

## BESLISSING

van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "algemene raad") inzake de administratief beroepschriften van

■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■ te Rotterdam

gemachtigde: mr. M.J. Schimmel

(hierna: "appellant")

gericht tegen de beslissingen van 20 januari 2023 en 6 februari 2023 van de raad van de orde in het arrondissement Rotterdam (hierna: "raad"). Met deze beslissingen besluit de raad tot afwijzing van de verzoeken tot goedkeuring van de stage en patronaat.

Ingevolge artikel 1.10, eerste lid, van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging NOvA is door de algemene raad aan de secretaris van de algemene raad mandaat verleend voor het beslissen op een administratief beroepschrift en het verrichten van overige handelingen die verband houden met administratief beroep. Op grond van artikel 1.12, onderdeel a, van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging NOvA wordt bij afwezigheid of verhindering de secretaris van de algemene raad vervangen door de plaatsvervangend algemeen secretaris. Indien ook de plaatsvervangend algemeen secretaris afwezig of verhinderd is, wordt op grond van artikel 1.12, onderdeel b, van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging NOvA de plaatsvervangend algemeen secretaris vervangen door een manager.

## Procesverloop

1. Appellant doet op 12 december 2022 een verzoek tot goedkeuring stage en patroon middels het daarvoor vastgestelde formulier. Beoogd patroon is ■■■■■■■■■■, advocaat bij ■■■■■■■■■■.
2. Bij e-mail van 4 januari 2023 geeft ■■■■■■■■■■ een nadere toelichting op het verzoek van appellant.
3. De raad besluit bij e-mail van 20 januari 2023 tot het onthouden van goedkeuring aan het verzoek van appellant (het eerste bestreden besluit).
4. Namens appellant stelt mr. M.J. Schimmel op 26 januari 2023 administratief beroep in tegen het eerste bestreden besluit. Tevens doet mr. Schimmel namens appellant een verzoek bij de rechtbank Rotterdam tot het treffen van een voorlopige voorziening.
5. Naar aanleiding van het besluit van 20 januari 2023 vinden gesprekken plaats over het benoemen van een toeziend patroon in de persoon van ■■■■■■■■■■. Appellant doet een hernieuwd verzoek op 25 januari 2023. De raad besluit bij e-mails van 6 februari wederom tot het onthouden van goedkeuring aan de verzoeken van appellant (het tweede bestreden besluit).
6. De voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam besluit op 20 februari 2023 tot afwijzing van het verzoek van appellant.

Beslissing 203475, 203807

7. De raad dient op 28 februari 2023 een verweerschrift in tegen het administratief beroepschrift van appellant van 26 januari 2023.
8. Namens appellant stelt mr. Schimmel op 17 maart 2023 administratief beroep in tegen het tweede bestreden besluit.
9. Bij brief van 27 maart 2023 wordt appellant uitgenodigd voor een hoorzitting op 8 mei 2023.
10. De raad dient op 17 april 2023 een verweerschrift in tegen het administratief beroepschrift van 17 maart 2023.
11. Appellant is op 8 mei 2023 namens de algemene raad gehoord door mr. J. Broekhuizen, lid van de algemene raad, en mr. J.H.M. Huizinga, advocaat bij Vijverberg Advocaten & Adviseurs, in aanwezigheid van mr. J. Zonneveld, griffier. Tijdens deze zitting is ook het administratief beroep van [REDACTED] behandeld.

**Relevante regelgeving**

12. 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. Ingevolge het tweede lid dient de stagiaire het verzoek om goedkeuring van de stage en de beoogd patroon in door middel van een door de algemene raad vastgesteld formulier, dat door de beoogd patroon wordt medeondertekend.
13. Op grond van artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Voda, kan de raad de goedkeuring, bedoeld in artikel 3.5 van de Voda, onthouden indien aan de beoogd patroon of zijn kantoor tuchtrechtelijke of strafrechtelijke sancties zijn opgelegd. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdeel g, van de Voda, kan de raad de goedkeuring onthouden indien op andere gronden te verwachten valt dat er onvoldoende begeleiding zal zijn in de uitoefening van de praktijk.
14. Volgens artikel 2, eerste lid, van de Beleidsregel stage en patronaat 2023 (hierna: "Beleidsregel 2023"), slaat de raad bij de beoordeling van de geschiktheid van de beoogd patroon onder meer acht op tuchtrechtelijke maatregelen die aan de beoogd patroon zijn opgelegd in de drie jaar voorafgaand aan het verzoek om goedkeuring van de stage en de beoogd patroon.
15. Ingevolge artikel 2, zevende lid, van de Beleidsregel 2023, onthoudt de raad de goedkeuring indien de beoogd patroon al een stagiaire begeleidt, en de beëdigingsdatum van die stagiaire minder dan een jaar ligt vóór de beëdigingsdatum van de nieuwe stagiaire, mede in het licht van de overige begeleiding die aan de stagiaire kan worden gegeven.
16. Ingevolge artikel 2, achtste lid, van de Beleidsregel 2023, houdt de raad bij de beoordeling of te verwachten valt dat er onvoldoende begeleiding van de stagiaire in de praktijkuitoefening zal zijn, rekening met eventuele begeleiding die de beoogd patroon aan juridisch medewerkers geeft.

Beslissing 203475, 203807**De bestreden besluiten**

17. Het eerste bestreden besluit gaat over de afwijzing van het verzoek tot goedkeuring stage en patronaat. De raad overweegt op grond van artikel 3.6, eerste lid, van de Voda dat goedkeuring kan en moet worden onthouden aan het verzoek, omdat tegen de beoogd patroon in de afgelopen drie jaar een tuchtrechtelijke klacht is ingediend. Ingevolge artikel 2.1 van de Beleidsregel 2023 slaat de raad acht op tuchtrechtelijke maatregelen die zijn opgelegd in de drie jaar voorafgaand aan het verzoek om goedkeuring van de stage en patronaat. Ook wordt het verzoek niet goedgekeurd op grond van artikel 2, zevende lid, van de Beleidsregel 2023, dat bepaalt dat, indien de beoogd patroon al een stagiaire begeleidt, en de beëdigingsdatum van die stagiaire minder dan een jaar ligt vóór de beëdigingsdatum van de nieuwe stagiaire, de raad de goedkeuring onthoudt.
18. Het tweede bestreden besluit is een beslissing op een hernieuwd verzoek van appellant van 25 januari 2023. Dit besluit is op dezelfde gronden genomen als het eerste bestreden besluit.

**Standpunt van appellant**

19. Volgens appellant zijn de besluiten gebaseerd op beleid dat ten tijde van de aanvraag niet kenbaar was, zijn de besluiten niet of beperkt gemotiveerd en wekten eerdere uitingen vanuit de raad een gerechtvaardigd vertrouwen dat de besluiten niet afwijzend zouden zijn. De gevolgen van de besluiten zijn voor appellant vergaand. De besluiten dienen geen redelijk belang. Volgens appellant kan de tegen [REDACTED] ingediende tuchtklacht niet in de weg staan aan goedkeuring van de verzoeken van appellant en [REDACTED].
20. Volgens appellant is het vertrouwen gewekt dat door het toevoegen van [REDACTED] als toezien patroon toch goedkeuring zou worden verleend aan het verzoek tot goedkeuring stage en patronaat en indien dit niet mogelijk zou zijn geweest, in elk geval zij of [REDACTED] goedkeuring zou kunnen verkrijgen. Appellant meent uit uitspraken van de raad op te maken dat de tuchtmaatregel van [REDACTED] geen echte rol heeft gespeeld in de afwijzing.

**Standpunt van de raad**

21. Volgens de raad is weloverwogen en op goede gronden het besluit genomen tot onthouding van goedkeuring van de stage en patronaat. De primaire reden voor afwijzing van de verzoeken is gelegen in het feit dat tegen [REDACTED], de beoogd patroon, in de afgelopen drie jaar een tuchtrechtelijke klacht is ingediend, die bij de tuchtrechter heeft geleid tot een gegrondverklaring en oplegging van een berisping. Er is nog geen uitspraak gedaan in hoger beroep. Hiermee blijft het tuchtrechtelijk verleden van [REDACTED] staan.
22. Als secundaire reden voor afwijzing van de verzoeken geeft de raad aan dat [REDACTED] twee startende stagiaires (naast appellant ook [REDACTED]) zal moeten begeleiden. De raad acht dit onwenselijk. Daarbij speelt volgens de raad ook een rol dat buiten [REDACTED] geen andere advocaten binnen het kantoor werkzaam zijn. Zowel de dagelijkse begeleiding als de praktijkvoering komt daarmee bij [REDACTED] te liggen. Het inzetten van een toezien patroon zal dit volgens de raad niet ondervangen, gelet op de praktijk van de toezien patroon, die

Beslissing 203475, 203807

afwijkt van de praktijk van het kantoor van [REDACTED]. De raad voert vast beleid dat geen goedkeuring wordt verleend voor een patronaat over twee beginnende eerstejaars stagiaires, ongeacht kantoor grootte. De raad vreest dat [REDACTED] niet zal kunnen zorgdragen voor voldoende begeleiding als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdeel g, van de Voda.

**Beoordeling van het administratief beroep***Ontvankelijkheid*

23. In verband met de beoordeling van het administratief beroep stelt de algemene raad vast dat appellant belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb"). Voorts stelt de algemene raad vast dat de besluiten van de raad van 20 januari 2023 en 6 februari 2023, waarmee de raad heeft beslist op de aanvragen van appellant tot goedkeuring van de stage en het beoogd patronaat van [REDACTED], besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De administratief beroepschriften van 26 januari 2023 en 17 maart 2023 zijn tijdig ingediend. Op grond van het voorgaande stelt de algemene raad vast dat appellant ontvankelijk is in haar administratief beroep.

*Inhoudelijke beoordeling*

24. Uit het administratief beroep van appellant maakt de algemene raad op dat appellant zich beroept op de volgende drie standpunten. Ten eerste is onvoldoende gemotiveerd waarom het tuchtrechtelijk verleden van [REDACTED] in de weg ligt aan het geven van goedkeuring aan de stage en het patronaat. Ten tweede zou de Beleidsregel 2023 ten tijde van de aanvraag van appellant niet kenbaar zijn, waardoor volgens appellant de Beleidsregel stage en patronaat 2022 (hierna: "Beleidsregel 2022") geldend is, die wel mogelijk maakt om twee stagiaires tegelijk te laten beginnen met de beroepsopleiding. Ten derde is bij appellant het vertrouwen gewekt dat zij geen afwijzend besluit zou ontvangen en in maart 2023 had kunnen beginnen met de beroepsopleiding. De algemene raad gaat hierna achtereenvolgens in op deze drie punten.

Tuchtrechtelijk verleden [REDACTED]

25. De primaire afwijzingsgrond is gelegen in het tuchtrechtelijk verleden van [REDACTED]. Appellant voert aan dat een tuchtklacht geen grond is voor afwijzing van het patronaat en het besluit van de raad bij gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid evenredig en begrijpelijk moet zijn. Appellant meent dat, nu de tuchtrechtelijke beslissing nog niet onherroepelijk is, de aard en de omvang van de klacht niet kunnen leiden tot afwijzing van stage en patronaat.
26. De raad heeft de goedkeuring onthouden op grond van artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Voda in combinatie met artikel 2, eerste lid, van de Beleidsregel 2023. De raad heeft de bevoegdheid de goedkeuring te onthouden als aan de beoogd patroon in de drie jaar voorafgaand aan het verzoek een tuchtrechtelijke maatregel is opgelegd. [REDACTED] heeft op 14 maart 2022 een berisping gekregen van de raad van discipline.
27. De raad heeft bij het beoordelen van een verzoek tot goedkeuring van stage en patronaat een discretionaire bevoegdheid. Dit houdt echter wel in dat een belangenafweging dient plaats vinden. Dát een beoogd patroon een tuchtrechtelijk verleden heeft, betekent niet zonder meer dat het verzoek tot goedkeuring stage en patronaat kan en moet worden afgewezen. De raad stelt ten onrechte in het eerste bestreden besluit dat dit het geval is.



Beslissing 203475, 203807

28. De algemene raad constateert dat de motivering in de bestreden besluiten geen belangenafweging bevat. Dat een situatie, zoals genoemd in artikel 3.6 van de Voda, zich voordoet, betekent niet dat de raad verplicht is de goedkeuring te onthouden. Hoewel in de toelichting op de Voda staat dat de raad bij een tuchtrechtelijke maatregel in beginsel uit kan gaan van de ongeschiktheid van de patroon, kan aanleiding bestaan om de stage en beoogd patroon toch goed te keuren, bijvoorbeeld als de klacht niet ernstig is of als de patroon zijn gedrag heeft aangepast. Dit blijkt ook uit de toelichting op artikel 3.6 van de Voda. Zo oordeelt ook de voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 20 februari 2023 (ROT 23/590 en 23/592). De raad heeft in de bestreden besluiten niet gemotiveerd welke belangen zijn meegewogen om tot de besluiten te komen. Zoals de voorzieningenrechter terecht stelt, kan dit in de procedure in administratief beroep worden hersteld.
29. In het verweerschrift van 28 februari 2023 geeft de raad aan dat wel degelijk een belangenafweging is gemaakt. De raad meent dat de klacht tegen [REDACTED] – die door de tuchtrechter is beoordeeld waarbij een maatregel van berisping is opgelegd – als ernstig moet worden aangemerkt en dat het belang van de kwaliteit van de advocatuur zwaarder weegt dan het belang van appelland om onder begeleiding van [REDACTED] de stage te beginnen.
30. De algemene raad stelt vast dat voorafgaand aan de bestreden besluiten de raad wel een belangenafweging heeft gemaakt, maar deze niet in de motivering heeft opgenomen. Nu de belangenafweging wel heeft plaatsgevonden en de raad dit in de procedure in administratief beroep heeft hersteld door de belangenafweging in het verweerschrift toe te lichten, passeert de algemene raad het gebrek in de bestreden besluiten op grond van artikel 6:22 van de Awb. De algemene raad houdt de bestreden besluiten in stand. Appelland wordt hierdoor niet benadeeld. De algemene raad merkt daarbij nog op dat ter zitting ook is stilgestaan bij het feit dat deze afwijzing niet in zijn algemeenheid de stage van appelland blokkeert, maar de stage bij dit kantoor. De belangen zijn in die context afgewogen tegenover het belang van de bescherming van de kwaliteit van de advocatuur.

Kenbaarheid Beleidsregel 2023

31. Appelland voert daarnaast aan dat de Beleidsregel 2023 ten tijde van haar aanvraag op 12 december 2022 niet kenbaar was en voor het besluit op haar aanvraag dan ook de Beleidsregel 2022 moet gelden. Volgens appelland is de Beleidsregel 2023 pas op 18 januari 2023 gepubliceerd en is het eerste bestreden besluit dan ook min of meer gelijktijdig aan de publicatie van de Beleidsregel 2023 genomen. Appelland meent te kunnen vertrouwen op de gepubliceerde en kenbare Beleidsregel 2022.
32. Volgens het onderschrift van de Beleidsregel 2023 is deze door de raad vastgesteld op 23 december 2022 en vervolgens gepubliceerd op de website. De beleidsregel is geldend vanaf 1 januari 2023 en eerdere beleidsregels zijn komen te vervallen. Omdat appelland stelt dat de Beleidsregel 2023 niet eerder dan 18 januari 2023 is gepubliceerd, heeft de algemene raad hierover ter zitting vragen gesteld aan de raad. Ter zitting kon de raad geen eenduidig antwoord hierop geven. Na afloop van de zitting heeft de raad desgevraagd aangegeven dat de Beleidsregel 2023 niet is gepubliceerd in de Staatscourant en vermoedelijk op 23 december 2022 op de website is geplaatst. De raad kan dit echter niet verifiëren.

Beslissing 203475. 203807

33. De algemene raad constateert dat niet vaststaat wanneer de Beleidsregel 2023 exact op de website van de raad is gepubliceerd. Appellant heeft op 18 januari 2023 kennisgenomen van de Beleidsregel 2023. Dat blijkt ook uit een overgelegd WhatsApp-gesprek tussen [REDACTED] en appellant. De algemene raad gaat er dan ook vanuit dat de Beleidsregel 2023 in ieder geval op 18 januari 2023 is gepubliceerd op de website van de raad en daarmee kenbaar is geworden voor appellant.
34. Bij het beoordelen van het verzoek tot goedkeuring van stage en patronaat toetst de raad *ex nunc*. Dat houdt een beoordeling in vanuit de situatie op dat moment, met inachtneming van de huidige omstandigheden en de op dat moment geldende wet- en regelgeving. Ook de algemene raad toetst het administratief beroep *ex nunc*. Dat betekent dat de raad bij het nemen van het eerste bestreden besluit op 20 januari 2023 uit heeft mogen gaan van de op dat moment geldende Beleidsregel 2023, die op dat moment (onomstreden) ook kenbaar was voor appellant. Anders dan appellant stelt, is de kenbaarheid op het moment van besluitvorming cruciaal, en niet het moment van het indienen van het verzoek. Bovendien is appellant in de periode gelegen tussen de verzoeken en de besluiten geïnformeerd door de raad dat mogelijk een afwijzing zou volgen omdat twee stagiaires bij dezelfde patroon niet tegelijk aan de beroepsopleiding kunnen beginnen.
35. Bovenstaande betekent volgens de algemene raad dat de raad op goede gronden heeft kunnen besluiten tot onthouding van goedkeuring aan het verzoek van stage en patronaat, voor zover het gaat om appellant tegelijk met [REDACTED] onder patronaat van [REDACTED] aan de beroepsopleiding te laten beginnen.

Vertrouwensbeginsel

36. Volgens appellant is bij haar het vertrouwen gewekt dat goedkeuring zou worden gegeven aan haar verzoek. Appellant is uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek met de deken, heeft het aanmeldingsproces voor de beroepsopleiding doorlopen en heeft een uitnodiging ontvangen voor de start van de beroepsopleiding. Appellant stelt gerechtvaardigd vertrouwen te mogen hebben dat geen afwijzing van haar verzoek zou volgen.
37. De raad is van mening dat dit vertrouwen niet is gewekt. De deken heeft de beoogd patroon na ontvangst van het verzoek direct gewezen op zijn tuchtrechtelijk verleden en het beleid dat twee eerstejaars stagiaires niet tegelijk door eenzelfde patroon kunnen worden begeleid. Dat partijen in overleg zijn gebleven, betekent volgens de raad niet dat appellant ervanuit mocht gaan dat een positief besluit zou volgen. De raad heeft een toezegging gedaan dat een aangepast verzoek beoordeeld zou kunnen worden, maar dat dit niet betekent dat een aangepast verzoek zonder meer zou worden goedgekeurd.
38. De algemene raad volgt het standpunt van de raad. Dat appellant is uitgenodigd voor de beroepsopleiding staat los van de afwegingen die de raad maakt bij het beoordelen van het verzoek tot goedkeuring van stage en patronaat. Dit zijn namelijk zaken van administratieve aard die in werking worden gezet na ontvangst van een verzoek tot goedkeuring van stage en patronaat. Het blijft uiteindelijk aan de raad om zich over dat verzoek te buigen. De algemene raad ziet ook niet anderszins dat appellant erop mocht vertrouwen dat zij in maart 2023 zou kunnen beginnen aan de stage en de beroepsopleiding. Voordat het eerste bestreden besluit werd genomen, is al uitvoerig contact geweest tussen de deken en [REDACTED], waarbij is gewezen op de Beleidsregel 2023 en het feit dat tegen [REDACTED] een

Beslissing 203475, 203807

tuchtrechtelijke klacht is ingediend. Dat de deken heeft meegedacht in oplossingen, maakt dit niet anders.

39. Het beroep van appellant op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

**Conclusie**

40. De algemene raad oordeelt dat de raad op goede gronden is overgegaan tot afwijzing van de verzoeken van appellant tot goedkeuring van stage en patronaat. De raad heeft de verzoeken geweigerd omdat het tuchtrechtelijk verleden van de beoogd patroon daaraan in de weg ligt. Het belang van de kwaliteit van de advocatuur weegt daarbij zwaarder dan het belang van appellant om onder patronaat van [REDACTED] aan de stage te beginnen. Daarnaast kunnen twee eerstejaars stagiaires op grond van de Beleidsregel 2023 niet onder dezelfde patroon tegelijk aan de stage beginnen. De algemene raad passeert het motiveringsgebrek in de bestreden besluiten op grond van artikel 6:22 van de Awb. Tot slot is geen sprake van schending van het vertrouwensbeginsel.

**Beslissing**

De algemene raad verklaart het administratief beroep ongegrond en laat de bestreden besluiten van 20 januari 2023 en 6 februari 2023 onder toepassing van artikel 6:22 van de Awb in stand. Er bestaat geen aanleiding voor een proceskostenvergoeding.

Aldus gedaan te Den Haag op 5 juli 2023

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



mw. mr. S.F.M. ten Berge  
manager beleid en regelgeving

Bijlage: proces-verbaal hoorzitting 8 mei 2023

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.