

## BESLISSING

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

[REDACTED]

(hierna: "belanghebbende")

gericht tegen het door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "algemene raad") genomen besluit van 9 april 2020, inhoudende de afwijzing van het verzoek tot een extra toetskans in het examenonderdeel major burgerlijk recht.

## Procesverloop

1. Bij brief en per e-mail van 13 februari 2020 doet belanghebbende met het daartoe op 19 februari 2020 getekende formulier een beroep op de hardheidsclausule van artikel 3.19, negende lid juncto zesde lid, van de Verordening op de advocatuur (hierna: "Voda") en vraagt een extra toetskans in het examenonderdeel major burgerlijk recht.
2. Het verzoek tot een extra toetskans in het examenonderdeel major burgerlijk recht wijst de algemene raad bij besluit van 9 april 2020 (hierna: "bestreden besluit") af.
3. Bij brief van 20 mei 2020 met producties, verzonden per e-mail van gelijke datum, maakt belanghebbende pro forma bezwaar tegen het bestreden besluit. Belanghebbende verzoekt de algemene raad haar een termijn te stellen van vier weken ter aanvulling van de gronden van bezwaar.
4. Bij e-mail van 22 mei 2020 bevestigt de algemene raad de ontvangst van het pro forma bezwaarschrift en stelt belanghebbende desgevraagd tot uiterlijk 17 juli 2020 in de gelegenheid haar bezwaargronden aan te vullen.
5. Bij e-mail van 15 juni 2020 verzoekt belanghebbende de algemene raad in verband met lopende procedures haar nogmaals een termijn te stellen van vier weken ter aanvulling van de gronden van bezwaar.
6. De algemene raad verleent belanghebbende een nader uitstel ter aanvulling van haar bezwaargronden tot uiterlijk 15 juli 2020.
7. Bij e-mail van 13 juli 2020 verzoekt belanghebbende de algemene raad tot verlenging van de termijn van zes weken ter aanvulling van haar bezwaargronden. Dit in verband met de vakantieperiode en een kort geding procedure bij de burgerlijke rechter.
8. Bij e-mail van 14 juli 2020 deelt de algemene raad belanghebbende mede de aanvullende gronden van bezwaar uiterlijk 26 augustus 2020 te willen ontvangen.
9. Bij brief van 13 augustus 2020 met producties stuurt belanghebbende haar aanvullend bezwaarschrift.
10. Bij brief van 4 september 2020, verzonden per e-mail van gelijke datum, nodigt de algemene raad belanghebbende uit om te worden gehoord in haar bezwaar op 18 september 2020.

11. Belanghebbende is op 18 september 2020 namens de algemene raad gehoord door mr. B.J.M. de Leest, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van [REDACTED], griffier.
12. Bij brief van 23 september 2020 deelt de algemene raad belanghebbende mee dat de beslistermijn ingevolge artikel 7:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") wordt verdaagd met ten hoogste zes weken.

#### **Toetsingskader**

13. Artikel 3.19, negende lid, van de Voda bepaalt dat de algemene raad kan afwijken van het zesde lid van dit artikel (per onderdeel kan ten hoogste driemaal een toets worden afgelegd) als toepassing van deze bepaling leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.
14. Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Beleidsregel onderwijs en toetsen BA (hierna: "Beleidsregel") verzoekt een stagiaire toepassing van de hardheidsclausule, bedoeld in artikel 3.19, negende lid, van de Voda, uiterlijk vier weken na de desbetreffende toetsgelegenheid door middel van het formulier hardheidsclausule BA.

#### **Het bestreden besluit**

15. Op grond van de navolgende overwegingen heeft de algemene raad het verzoek van belanghebbende afgewezen:
  - belanghebbende laat na om binnen vier weken na toetsdatum een extra toetskans te vragen als gevolg waarvan belanghebbende blijk geeft niet alles in het werk te hebben gesteld om de effecten van haar persoonlijke omstandigheden te verkleinen.
  - belanghebbende vraagt geen behoud toetskans bij de eerste twee gelegenheden, maar maakt wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid de derde toetskans op een later moment af te leggen.
  - het risico te worden geschrapt van het tableau ingevolge artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet is geen omstandigheid die leidt tot een onbillijkheid in de zin van artikel 3.19, negende lid, van de Voda.

#### **Het bezwaarschrift van belanghebbende**

16. In (aanvullend) bezwaar voert belanghebbende de volgende gronden aan:
  - I. *Persoonlijke omstandigheden en gevolgen*
    - (i) Belanghebbende is voor twee universitaire masters cum laude afgestudeerd naast diverse nevenactiviteiten, gericht op de advocatuur.
    - (ii) Het afleggen van een derde en laatste toetskans geeft extra druk en stress waardoor belanghebbende niet in staat is geweest haar kennen en kunnen over het voetlicht te brengen.
    - (iii) Een onjuiste, althans niet eenduidige, toetsvraag waarover thans nog bij de civiele rechter wordt geprocedeerd, leidt tot verstrekende persoonlijke en arbeidsrechtelijke gevolgen en schadelijke consequenties waaraan in het bestreden besluit onvoldoende gewicht is toegekend.
    - (iv) Een extra, mondeling af te nemen toets, stelt belanghebbende in staat om haar kwaliteiten, kennis en vaardigheden op adequate wijze te tonen.



II. *De aangevoerde omstandigheden rechtvaardigen afwijking van de Beleidsregel*

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 oktober 2016<sup>1</sup> beroept belanghebbende zich op de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Awb. De door belanghebbende aangegeven belangen en omstandigheden dienen in onderlinge samenhang te worden gezien en leiden tot bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb, leidend tot afwijking van het restrictieve beleid en daarmee tot een extra toetskans.

III. *Strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

In het bestreden besluit is geen blijf gegeven van een correcte belangenafweging. Daarmee is gehandeld in strijd met het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

17. Belanghebbende verzoekt haar bezwaar voortvarend te behandelen en daarbij te komen tot het gegrond verklaren van het bezwaar, leidend tot een mondeling af te leggen extra toetskans en zo nodig daartoe opdracht te geven tot mondelinge examinering.

**Behandeling van het bezwaar**

18. De algemene raad hecht eraan om voorafgaand aan de behandeling van het bezwaarschrift duidelijk te maken dat onderscheid bestaat tussen de procedure betreffende de herbeoordeling van de door belanghebbende op 22 juni 2019 met een onvoldoende resultaat afgelegde derde toetskans major burgerlijk recht en het thans voorliggende bezwaar dat ziet op de weigering een extra toetskans voor het genoemde examenonderdeel toe te kennen. Het betreft besluiten van twee afzonderlijke bestuursorganen, de examencommissie respectievelijk de algemene raad, met elk hun eigen rechtsgang en bevoegdheden.
19. Voorts brengt de algemene raad onder de aandacht volgens vast beleid een restrictieve toepassing te geven aan de hardheidsclausule van artikel 3.19, negende lid, van de Voda in verband met de kwaliteit van de advocatuur en daarmee een goede rechtsbedeling. De (hoogste) bestuursrechter heeft de algemene raad hierin bevestigd.

*Persoonlijke omstandigheden en gevolgen (I)*

*twee universitaire masters (i)*

20. Voor de beoordeling van het bezwaar van belanghebbende is de wijze waarop zij haar universitaire loopbaan met de daarnaast ondernomen activiteiten heeft afgesloten niet van belang.

*extra druk en stress (ii)*

21. De algemene raad neemt graag aan dat een derde en laatste toetskans extra druk en stress meebrengt, omdat daarmee ook de loopbaan in de advocatuur van belanghebbende in het geding is. De algemene raad merkt evenwel op dat dit voor alle stagiaires gelijkelijk geldt die een derde toetskans in een examenonderdeel benutten. Deze omstandigheid kan dan ook niet leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.19, negende lid, van de Voda.

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2016:2840

22. Van een onbillijkheid van overwegende aard is eerst sprake als gebleken is van een overmachtssituatie die zich telkens voordoet vlak voor of tijdens een toetsmoment. Ambtshalve is de algemene raad bekend met het feit dat bij de eerste en tweede toetsgelegenheid geen sprake was van van buiten komend onheil en dat belanghebbende geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om behoud toetskans te verzoeken voor de eerste twee toetsmomenten. Reeds op die grond is een geslaagd beroep op de hardeheidsclausule van artikel 3.19, negende lid, van de Voda niet mogelijk.
23. Aan het voorgaande doet niet af, zoals belanghebbende ter zitting aanvoert, dat in de praktijk genoegzaam is gebleken dat zij bestand is tegen externe druk. Ook het feit dat het arbeidscontract van belanghebbende met haar (voormalige) werkgever inmiddels is beëindigd en belanghebbende op eigen verzoek van het tableau is geschrapt, kan belanghebbende niet baten.

*onjuiste, althans niet eenduidige, toetsvraag (iii)*

24. De vraag of sprake is van een niet eenduidig geformuleerde toetsvraag is een zaak die tot de competentie van de examencommissie behoort en waarover intussen door belanghebbende wordt geprocedeerd bij het gerechtshof Den Haag. Het antwoord op de vraag of belanghebbende op grond van de omstandigheid dat een toetsvraag mogelijk niet juist is, en als gevolg daarvan in aanmerking kan komen voor een extra toetskans, is daarom ontkennend. Als de door belanghebbende gevoerde civiele procedure leidt tot een voor haar gunstig resultaat kan dat betekenen dat belanghebbende alsnog is geslaagd voor de derde toetskans major burgerlijk recht. In dat geval zal de algemene raad belanghebbende verzoeken haar bezwaar in te trekken indien genoemde uitslag bekend is voor het nemen van een beslissing op het voorliggende bezwaar.

*een extra, mondeling af te nemen toets (iv)*

25. Waar belanghebbende de algemene raad verzoekt om bij gegrondverklaring van het bezwaar zo nodig de examencommissie opdracht te geven tot mondelinge examinering merkt de algemene raad op hiertoe niet bevoegd te zijn. Ingevolge artikel 15, tweede lid, van het Examenreglement is dit een bevoegdheid van de examencommissie.

*Inherente afwijkingsbevoegdheid ingevolge artikel 4:84 van de Awb (II)*

26. Belanghebbende doet een beroep op artikel 4:84 van de Awb en attendeert op de trendbreuk sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 oktober 2016. Tot die datum oordeelde de Afdeling dat de afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb op bijzondere gevallen zag die niet in een beleidsregel zijn verdisconteerd. Vanaf 26 oktober 2016 ziet artikel 4:84 Awb ook op omstandigheden die wel in een beleidsregel zijn verdisconteerd. Achterliggende gedachte is dat in de praktijk blijkt dat ook als het bestuursorgaan bij het opstellen van in casu de Beleidsregel deze omstandigheden heeft gezien, daarmee niet heeft kunnen voorzien of deze omstandigheden alleen of tezamen met andere omstandigheden in een concreet geval niettemin tot onevenredige gevolgen leiden. Dit betekent dat de algemene raad in bezwaar moet beoordelen of de door belanghebbende aangevoerde omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb.



27. In de toelichting op artikel 3, derde lid, van de Beleidsregel is opgenomen dat het verzoek extra toetskans uiterlijk vier weken na de desbetreffende toetskans met het daartoe bestemde formulier moet worden aangevraagd. In de algemene toelichting op de Beleidsregel is opgenomen dat de algemene raad een restrictieve toepassing geeft aan de mogelijkheid van een extra toetskans ingevolge artikel 3.19, negende lid, van de Voda. In die toelichting wordt aangegeven in welke gevallen een verzoek tot een extra toetskans wordt gehonoreerd.
28. De algemene raad stelt vast dat een beroep op artikel 4:84 van de Awb belanghebbende niet kan baten, omdat in de voorliggende context de procedure betreffende de (her)beoordeling van de toets major burgerlijk recht een afzonderlijke procedure betreft. De door belanghebbende geschetste omstandigheden en procedures leiden voor de algemene raad niet tot de conclusie dat sprake is van een onevenredige uitwerking van de Beleidsregel in het te beoordelen bezwaar van belanghebbende. Van bijzondere omstandigheden die nopen tot afwijking van de Beleidsregel is de algemene raad niet gebleken. De door belanghebbende aangevoerde omstandigheden ter zake van het voorliggende bezwaar geven dan ook geen aanleiding om toepassing te geven aan artikel 4:84 van de Awb.

*Strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (III)*

29. De restrictieve toepassing van de Beleidsregel is ingegeven door de kwaliteit van de advocatuur en daarmee de goede rechtsbedeling. In zijn besluitvorming weegt de algemene raad enerzijds het algemeen belang van de kwaliteit van de advocatuur en anderzijds de persoonlijke belangen van de betrokken advocaat. De algemene raad onderkent het persoonlijk belang van belanghebbende in deze kwestie, maar stelt vast dat toepassing van artikel 3.19, zesde lid, van de Voda met inachtneming van de Beleidsregel onder de gegeven omstandigheden niet leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.
30. De algemene raad weerspreekt de beweerdelijke schending van het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in het bestreden besluit en constateert dat belanghebbende ook niet nader concretiseert op grond waarvan de algemene raad genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou hebben geschonden.

**Conclusie**

Met inachtneming van de overgelegde stukken en de mondelinge toelichting daarop door belanghebbende concludeert de algemene raad dat de persoonlijke omstandigheden van belanghebbende, bestaande uit extra druk en stress tijdens de laatste toetsgelegenheid in het examenonderdeel major burgerlijk recht in verband met (de beëindiging van) de loopbaan in de advocatuur van belanghebbende, niet leiden tot een overmachtssituatie die aanleiding vormt tot toekenning van een extra toetskans voor genoemd examenonderdeel. Van bijzondere omstandigheden die de algemene raad ingevolge artikel 4:84 van de Awb nopen tot afwijking van de Beleidsregel is de algemene raad niet gebleken. Voorts is belanghebbende er in bezwaar niet in geslaagd aannemelijk te maken dat de algemene raad bij de totstandkoming van het bestreden besluit het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden. Bij heroverweging van het bestreden besluit leiden de door belanghebbende aangevoerde gronden dan ook niet tot gegrondverklaring van het bezwaar.

Beslissing 2020 109017

**Beslissing**

Het bezwaar is ongegrond.

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



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

Aldus gedaan te Den Haag op 30 september 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.

Bijlage: proces-verbaal hoorzitting van 18 september 2020