

Vertrouwelijk

Nederlandse Mededingingsautoriteit

NMa**BESLUIT**

Nummer 4040-26

Betreft zaak: Klacht Van der Brugge tegen Raden voor Rechtsbijstand en NOvA

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit op het bezwaarschrift van de heer R.K. van der Brugge, gericht tegen zijn besluit van 20 juli 2004.

I Verloop procedure en feitelijke achtergrond

1. Bij brief van 26 april 2004 heeft mr. R.K. van der Brugge een klacht ingediend bij de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: d-g NMa) wegens vermeende schending van de Mededingingswet door de Raden voor Rechtsbijstand (hierna: de Raden) en/of de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA).
2. Mr. R.K. van der Brugge is advocaat en procureur te 's-Gravenhage en heeft geklaagd over de kwaliteitseisen die de Raden in samenwerking met de NOvA stellen aan de (voorzetting van de) inschrijving van advocaten om in aanmerking te komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Meer in het bijzonder is de klacht gericht tegen het Convenant Kwaliteitswaarborging Advocatuur van 4 maart 2002 (hierna: het convenant) en het auditsysteem dat de NOvA in opdracht van de Raden heeft ontwikkeld.
3. In het convenant hebben de Raden, de NOvA en de staatssecretaris van Justitie afspraken gemaakt over een systeem van kwaliteitsborging in verband met de taak van de Raden om de gesubsidieerde rechtsbijstand te organiseren.¹ Het convenant heeft tot doel een samenhangend systeem van kwaliteitszorg voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in te voeren.² Dit systeem sluit aan op de Kwaliteitstoets Rechtshulp respectievelijk de Kwaliteitsstandaard 2004 die door de NOvA zijn ontwikkeld. De Kwaliteitstoets respectievelijk de Kwaliteitsstandaard bevatten normen die algemeen van toepassing zijn op alle advocatenkantoren ongeacht hun omvang of praktijkvoering (commercieel, gemengd, gesubsidieerd). Uit het convenant volgt dat vanaf 2004 in beginsel uitsluitend toevoegingen

¹ Artikel 7 Wet op de rechtsbijstand, Staatsblad van 23 december 1993, 775.

² Aanhef en artikel 1, zie documentnr. 404/18, bijlage 7.

Vertrouwelijk

NMa

worden afgegeven aan advocaten die beschikken over een geldige auditverklaring, waarop de regelgeving is aangepast.

4. In elke hoofdplaats ressort van het Gerechtshof is een Raad voor Rechtsbijstand gevestigd. Een Raad bestaat uit 9 leden die door de Minister van Justitie worden benoemd. Alle in het ressort kantoor houdende advocaten die daartoe een aanvraag hebben ingediend worden ingeschreven in het register indien zij voldoen aan bepaalde voorwaarden³. Indien een advocaat niet langer heeft voldaan dan wel niet langer voldoet aan de voorwaarden kan de betreffende Raad de inschrijving doorhalen.⁴
5. Met ingang van 1 januari 2004 wordt als voorwaarde aan de inschrijving gesteld dat een advocaat een auditverklaring moet overleggen.⁵ Onder een auditverklaring wordt verstaan:
 - a. een door een auditor afgegeven auditverklaring die voldoet aan de eisen die zijn geformuleerd in de Kwaliteitstoets 2002 resp. de Kwaliteitsstandaard 2004 van de Nederlandse Orde van Advocaten. De Kwaliteitsstandaard 2004 geldt voor audits aangevraagd op of na 1 oktober 2003;
 - b. een door de raad met de onder a. bedoelde verklaring gelijkgestelde auditverklaring, die is gebaseerd op eisen die naar het oordeel van de raad, gemeten naar inhoud en reikwijdte, tenminste gelijkwaardig zijn aan de eisen bedoeld onder a.⁶De nieuwe regeling is kenbaar gemaakt in de zgn. nieuwsbrief jaargang 10, december 2003 (zie ook: www.rvr.org).
6. Het auditsysteem waartegen de klacht is gericht is één van de mogelijke wijzen waarop de aanvragende advocaat kan aantonen dat hij aan de door de Raad gestelde voorwaarden kan voldoen. Dit auditsysteem is het resultaat van het convenant en is opgesteld door de NOvA. De audit wordt uitgevoerd door een advocaat uit een ander arrondissement, die daarvoor een training heeft gevolgd die is georganiseerd door de NOvA.⁷ De advocaat die een audit wil laten uitvoeren sluit door tussenkomst van de NOvA rechtstreeks een overeenkomst met de betreffende auditor, die is opgeleid door de NOvA en toetst aan het hiervoor bedoeld auditsysteem.⁸ De kosten van een audit, ad euro 1.035,43 excl. BTW en reiskosten, komen ten

³ Artikelen 14 en 15 Wet op de rechtsbijstand, in samenhang met het bepaalde van art. 2, lid 1 inschrijvingsvoorwaarden 2004.

⁴ Artikel 17 Wet op de rechtsbijstand.

⁵ Art. 2, lid 1 Inschrijvingsvoorwaarden 2004 krachtens de Wet op de rechtsbijstand, www.rvr.org.

⁶ Toelichting op artikel 2 (auditverklaring) inschrijvingsvoorwaarden 2004, www.rvr.org.

⁷ Toelichting op artikel 2 (auditverklaring) inschrijvingsvoorwaarden 2004, www.rvr.org.

⁸ Voorbeeld audit-overeenkomst, bijlage 8, documentnr. 4040/18.

Vertrouwelijk

NMa

laste van de aanvragende advocaat, tenzij aan een advocaat meer dan 50 toevoegingen in 2003 zijn afgegeven. In dat geval subsidiëren de Raden de helft van de kosten.⁹

7. Volgens mr. Van der Brugge hebben de Raden en de NOvA met het vaststellen van het convenant en het daarop gebaseerde auditsysteem (inclusief de uitvoering daarvan) gehandeld in strijd met artikelen 6 en 24 Mededingingswet.
8. Bij besluit van 20 juli 2004 (hierna: het bestreden besluit) heeft de d-g NMa de klacht afgewezen. Hierbij is, zakelijk weergegeven, geoordeeld dat de gedragingen van de NOvA en de Raden niet onder het bereik van de Mededingingswet vallen en dat de d-g NMa derhalve niet bevoegd is kennis te nemen van de klacht.
9. Tegen het bestreden besluit heeft mr. Van der Brugge bij brief van 26 augustus 2004 bezwaar gemaakt. De ontvangst van dit bezwaarschrift is bij brief van 1 september 2004 bevestigd.
10. Bij brief van 12 november 2004 heeft mr. Van der Brugge nog enkele stukken in het geding gebracht.
11. Op 26 november 2004 heeft ex art. 7:2 Awb een hoorzitting plaatsgevonden. Tijdens deze hoorzitting hebben zowel bezwaarmaker zelf alsmede zijn gemachtigde het bezwaarschrift mondeling toegelicht, waarop namens de Raden en de NOvA is gereageerd.

II Ontvankelijkheid

12. Voordat de d-g NMa kan toekomen aan een inhoudelijke beoordeling van de gronden van het bezwaarschrift, dient te worden onderzocht of mr. Van der Brugge een eigen, persoonlijk belang heeft dat zich onderscheidt van andere advocaten die worden getroffen door het hiervoor omschreven auditsysteem dat in opdracht van de Raden is ontwikkeld door de NOvA in verband met hun wettelijke taak om de gefinancierde rechtsbijstand te organiseren.
13. Zo heeft de Rechtbank Rotterdam in de *Postbussen-zaak*¹⁰ aangegeven dat *"eiser, als houder van een postbus en als zodanig contractspartij van PTT Post, terzake een objectief bepaalbaar en voldoende actueel belang [heeft]. Ook staat vast dat eiser terzake enig eigen belang heeft. De rechtbank is echter, anders dan verweerder, van oordeel dat geen sprake is van een belang dat zich in rechtens relevante mate onderscheidt van dat van andere – ongeveer 280.000 – houders van een postbus in Nederland. Het gebruik van een postbus voor persoonlijke en maatschappelijke doeleinden (mede) uit veiligheids- en privacyoverwegingen, alsmede de*

⁹ Zie website NOvA, www.balienet.nl, Praktijkondersteuning, kwaliteitsstandaard 2004 en audit rechtshulp.

¹⁰ Rechtbank Rotterdam d.d. 9 augustus 2001, *Postbussen II*, MEDED 99/1836-SIMO.

Vertrouwelijk

NMa

financiële situatie van een houder van een postbus, onderscheiden deze geenszins van een willekeurige andere houder van een postbus. Bovendien is onvoldoende aannemelijk geworden dat ten aanzien van eiseres sprake is van zodanig specifieke of bijzondere, in haar bedrijfsvoering gelegen omstandigheden, dat zij zich op die grond zou onderscheiden van een willekeurige andere houder van een postbus [...]."

14. Dezelfde benadering koos het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hiern: CBB) in de zaak waarin onder meer was geklaagd over het bestaan van prijsafspraken tussen, onder andere, de KLM en de SLM op vliegverbindingen Amsterdam Paramaribo v.v.¹¹: "Met de rechtbank is het College van oordeel dat de d-g NMa zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de belangen van A. niet rechtstreeks betrokken waren bij de afwijzing van de klacht. A's belangen onderscheiden zich onvoldoende van de belangen van alle andere gebruikers van de luchtlijn Amsterdam-Paramaribo, van welke nationaliteit ook. De omstandigheid dat A. (zeer) frequent van deze luchtlijn gebruik maakt, maakt dit niet anders, evenmin als de reden daarvoor: het - mede - woonplaats hebben in Suriname. [...]"
15. Deze lijn heeft de Rechtbank Rotterdam recentelijk bevestigd in de uitspraak van 14 december 2004.¹²
16. In bezwaar heeft mr. Van der Brugge zich op het standpunt gesteld dat zijn belang zich onderscheidt van andere advocaten omdat de Raad voor Rechtsbijstand van het hofressort 's-Gravenhage bij besluit van 2 februari 2004 zijn inschrijving ex art. 17 Wet op de rechtsbijstand heeft doorgehaald. Dit betekent dat hij in beginsel - behoudens een bijzonder geval¹³ - niet langer kan deelnemen aan de gefinancierde rechtsbijstand. De inschrijving van mr. Van der Brugge is doorgehaald omdat hij niet heeft voldaan aan de voor de inschrijving gestelde voorwaarden. Deze omstandigheid vloeit dus voort uit art. 17 Wet op de rechtsbijstand in samenhang met de Inschrijvingsvoorwaarden 2004 en de wijze waarop de Raden hun beleidsvrijheid hebben ingevuld. Het is de d-g NMa gebleken dat de Raden alle inschrijvingen van advocaten doorhaalt die niet aan de voorwaarden voldoen, waaronder het niet overleggen van een auditverklaring. Elke advocaat heeft te maken met dit beleid en daaraan verbonden nadelige gevolgen. Niet is gebleken dat ten aanzien van mr. Van der Brugge sprake is van zodanig specifieke of bijzondere, in zijn bedrijfsvoering gelegen omstandigheid, dat hij zich op die grond zou onderscheiden van een willekeurige andere advocaat.¹⁴ Dit betekent dat hij geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:3 Awb zoals

¹¹ CBB d.d. 20 februari 2004, AWB 03/447 en 03/448.

¹² Rechtbank Rotterdam d.d. 14 december 2004, MEDED 03/1145.

¹³ Art. 16 Wet op de rechtsbijstand.

¹⁴ Vgl. Rechtbank Rotterdam d.d. 14 december 2004, MEDED 03/1145, p3.

Vertrouwelijk

NMa

uitgelegd door de Rechtbank Rotterdam en het CBB in mededingingsrechtzaken als onderhavige.

III Inhoudelijke beoordeling

17. Gezien het vorenstaande komt de d-g NMa niet meer aan een inhoudelijke beoordeling toe.

IV Besluit

Gelet op het vorenstaande verklaart de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit het bezwaarschrift van mr. R.K. van der Brugge, gericht tegen zijn besluit van 20 juli 2004 niet ontvankelijk.

Datum: *28 december 2004*


Mr. P. Kalbfleisch
Directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam