

BESLISSING

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

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

(hierna: "belanghebbende")

gericht tegen het door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "algemene raad") genomen besluit van 2 april 2020, inhoudende de schrapping van belanghebbende van het tableau met ingang van 3 juni 2020.

Procesverloop

1. Brief van 10 maart 2020 van de algemene raad aan belanghebbende, inhoudende het voornemen tot schrapping.
2. Brief van 14 maart 2020, verzonden per e-mail, aan de algemene raad van [REDACTED], advocaat en gemachtigde van belanghebbende, inhoudende de zienswijze op het voorgenomen besluit tot schrapping van belanghebbende van het tableau.
3. Brief van 2 april 2020 van de algemene raad aan belanghebbende, inhoudende de schrapping van belanghebbende van het tableau met ingang van 3 juni 2020.
4. Brief van 12 april 2020 met producties, verzonden per e-mail, van belanghebbende aan de algemene raad, inhoudende bezwaar tegen het schrappingsbesluit van 2 april 2020.
5. Brief van 23 april 2020, verzonden per e-mail, inhoudende de uitnodiging voor een telefonische hoorzitting op 8 mei 2020, waarbij belanghebbende wordt gehoord door mr. B.J.M. de Leest, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van [REDACTED], griffier.
6. Brief van 29 april 2020, verzonden per e-mail, aan de algemene raad van [REDACTED], inhoudende de onmiddellijke terugtrekking als advocaat en gemachtigde van belanghebbende.
7. E-mailbericht van 7 mei 2020 van belanghebbende aan de algemene raad, inhoudende het bericht dat een nieuwe aanvraag goedkeuring patronaat is gedaan.
8. E-mailbericht van 8 mei 2020 van belanghebbende aan de algemene raad met producties en een pleitnota.

Toetsingskader

9. Ingevolge artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet schraapt de secretaris van de algemene raad de advocaat die op het tableau staat ingeschreven in het geval hij, hetzij onafgebroken, hetzij met onderbrekingen, gedurende een tijdvak van drie jaar voorwaardelijk als advocaat ingeschreven heeft gestaan zonder dat de verklaring kan worden overgelegd dat met gunstig gevolg de in artikel 9b bedoelde stage is voltooid.

10. Artikel 8c, derde lid, tweede volzin, van de Advocatenwet bepaalt dat als de raad van de orde op grond van artikel 9b, tweede lid, de stage heeft verlengd, het in de aanhef van het eerste lid, onderdeel c, bedoelde tijdvak wordt verlengd met de in de beslissing opgenomen termijn, met dien verstande dat deze verlenging niet meer dan drie jaar kan bedragen.
11. Artikel 8c, vierde lid, van de Advocatenwet bepaalt dat de schrapping geschiedt met een beschikking van de algemene raad met ingang van een tijdstip dat ten minste twee maanden en ten hoogste zes maanden na de datum van de beschikking is gelegen.
12. Ingevolge artikel 9b, eerste lid, van de Advocatenwet is elke advocaat die overeenkomstig artikel 2a is ingeschreven verplicht gedurende de eerste drie jaar waarin hij als zodanig is ingeschreven als stagiaire de praktijk uit te oefenen onder begeleiding van een andere advocaat.
13. Ingevolge artikel 9b, tweede lid, tweede volzin, van de Advocatenwet kan de duur van de stage worden verlengd met ten hoogste drie jaar indien de raad van de orde in het arrondissement van oordeel is dat de stagiaire nog niet over voldoende praktijkervaring beschikt.
14. Artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") bepaalt dat bezwaar of beroep niet de werking schorst van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Het bestreden besluit

15. In het bestreden besluit is aangegeven dat de algemene raad geen beleidsvrijheid toekomt ter zake van de schrapping als vaststaat dat de stagiaire na ommekomst van de (verlengde) stagetermijn niet de stageverklaring als bedoeld in artikel 9b, vijfde lid, van de Advocatenwet heeft verkregen. Aan het verzoek tot aanhouding van het besluit tot schrapping in verband met andere door belanghebbende aanhangig gemaakte procedures kan dan ook geen gevolg worden gegeven.
16. De algemene raad heeft ingevolge artikel 8c, vierde lid, van de Advocatenwet een beperkte beleidsvrijheid waar het betreft de termijn waartegen de stagiaire van het tableau wordt geschrapt. In de afweging van enerzijds de belangen van belanghebbende en anderzijds het algemeen belang van de kwaliteit van de advocatuur en daarmee een goede rechtsbedeling heeft de algemene raad vastgesteld dat niet is gebleken van (bijzondere) omstandigheden aan de zijde van belanghebbende die noodzaken tot afwijking van de bestendige gedragslijn van de algemene raad dat schrapping plaatsvindt op de kortst mogelijke termijn, derhalve met inachtneming van een termijn van twee maanden.

Het bezwaarschrift

17. Belanghebbende verzoekt met zijn bezwaarschrift van 12 april 2020, mondeling toegelicht op 8 mei 2020:
 - primair gegrondverklaring van het bezwaar;
 - subsidiair het bestreden besluit met een termijn van zes maanden te verdagen;
 - meer subsidiair de inwerkingtreding van het besluit te bepalen op zes maanden na de beslissing op het voorliggende bezwaar in verband met een op 16 april 2020 aan de raad van de orde Midden-Nederland gericht verzoek tot goedkeuring van de stage en een beoogd patroon te Utrecht,

in alle gevallen met vergoeding van de proceskosten ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb.

18. In bezwaar voert belanghebbende het volgende aan:

- (i) Schrappling zou niet mogelijk mogen zijn voordat een rechter zich in een bodemprocedure heeft kunnen uitlaten over de aanleiding van de schrappling.
- (ii) Verwijzing naar het imperatieve karakter van de Advocatenwet ter zake van de schrappling miskent de bevoegdheid tot uitstel van de schrappling tot het moment waarop duidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid van de bestreden besluiten van de raden van de orde Amsterdam en Den Haag. Deze besluiten kunnen en mogen niet worden genegeerd zolang die besluiten nog niet onherroepelijk zijn.
- (iii) Niet wordt weersproken dat schrappling een gebonden besluit is. Niettemin moet ondanks het bepaalde in artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet van schrappling worden afgezien als die schrappling onevenredig is of in onevenredige mate schade berokkent.
- (iv) Een wettelijke regeling moet buiten toepassing blijven als de toepassing daarvan in een concreet geval kennelijk onredelijk is.
- (v) In de besluitvorming moet ook worden meegenomen dat Unierecht ten uitvoer wordt gelegd als advocaten een beperking wordt opgelegd in de uitoefening van hun diensten en beroep, zoals de verplichting de eerste drie jaar de praktijk onder begeleiding van een patroon uit te oefenen. Formele regelgeving moet in acht worden genomen, evenals de formele vrijheden, de dienstenrichtlijn en het Handvest voor de grondrechten (bijvoorbeeld artikel 16, de vrijheid van ondernemerschap) en het Unierechtelijke proportionaliteitsbeginsel.
- (vi) De belangen van mr. Sivo zijn niet gewogen, althans op ondeugdelijke wijze, terwijl naar de omstandigheden en de omstandigheden rondom de in administratief beroep bestreden besluiten geen deugdelijk onderzoek is verricht. Om die reden is sprake van strijd met de artikelen 3:2, 3:4, tweede lid en artikel 3:46 van de Awb.
- (vii) Niet is gebleken dat alle omstandigheden zijn meegenomen in de belangenafweging. Er is slechts gezien in hoeverre dossieroverdracht heeft plaatsgevonden, terwijl veelal sprake is van waarneming. Het algemeen belang wordt niet geschaad bij een ruimere termijn.
- (viii) Schrappling heeft onomkeerbare gevolgen ook al is inschrijving op later moment weer mogelijk. Zie bijvoorbeeld artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet.

Behandeling van het bezwaar

19. De algemene raad gaat hierna eerst in op de lopende procedures en de consequenties daarvan voor het voorliggende bezwaar (A) om vervolgens in te gaan, voor zover niet al behandeld onder (A), op de overige gronden van bezwaar (B).

A. Lopende procedures

20. Uit de overgelegde stukken en de daarop gegeven mondelinge toelichting blijkt dat sprake is van vier parallel lopende procedures, te weten a) administratief beroep tegen het besluit van 30 januari 2020 van de raad van de orde Amsterdam, inhoudende de goedkeuring van de opzegging van de stage door de patroon, b) administratief beroep tegen het besluit van 20 december 2019 van de raad van de orde Den Haag, inhoudende weigering goedkeuring stage en patroon in Den Haag, c) verzoek van 16 april 2020 tot goedkeuring stage en patroon in Utrecht, en d) het

voorzittende bezwaar tegen het schrappingsbesluit van de algemene raad van 2 april 2020.

21. De algemene raad stelt vast dat belanghebbende met zijn bezwaar wenst te bereiken dat ten minste de maximale termijn van artikel 8c, vierde lid, van de Advocatenwet wordt aangehouden als schrappingsdatum en aldus te komen tot schrapping per 3 oktober 2020. In de overgelegde pleitnota verzoekt belanghebbende de schrappingsdatum te bepalen op zes maanden na deze beslissing op bezwaar. Tevens verzoekt belanghebbende voor het vaststellen van de schrappingsdatum te wachten tot in de procedures a), b) en c) een onherroepelijk besluit is genomen.
 22. In onderdeel 'B Overige gronden van bezwaar' gaat de algemene raad in op het bezwaar voor zover dat is gericht tegen de schrappingsdatum van 3 juni 2020 en waar belanghebbende die datum gewijzigd wenst te hebben in 3 oktober 2020, zijnde de uiterste datum volgens artikel 8c, vierde lid, van de Advocatenwet.
 23. De schrappingsdatum te bepalen op zes maanden na deze beslissing op bezwaar is contra legem, omdat de schrapping dan na 3 oktober 2020 zou plaatsvinden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het aanhouden van de schrappingsdatum tot in de onder a) en b)genoemde procedures een onherroepelijke beslissing is verkregen.
 24. Met een daags voor de hoorzitting door belanghebbende aan de algemene raad gezonden e-mail en de desgevraagd daarop gegeven toelichting is de algemene raad bekend geraakt met de hiervoor onder c) aangehaalde procedure bij de raad van de orde Midden-Nederland. De eerst mogelijke datum waarop de raad van de orde Midden-Nederland tot een besluit kan komen, is gelegen in juni 2020. De algemene raad acht het gelet op de inhoud van het verzoek, dat bijvoorbeeld geheel en al voorbijgaat aan het door de Haagse raad van de orde genomen besluit van 20 december 2019, niet voor de hand liggen dat het verzoek zal worden goedgekeurd. Ook een eventueel tegen dat besluit gericht administratief beroep zal niet voor 3 oktober 2020 onherroepelijk zijn.
 25. Voorts ziet de algemene raad geen aanleiding om in verband met de hiervoor genoemde procedures de daadwerkelijke schrapping pas op 3 oktober 2020 te effectueren, omdat het instellen van (administratief) beroep de werking van de besluiten van de raden van orde van respectievelijk Amsterdam, Den Haag en Midden-Nederland niet schorst en die beroepen geen betrekking hebben op het besluit tot schrapping¹. Het voorgaande leidt de algemene raad tot de conclusie dat de bezwaren (i) en (ii) ongegrond zijn.
- B. Overige gronden van bezwaar
- Afzien van schrapping en buiten toepassing laten van bepaling in wet in formele zin (iii) en (iv)*
26. Belanghebbende voert aan dat ondanks het bepaalde in artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet van schrapping moet worden afgezien als die schrapping onevenredig is of in onevenredige mate schade berokkent, terwijl belanghebbende anderzijds erkent dat de verplichting tot schrappen een gebonden besluit is.

¹ Uitspraak voorzieningenrechter rechtbank Zeeland-West-Brabant van 29 maart 2018, BRE 18 / 1146 VEROR VV

27. De algemene raad wijst het bezwaar op dit onderdeel af en verwijst daartoe naar inmiddels vaste jurisprudentie waarin is bepaald dat artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet een dwingende bepaling is waarbij de algemene raad geen beleidsvrijheid heeft. Waar belanghebbende aanvoert dat schrapping hem schade berokkent, begrijpt de algemene raad dat, omdat schrapping tot gevolg heeft dat de advocatuur niet meer kan worden uitgeoefend. Met zijn beëdiging op 17 augustus 2016 heeft belanghebbende aanvaard dat hij ingevolge artikel 9b van de Advocatenwet de verplichting heeft de stage te volgen en pas onvoorwaardelijk op het tableau ingeschreven komt te staan als hem de stageverklaring wordt afgegeven. Met zijn (voorwaardelijke) inschrijving heeft belanghebbende bewust het risico genomen dat hem om de desbetreffende raad van de orde moverende redenen de stageverklaring niet wordt verstrekt. Dit is inherent aan het wettelijk systeem. Daarmee zijn de aan de schrapping verbonden gevolgen weliswaar voor belanghebbende te betreuren maar daarmee niet kennelijk onredelijk. Voor het buiten toepassing laten van deze dwingendrechtelijke bepaling bestaat dan ook geen grondslag.
28. Voorts verwijst belanghebbende naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 november 2017² waar de Afdeling zou hebben bepaald dat een wettelijke regeling buiten toepassing moet blijven als de toepassing van die regeling in een concreet geval kennelijk onredelijk is. In die casus betrof het vergunningverlening op basis van de plaatselijke marktverordening. Naar aanleiding van een incident kreeg de vergunninghouder een boete opgelegd en vond automatische intrekking van de vergunning plaats. De intrekking van een vergunning is een bestuursrechtelijke maatregel ter bescherming van een specifieke doelgroep, in die casus gericht op eerlijke markthandel. Anders dan in genoemde casus is de schrapping van het tableau niet aan te merken als een bestuursrechtelijke maatregel, maar als een feitelijke handeling waartoe de Advocatenwet verplicht. Beleidsvrijheid bestaat alleen waar het betreft een termijn van maximaal vier maanden volgend op de minimale termijn van twee maanden die in acht moet worden genomen bij schrapping. Voorts is de schrappingsbepaling een gebod en geen verbod zoals in de beschreven casus. De onderhavige schrapping is dan ook niet te kwalificeren als een sanctiebesluit. Het schrappingsbesluit ontbeert een punitief karakter ook al ervaart belanghebbende dat wellicht als zodanig. Overwegingen of de overtreding al dan niet eenmalig is, waarbij ook de ernst van de overtreding een rol kan spelen, zijn daarom in het voorliggende bezwaar niet aan de orde. Verwijzing naar deze uitspraak om te komen tot de conclusie dat het bestreden besluit een draagkrachtige motivering ontbeert en daarom in strijd is met de artikelen 3:2, 3:4, tweede lid, en artikel 3:46 van de Awb kan belanghebbende dan ook niet baten.

Toetsing aan hogere regelgeving (v)

29. De algemene raad stelt vast dat in de voorliggende kwestie geen sprake kan zijn van exceptieve toetsing, leidend tot onverbindendheid dan wel tot het buiten toepassing laten van artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet, omdat een dergelijke toetsing van de rechtmatigheid van een algemeen verbindend voorschrift, niet zijnde een wet in formele zin, is voorbehouden aan de rechter in relatie tot artikel 8:3 van de Awb. Nu de dwingendrechtelijke bepaling tot schrapping is neergelegd in een wet in formele zin, beziet de algemene raad hierna in hoeverre genoemd wettelijk voorschrift in strijd is met hogere regelgeving.

² ECLI:NL:RVS:2017:3245

30. Met een beroep op het Unierechtelijk proportionaliteitsbeginsel verwijst belanghebbende naar het arrest van het Hof van Justitie van 4 oktober 2018³. Opmerkelijk is evenwel dat het Hof in het door belanghebbende geciteerde gedeelte uit het arrest oordeelt dat 'Het evenredigheidsbeginsel vereist dat lidstaten maatregelen vaststellen die geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en niet verder gaan dan voor het bereiken daarvan nodig is.' In dit geval heeft de wetgever in formele zin bepaald dat de dwingendrechtelijke bepaling van artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet is ingegeven door de kwaliteit van de advocatuur, waarbij aan het maatschappelijk belang, het belang van de rechtzoekende, meer gewicht wordt toegekend dan aan het individuele belang van de advocaat-stagiaire, aldus de wetsgeschiedenis van artikel 8c van de Advocatenwet⁴. Een beroep op het aangehaalde arrest in verband met het evenredigheidsbeginsel verwerpt de algemene raad dan ook.
31. Hetzelfde geldt voor het beroep van belanghebbende op artikel 16 van het Handvest voor de grondrechten (vrijheid van ondernemerschap). Voor het afgeven van de stageverklaring maakt het immers geen verschil of een advocaat jong, oud(er), in dienst is of stagiaire-ondernemer is. Getoetst wordt op grond van kwantitatieve en kwalitatieve criteria in het belang van de kwaliteit van de advocatuur en daarmee de goede rechtsbedeling. Dat de schrapping onevenredig zou zijn, omdat belanghebbende stagiaire-ondernemer is, is dan ook niet aan de orde.
32. Voorts voert belanghebbende aan dat formele regelgeving en de Dienstenrichtlijn in acht moeten worden genomen. Dat de algemene raad de formele regelgeving in acht heeft genomen, blijkt uit het bestreden besluit. Waar de algemene raad in strijd zou hebben gehandeld met de Dienstenrichtlijn geeft belanghebbende niet aan en waarvan de algemene raad overigens niet is gebleken.

Belangenafweging (vi) en (vii)

33. Dat naar de omstandigheden rondom de in administratief beroep bestreden besluiten geen deugdelijk onderzoek is verricht volgens belanghebbende maakt van het voorliggende bezwaar geen deel uit. De Advocatenwet voorziet in die zaken in een specifieke rechtsgang, waarvan belanghebbende ook gebruik heeft gemaakt.
34. Anders dan belanghebbende stelt zijn diens belangen in de primaire besluitvorming zeker in aanmerking genomen. In die afweging zijn naast de individuele belangen ook de belangen meegewogen van de rechtzoekende, waaronder die van cliënten van belanghebbende. Bij die afweging, waartoe de algemene raad slechts een beperkte beleidsvrijheid heeft, namelijk waar het betreft de termijn waartegen wordt geschrapt, hanteert de algemene raad, zoals hiervoor reeds is aangegeven, consequent de gedragslijn dat schrapping tegen de kortst mogelijke termijn plaatsvindt. Uit de overgelegde stukken is de algemene raad gebleken dat bij belanghebbende onderhanden dossiers of ter behandeling zijn teruggegeven aan de laatste voormalige Amsterdamse patroon, of zijn overgedragen aan een andere advocaat dan wel dat een waarnemingsregeling is getroffen. Dit betekent dat in de belangenbehartiging van de cliënten van belanghebbende is voorzien en derhalve in het belang van de rechtzoekende geen noodzaak bestaat om een langere termijn dan twee maanden aan te houden. Uitstellen van de beslisdatum zonder uitdrukkelijke noodzaak leidt tot strijd met het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel

³ ECLI:EU:C:2018:810

⁴ Wet positie en advocatuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32382 nr. 13, gepubliceerd op 6 juni 2013

en kan willekeur in de hand werken⁵. Ook dit onderdeel van het bezwaar is dan ook ongegrond.

Onomkeerbare gevolgen van schrapping (viii)

35. Schrapping van het tableau op grond van artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet heeft altijd nadelige gevolgen voor de betrokkene, omdat met de schrapping de bevoegdheid vervalt om de praktijk in de hoedanigheid van advocaat uit te oefenen. Schrapping betekent niet noodzakelijkerwijs dat het daaraan gerelateerde gevolg onomkeerbaar is. Uit artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet is af te leiden dat een verzoek tot inschrijving als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van de Advocatenwet bij een raad van de orde kan worden ingediend, ook als de verzoeker op grond van artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet van het tableau is geschrapt zonder dat alsnog de daar bedoelde verklaring of het bewijs kan worden overgelegd en het verzoek binnen de termijn van vijf jaar (artikel 36 van de Regeling op de advocatuur) wordt ingediend. Met artikel 4, eerste lid, aanhef, en onderdeel c, van de Advocatenwet heeft de raad van de orde evenwel een handvat om het verzoek tot beëdiging te weigeren. Elk verzoek zal op zijn eigen merites door de desbetreffende raad worden beoordeeld. Met artikel 5, tweede lid, van de Advocatenwet wordt voorzien in een rechtsmiddel tegen een eventuele weigering tot inschrijving op het tableau.
36. Uit de voorgaande overweging blijkt dan ook dat van een onomkeerbaar gevolg van de schrapping geen sprake is, al kan de schrapping ingevolge artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel c, juncto artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet in voorkomend geval wel als consequentie hebben dat de van het tableau geschrapte advocaat vijf jaar moet wachten op een nieuwe beëdiging.

Conclusie

Met inachtneming van de overgelegde stukken en de daarop gegeven mondelinge toelichting door belanghebbende stelt de algemene raad vast dat voor het nemen van het bestreden besluit niet hoefde te wachten op de (onherroepelijke) uitkomst van andere procedures. Voorts concludeert de algemene raad dat alle door belanghebbende aangevoerde onderdelen van het bezwaar ongegrond zijn met als gevolg dat belanghebbende met ingang van 3 juni 2020 wordt geschrapt van het tableau. Met inachtneming van artikel 7:15, tweede lid, van de Advocatenwet komt de algemene raad tot afwijzing van het verzoek van belanghebbende tot vergoeding van de kosten die belanghebbende redelijkerwijs in verband met de behandeling van zijn bezwaar heeft moeten maken.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond en het verzoek tot vergoeding van de proceskosten wordt afgewezen.

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



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

⁵ ECLI:NL:RBNME:2018:4958

Beslissing 2020 108838

Aldus gedaan te Den Haag op 14 mei 2020.

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 14 mei 2020

Bijlage: proces-verbaal hoorzitting 8 mei 2020