

104313 - goedkeuring stage en patroon

BESLISSING

van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten inzake het administratief beroep van

mr. X, te A,

(hierna: "appellante"),

gericht tegen de beslissing van 27 juli 2017 van de raad van de orde in het arrondissement Limburg (hierna: "raad"); en

het verzoek tot voeging in de procedure voornoemd van mr. Y,

advocaat te B,

(hierna: "betrokkene").

Met zijn beslissing wijst de raad het verzoek van appellante tot goedkeuring van stage en patroon af.

Mrs. B.J.M. de Leest, R.J. Alderse Baas en T.T.M.L. Boersema zijn ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Mandaatbesluit AR 2015 gezamenlijk als leden van de algemene raad bevoegd om het door appellante ingestelde administratief beroep te behandelen. Volgens het tweede lid van genoemde bepaling is een van deze drie leden gemandateerd tot ondertekening van deze beslissing in administratief beroep.

Verloop van de procedure

1.1 Bij brief van 6 september 2017 met bijlagen, tevens verzonden per e-mailbericht van gelijke datum, stelt appellante ingevolge artikel 8.3, eerste lid, aanhef en onderdeel g,

van de Verordening op de advocatuur administratief beroep in tegen de beslissing van de raad van 27 juli 2017 (hierna: "beslissing").

1.2 Bij brieven van 8 september 2017 bevestigt de algemene raad appellante de ontvangst van haar administratief beroepschrift en wordt de raad verzocht een verweerschrift in te dienen.

1.3 Bij brief van 12 oktober 2017 ontvangt de algemene raad van de raad een verweerschrift met bijlagen.

1.4 Bij brief van 13 november 2017 met bijlagen, tevens verzonden per e-mailbericht van gelijke datum, stuurt appellante een aanvullend administratief beroepschrift.

1.5 Bij e-mailberichten van 14 november 2017 bevestigt de algemene raad appellante de ontvangst van haar aanvullend administratief beroepschrift en wordt deze aanvulling naar de raad gezonden.

1.6 Bij brief van 19 november 2017 worden appellante en de raad uitgenodigd voor een hoorzitting op 27 november 2017 te Den Haag.

1.7 Bij brief van 23 november 2017 met bijlagen, tevens verzonden per e-mailbericht van dezelfde datum, verzoekt betrokkene zich als belanghebbende te mogen voegen in de procedure van appellante.

1.8 Ter zitting van 27 november 2017 verschijnen appellante en betrokkene. Namens de raad verschijnen de deken en de adjunct-secretaris .

Standpunt van de raad

2.1 In verband met de advocatuurlijke attitude en integriteit van de beoogd patroon weigert de raad goedkeuring te hechten aan de stage en het door betrokkene over appellante te voeren patronaat. Aanleiding voor deze beslissing vormen de uitspraak van

het hof van discipline van 10 april 2017 respectievelijk van de raad van discipline in het ressort 's-Hertogenbosch van 15 mei 2017. In beide gevallen heeft de tuchtrechter betrokkene de maatregel van berisping opgelegd. Voorts ontving de deken een klacht wegens onbetamelijk gedrag van betrokkene. De raad acht betrokkene op grond van genoemde feiten niet geschikt om over appellante het patronaat te voeren. De raad verwacht niet dat betrokkene binnen afzienbare tijd in staat is om de noodzakelijke voorbeeldfunctie voor een stagiaire naar behoren te vervullen.

Standpunt van appellante

3.1 Appellante is van oordeel dat de beslissing van de raad niet in stand kan blijven en verzoekt de algemene raad goedkeuring te verlenen aan het door betrokkene te voeren patronaat teneinde in februari 2018 te kunnen starten met de beroepsopleiding advocaten.

3.2 Samengevat formuleert appellante de volgende beroepsgronden:

- slechts enkele onderdelen van de klacht jegens betrokkene zijn gegrond verklaard door de onderscheiden tuchtrechtelijke instanties;
- de opgelegde maatregelen blijven beperkt tot een berisping;
- naar aanleiding van de opgelegde maatregelen is de kantoorprocedure bij de werkgever van appellante aangepast;
- de klachten zijn al meer dan een jaar geleden ingesteld;
- een van de door de raad genoemde klachten over betrokkene is appellante onbekend;
- de raad beperkt zich tot de bovengenoemde klachten en gaat voorbij aan de jarenlange (advocatuurlijke) ervaring van betrokkene;
- de onderscheiden uitspraken zijn disproportioneel; het handelen of nalaten van betrokkene is van dien aard dat daardoor geen sprake kan zijn van een ernstige inbreuk op het imago van de advocatuur;
- naast betrokkene zal appellante ook door twee andere kantoorgenoten worden begeleid als gevolg waarvan het kantoor van de huidige werkgever van appellante de beste plaats is om als advocaat-stagiaire te starten;
- weigering goedkeuring patronaat leidt ertoe dat appellante naar een andere werkgever zal moeten omzien.

3.3 In aanvulling op het administratief beroepschrift van 6 september 2017 vraagt appellante de algemene raad bij brief van 13 november 2017 om goedkeuring te hechten aan haar voorwaardelijk verzoek voor het volgen van de beroepsopleiding met een buitenpatroon. Dit verzoek heeft appellante tevens voorgelegd aan de raad bij brief van 13 november 2017. Voor zover de algemene raad onbevoegd zou zijn om zijn goedkeuring te hechten aan voornoemd verzoek, vraagt appellante de algemene raad om zich in zijn beslissing in administratief beroep positief uit te laten over het gevraagde buitenpatronaat.

Relevante regelgeving

4.1 Ingevolge artikel 9b, eerste lid, van de Advocatenwet is de advocaat gedurende de eerste drie jaar waarin hij als zodanig is ingeschreven als stagiaire verplicht om de praktijk uit te oefenen onder begeleiding van een patroon en bij deze kantoor te houden, behoudens vrijstelling als bedoeld in het derde lid.

4.2 Ingevolge artikel 9b, derde lid, van de Advocatenwet kan de raad vrijstelling verlenen van de verplichting van de stagiaire kantoor te houden bij een patroon.

4.3 Ingevolge artikel 3.5, eerste lid, van de Verordening op de advocatuur (hierna: "Voda") is de raad belast met de goedkeuring van de stage en de beoogd patroon.

4.4 Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdelen a, b en g, van de Voda kan de raad goedkeuring van de stage en de patroon onthouden als de beoogd patroon of zijn kantoor tuchtrechtelijke of strafrechtelijke sancties zijn opgelegd, dan wel over de beoogd patroon tuchtrechtelijke klachten zijn ontvangen of met betrekking tot hem of zijn kantoor onregelmatigheden of gegronde bedenkingen zijn gebleken, dan wel de beoogd patroon niet geschikt wordt geacht als patroon.

4.5 Ingevolge artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Beleidsregel inzake de uitvoering van Hoofdstuk 3 van de Voda (Orde van advocaten Limburg), hierna: "beleidsregel", onthoudt de raad goedkeuring van de beoogd patroon in ieder geval als de beoogd patroon in de drie jaar voorafgaand aan de aanvraag een tuchtrechtelijke sanctie is opgelegd in verband met diens praktijkvoering of praktijkuitoefening van zijn kantoor.

4.6 Ingevolge artikel 2, derde lid, aanhef en onderdeel b, van de beleidsregel onthoudt de raad in elk geval goedkeuring van de stage en de beoogd patroon als door de deken of de raad klachten zijn ontvangen, die zien op gedragingen die plaatsvonden in de drie jaar voorafgaand aan het verzoek en die klachten gegrond zijn verklaard, afkomstig zijn van derden en betrekking hebben op onbetamelijk gedrag van de beoogd patroon.

4.7 Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") bepaalt dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Behandeling van het verzoek van betrokkene en het administratief beroep van appellante

5.1 De algemene raad behandelt hierna eerst het verzoek van betrokkene om zich te voegen in de procedure betreffende het door appellante ingestelde administratief beroep (A).

Vervolgens behandelt de algemene raad het administratief beroep van appellante (B).

5.2 Bij de beoordeling van het voorliggende administratief beroep gaat de algemene raad in op:

- (i) het doel en de systematiek van de regelgeving;
- (ii) de verhouding van de beleidsregel tot artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Voda;
- (iii) de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Awb;
- (iv) disproportionaliteit van de beslissing van de raad van 27 juli 2017;
- (v) het aanvullend administratief beroepsschrift van 13 november 2017.

Beoordeling van het verzoek van betrokkene (A)

6.1 Betrokkene verzoekt kort voor de datum van de hoorzitting zich te mogen voegen in de procedure ter zake van het administratief beroep van appellante. Betrokkene voert hiertoe aan dat hij belanghebbende is, omdat hij de beoogd patroon van appellante is, aan welk patronaat de raad zijn goedkeuring echter heeft onthouden.

6.2 Allereerst bezieet de algemene raad ambtshalve of de beoogd patroon van appellante belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Voor de beantwoording van deze vraag is de redactie van artikel 3.5, tweede lid, van de Voda leidend. Volgens deze bepaling is het de stagiaire die het verzoek om goedkeuring van de stage en de beoogd patroon bij de raad indient.

6.3 Ingevolge artikel 3.5, tweede lid, van de Voda heeft appellante voor haar verzoek het door de algemene raad vastgestelde formulier gebruikt. Volgens dit formulier moet het verzoek worden ondertekend door de stagiaire en de beoogd patroon. De algemene raad stelt vast dat het formulier door de stagiaire en de beoogd patroon op 16 juni 2017 is ondertekend.

6.4 Op grond van artikel 3.5, tweede lid, van de Voda stelt de algemene raad vast dat alleen de stagiaire is aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Het enkele feit dat de beoogd patroon het verzoek medeondertekent, leidt er niet toe dat de beoogd patroon daarmee ook een rechtstreeks betrokken belang heeft, zoals artikel 1:2 van de Awb eist. Reeds op deze grond verklaart de algemene raad betrokkene niet-ontvankelijk.

6.5 Ten slotte overweegt de algemene raad ter zake van het verzoek van betrokkene dat de figuur van voeging in een lopende zaak in het bestuursrecht onbekend is. Derhalve is betrokkene ook op deze grond niet-ontvankelijk en komt de algemene raad aan een inhoudelijke beoordeling van de brief van betrokkene van 23 november 2017 niet toe.

Beoordeling van het administratief beroep (B)

Inleiding

7.1 De algemene raad stelt voorop dat de raad een ruime discretionaire bevoegdheid heeft bij de beoordeling van de geschiktheid van een patroon. De Voda perkt die bevoegdheid niet in. Artikel 3.6, eerste lid, van de Voda betreft geen limitatieve opsomming. Dit betekent dat als de raad signalen heeft ontvangen over onregelmatigheden inzake een kantoor of, meer in algemene zin, over de uitoefening van de praktijk door een beoogd patroon, dat in beginsel voldoende reden is om de stage en de beoogd patroon niet goed te keuren (zie Toelichting op artikel 3.6 van de Voda).

7.2 Artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Voda refereert aan door de raad over de beoogd patroon ontvangen tuchtrechtelijke klachten. Anders dan appellante ter zitting aanvoert, is het volgens deze bepaling niet vereist dat een tuchtrechtelijke beslissing onherroepelijk moet zijn om betrokken te worden in de beoordeling, bedoeld in artikel 3.6 van de Voda.

7.3 In administratief beroep vindt toetsing ex nunc plaats. Dat wil zeggen dat bij de toetsing door de algemene raad van de beslissing ook feiten en omstandigheden worden meegewogen die zich na de beslissing hebben voorgedaan. In concreto betekent dit dat de algemene raad bij de beoordeling van dit administratief beroep ook de bij het verweerschrift als productie b gevoegde beslissing van de raad van discipline van 11 september 2017 betreft. Met die beslissing is de beoogd patroon (wederom) de maatregel van berisping opgelegd. Tegen bedoelde beslissing is hoger beroep ingesteld bij het hof van discipline.

Doel en systematiek van de regelgeving (i)

8.1 Bij de beoordeling van de stage en het beoogd patronaat staat de kwaliteit van de advocatuur, en daarmee de bevordering van een goede rechtsbedeling, voorop. Alvorens tot beëdiging over te gaan, wordt daarom eerst de stage en de patroon goedgekeurd, opdat na beëdiging zo snel mogelijk met de beroepsopleiding advocaten kan worden gestart.

8.2 Ingevolge artikel 9c van de Advocatenwet draagt de Nederlandse orde van advocaten zorg voor een opleiding voor stagiaires en regelt bij of krachtens verordening de in de Advocatenwet opgenomen onderwerpen. Met hoofdstuk 3 (Stage) van de Voda is gevolg gegeven aan deze wettelijke opdracht. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, van de Voda heeft de raad een discretionaire bevoegdheid ter zake van de weigering goedkeuring te verlenen aan de stage en de patroon.

8.3 Ter zake van de uitoefening van zijn bevoegdheid ingevolge artikel 3.6, eerste lid, van de Voda heeft de raad de beleidsregel vastgesteld, opdat in verband met de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel voor eenieder duidelijk is welke criteria de raad hanteert bij de beoordeling van een verzoek tot goedkeuring van de stage en de patroon.

Verhouding beleidsregel tot artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Voda (ii)

9.1 Uit artikel 2, tweede en derde lid, van de beleidsregel (Beoordeling goedkeuring van de patroon en stage) blijkt dat de raad voor de beoordeling van het patronaatsverzoek uitgaat van een beperkte periode van drie jaar voorafgaand aan het verzoek tot goedkeuring patronaat. De raad onthoudt in ieder geval zijn goedkeuring aan het patronaat indien de raad blijkt dat gedurende deze periode van drie jaar aan de beoogd patroon dan wel diens kantoor tuchtrechtelijke respectievelijk strafrechtelijke sancties zijn opgelegd dan wel door de deken of de raad in die periode klachten zijn ontvangen van stagiaires binnen het betreffende kantoor dan wel van derden over de gedragingen van de beoogd patroon.

9.2 De algemene raad stelt vast dat de raad met zijn beleid ter zake van de goedkeuring van het patronaat een striktere norm hanteert dan artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Voda. De raad geeft in zijn beleid immers aan dat in de gevallen, bedoeld in artikel 2, tweede en derde lid, in ieder geval de goedkeuring aan het patronaat onthoudt. Daarnaast hanteert de raad een beoordelingsperiode van drie jaar. In de voorliggende kwestie is die beperkte periode gunstig voor betrokkene, omdat de raad daarmee de door het hof van discipline op 10 januari 2014 opgelegde maatregel van voorwaardelijke schorsing van twee weken met een proeftijd van twee jaar niet in zijn beoordeling heeft meegenomen.

Inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Awb (iii)

10.1 In de beoordeling van het administratief beroepsschrift beziet de algemene raad tevens artikel 4:84 van de Awb. Volgens deze bepaling is de raad in beginsel gehouden gevolg te geven aan zijn eigen beleidsregel. Een dergelijke toepassing kan evenwel leiden tot een onevenredig gevolg voor een belanghebbende welk gevolg niet in verhouding staat tot het doel dat het beleid beoogt te dienen.

10.2 Voorop staat het doel van de beleidsregel, te weten de kwaliteit van de advocatuur en daarmee de bevordering van een goede rechtsbedeling. Tegen die achtergrond heeft de raad met zijn beleid invulling gegeven aan artikel 3.6 van de Voda. Gelet op dat doel is het beleid in zijn algemeenheid bezien niet als onredelijk aan te merken. Voor de vraag of dat ook het geval is in de onderhavige situatie wordt hierna beoordeeld of sprake is van zeer bijzondere omstandigheden als gevolg waarvan onverkorte toepassing van het beleid zou leiden tot onevenredige gevolgen voor een belanghebbende.

10.3 Voor de beoordeling van die vraag staat de beoogd patroon centraal, meer in het bijzonder zijn gedragingen ter zake waarvan de deken respectievelijk de raad (tuchtrechtelijke) klachten hebben bereikt. Niet in geschil is dat gedragingen van de beoogd patroon in de drie aan het verzoek van appellante voorafgaande jaren hebben geleid tot de aan betrokkene opgelegde tuchtmaatregelen van berisping.

10.4 Volgens vaste jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter dient voor de toepassing van artikel 4:84 van de Awb te worden gezien of het betreft een bijzonder geval waarmee bij het vaststellen van de beleidsregel geen rekening is gehouden.

10.5 Uit de bovenstaande overwegingen blijkt dat de raad bij het vaststellen van de beleidsregel uitdrukkelijk rekening heeft gehouden met gedragingen van de beoogd patroon en van zijn kantoorgenoten, resulterend in tuchtrechtelijke dan wel strafrechtelijke maatregelen, opgelegd aan betrokkenen dan wel aan het kantoor waar laatstgenoemden werkzaam zijn. Reeds op die grond is geen sprake van een bijzonder geval als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb. Nu de goedkeuring van het door betrokkene over appellante te voeren patronaat op grond van in de beleidsregel opgenomen bepalingen is onthouden, heeft de algemene raad geen reden om, gelet op artikel 4:84 van de Awb, af te wijken van de beleidsregel. Of toepassing van de beleidsregel onder de gegeven omstandigheden leidt tot disproportionaliteit van de beslissing van de raad van 27 juli 2017 beoordeelt de algemene raad in de navolgende overwegingen.

Disproportionaliteit van de beslissing van de raad van 27 juli 2017 (iv)

11.1 Appellante motiveert de vermeende disproportionaliteit als volgt:

- de aard van de gedragingen van de beoogd patroon en de daarvoor opgelegde tuchtrechtelijke maatregelen staan niet in verhouding tot elkaar met name omdat betrokkene kan onderbouwen dat enkele klachten ten onrechte gegrond zijn verklaard ;
- betrokkene heeft naar aanleiding van de tuchtrechtelijke beslissingen de kantoorprocedures aangepast;
- betrokkene is reeds vele jaren als jurist respectievelijk advocaat werkzaam en kan derhalve bogen op ruime ervaring. Daaraan mag geen afbreuk worden gedaan door de toevalligheid dat de deken respectievelijk de raad gedurende de afgelopen drie jaar enkele klachten over de beoogd patroon heeft ontvangen, die hebben geleid tot tuchtrechtelijke maatregelen.

11.2 Ter zake van de door appellante beschreven aard van de gedragingen en de daarvoor aan betrokkene opgelegde tuchtrechtelijke maatregelen merkt de algemene raad op dat het niet aan de algemene raad is om daarover een oordeel uit te spreken. Over de vraag of gedragingen al dan niet betamelijk zijn, is de tuchtrechter ingevolge artikel 46 van de Advocatenwet exclusief bevoegd te oordelen. Zoveel is duidelijk dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de beleidsregel. Reeds op die grond moest de raad zijn goedkeuring aan de stage en de patroon onthouden. Van disproportionaliteit is de algemene raad niet gebleken.

11.3 Of naar aanleiding van de tuchtrechtelijke beslissing(en) de kantoorprocedures inmiddels zijn aangepast en of betrokkene over ruime ervaring beschikt doet aan de beslissing niet af.

Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de persoonlijke gevolgen van bedoelde beslissing voor appellante. De algemene raad onderkent dat als gevolg van de beslissing appellante moet omkijken naar een andere patroon. Tegenover dat feit staat echter het persoonlijk belang van appellante, en daarmee ook het belang van de advocatuur in den brede, gedurende haar stage te mogen vertrouwen op een deugdelijke begeleiding.

Aanvullend administratief beroepsschrift van 13 november 2017 (v)

12.1 Bij brief van 13 november 2017 met bijlagen verzoekt appellante de algemene raad goedkeuring te hechten aan haar 'voorwaardelijk verzoek tot goedkeuring van een buitenpatronaat.' Bij brief van gelijke datum richt appellante dit verzoek eveneens aan de raad en voegt daarbij tevens een aan de raad gerichte brief van 13 november 2017 met een beëdigingsverzoek. Voor zover de algemene raad niet bevoegd zou zijn goedkeuring te hechten aan een buitenpatronaat verzoekt appellante de algemene raad zich hierover in positieve zin uit te laten in de richting van de raad.

12.2 Ter zake van de goedkeuring van een (buiten)patronaat is de algemene raad niet bevoegd. Ingevolge artikel 3.5 van de Voda behoort goedkeuring van de stage en de patroon tot de bevoegdheid van de raad. Ingevolge artikel 9b, derde lid, van de Advocatenwet geldt dit eveneens voor de bevoegdheid om de stagiaire vrijstelling te verlenen van de verplichting van de stagiaire kantoor te houden bij een patroon.

12.3 De raad is onafhankelijk in zijn besluitvorming ter zake van de twee hiervoor genoemde beslissingen. Het is dan ook niet aan de algemene raad om zich hierover in het voorliggende administratief beroep op enigerlei wijze te uiten. Indien en voor zover de raad een verzoek dan wel beide verzoeken zou afwijzen, kan appellante ingevolge artikel 9b, vijfde lid, van de Advocatenwet administratief beroep instellen tegen de weigering vrijstelling te verlenen, bedoeld in artikel 9b, derde lid, van de Advocatenwet, terwijl tegen de weigering van de stage en het (buiten)patronaat ingevolge artikel 8.3, eerste lid, van de Voda administratief beroep open staat.

Conclusie

Het hiervoor geschetste samenstel van feiten en omstandigheden leidt de algemene raad tot de conclusie dat, in het belang van de kwaliteit van de advocatuur en daarmee het bevorderen van een goede rechtsbedeling, de raad op goede gronden tot zijn beslissing is gekomen om zijn goedkeuring aan de stage en het door betrokkene over appellante te voeren patronaat te onthouden. De algemene raad verklaart het administratief beroep dan ook ongegrond.

Beslissing

De algemene raad verklaart

- betrokkene niet-ontvankelijk; en
- het administratief beroep van appellante ongegrond.

Aldus gedaan te Den Haag op 5 december 2017.

Overeenkomstig het namens de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten genomen besluit,

Voor deze,

B.J.M. de Leest

lid algemene raad

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 6 december 2017.

Bijlage: verslag van de hoorzitting van 27 november 2017