

Algemene Raad-Verzoek om vrijstelling van de verplichting om bij een patroon kantoor te houden.

Het verloop van de procedure

Bij brief van 29 april 1998 heeft mr. X, verder te noemen appellant, de Raad van Toezicht in het arrondissement Y, verder te noemen de Raad van Toezicht, verzocht om vrijstelling van de verplichting om bij een patroon kantoor te houden en tevens om een patroon aan te wijzen die met het vereiste toezicht belast wordt. Het beroepschrift zelf was niet voorzien van het adres van appellant. Appellant heeft op 1 juli 1998 administratief beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op het verzoekschrift van 29 april 1998.

Gelijktijdig met de indiening van zijn beroepschrift heeft appellant de President van de Rechtbank Y verzocht om toepassing van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op 29 juli 1998 heeft de Rechtbank Y uitspraak gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening. Het verzoek van appellant is afgewezen.

Op 8 september 1998 heeft appellant bij de Rechtbank Y een verzoek ingediend tot (opheffing of) wijziging van de voorlopige voorziening.

Op 14 september 1998 heeft de Raad van Toezicht het verzoek van appellant d.d. 29 april 1998 afgewezen. Appellant heeft zijn beroepschrift bij de Algemene Raad op 25 september 1998 aangevuld.

De Algemene Raad heeft belanghebbenden conform artikel 7:16 Awb in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. De openbare hoorzitting heeft op 5 oktober 1998 plaatsgevonden in aanwezigheid van appellant. Namens de Raad van Toezicht was mr. Z bij de hoorzitting aanwezig. Van de openbare hoorzitting is een verslag gemaakt.

De Algemene Raad heeft kennisgenomen van alle overgelegde stukken.

Het standpunt van de Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht wijst het verzoek om vrijstelling van de verplichting om bij een patroon kantoor te houden af. De Raad van Toezicht overweegt dat de binnenstage het uitgangspunt is van de Advocatenwet en van zijn beleid. Voorts houdt het beleid van de Raad van Toezicht in dat de aspirant-stagiaire zelf een buitenpatroon moet zoeken. Appellant heeft geen advocaat bereid gevonden die voor hem als buitenpatroon kan optreden. Daarnaast stelt de Raad dat de aspirant-stagiaire moet voldoen aan de zoekverplichting, aan te tonen door intensieve en gerichte sollicitatieactiviteiten gedurende ten minste één jaar. De sollicitatieactiviteiten van appellant zijn te zeer gericht op de strafrechtelijke praktijk en onvoldoende gericht op vacatures.

Voorts overweegt de Raad van Toezicht dat alleen dan vrijstelling kan worden verleend van de verplichting om bij de patroon kantoor te houden, indien de stagiaire kantoor houdt bij een advocaat met ten minste een stageverklaring of een (praktijk-)jurist met meer dan 5 jaren praktijkervaring. Van dit vereiste kan alleen worden afgeweken als de stagiaire beschikt over (zeer) ruime relevante juridische ervaring en indien hij de waarneming van de praktijk voldoende heeft geregeld. Appellant beschikt niet over relevante juridische praktijkervaring.

Ten slotte moet de aspirant-stagiaire in een ondernemingsplan en een begroting aannemelijk maken dat een praktijkuitoefening mogelijk is en moet de (beoogd) patroon een gedetailleerd begeleidingsplan overleggen.

Aan het verzoek om een buitenpatroon aan te wijzen komt de Raad niet toe; voor de toewijzing van dit verzoek is vrijstelling van de eerdergenoemde verplichting om bij de patroon kantoor te houden vereist.

Het standpunt van appellant

Appellant heeft gedurende zeven maanden intensief gesolliciteerd naar een stageplaats. Appellant meent dat de Raad van Toezicht een patroon moet aanwijzen die met het vereiste toezicht wordt belast, nu hij zelf tevergeefs geprobeerd heeft een advocaat te vinden die bereid is om als patroon te fungeren. De Stageverordening kan geen verplichtingen opleggen aan aspirant-stagiaires. De zoekverplichting die in artikel 7 van de Stageverordening is vastgelegd, is derhalve nietig. Appellant vraagt zich af of het beleid van de Raad van Toezicht wel op zodanige wijze bekend is gemaakt dat de regels voor alle belanghebbenden kenbaar en toegankelijk zijn.

De bepalingen uit de Advocatenwet en de Stageverordening belemmeren de toetreding tot de advocatuur op onaanvaardbare wijze. Deze bepalingen zijn in strijd met Europeesrechtelijke bepalingen ten aanzien van het vrije verkeer van diensten en de werkzame mededinging.

Het oordeel van de Algemene Raad

De ontvankelijkheid. Het beroepschrift is ontvangen op 1 juli 1998. Het beroep is gericht tegen het niet tijdig beslissen door de Raad van Toezicht op het oorspronkelijke verzoek van 29 april 1998. Nadat de adresgegevens van appellant bekend waren, heeft de Raad van Toezicht het verzoek van appellant behandeld. Op 14 september 1998 heeft de Raad van Toezicht een besluit genomen. Appellant heeft zijn beroepschrift aangevuld op 25 september 1998. De Algemene Raad is met de President van de Rechtbank Y van oordeel dat het, gelet op het feit dat verzoeker bij zijn verzoek aan verweerder geen adres heeft opgegeven, twijfelachtig was of op 1 juli 1998 reeds sprake was van het niet tijdig nemen

van een besluit als bedoeld in artikel 6:2 aanhef en onder b juncto artikel 4:13 Awb. Het beroep wordt geacht gericht te zijn tegen de inhoudelijk gemotiveerde beslissing van de Raad van Toezicht van 14 september 1998.

Beoordeling

Het uitgangspunt in dezen van de Advocatenwet is dat een beginnend advocaat de eerste drie jaar zijn praktijk uitoefent op het kantoor van zijn patroon. Dit is neergelegd in artikel 9b eerste lid van die wet. Het derde lid van dit artikel vormt daarop de uitzondering en geeft de Raden van Toezicht de bevoegdheid vrijstelling te verlenen indien een behoorlijke praktijkuitoefening, waaronder de financiering van de praktijk en de dekking van het risico van de beroepsaansprakelijkheid van de stagiaire, overeenkomstig de daaromtrent gestelde voorschriften bij of krachtens deze wet verzekerd is. In dit verband bepaalt artikel 7 van de Stageverordening 1988, dat de Raden van Toezicht mogen verlangen dat de stagiaire zich voldoende inspant om een patroon te vinden bij wie hij kantoor kan houden alvorens hem in aanmerking te laten komen voor een vrijstelling van de verplichting om bij de patroon kantoor te houden (de zgn. zoekplicht). Anders dan appellant aanvoert, leidt het bepaalde in dit artikel niet tot sluiting van het beroep (vgl. HR 27 januari 1989, NJ 1989, 782 nt. JBMV inzake Schaap/NOvA).

Bij hun beslissingen over de in artikel 9b derde lid Adv.wet bedoelde vrijstelling komt de Raden van Toezicht beleidsvrijheid toe. Uit de - summiere - wetsgeschiedenis blijkt slechts dat de Raden van Toezicht deze bevoegdheid niet op een zodanige wijze mogen uitoefenen dat de advocatuur in feite een closed shop wordt. De concrete beslissingen van de Raden van Toezicht zijn onderworpen aan toetsing door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, zodat tegen eventueel misbruik van bevoegdheid kan worden gewaakt (art. 9b lid 5 Adv.wet en art. 15 StV.).

De Utrechtse Raad van Toezicht heeft zijn beleid ten dezen neergelegd in een 'Stagereglement in het Arrondissement Y', meer in het bijzonder in artikel 11 leden 1 t/m 11 (Hoofdstuk V: 'Bijzondere bepalingen voor de buitenstage'). Dit stagereglement is opgenomen in een boekje dat voor iedere belanghebbende verkrijgbaar is op het Bureau van de Orde van Advocaten Y. De Algemene Raad is van oordeel dat de door de Raad van Toezicht op het punt van de buitenstage gehanteerde beleidsregels hiermee voor belanghebbenden voldoende kenbaar en toegankelijk zijn.

De in bedoeld Hoofdstuk V opgenomen voorwaarden komen niet in strijd met de Advocatenwet en de Stageverordening 1988, maar behelzen hoofdzakelijk concretisering van hetgeen in de artikelen 9b leden 3 en 4 Adv.wet en 7 StV. is neergelegd. Deze verplichtingen zijn in het belang van goede uitoefening van de praktijk en mogen worden verlangd zolang daarmee niet wordt beoogd om de buitenstage feitelijk onmogelijk te maken en de Utrechtse balie voor 'buitenstaanders' geheel gesloten te houden.

Meer in het bijzonder geldt met betrekking tot de voorwaarden die de Raad van Toezicht

bij zijn beslissing op het oog heeft gehad het volgende.

De Raad mag verlangen dat de stagiaire te zijnen genoegen aantoont dat intensieve sollicitatie-inspanningen in meerdere arrondissementen niet tot resultaat hebben geleid. Onder intensieve sollicitatie-activiteiten verstaat de Raad klaarblijkelijk onder meer dat blijkt van een relevant aantal sollicitatie-activiteiten naar aanleiding van advertenties en dat de activiteiten zich niet specifiek richten op één rechtsgebied. De Algemene Raad is van oordeel, dat in het onderhavige geval van de Raad van Toezicht met het oog op een doelmatige(r) wijze van solliciteren meer begeleiding en inspanning had mogen worden verwacht, temeer omdat deze elementen niet met zoveel woorden zijn terug te vinden in het Stagereglement. Nu gebleken is dat appellant ook na zijn vrijstellingsverzoek d.d. 29 april 1998 is doorgegaan met zijn sollicitatie-activiteiten, laat de Algemene Raad in het midden of de door de Raad van Toezicht gestelde maar niet uit het Stagereglement blijken periode van 12 maanden, die in elk geval was verstreken ten tijde dat de Raad van Toezicht de aangevochten beslissing nam, niet wat aan de lange kant is. Tegen het licht van het voorgaande is de Algemene Raad van oordeel dat van de Raad van Toezicht in het onderhavige geval mocht worden verwacht terzake van de zoekplicht een zorgvuldiger procedure en onderzoek te hebben gevoerd en omtrent de uitkomsten daarvan uitvoeriger te hebben doen blijken.

Klaarblijkelijk stelt de Raad van Toezicht ook de voorwaarde dat de stagiaire kantoor houdt bij een advocaat met ten minste een stageverklaring of een (praktijk)jurist met meer dan vijf jaren praktijkervaring, en dat hiervan slechts kan worden afgeweken in bijzondere omstandigheden, (bijv.) indien de stagiaire beschikt over (zeer) ruime relevante juridische ervaring en indien hij de waarneming van de praktijk voldoende heeft geregeld. Tussen partijen staat vast dat appellant niet beschikt over enige relevante juridische ervaring. Deze voorwaarde die in het belang is van de goede uitoefening van de praktijk is op zich toegelaten. Een buitenpatroon is voor de stagiaire niet voortdurend bereikbaar voor advies en dan is het belangrijk dat een 'mentor' de stagiaire met raad en daad ter zijde kan staan. Deze 'mentor' kan voorts de praktijk van de beginnende zelfstandige waarnemen indien deze cursus-verplichtingen heeft in het kader van de beroepsopleiding. Deze voorwaarde, die derhalve niet in strijd is met een redelijke beleidsbepaling, komt evenwel niet voor in het Stagereglement, waarin het ongetwijfeld zou thuishoren nu het ook beoogt het beleid van de Raad van Toezicht aangaande de buitenstage te bevatten. Onduidelijk is gebleven of appellant door de Raad van Toezicht in een vroeg stadium is gewezen op deze beleidsregel.

De in het Stagereglement wel voorkomende voorwaarde, dat de stagiaire zelf een voor de Raad aanvaardbare (buiten)patroon bereid dient te vinden om als zodanig op te treden, valt terug te voeren op art. 9b lid 4 Adv.wet, in zoverre de Raad van Toezicht doelt op een inspanning van de stagiaire om een buitenpatroon te vinden. Gelijk artikel 11.4 van het Stagereglement zelf reeds uitdrukkelijk vermeldt, verleent de Raad van Toezicht bemiddeling bij het zoeken van een patroon. Een aanwijzing door de Raad van Toezicht van

een advocaat als patroon komt, evenals de bemiddeling bedoeld in art. 4 lid 2 StV., eerst aan de orde indien de vrijstelling als bedoeld in art. 9b derde lid Adv.wet is verleend. Een weigering van zulk een aanwijzing komt in de bestreden beslissing (dan ook) niet voor, zodat het beroep in zoverre ongegrond is.

Niet gebleken is dat de Raad van Toezicht het verzoek om vrijstelling heeft getoetst aan de overige door hem kenbaar gemaakte beleidsregels, zoals die met betrekking tot de financiering van de praktijk en de dekking van het risico van de beroepsaansprakelijkheid van de stagiaire en de kantoor-faciliteiten. Het had in de rede gelegen dat de Raad van Toezicht vooraleer een beslissing te geven appellant hierop zou hebben gewezen en hem in de gelegenheid zou hebben gesteld zijn verzoek op deze punten nader te onderbouwen.

Het argument dat de zoekplicht in artikel 7 van de Stageverordening nietig is omdat deze verordening geen verplichtingen kan opleggen aan aspirant-stagiaires snijdt geen hout. De systematiek van de Adv.wet houdt in dat ieder die voldoet aan de in artikel 2 van die wet gestelde vereisten inschrijving kan verzoeken en wordt toegelaten tot de beëdiging tenzij de Raad van Toezicht tegen die inschrijving verzet doet, in welk geval het Hof van Discipline op het beklag van de verzoeker beslist. De enkele omstandigheid dat de verzoeker (nog) geen patroon heeft (gevonden) vormt geen verzetgrond. Wel heeft dit tot gevolg dat de stagiaire voorshands de praktijk niet zal kunnen uitoefenen, omdat hij niet voldoet aan het bepaalde in het eerste lid van art. 9b Adv.wet. De stage vangt niet aan (art. 3 StV.) en is, mocht deze wel zijn aangevangen, van rechtswege geschorst (art. 9 lid 4 StV.). Het ligt om praktische redenen voor de hand toe te staan dat de stagiaire reeds vóór zijn beëdiging voldoet aan de voorwaarden neergelegd in art. 9b Adv.wet jo. 7 StV. Een andere opvatting zou tot gevolg hebben dat de betrokkene die wel voorwaardelijk als advocaat is ingeschreven gedurende geruime tijd zijn stage niet kan aanvangen. Daarbij is degene die nog geen advocaat of stagiaire is niet verstoken van rechtsbescherming nu ook hij in art. 9b lid 5 Adv.wet als belanghebbende wordt aangemerkt die administratief beroep kan instellen bij de Algemene Raad.

Niet valt in te zien dat de bepalingen uit de Adv.wet en StV. in hun algemeenheid in strijd zijn met de Europeesrechtelijke bepalingen ten aanzien van het vrije verkeer van diensten, zo deze bepalingen al op de onderhavige situatie van toepassing zijn. Van appellant mag gevergd worden op dit punt zijn bezwaren nader te specificeren en te onderbouwen. De bepalingen uit de Advocatenwet zijn in beginsel niet vatbaar voor nationale mededingingsrechtelijke toetsing. De bepalingen uit de Stageverordening en de daarop voortbouwende regels uit het Stagereglement onttrekken zich aan de werkingssfeer van het mededingingsrecht nu zij noodzakelijk kunnen worden geacht uit een oogpunt van (handhaving van) de kwaliteit van de beroepsuitoefening en gelijkelijk gelden voor een ieder die wenst te worden toegelaten tot de advocatuur. En zo dat al anders mocht zijn, kan hierdoor van een relevante beperking van de mededinging op de totale markt van juridische dienstverlening niet worden gesproken.

Gelet op hetgeen is overwogen in r.o. 5.2.2, 5.2.3 en 5.2.5 zal de Algemene Raad de bestreden beslissing van de Raad van Toezicht vernietigen. De zaak wordt terugverwezen naar die Raad die, met inachtneming van hetgeen de Algemene Raad heeft overwogen, geheel opnieuw het vrijstellingsverzoek van appellant dient te onderzoeken en daarop dient te beslissen.

Beslissing

Op grond van het vorenstaande dient te worden beslist als volgt.

De Algemene Raad verklaart het beroep van appellant gegrond, vernietigt de beslissing van de Raad van Toezicht van de Orde van Advocaten in het arrondissement Y d.d. 14 september 1998 en verwijst de zaak ter verdere behandeling en beslissing terug naar die Raad van Toezicht.