wordt er samen met de Raad voor Rechtsbijstand gewerkt aan verruiming van de mogelijkheden van voorwaardelijke inschrijving.

In uw bezwaarschrift geeft u aan open te staan voor een gesprek, de voorkeur te geven aan een constructieve oplossing boven een juridische procedure en te hechten aan een goede

verstandhouding met de NOvA. Tijdens de hoorzitting heeft u ook uw waardering en erkenning uitgesproken voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming in de algemene raad. De algemene raad waardeert ook uw bijdrage om te komen tot verbeteringen van de beroepsopleiding en de gesprekken die daarover met de NOvA worden gevoerd. De algemene raad wil benadrukken dat ook hij open staat voor het verdere gesprek en voor gedachten over en ideeën voor verdere verbeteringen binnen het decentrale deel van de beroepsopleiding ten gunste van de advocaat-stagiairs binnen de sociale advocatuur.

Overwegingen ten aanzien van uw bezwaren

U heeft op 23 december 2025 een aanvraag ingediend voor de accreditatie van een pilot voor een nieuwe beroepsopleiding. Deze pilot betreft een (nieuwe) beroepsopleiding waarbinnen u zowel het centrale als het decentrale deel gaat aanbieden. In deze koppeling van het centrale en het decentrale deel van de beroepsopleiding ligt voor de algemene raad de kern van de afwijzing van uw aanvraag. De (enige) mogelijkheid voor een opleidingsinstelling om een accreditatie aan te vragen volgt uit artikel 3.25, eerste lid, van de Voda. Artikel 3.25, eerste en derde lid, van de Voda voorziet echter enkel in de mogelijkheid een accreditatie aan te vragen voor het decentrale deel van de beroepsopleiding, niet voor het centrale deel.

U heeft betoogd dat de algemene raad de Voda onjuist heeft uitgelegd en dat uit deze regelgeving niet volgt dat het centrale deel van de beroepsopleiding uitsluitend door één exclusieve uitvoeringsorganisatie verzorgd behoeft te worden.

De algemene raad ziet zich dan ook allereerst voor de juridische vraag gesteld of het bestreden besluit rust op een juiste uitleg van de toepasselijke regelgeving, in het bijzonder de bepalingen van de Voda.

De algemene raad volgt u niet in uw opvatting dat sprake is van een onjuiste uitleg van de wet- en regelgeving. Uit het samenstel van artikel 3.14, 3.24 en 3.25 van de Voda, gezien in onderlinge samenhang met het Kwaliteits- en accreditatiekader beroepsopleiding advocaten 2020 en artikel 18 van het OER vernieuwde BA, volgt dat de beroepsopleiding is ingericht volgens een stelsel waarin onderscheid wordt gemaakt tussen centrale en decentrale onderwijsonderdelen, waarin de uitvoering van het onderwijs als geheel bij één uitvoeringsorganisatie is belegd en (alleen) de decentrale onderwijsonderdelen slechts na accreditatie ook kunnen worden aangeboden door andere opleidingsinstellingen.

Voor wat betreft de *exclusiviteit* van de uitvoeringsorganisatie merkt de algemene raad het volgende op.

Artikel 1.1 van de Voda definieert 'uitvoeringsorganisatie' als 'de uitvoeringsorganisatie, bedoeld in artikel 3.23'. Geconstateerd wordt overigens dat deze verwijzing niet correct is. De verwijzing moet zijn 'bedoeld in artikel 3.24'. Artikel 3.24 van de Voda is vergelijkbaar met een instellingsbepaling, waarbij een orgaan of organisatie in het leven wordt geroepen. Daarbij wordt in de regel de aanduiding 'een' gebruikt omdat wanneer daar 'de' zou staan tevens geregeld moet worden wie deze uitvoeringsorganisatie in concreto is. De formulering van artikel 3.24 sluit bij deze algemene systematiek aan.

U verwijst in uw bezwaarschrift naar de toelichting op artikel 3.24. Uit deze toelichting volgt dat de tekst niet aansluit bij artikel 3.24 van de Voda nu het in de toelichting gaat over 'een organisatie (..)

die de kwaliteit van de opleiding controleert en beoordeelt'. Dat is per definitie niet de uitvoeringsorganisatie zelf. De toelichting bij artikel 3.24 geeft dus geen uitsluitel of dit artikel het sluiten van een overeenkomst met meer dan één uitvoeringsorganisatie toestaat.

Artikel 3.24 van de Voda vereist een (privaatrechtelijke) overeenkomst tussen de (gekozen) uitvoeringsorganisatie en de NOvA. De NOvA heeft op grond van artikel 3.24 op 12 juni 2020 een Ontwikkel- en uitvoeringsovereenkomst gesloten met de VOF Uitvoeringsorganisatie Beroepsopleiding Advocaten en haar vennoten. De algemene raad is, in het licht van de hierboven gegeven uitleg van de wet- en regelgeving, van oordeel dat deze uitleg de NOvA niet toestaat tot 1 maart 2029 met een andere uitvoeringsorganisatie een overeenkomst te sluiten die (voor een deel van de advocatuur) de integrale beroepsopleiding gaat aanbieden naast de UO. De UO mag aan deze uitleg dan ook het gerechtvaardigd vertrouwen ontleen dat zij als enige met de uitvoering van het centrale deel van de beroepsopleiding belast is tot 1 maart 2029.

In uw bezwaarschrift merkt u nog op dat voor zover de regelgeving een positieve beschikking in de weg zou staan, de NOvA deze kan aanpassen door nieuwe regelgeving voor te stellen aan het college van afgevaardigden. De algemene raad ziet, gelet op het vorenstaande, daartoe op dit moment geen aanleiding. Nog afgezien van de contractuele verplichtingen die de NOvA is aangegaan met de UO zou van een openstelling van het centrale deel van de beroepsopleiding op dit moment door meerdere onderwijsinstellingen gebruik gemaakt kunnen worden en daarmee zou het oorspronkelijk gekozen stelsel van één centrale uitvoeringsorganisatie en meerdere decentrale, geaccrediteerde onderwijsaanbieders worden doorbroken.

Voor wat betreft de door u aangevoerde *mededingingsrechtelijke aspecten* merkt de algemene raad het volgende op.

De algemene raad is van oordeel dat artikel 3.24 van de Voda niet in strijd is met het mededingingsrecht en volgt uw stelling dan ook niet dat het voorbehouden van het centrale deel van de beroepsopleiding aan de uitvoeringsorganisatie, in casu de UO, in strijd is met het mededingingsrecht. In het bestreden besluit heeft de algemene raad reeds toegelicht dat zij meerdere juridische adviezen heeft ingewonnen over de mededingingsrechtelijke aspecten van de organisatie van de beroepsopleiding. De conclusie van deze adviezen is dat een eventuele beperking van de mededinging die voortvloeit uit het voorbehouden van het centrale deel van de beroepsopleiding, voor zover al sprake is van een beperking, kan worden gerechtvaardigd op grond van de exceptie zoals geformuleerd in het *Wouters*-arrest (HvJ EG (19 februari 2002, C-303/99, [ECLI:EU:C:2002:98](#) (*Wouters*); hierna: de "Woutersexceptie").

U stelt, samengevat, dat de algemene raad geen beroep kan doen op de Woutersexceptie, omdat het exclusief voorbehouden van het centrale deel van de beroepsopleiding volgens u niet noodzakelijk, niet evenredig en niet inherent is aan het daarmee nagestreefde doel. De algemene raad is het niet eens met dit betoog.

Op grond van de Woutersexceptie vallen besluiten van een ondernemersvereniging buiten het toepassingsbereik van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: "VWEU") en artikel 6 van de Mededingingswet (hierna: "Mw") indien (i) het besluit niet strekt tot beperking van de mededinging; (ii) het besluit een legitieme doelstelling van algemeen belang dient, die als zodanig niet mededingingsbeperkend is; en (iii) de concrete middelen waarmee de doelstelling wordt nagestreefd geschikt en noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken en daaraan evenredig zijn.

Ad (i): geen strekkingsbeperking:

U stelt niet dat artikel 3.25 van de Voda een mededingingsrechtelijke strekking heeft. Het door u bij uw aanvraag gevoegde advies van [REDACTED] komt eveneens tot de conclusie dat dat niet het geval is. Ook de andere door de algemene raad bij zijn advocaat ingewonnen juridische adviezen bevestigen dat. Met (de organisatie van) de beroepsopleiding wordt niet beoogd de concurrentie te beperken, maar wordt een ander, legitiem, doel gediend.

Ad (ii): legitieme doelstelling van algemeen belang:

De (organisatie van de) beroepsopleiding dient een legitieme doelstelling van algemeen belang, die als zodanig niet mededingingsverstoring is. De beroepsopleiding beoogt een uniforme, kwalitatieve opleiding voor alle beginnend advocaten te waarborgen, zodat advocaat-stagiairs worden opgeleid tot zelfstandige, deskundige en ethisch handelende advocaten. Daarnaast heeft de beroepsopleiding tot doel de samenhang binnen de balie (en de advocatuur als geheel) te bevorderen.

Bij het ontwerp van de beroepsopleiding is het belang van onderwijs in gemengde groepen (stagiairs uit kantoren van verschillende omvang, type praktijk en clientèle) tot uitgangspunt genomen (zie ook de toelichting bij afdeling 3.2 van de Voda). De gedachte daarachter is dat stagiairs elkaar en elkaars praktijk leren kennen, van elkaar kunnen leren, en daarmee ook gezamenlijk de kernwaarden van de advocatuur kunnen uitdragen. In het bijzonder in het centrale deel van de beroepsopleiding, dat zich richt op beroepsethiek en basisvaardigheden die voor iedere advocaat noodzakelijk zijn, is noodzakelijk dat er ruimte is voor interactie tussen stagiairs van verschillende (typen) kantoren. Ook uit de door u overgelegde onderzoeksresultaten blijkt dat het onderdeel 'Ethiek' (onderdeel van het centrale deel van de beroepsopleiding) zich bij uitstek leent voor uitwisseling tussen stagiairs uit uiteenlopende praktijken, en dat stagiairs die uitwisseling als leerzaam en verrijkend ervaren.

Ad (iii): geschikt, noodzakelijk en evenredig:

De algemene raad is van oordeel dat het voorbehouden van het centrale deel van de beroepsopleiding aan de uitvoeringsorganisatie, in combinatie met de mogelijkheid voor andere instellingen om een accreditatie te verkrijgen voor het aanbieden van het decentrale deel van de beroepsopleiding, een geschikt, noodzakelijk en evenredig middel vormt om de hiervoor genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

Deze opzet waarborgt dat opleidingsgroepen in het centrale deel van de beroepsopleiding kunnen worden samengesteld uit stagiairs van alle verschillende (typen) kantoren. Het centrale deel van de beroepsopleiding draait om bepaalde basisvaardigheden en beroepsethiek die elke advocaat, onafhankelijk van de kantoorachtergrond, moet beheersen. Dit is des te belangrijker nu de kernwaarden van de advocatuur onder druk staan en veel advocaten in de loop van hun carrière wisselen van kantoor, ook naar kantoren met een ander karakter.

Het centrale deel van de beroepsopleiding is nadrukkelijk ingericht op interactie in gemengde groepen stagiairs. Voor het uitwisselen van nieuwe inzichten, het bevorderen van wederzijds begrip en het versterken van de samenhang binnen de balie is het essentieel dat sociaal en commerciële advocaten, werkzaam bij kleine, middelgrote en grote kantoren, gemengd het centrale deel van de beroepsopleiding volgen. De diversiteit van de groepen is een randvoorwaarde om de basisvaardigheden en ethiek vanuit meerdere invalshoeken te kunnen

belichten. Dat alle stagiairs het centrale deel van de beroepsopleiding bij de uitvoeringsorganisatie volgen, is daarom een geschikt middel ter verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen.

De algemene raad ziet geen geschikte alternatieven die de mededinging minder zouden beperken en de doelstellingen in dezelfde mate zouden realiseren. Hij erkent dat uw voorstel ook in enige diversiteit in de groepen voorziet: in uw opzet zouden groepen bestaan uit stagiairs uit de sociale advocatuur en van [REDACTED]. Die diversiteit is echter aanzienlijk beperkter dan in de huidige opzet van de beroepsopleiding. In de voorgestelde groepen ontbreken stagiairs van andere typen kantoren (andere grote kantoren, middelgrote kantoren en (commerciële) kleine kantoren). Uw voorstel is daarom niet geschikt om de met de beroepsopleiding nagestreefde doelen in vergelijkbare mate te realiseren. Dat het een pilot betreft doet daar niet aan af. Bovendien zou de pilot de diversiteit in de onderwijsgroepen bij de UO negatief beïnvloeden. In uw voorstel neemt een deel van de stagiairs uit de sociaal advocatuur die een privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke praktijk kiezen deel aan de pilot. Daardoor blijven er minder sociaal advocaten over voor de privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke groepen bij de UO. Gelet op de doelstellingen van de beroepsopleiding acht de algemene raad dit onwenselijk. Ook andere alternatieven kunnen niet garanderen dat structureel gemengde groepen met stagiairs van alle typen kantoren kunnen worden gevormd.

Tot slot is de eventuele beperking van de mededinging evenredig aan de nagestreefde doelstellingen. De exclusiviteit geldt uitsluitend voor het centrale deel van de beroepsopleiding. Het decentrale deel van de beroepsopleiding is opengesteld voor geaccrediteerde instellingen, zodat daar wel ruimte voor concurrentie bestaat. Uw betoog dat ook op decentraal niveau geen eerlijke concurrentie met de uitvoeringsorganisatie mogelijk zou zijn, omdat de uitvoeringsorganisatie inkomsten uit het centrale deel zou kunnen aanwenden om het decentrale deel te financieren, berust op een onjuiste aanname. Reeds op 15 januari 2021 heeft de UO op aanvullende vragen van de twee decentrale onderwijsaanbieders naar aanleiding van een presentatie op 17 december 2020 door de UO over de kostenopbouw aangegeven dat er geen kosten gealloceerd zijn aan het centrale deel die eigenlijk bij het decentrale deel thuishoren en vice versa. De algemene raad ziet geen redenen om aan te nemen dat dit nu in 2026 anders zou zijn.

De algemene raad concludeert op grond van het vorenstaande dat een eventuele beperking van de mededinging die voortkomt uit het exclusief voorbehouden van het centrale deel van de beroepsopleiding aan één centrale uitvoeringsorganisatie, op grond van de Woutersexceptie buiten het toepassingsbereik van artikel 101 van het VWEU en artikel 6 van de Mw valt. De algemene raad acht de inrichting van de beroepsopleiding daarom niet in strijd met artikel 101 van de VWEU of artikel 6 van de Mw.

Alles afwegende is de algemene raad ten aanzien van het eerste onderdeel van uw bezwaar - dat het bestreden besluit berust op een onjuiste uitleg van de toepasselijke regelgeving, in het bijzonder de bepalingen van de Voda en het OER vernieuwde BA - van oordeel dat aan dit bezwaar niet tegemoet kan worden gekomen. De algemene raad heeft zich naar zijn oordeel in het bestreden besluit terecht op het standpunt gesteld dat het accreditatieverzoek, gezien de onlosmakelijke koppeling die u legt tussen het decentrale en het centrale deel van de beroepsopleiding, in het geheel niet kan worden toegewezen. Reeds hierom dient uw bezwaar ongegrond verklaard te worden.

In uw bezwaarschrift gaat u nog nader in op een aantal andere aspecten met betrekking tot het bestreden besluit. Hoewel de algemene raad van mening is dat deze het bovenstaande (juridische)

oordeel niet kunnen veranderen, zal de algemene raad op enkele van die aspecten, voor zover nog niet aan de orde geweest, ten overvloede nog ingaan.

In de eerste plaats stelt u aan de orde dat de aanvraag is afgedaan zonder dat er voorafgaand aan het nemen van het besluit overleg is geweest en u om een zienswijze bent gevraagd. Overleg heeft eerst plaatsgevonden op 13 april 2026, nadat het besluit reeds was genomen en bekendgemaakt.

De algemene raad merkt op dat bij de bestudering van de accreditatieaanvraag en de voorbereiding van de besluitvorming het juridische kader al snel duidelijk was en dat de onlosmakelijke koppeling tussen het decentrale en centrale deel op basis van dat kader tot een afwijzing diende te leiden. Het vragen van een zienswijze dient, evenals een hoorzitting, om kennis te nemen van eventuele (feitelijke) lacunes. Overigens wijst de algemene raad erop dat in het gesprek op 29 september 2025 van de kant van NOvA al gesignaleerd was dat een accreditatie voor het centrale deel op problemen zou stuiten. De aanvraag en de bijlagen, ontvangen 23 december 2025, waren voor het overige voldoende duidelijk om op basis daarvan tot besluitvorming te komen. Op grond van artikel 3:2 van de Awb vergaart het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De relevante feiten en af te wegen belangen waren de algemene raad, zeker in het licht van de juridische beoordeling, na kennisneming van de aanvraag genoegzaam bekend.

U stelt onder 3.2.2. van uw bezwaarschrift dat de NOvA zich onvoldoende heeft vergewist van alle relevante feiten en omstandigheden die zijn aangevoerd in de aanvraag. Deze stelling volgt op een opsomming van bredere verbeterpunten uit uw eigen onderzoek en de structurele tekortkomingen die naar uw mening binnen de beroepsopleiding aan een goede voorbereiding van sociaal advocaat-stagiairs op hun beroep in de weg staan. De algemene raad is van mening dat de gesignaleerde punten, wat er ook van zij, niet per definitie dienen te leiden tot een pilot voor een nieuwe beroepsopleiding. Het ligt veel meer voor de hand dat deze punten leiden tot verbeteringen binnen de bestaande beroepsopleiding. Overigens hebben deze punten (grotendeels) betrekking op het decentrale deel van de opleiding en kunnen deze met de recente toevoeging van twee leerpraktijken ook door de andere decentrale onderwijsaanbieders worden opgepakt en uitgevoerd.

De algemene raad merkt nog op dat het voornemen bestond om voor het nemen van het besluit medio maart 2026 met u te spreken. Door de volle agenda's van de betrokkenen kon helaas een afspraak niet tot stand komen. Een gezamenlijke datum werd eerst gevonden op 13 april 2026. Vanwege de beslistermijn op de aanvraag is ervoor gekozen het besluit te nemen op 9 april 2026 en dit besluit op 13 april 2026 nader toe te lichten. Voorafgaand aan de verzending van het besluit heeft de portefeuillehouder beroepsopleiding binnen de algemene raad [REDACTED] en [REDACTED] telefonisch over het genomen besluit ingelicht.

In de tweede plaats wijst u erop dat in het bestreden besluit niet is ingegaan op het pilotkarakter van de aanvraag.

In de vergadering van de algemene raad van 9 maart 2026 is de vraag aan de orde geweest of een pilot een afwijking van de regelgeving zou kunnen legitimeren. Nu de regelgeving niet de mogelijkheid van een pilot kent, zal, waar de pilot strijdig is met wet- en regelgeving, er een (materieel) wettelijke basis door middel van een tijdelijke regeling gecreëerd moeten worden om de pilot mogelijk te maken. Daarnaast betekent het toekennen van een pilot aan een onderwijsaanbieder dat andere onderwijsaanbieders die eveneens een dergelijke aanvraag doen in de regel niet geweigerd kunnen worden. Daarmee ontstaat een onderwijslandschap binnen de

beroepsopleiding dat strijdig is met de wet- en regelgeving, dat niet in overeenstemming is met het oorspronkelijk gekozen stelsel van één centrale uitvoeringsorganisatie en meerdere decentrale, geaccrediteerde onderwijsaanbieders en dat naar het oordeel van de algemene raad afbreuk doet aan de doelstellingen die met de beroepsopleiding worden nagestreefd.

U geeft aan dat de voorgestelde pilot in eerste instantie kleinschalig wordt uitgevoerd zodat dit minimale invloed heeft op de contractuele verhouding tussen de NOvA en de UO. U wilt bij deze pilot nauw samenwerken met de NOvA, evaluatieresultaten proactief delen en bruikbaar maken voor de herziening van de beroepsopleiding richting 2029. De algemene raad waardeert deze positieve insteek. Echter zoals hierboven aangegeven stuit een pilot waarin het decentrale deel onlosmakelijk verbonden wordt aan het centrale deel van de beroepsopleiding af op juridische belemmeringen.

In de derde plaats uit u, evenals in de aanvraag, kritiek op de UO, die naar uw mening een beroepsopleiding van onvoldoende kwaliteit verzorgt. U verwijst hierbij onder meer naar de resultaten van de enquête die namens de NOvA door ResearchNed is uitgevoerd. Daarnaast geeft u ook aan de opleiding goedkoper te kunnen verzorgen dan de UO. U wijt een en ander aan de monopoliepositie van de UO die naar uw mening geen prikkel tot verbetering geeft. Ook hier geldt dat deze kritiek geen aanleiding geeft om in strijd met de wet- en regelgeving in te stemmen met een pilot voor een nieuwe beroepsopleiding. De aandachtspunten die volgen uit de resultaten van de door de NOvA geïnitieerde enquête geven zeker aanleiding tot gesprek met de UO om, waar nodig, tot verbeteringen in de bestaande beroepsopleiding te komen. Dat gesprek wordt ook gevoerd.

Tot slot vraagt u de NOvA om transparantie te bieden over de wijze van doorontwikkeling van de beroepsopleiding en, indien van toepassing, het aanbestedingsproces voor de nieuwe beroepsopleiding vanaf 2029. Naar de mening van de algemene raad valt deze vraag buiten het bestek van de behandeling van en de beslissing op uw bezwaar. Tijdens de hoorzitting heeft u ook bevestigd dat dit verzoek geen grondslag kent in wet- en regelgeving maar moet worden opgevat als een 'vriendelijk verzoek'.

Op uw verzoek om inzage is reeds beslist per brief van 23 juli 2026. Op 21 augustus 2026 heeft de hoorzitting plaatsgevonden.

Conclusie

Gelet op het voorgaande komt de algemene raad tot de slotsom dat het bestreden besluit op goede gronden is genomen. Anders dan u stelt, is de algemene raad van mening dat de besluitvorming - het bestreden besluit, aangevuld met de overwegingen in deze beslissing op bezwaar - conform de geschreven en ongeschreven rechtsregels en algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, motiverings- en evenredigheidsbeginsel, is genomen. De algemene raad ziet dan ook geen aanleiding om het bestreden besluit te herzien.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond.

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



mr. J.W. Soeteman
algemeen deken



mw. mr. S. van Oers
algemeen deken

Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied waar zij wonen of gevestigd zijn overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht.