

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:1070
Datum uitspraak	11 september 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 maart 2011 heeft de Raad van Toezicht van de Orde van Advocaten in het arrondissement Arnhem geweigerd aan [appellant] een stageverklaring af te geven.

Volledige tekst

201207966/1/A3.

Datum uitspraak: 11 september 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Nijmegen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 28 juni 2012 in zaak nr. 11/4546 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten.

Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2011 heeft de Raad van Toezicht van de Orde van Advocaten in het arrondissement Arnhem geweigerd aan [appellant] een stageverklaring af te geven.

Bij besluit van 21 september 2011 heeft de Algemene Raad het door [appellant] daartegen bij hem ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 juni 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en een verzoek om schadevergoeding afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Algemene Raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de Raad van Toezicht een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 augustus 2013, waar [appellant], bijgestaan door mr. G.J.P.C.G. Verheijen, advocaat te Nijmegen, en de Algemene Raad, vertegenwoordigd door mr. M.E. Veenboer, werkzaam in zijn dienst, zijn verschenen.

Voorts is daar de Raad van Toezicht, vertegenwoordigd door mr. M.M.H.J. Vroemen, werkzaam in zijn dienst, gehoord.

Overwegingen

1.1. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het bestuursprocesrecht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft.

Ingevolge artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, zoals die bepaling luidde vóór 1 januari 2013, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Ingevolge artikel 9b, eerste lid, van de Advocatenwet is elke advocaat verplicht gedurende de eerste drie jaar waarin hij als zodanig is ingeschreven als stagiaire de praktijk uit te oefenen onder toezicht van een andere advocaat - hierna te noemen de patroon - en bij deze kantoor te houden.

Ingevolge het tweede lid wordt voor stagiaires die in deeltijd werkzaam zijn de duur van de stage naar evenredigheid verlengd. Voorts kan de duur van de stage met ten hoogste drie jaar worden verlengd indien de Raad van Toezicht van oordeel is dat de stagiaire nog niet over voldoende praktijkervaring beschikt.

Ingevolge het zesde lid wordt bij of krachtens verordening als bedoeld in artikel 28 bepaald wie als patroon kunnen optreden, onderscheidenlijk als patroon kunnen worden aangewezen, aan welke verplichtingen de patroon en de stagiaire hebben te voldoen, alsmede wanneer en in welke gevallen de tussen hen bestaande verhouding haar begin en einde neemt.

Ingevolge artikel 26 bevorderen de Algemene Raad en de Raden van Toezicht een behoorlijke uitoefening der praktijk en zijn zij bevoegd tot het nemen van alle maatregelen, die daartoe kunnen bijdragen.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, stelt het college van afgevaardigden verordeningen vast in het belang van de goede uitoefening van de praktijk.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Stageverordening 1988 eindigt de verplichting de praktijk uit te oefenen onder toezicht van een patroon zodra de duur van de stage op de voet van het bepaalde in artikel 9b van de Advocatenwet is verstreken en de Raad van Toezicht, gehoord de patroon en de stagiaire, oordeelt dat de stagiaire naar behoren aan de bij of krachtens deze verordening aan hem gestelde eisen heeft voldaan en tevens over voldoende praktijkervaring beschikt.

Ingevolge het tweede lid geeft de Raad van Toezicht aan de stagiaire, wiens stageverplichting overeenkomstig het vorige lid is geëindigd een verklaring dat de stage is voltooid.

Op 6 oktober 1993 heeft de Raad van Toezicht het Stagereglement in het arrondissement Arnhem van 6 oktober 1993 (hierna: het Stagereglement 1993) vastgesteld.

Ingevolge artikel 16.1 dient de (aankomende) buiten-stagiaire financieel in staat te zijn in

zijn/haar levensonderhoud te voorzien op basis van ten minste het wettelijk minimumloon, vermeerderd met dat gedeelte van zijn/haar praktijkkosten in het eerste jaar, dat niet kan worden bestreden uit de in dat jaar naar verwachting te realiseren ontvangsten.

Op 9 oktober 2008 heeft de Raad van Toezicht de Beleidsregels voor de stage in het arrondissement Arnhem vastgesteld (hierna: de Beleidsregels 2008) en daarbij bepaald dat deze beleidsregels onmiddellijk in werking treden met gelijktijdige intrekking van de voordien geldende regels.

In deze beleidsregels wordt onder de stagiaire-ondernemer verstaan:

"de stagiaire die niet in loondienst is van (het kantoor van) de patroon maar de praktijk voor eigen rekening en risico uitoefent. De stagiaire-ondernemer kan werkzaam zijn ten kantore van de patroon (als binnen-stagiaire) of kan (als buiten-stagiaire) vrijgesteld zijn van de verplichting om kantoor te houden bij de patroon."

Volgens artikel 2.1 legt de stagiaire-ondernemer, samen met het verzoek tot goedkeuring van een patronaat, een ondernemingsplan over dat een begroting met een toelichting op de te behalen omzet voor de gehele stageperiode bevat. De begroting moet ook een volledig overzicht met specificaties van de te verwachten praktijkkosten bevatten, waaronder de premie voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering (waarvan de hoogte van de uitkering is afgestemd op een bedrag gelijk aan het wettelijk minimumloon vermeerderd met de vaste praktijkkosten). De stagiaire toont aan dat genoemde verzekering vanaf de datum van beëdiging aanvangt.

Volgens artikel 2.3 moet de stagiaire-ondernemer gedurende de gehele stageperiode kunnen beschikken over een kredietfaciliteit bij een erkende bankinstelling of een onbelast liquide vermogen gelijk aan het wettelijk minimumloon voor een jaar, vermeerderd met de vaste praktijkkosten op jaarbasis, tenzij de stagiaire aan kan tonen te beschikken over relevante neveninkomsten. In de plaats hiervan mag een ongeclausuleerde, onherroepelijke en adequate borgstelling tot hetzelfde bedrag worden gesteld.

Volgens artikel 9.1 eindigt de stageverplichting conform het bepaalde in artikel 10 van de Stageverordening 1988, zodra de termijn is verstreken en de Raad van Toezicht oordeelt dat de stagiaire aan alle eisen heeft voldaan en beschikt over voldoende praktijkervaring. Indien de stagiaire tijdens de duur van de stage niet voldoende proceservaring heeft opgedaan en/of niet ten minste op twee rechtsgebieden relevante ervaring heeft opgedaan en/of wanneer de stagiaire zich naar het oordeel van de Raad van Toezicht in de praktijkuitoefening zodanig heeft gedragen dat er onvoldoende waarborgen zijn voor een behoorlijke, zelfstandige praktijkvoering, kan de Raad van Toezicht oordelen dat de stagiaire niet beschikt over voldoende praktijkervaring en kan de Raad van Toezicht de stage verlengen.

Volgens artikel 9.2 kan de Raad van Toezicht, als de stagiaire aan het einde van de stage niet aan kan tonen dat aan alle opleidingseisen is voldaan en/of niet over voldoende praktijkervaring beschikt, de stage verlengen met een door de Raad van Toezicht te bepalen termijn waarbinnen de stagiaire alsnog aan de ontbrekende verplichting kan voldoen en/of alsnog de ontbrekende ervaring kan opdoen.

Volgens artikel 9.3 zal de stage, als de stagiaire na deze verlenging nog niet heeft voldaan aan alle verplichtingen, niet opnieuw worden verlengd, behoudens eventuele verdere verlenging op grond van bijzondere omstandigheden, en zal geen stageverklaring worden uitgereikt.

2. [appellant] is op 28 januari 2005 begonnen de praktijk uit te oefenen als stagiaire-ondernemer met mr. N. Akbalik als patroon. Hoewel hij geen kantoor hield bij deze patroon

als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, van de Advocatenwet, was zijn kantoor gevestigd in hetzelfde pand als dat van zijn patroon. Volgens de Algemene Raad wordt een dergelijke situatie als binnen/buitenpatronaat geduid. Vanaf 1 augustus 2006 tot in 2010 heeft [appellant] zijn praktijk in deeltijd uitgeoefend. De Raad van Toezicht heeft de duur van de stage mede om die reden drie keer verlengd, laatstelijk tot 28 januari 2011. Op 26 januari 2011 heeft [appellant] verzocht om afgifte van een stageverklaring als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Stageverordening 1988.

De Raad van Toezicht heeft die afgifte geweigerd omdat er, gelet op de loop en duur van de stage en de Beroepsopleiding, de financiële stand van zaken van de praktijk en de inhoudelijke ontwikkeling van [appellant], onvoldoende waarborgen zijn voor een behoorlijke, zelfstandige praktijkvoering. Hij heeft aan deze weigering artikel 9b van de Advocatenwet, artikel 10 van de Stageverordening 1988 en artikel 9.3 van de Beleidsregels 2008 ten grondslag gelegd.

De Algemene Raad heeft aan de ongegrondverklaring van het tegen de weigering bij hem ingestelde beroep ten grondslag gelegd dat uit de overgelegde stukken blijkt dat de financiële basis van de praktijk niet solide is en reeds daarom grond bestaat voor het oordeel dat [appellant] niet in staat is een behoorlijke, zelfstandige praktijk te voeren als bedoeld in artikel 9.1 van de Beleidsregels 2008. De overige door de Raad van Toezicht gegeven redenen zijn ieder voor zich geen voldoende grondslag voor de weigering van de stageverklaring, maar dragen tezamen en in combinatie met de financiële toestand van de praktijk bij aan dat besluit, aldus de Algemene Raad.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de financiële vereisten die worden gesteld aan de praktijk van een stagiaire-ondernemer ten tijde van zijn stage niet kenbaar, objectief verifieerbaar en toetsbaar waren, zodat het niet voldoen eraan niet aan de afgifte van een stageverklaring in de weg kan staan. Door desondanks een oordeel over de redelijkheid van deze vereisten te geven, is de rechtbank buiten de omvang van het geschil getreden, aldus [appellant].

Voor zover de Afdeling van oordeel is dat de financiële vereisten wel op zijn stage van toepassing zijn, heeft de rechtbank miskend dat deze onredelijk zwaar zijn in vergelijking met de eisen die voor stagiaires in loondienst gelden. Bovendien heeft de weigering van een stageverklaring wegens het niet voldoen aan de financiële vereisten onevenredige gevolgen, nu hij hierdoor ook niet bij een advocatenkantoor in loondienst kan treden, aldus [appellant].

3.1. De Afdeling begrijpt uit de overgelegde stukken dat het betoog van [appellant] zich in het bijzonder richt tegen het door de Raad van Toezicht en de Algemene Raad toegepaste criterium dat met de praktijk ten minste het wettelijk minimumloon dient te kunnen worden gegenereerd. Zij beoordelen mede aan de hand van dat criterium of een praktijk levensvatbaar is, hetgeen volgens hen bij stagiaire-ondernemers een van de vereisten is om te kunnen oordelen dat er een behoorlijke, zelfstandige praktijkvoering als bedoeld in artikel 9.1 van de Beleidsregels 2008, is.

Anders dan [appellant] stelt, is het criterium van het wettelijk minimumloon niet voor het eerst in de vergadering van de Raad van Toezicht van 17 januari 2012 vastgesteld, maar is het ontleend aan artikel 16.1 van het Stagereglement 1993 en vervolgens aan de artikelen 2.1 en 2.3 van de Beleidsregels 2008. Dit criterium gold derhalve reeds ten tijde van de stage van [appellant] en dient bij hem bekend te worden geacht. De rechtbank is, gelet hierop, niet buiten het geschil getreden door een oordeel te geven over de redelijkheid van artikel 9.1 van de Beleidsregels 2008 en de toepassing in dat kader van het criterium van het wettelijk

minimumloon.

3.2. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 14 oktober 2009 in zaak nr. 200901248/1/H3, terecht overwogen dat de eis van voldoende waarborgen voor een behoorlijke, zelfstandige praktijkvoering, als bedoeld in artikel 9.1 van de Beleidsregels 2008, niet strijdig is met artikel 10, eerste lid, van de Stageverordening 1988, waarin is bepaald dat een stagiaire over voldoende praktijkervaring dient te beschikken.

Voorts heeft zij terecht overwogen dat de Raad van Toezicht en de Algemene Raad bij het oordeel of die waarborgen er zijn mochten betrekken of een stagiaire-ondernemer over de vaardigheden beschikt om in zijn praktijk in ieder geval het minimumloon te genereren, dan wel relevante neveninkomsten heeft. Zij hebben zich daarbij op het standpunt mogen stellen dat de rechtzoekende cliënten niet gebaat zijn bij een deconfiture van de onderneming en dat ingeval van een te gering aantal betalende cliënten de onafhankelijkheid van de beroepsuitoefening in gevaar kan komen. De rechtbank heeft het bovendien terecht niet ongerechtvaardigd geacht dat aan stagiaire-ondernemers financiële vereisten worden gesteld die niet voor stagiaires in loondienst gelden. De Algemene Raad heeft toegelicht dat een stagiaire-ondernemer de praktijk voor eigen rekening en risico voert en deze daarmee vanuit een andere positie uitoefent dan een stagiaire in loondienst. Anders dan een stagiaire-ondernemer is een stagiaire in loondienst ingebed in de kantoororganisatie van de patroon, heeft deze een vast salaris en kan deze tijdens de stage terugvallen op de financiële en andere faciliteiten van het kantoor. Overigens dient de patroon ook bij een stagiaire in loondienst te beoordelen of deze in staat is na afloop van de stage voor eigen rekening de praktijk te voeren.

3.3. Dat [appellant] door de weigering van een stageverklaring niet in loondienst bij een advocatenkantoor kan treden, is een omstandigheid die geacht wordt te zijn betrokken bij het vaststellen van het gevoerde in de Beleidsregels 2008 gepubliceerde beleid voor stagiaire-ondernemers. Die omstandigheid kan er dan ook niet toe leiden dat in afwijking van dit beleid de financiële vereisten niet aan [appellant] mochten worden gesteld.

3.4. Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank, door te overwegen dat de Algemene Raad heeft mogen concluderen dat de financiële positie van zijn praktijk niet solide was, heeft miskend dat de Algemene Raad en de Raad van Toezicht er ten onrechte geen rekening mee hebben gehouden dat hij zijn praktijk vanaf 1 augustus 2006 in deeltijd heeft uitgeoefend, zodat zijn inkomsten achterbleven bij de prognose in zijn aan het begin van de stage overgelegde ondernemingsplan.

De rechtbank heeft bovendien miskend dat hij zelfs in de periode dat hij in deeltijd werkte een minimumloon uit zijn praktijk heeft gegenereerd en derhalve aan de financiële vereisten voldeed. Verder is vanaf 2010 een stijgende lijn in zijn omzet te zien en beschikt hij over relevante neveninkomsten en een garantstelling van zijn ouders. Daarnaast is het gelijkheidsbeginsel geschonden, doordat aan een stagiaire-ondernemer die in 2010 een lagere omzet en winst heeft behaald dan hij wel een stageverklaring is afgegeven.

Ten slotte heeft de rechtbank miskend dat hij tijdens zijn stageperiode met zijn handelen nimmer de belangen van zijn cliënten of het vertrouwen in de advocatuur heeft geschaad. Hij beschikt derhalve wel degelijk over de vaardigheden die nodig zijn om een gezonde praktijk uit te oefenen. De rechtbank is in dat verband ten onrechte voorbijgegaan aan de voor hem gunstige brief van mr. J.F.E. van Halder van 23 augustus 2011, onder wiens toezicht hij met goedkeuring van de Raad van Toezicht zijn praktijk na 28 januari 2011 nog enkele maanden

heeft voortgezet, aldus [appellant].

4.1. [appellant] heeft ter staving van zijn stelling dat hij tijdens zijn stage in 2009 en 2010 in staat was ten minste een inkomen ter hoogte van het wettelijk minimumloon uit zijn praktijk te genereren en dat zijn inkomsten in 2011 verder zijn gestegen, de jaarrekening van 2009, 2010 en 2011 overgelegd, alsmede een nadere toelichting daarop van accountant R.G.W. Remers van 6 augustus 2012. De Algemene Raad heeft hier niet inhoudelijk op gereageerd. Verder heeft hij zich ter zitting bij de Afdeling op het standpunt gesteld dat het al dan niet kunnen genereren van het wettelijk minimumloon niet doorslaggevend argument voor het weigeren van de stageverklaring is geweest.

Ter zitting is voorts gebleken dat partijen van mening verschillen over de vraag of [appellant] ten tijde van zijn stage over een kredietfaciliteit dan wel een ongeclausuleerde borgstelling beschikte als bedoeld in artikel 2.3 van de Beleidsregels 2008. De Algemene Raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat het niet hebben hiervan evenmin doorslaggevend is geweest voor het weigeren van de stageverklaring.

Ook ten aanzien van de overige door [appellant] aangevoerde betogen, heeft de Algemene Raad zich ter zitting bij de Afdeling op het standpunt gesteld dat de financiële situatie niet doorslaggevend is geweest voor het weigeren van de stageverklaring, maar dat ook andere factoren een rol hebben gespeeld.

4.2. Dit ter zitting ingenomen standpunt komt niet overeen met het standpunt van de Algemene Raad zoals neergelegd in het besluit van 21 september 2011. Daarin heeft de Algemene Raad zich op het standpunt gesteld dat de financiële basis van de praktijk van [appellant] niet solide is en reeds daarom grond bestaat voor het oordeel dat [appellant] niet in staat is een behoorlijke, zelfstandige praktijk te voeren, als bedoeld in artikel 9.1 van de Beleidsregels 2008. Nu, zoals ter zitting is verklaard, de financiële situatie op zichzelf geen reden was om de stageverklaring te weigeren, ontbeert het besluit van 21 september 2011 in strijd met artikel 7:26, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt in zoverre.

5. In het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil bestaat aanleiding de Algemene Raad op de voet van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen het gebrek in het besluit van 21 september 2011 binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak te herstellen door dat besluit alsnog toereikend te motiveren en zo nodig te wijzigen. Indien de Algemene Raad de financiële situatie van de praktijk van [appellant] daarbij wenst te betrekken, dient hij gemotiveerd in te gaan op het door [appellant] in hoger beroep daarover aangevoerde.

6. In de einduitspraak zal worden beslist op het verzoek van [appellant] om schadevergoeding.

7. In de einduitspraak zal tevens worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten op om binnen acht weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van de overwegingen 4.2. en 5. het gebrek in het besluit van 21 september 2011, kenmerk STV-2011-05, te herstellen, en

2. de Afdeling de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. R.W.L. Loeb en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.G. Biharie, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Biharie
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2013

611.