

Algemene Raad-Vrijstelling van de verplichting bij een patroon kantoor te houden

De Feiten

Appellanten zijn voornemens de zogenoemde sociale advocatuur in F uit te oefenen. Nadat zij er in een periode van ruim vijf maanden niet in waren geslaagd een positie van stagiaire op een bestaand kantoor te verwerven, hebben appellanten zich bij brief van 22 juni 1989 gewend tot de Raad van Toezicht. In die brief verzochten zij de Raad van Toezicht geen verzet te doen tegen hun kort daarna in te dienen verzoeken aan de president van de arrondissementsrechtbank tot inschrijving als advocaat en procureur. Verder kondigden zij gemotiveerd aan dat zij na hun inschrijving de Raad van Toezicht zouden verzoeken hun vrijstelling te verlenen van de verplichting bij een patroon kantoor te houden zoals bedoeld in artikel 9b derde lid Advocatenwet, en een patroon aan te wijzen op de voet van artikel 9b vierde lid Advocaten met minstens zeven jaar praktijkervaring bereid was gebleken als hun (buiten)patroon op te treden. Op 29 augustus 1989 zijn appellanten beëdigd als advocaat en procureur. Vervolgens hebben zij diezelfde dag schriftelijk hun hierboven beschreven verzoeken tot de Raad van Toezicht gericht en mondeling toegelicht. Gelet op het teleurstellende resultaat van hun pogingen een (buiten)patroon te vinden, hebben appellanten bij die gelegenheid aangeboden in overleg te treden met de Vereniging voor Rechtshulp, teneinde mentoren aan te trekken die de taak van buitenpatroons zouden kunnen verlichten. Op 31 augustus 1989 zijn appellanten begonnen met de beroepsopleiding advocatuur. Bij de beslissingen van 26 oktober 1989 de Raad van Toezicht de verzoeken van appellanten afgewezen. De weigering vrijstelling te verlenen van de verplichting bij een patroon kantoor te houden, zoals voorzien in artikel 9 derde lid Advocatenwet, motiveert de Raad van Toezicht als volgt. Naar het oordeel van de Raad van Toezicht is onvoldoende gebleken dat de financiering van de voorgenomen praktijk is verzekerd. De Raad van Toezicht overweegt dat appellanten blijkens hun resultatenprognoses en liquiditeitsbegrotingen uitgaan van een groeiende omzet aan toegevoegde zaken. Naar het oordeel van de Raad van Toezicht is een dergelijke optimistische benadering van de omzetontwikkeling ongegrond. De Raad van Toezicht acht het niet verantwoord dat appellanten voor de jaren 1991 en verder uitgaan van 260 toevoegingen per jaar. De weigering voor ieder van de appellanten een advocaat als patroon aan te wijzen op de voet van artikel 9b vierde lid Advocatenwet, motiveert de Raad van Toezicht als volgt. De Raad van Toezicht toetst de verzoeken aan het door hem ontwikkelde beleid, zoals vervat in een mededeling 31 januari 1984 van de toenmalig deken. De Raad van Toezicht komt dan tot de conclusie dat acht advocaten in het arrondissement F voldoen aan de door de Raad gestelde formele vereisten om in aanmerking te komen als buitenpatroon. Desgevraagd hebben deze acht advocaten de Raad

van Toezicht meegedeeld niet bereid of in staat te zijn als buitenpatroon op te treden. De argumenten die ieder van deze acht advocaten aanvoeren acht de Raad voldoende zwaarwegend om aan te nemen dat er voor alle advocaten sprake zou zijn van een 'onredelijke last' als bedoeld in artikel 9b, vierde lid Advocatenwet.

Het standpunt van appellanten

Financiering van de praktijk. Op grond van het navolgende zijn appellanten van oordeel dat de financiering van hun voorgenomen praktijkuitoefening genoegzaam is verzekerd. Juist is dat appellanten uitgaan van een bepaalde groei in het aantal door hen te behandelen toegevoegde zaken. Voor wat betreft de opbouw van hun praktijk hebben appellanten grote voorzichtigheid in acht genomen. Hieraan is de Raad van Toezicht blijkens de motivering van de beslissing volledig voorbijgegaan. Voor het eerste half jaar hebben appellanten 90 en voor het daaropvolgende half jaar 150 toevoegingen geprognostiseerd. Per persoon betekent dit voor het eerste jaar 80 te behandelen zaken. Appellanten vinden dit realistisch en voorzichtig en verwijzen in dit verband naar de 'vuistregel' die de Nederlandse Orde van Advocaten hanteert in de brochure 'Stage in de advocatuur -een handleiding', uitgave van de NOVA, juni 1989, pag. 20: 'Een vuistregel is tussen de 50 en 80 zaken aan het einde van het eerste stagejaar'. De Raad van Toezicht acht een prognose voor de kortste termijn van 300 toevoegingen " met enige reserve " niet irreëel. Onbegrijpelijk is het voor appellanten op grond waarvan de Raad vervolgens met stelligheid " d.w.z. zonder reserve "concludeert dat het begroten van 360 toevoegingen per jaar voor de jaren 1991 en nadien onverantwoord zou zijn. Juist op basis van de door het Bureau voor Rechtshulp te F verstrekte cijfers, menen appellanten dat de door hen ingeschatte groei verwacht mag worden. In de voorliggende jaren was sprake van een stijgende tendens in het aantal afgegeven toevoegingen in het arrondissement F. Ook landelijk is dit het beeld. Appellanten wijzen op de conclusie in het rapport van de commissie toekomstige structuur gefinancierde rechtshulp, dat de vraag naar rechtshulp zal blijven toenemen. Het aantal advocaten in Assen steeg tussen 1982 en 1989 met 22,2%, terwijl het aantal toevoegingen steeg met 44,7%. Appellanten hebben demografische gegevens overgelegd over de inwoners van de stad F en cijfermateriaal verstrekt over afgegeven toevoegingen in F in vergelijking met andere arrondissementen. Ook op basis hiervan verwachten zij een stijging van het aantal af te geven toevoegingen. Het jaarverslag van het Bureau voor Rechtshulp F over 1986 bevat gegevens over de vraag naar rechtshulp en de afhandeling ervan, die de verwachting van appellanten schragen. Uit dit jaarverslag blijkt een kennelijk noodzakelijke en onvermijdelijke toename van de verlening van voortgezette rechtshulp door het Bureau voor Rechtshulp. Juist op de rechtsgebieden waarop appellanten zich willen toeleggen. Appellanten stellen voorts dat de Raad van Toezicht ten onrechte betekenis toekent aan het verlies van de meeropbrengst van de geprognostiseerde 60 extra toevoegingen op jaarbasis voor en na 1991, ervan uitgaande die 300 toevoegingen per jaar voor de jaren 1991 e.v. een juiste(re) prognose zou zijn. Uit de resultatenprognose kan worden afgeleid dat bij circa 260 toevoegingen per jaar in de jaren 1991 e.v. de inkomsten de uitgaven dekken, zodat appellanten bij 300 toevoegingen

per jaar winst zullen maken. Appellanten kunnen beschikken over een kredietfaciliteit, hetgeen naar hun oordeel een belangrijke aanwijzing vormt dat de financiering van hun praktijk voldoende gewaarborgd. Het begrenzen van het aantal toevoegingen op 300 voor de jaren 1991 e.v. leidt niet tot een hogere krediet behoefte, doch heeft " slechts " tot gevolg dat het verstrekte krediet minder snel kan worden ingelost dan bij de geprognostiseerde 360 toevoegingen per jaar. Bij het vorenstaande is buiten beschouwing gelaten de omstandigheid dat de gemiddelde vergoeding per toevoeging in het arrondissement F aanmerkelijk hoger lag en ligt dan de door appellanten begrote f 600,-. De Raad van Toezicht is in de bestreden beslissing aan dit voor appellanten gunstige gegeven voorbijgegaan. Krachtens artikel 4, vierde lid, Stageverordening 1988, is een Raad van Toezicht bevoegd in bijzondere gevallen de in het derde lid van artikel 4 bedoelde termijn van zeven jaren te verkorten, doch niet tot minder dan vijf jaren. Appellanten menen dat de Raad van Toezicht van deze bevoegdheid in algemeen en te ruim zin gebruik heeft gemaakt door in zijn beleidsnotitie over buitenpatronaten van 31 januari 1984 te bepalen dat ingeval van een buitenpatronaat de Raad nimmer zijn bevoegdheid krachten artikel 4, vierde lid, Stageverordening zal benutten. Appellanten zijn van oordeel dat de Raad in concrete had behoren te onderzoeken of in deze sprake was van een bijzonder geval als bedoeld in artikel 4, vierde lid, Stageverordening. Zo al de beleidsnotitie als richtinggevend zou moeten worden aangemerkt, dan zien appellanten niet in waarom het criterium met betrekking tot de afstand tussen de vestigingsplaats van de betrokken stagiaires en de patroons zodanig beperkt wordt toegepast dat alleen advocaten te Assen in aanmerking zijn genomen. Bovendien de mogelijkheden van communicatie per telefoon en per telefax en het feit dat de arrondissementsrechtbank gevestigd is in de voorgenomen vestigingsplaats van appellanten. Is de benodigde reistijd en de afstand E-F te overbruggen slechts een half uur. Ook valt niet in te zien waarom een advocaat die slechts gedeeltelijk de praktijk uitoefent en derhalve over meer tijd zou kunnen beschikken, niet in staat wordt geacht een goede begeleiding te geven. Naar het oordeel van appellanten dient de Raad van Toezicht telkenmale in de concrete situatie, op grond van concrete omstandigheden, te motiveren waarom naar zijn oordeel een behoorlijke praktijkuitoefening niet is verzekerd bij een voorgesteld buitenpatronaat. Appellanten stellen dat de Raad van Toezicht in redelijkheid niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat voor elk van de acht door de deken bij brief van 13 september 1989 benaderde advocaten sprake zou zijn van een onredelijke last, omdat zulks in de context van het bepaalde bij artikel 9b, vierde lid Advocatenwet geen betrekking heeft op de bereidheid van een advocaat om een patronaat op zich te nemen, doch op de mogelijkheden daartoe. De Raad van Toezicht heeft het criterium 'onredelijke last' ontoelaatbaar extensief geïnterpreteerd. Verzoek ex artikel 19, vierde lid Stageverordening 1988. Gelet op het belang dat appellanten hebben om zo spoedig mogelijk hun praktijk te beginnen en gelet op het hierboven aangevoerde, hebben appellanten in hun beroepschrift verzocht binnen een maand na heden op grond van artikel 19, vierde lid Stageverordening 1988 aan de Raad van Toezicht en aan appellanten mede te delen dat de beslissingen naar het aanvankelijk oordeel van de Algemene Raad niet in stand konden blijven.

Het standpunt van de Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht is van oordeel dat appellanten de omzetresultaten te optimistisch benaderen. 300 toevoegingen per jaar acht de Raad van Toezicht al optimistisch, maar met 360 is naar het oordeel van de Raad van Toezicht de grens van het aannemelijke overschreden. Achtergrond is niet, dat drie beginnende advocaten dat aantal zaken op den duur niet zouden kunnen behandelen, maar de merksituatie. De ter zitting overgelegde gegevens hierover zouden nader geverifieerd moeten worden. In de afgelopen periode hebben drie andere nieuwe advocaten zich in F gevestigd, die zich eveneens op het behandelen van toevoegingszaken toeleegen. Op een aantal van 24 advocaten betekent een toename van zes advocaten op dit terrein, dat de spoedig merkbaar dunner wordt. De Raad van Toezicht ontkent dat in F een leemte bestaat in de tweedelijns rechtshulp op sociale rechtsterreinen. Uit mededelingen van het Bureau voor Rechtshulp blijkt dat niet kan worden gerekend op de verwachte omzetgroei. In elk geval treden schommelingen op in aantallen afgegeven toevoegingen. Het vreemdelingenrecht, waarop althans één van appellanten zich zou willen concentreren, levert relatief slechte vergoedingen op. Het bedrag dat appellanten privé zullen kunnen opnemen is laag. De Raad van Toezicht acht het zorgelijk dat een druk van de privé situatie op de praktijkfinanciering zou kunnen ontstaan. Er is geen ruimte om tegenvallers op te vangen. De Raad van Toezicht is graag bereid medewerking te verlenen aan nader onderzoek naar de te verwachten ontwikkelingen inde vraag naar rechtshulp en het aantal af te geven toevoegingen. De Raad van Toezicht heeft uit praktische overwegingen in het belang van appellanten tegelijk met de beslissing over de vrijstelling van de verplichting bij een patroon kantoor te houden, een beslissing gegeven over de aanwijzing van een patroon. De Raad van Toezicht is echter bereid nader overleg te plegen over mogelijke buitenpatroons. Gezien de weigering van de vrijstelling achtte de Raad van Toezicht een verdergaand onderzoek naar de mogelijkheid en bereidheid van advocaten die in aanmerking zouden komen voor het buitenpatronaat, prematuur. De Raad van Toezicht hanteert de mededeling van 31 januari 1984 als een beleidsstuk, waaraan de Raad van Toezicht zich formeel niet gebonden acht. De Raad van Toezicht acht intussen de inhoud van dat beleid wel juist, voorshands ook voor het onderhavige geval. Aan de Raad van Toezicht is van een bijzonder geval als bedoeld in artikel 4, vierde lid Stageverordening, niet gebleken en de Raad behoeft dit naar zijn oordeel ook niet apart te motiveren gezien het uitzonderingskarakter van artikel 4, vierde lid Stageverordening. Naar het aanvankelijke van de Raad van Toezicht hebben de acht advocaten die in aanmerking komen voldoende duidelijk en overtuigend aangegeven dat zij zich niet in staat achten een buitenpatronaat op zich te nemen.

Beoordeling

Volgens artikel 7 van de Stageverordening 1988 gaat de Raad van Toezicht niet over tot verlening van een vrijstelling van de verplichting bij een patroon kantoor te houden als bedoeld in artikel 9b derde lid van de Advocatenwet, dan nadat de stagiaire in voldoende mate heeft getracht een patroon te vinden bij wie hij kantoor kan houden en daarin niet of

niet op voor de Raad aanvaardbare voorwaarden is geslaagd. Tussen de Raad van Toezicht en appellanten is in confessie dat appellanten hebben voldaan aan de zoekplicht. Op dit ogenblik ontbreekt een instrumentarium om de vraag naar rechtshulp in de komende jaren in de stad F beter te kunnen voorspellen. Nader onderzoek op korte termijn zal naar verwachting van de Algemene Raad niet zodanige gegevens opleveren, dat een betrouwbaarder schatting van het aantal toevoegingen dat aan appellanten zal worden verstrekt, mogelijk wordt. Het cijfermateriaal dat appellanten hebben overgelegd acht de Algemene Raad toereikend. Het is niet strijdig met de gegevens die de Algemene Raad uit eigen hoofde bekend zijn. Bovendien zijn er tijdens de onderhavige procedure geen gegevens of argumenten naar voren gekomen, die dit cijfermateriaal ontkrachten. De gemiddelde vergadering voor civiele toevoegingen die de regering als uitgangspunt neemt in de Justitiebegroting 1990 en die is gebaseerd op de gegevens van het Bureau integraal registratiesysteem toevoegingen IRIS), is f 630. In strafzaken is het gemiddelde f 1010. Een en ander betekent dat bij een 300-tal toevoegingen per jaar " een uitgangspunt dat ook de Raad van Toezicht niet onjuist oordeelt " er voldoende financiële ruimte is voor een, overigens zeer bescheiden, inkomen. De Algemene Raad hecht voorts belang aan het feit dat de Hollandse Koopmansbank bereid is een krediet te verstrekken op basis van de door appellanten opgestelde begrotingen. Alle argumenten afwegende, heeft de Algemene Raad niet de overtuiging gekregen, dat de praktijkfinanciering niet voldoende zou zijn gewaarborgd. De Algemene Raad oordeelt dan ook dat dit onderdeel van de beslissing van de Raad van Toezicht vernietigd dient te worden. Gelet op het bovenstaande en het verhandelde ter zitting ziet de Algemene Raad aanleiding de zaak voor het overige aan te houden teneinde de Raad van Toezicht en appellanten de gelegenheid te bieden nader overleg te plegen en onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het vinden van buitenpatroons voor appellanten. De Algemene Raad tekent hierbij aan dat de Raad van Toezicht blijkens zijn brief van 4 januari 1990 kennelijk geen bezwaar heeft tegen inschakeling van een mentor, mits dienst positie niet verwordt tot die van een hulppatroon c.q. plaatsvervangend patroon. Voor het overige, doch ten overvloede, verwijst de Algemene Raad in dit verband naar zijn beslissing van 6 april 1987 inzake Gloudi c.s. en hetgeen hij daarbij ten aanzien van het begeleidingsplan van Gloudi c.s. heeft overwegend. Hetgeen appellanten ter zake hebben aangevoerd is naar het oordeel van de Algemene Raad niet toereikend voor inwilliging van dit verzoek.

Volgt

Vernietiging van de beslissing van de Raad van Toezicht voorzover het betreft de weigering tot verplichting bij een patroon kantoor te houden en verlening aan appellanten van de vrijstelling van de verplichting om bij de patroon kantoor te houden. De Algemene Raad houdt de zaak aan voor zover het betreft de weigering een patroon aan te wijzen en geeft de Raad van Toezicht en appellanten gelegenheid nader overleg te plegen en onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een buitenpatronaat. De Algemene Raad zal de zaak nader in overweging nemen zodra hem een verzoek daartoe van appellanten bereikt, welk verzoek vergezeld zal dienen te gaan van inlichtingen over bedoeld overleg.