

BESLISSING

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

[REDACTED]
[REDACTED]

(hierna: "belanghebbende"),

gericht tegen het besluit van de algemene raad van 24 juni 2020. Met bedoeld besluit wijst de algemene raad het verzoek tot herziening van zijn besluit van 3 december 2018 af. Met laatstbedoeld besluit is het bezwaar van belanghebbende tegen de weigering tot toekenning van een extra toetskans voor de examenonderdelen jaarrekeninglezen en de minor burgerlijk recht (hierna: "examenonderdelen") ongegrond verklaard.

Procesverloop

1. Bij besluit van 5 april 2018 wijst de algemene raad het verzoek van belanghebbende om in aanmerking te komen voor een extra toetskans voor de examenonderdelen af.
2. Bij besluit van 3 december 2018 verklaart de algemene raad het door betrokkene tegen het besluit van 5 april 2018 gerichte bezwaar ongegrond.
3. Bij uitspraak van 31 januari 2019 wijst de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland het verzoek van belanghebbende tot het treffen van een voorlopige voorziening af en verklaart zijn beroep tegen het besluit van de algemene raad van 3 december 2018 ongegrond.
4. Bij uitspraak van 3 april 2019 wijst de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het verzoek van belanghebbende tot het treffen van een voorlopige voorziening af en verklaart zijn hoger beroep tegen de uitspraak van 31 januari 2019 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland ongegrond.
5. Bij e-mail van 1 mei 2020 verzoekt belanghebbende herziening van het besluit van de algemene raad van 3 december 2018.
6. Bij besluit van 24 juni 2020 (hierna: "bestreden besluit") wijst de algemene raad het herzieningsverzoek van belanghebbende af.
7. Bij brief van 25 juni 2020 met producties, verzonden per e-mail van gelijke datum, maakt belanghebbende bezwaar tegen het bestreden besluit.
8. Bij e-mail van 30 juni 2020 ontvangt belanghebbende een uitnodiging voor een videohoorzitting. Bij e-mail van 3 juli 2020 verzoekt belanghebbende in persoon te worden gehoord.
9. Bij brief van 3 juli 2020 met producties, verzonden per e-mail van dezelfde datum, geeft belanghebbende een aanvulling op zijn eerder ingediende bezwaargronden.
10. Bij brief van 5 juli 2020, verzonden per e-mail van 6 juli 2020, geeft belanghebbende nogmaals een aanvulling op zijn eerder ingediende bezwaargronden.

11. Bij brief van 7 juli 2020, verzonden bij e-mail van gelijke datum, ontvangt belanghebbende een uitnodiging om op 6 augustus 2020 in persoon te worden gehoord.
12. Belanghebbende is op 6 augustus 2020 namens de algemene raad gehoord door mr. B.J.M. de Leest, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van mr. M.E. Veenboer, griffier.

Toetsingskader

13. Artikel 4:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") bepaalt dat indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, de aanvrager gehouden is nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.
14. Artikel 4:6, tweede lid, van de Awb houdt in dat als geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 van de Awb de aanvraag kan afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.

Het bestreden besluit

15. Op grond van artikel 4:6 van de Awb vraagt belanghebbende herziening van het bestreden besluit. Het verzoek van belanghebbende wijst de algemene raad op de volgende gronden af:
 - noch de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "Afdeling") van 24 oktober 2018¹, noch het per 1 januari 2019 in werking getreden gewijzigde artikel 29 van het Examenreglement, noch de door belanghebbende tot de examencommissie gerichte verzoeken tot herbeoordeling van de examenonderdelen, zijn aan te merken als nieuw feiten of veranderde omstandigheden in de zin van artikel 4:6 van de Awb;
 - de inwerkingtreding per 1 oktober 2020 van de op 26 maart 2020 vastgestelde Wijzigingsverordening beroepsopleiding advocaten betekent dat er op dit moment geen sprake is van een wijziging van het recht waarbij nog wordt opgemerkt dat bedoelde verordening geen wijziging brengt in het beleid en de regelgeving met betrekking tot het maximaal aantal toetskansen voor een examenonderdeel, en daarom niet kan worden gesproken van een voor het herzieningsverzoek relevante wijziging van het recht;
 - financiële gevolgen, gerelateerd aan de schrapping van het tableau per 11 februari 2019, waren reeds bekend voor het bestreden besluit en vormen ook overigens nimmer een overweging bij de beoordeling of een stagiaire(-ondernemer) in aanmerking komt voor een extra toetskans, omdat dergelijke eventuele financiële consequenties inherent zijn aan het besluit tot deelname aan de beroepsopleiding advocaten.

Het bezwaarschrift

16. Met zijn brief van 1 mei 2020, aangevuld bij brieven van 3 en 5 juli 2020, voert belanghebbende de volgende gronden van bezwaar aan:
 - (i) Met verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018 voert belanghebbende aan dat de Afdeling bij uitspraak van 20 juni 2019 de beslissing op bezwaar van de examencommissie en de uitspraak van de rechtbank heeft vernietigd.
 - (ii) Wijziging artikel 29 van het Examenreglement als gevolg van genoemde uitspraak van 24 oktober 2018 betreffende bezwaar en beroep tegen toetsuitslagen heeft belanghebbende ertoe gebracht een herbeoordeling te vragen bij de examencommissie ter zake van de examenonderdelen.

¹ ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3428

- (iii) Gelet op de nieuwe opzet van de van de beroepsopleiding advocaten verzoekt belanghebbende de stage op grond van de huidige regelgeving te mogen afronden voordat de nieuwe beroepsopleiding advocaten (hierna "BA2020") in maart 2021 start.
- (iv) Belanghebbende zet de door hem gevoerde procedures uiteen die zien op zijn verzoek aan de examencommissie om de door belanghebbende afgelegde toetsen in de examenonderdelen opnieuw te beoordelen. De stand van zaken is dat belanghebbende op 5 augustus 2020 door de Afdeling is gehoord in een verzetprocedure en in afwachting is van de uitspraak van de Afdeling.
- (v) In februari 2015 is belanghebbende voor de tweede keer beëdigd en heeft tot zijn schrapping op 11 februari 2019 een goed lopende praktijk gehad met de focus op het asiel- en vreemdelingenrecht. Er was sprake van een behoorlijke praktijkvoering.
- (vi) Belanghebbende is op 11 februari 2019 van het tableau geschrapt op grond van artikel 8c, derde lid, van de Advocatenwet, thans artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet. Deze schrapping heeft aanzienlijke financiële gevolgen. Daar komt bij dat als gevolg van de coronapandemie het niet mogelijk is om cliënten bij te staan, en dat bij de rechtbanken en de IND op dit moment geen vreemdelingenzaken worden behandeld. Voorts zegt belanghebbende dat het op zijn leeftijd moeilijk is om werk te vinden. Ondanks alle sollicitaties heeft belanghebbende nog steeds geen werk en derhalve geen inkomsten.
- (vii) Aan de hand van later overgelegde stukken toont belanghebbende aan nog steeds onder medische behandeling te zijn voor klachten waar belanghebbende al vele jaren last van heeft.
- (viii) Belanghebbende doet een beroep op het Gemeenschapsrecht en voert aan dat het EU-recht geen termijn kent waarbinnen een herzieningsverzoek moet worden gedaan.
- (ix) Belanghebbende betwist de onherroepelijkheid van het besluit van 3 december 2018 niet, maar dat laat onverlet dat op grond van nova tot een nieuwe afweging van feiten en omstandigheden kan worden gekomen met een eventueel gunstige uitkomst.
- (x) Samengevat is het bestreden besluit onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd. Daarmee is het bestreden besluit in strijd met de artikelen 3:2, 3:49, 7:2 en 7:12 van de Awb.

17. Belanghebbende verzoekt de algemene raad:

- het bestreden besluit volledig te heroverwegen;
- het bezwaar gegrond te verklaren; en
- vergoeding van de door belanghebbende voor deze procedure gemaakte kosten.

Behandeling van het bezwaar

18. Ten behoeve van een volledige heroverweging van het bestreden besluit gaat de algemene raad hierna kort in op artikel 4:6 van de Awb. Daarna volgt een schets van de achtergrond van het bezwaar om vervolgens in te gaan op de gronden van bezwaar.

Artikel 4:6 van de Awb

19. Bij brief van 20 mei 2020 doet belanghebbende opnieuw een aanvraag voor een extra toetskans voor de twee examenonderdelen. Volgens artikel 4:6, eerste lid, van de Awb is een dergelijk verzoek mogelijk als de aanvrager nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden vermeldt die voor betrokkene tot een gunstiger resultaat kunnen leiden. Volgens de parlementaire geschiedenis dient voor een beroep op artikel 4:6 van de Awb sprake te zijn van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden waarop ten tijde van de beschikking van 3 december 2018 geen beroep kon worden gedaan of ter zake waarvan

toen geen bewijsstukken konden worden overgelegd.

20. Artikel 4:6 van de Awb ziet niet op de situatie dat het recht wordt gewijzigd. In dat geval kan een nieuwe aanvraag worden ingediend die zal worden behandeld met inachtneming van het gewijzigde recht.

Achtergrond van het bezwaar

21. Na traumatische ervaringen in zijn geboorteland, waarvan belanghebbende fysieke en psychische gevolgen ondervindt, is belanghebbende naar Nederland gekomen en heeft in Nederland op latere leeftijd de rechtenopleiding met succes gevolgd. Een feit dat respect afdwingt. Vervolgens is belanghebbende op 28 januari 2011 beëdigd, maar slaagde er niet in om binnen de wettelijke termijn de beroepsopleiding advocaten (oude stijl) af te ronden en werd om die reden van het tableau geschrapt om op 28 februari 2015 opnieuw te worden beëdigd. Met die beëdiging moest belanghebbende opnieuw de beroepsopleiding advocaten volgen die ten opzichte van de eerder gevolgde beroepsopleiding was gewijzigd. Ook nu slaagt belanghebbende er niet in om tijdig de beroepsopleiding advocaten af te ronden, omdat twee examenonderdelen niet worden behaald.
22. Voor de beoordeling van het voorliggende bezwaar dienen twee afzonderlijke rechtsgangen te worden onderscheiden. De procedure bij de examencommissie waar het betreft de uitslag en de herbeoordeling van de toetsuitslagen en de procedure bij de algemene raad ter zake van het beroep van belanghebbende op de hardheidsclausule van artikel 3.19, negende lid, van de Verordening op de advocatuur (hierna: "Voda") om in aanmerking te komen voor een extra toetskans in de examenonderdelen.
23. Evenals in eerdere procedures beroept belanghebbende zich in het voorliggende bezwaar op zijn fysieke en psychische klachten, die in de loop der tijd zijn toegenomen. Hetzelfde geldt voor de financiële situatie van belanghebbende die alleen maar nijpender wordt sinds belanghebbende van het tableau is geschrapt en belanghebbende tot op heden tevergeefs heeft gesolliciteerd naar werkzaamheden op het gebied van het asiel- en vreemdelingenrecht.
24. Financiële omstandigheden kunnen evenwel nooit leiden tot toekenning van een extra toetskans, omdat dergelijke omstandigheden, hoe betreurenswaardig ook, bij toepassing van de hardheidsclausule van artikel 3.19, negende lid, van de Voda nimmer een grond vormen voor het aannemen van een onbillijkheid van overwegende aard. Bij beëdiging loopt men nu eenmaal het risico dat de beroepsopleiding advocaten niet met succes wordt afgerond dan wel dat de stageverklaring niet wordt afgegeven en de betrokken stagiaire om die reden van het tableau wordt geschrapt, hetgeen voor elke stagiaire in een dergelijke situatie financiële consequenties heeft.

Gronden van bezwaar

Uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018 (i)

25. De aangehaalde uitspraak kan niet worden geduid als een nieuw feit of een gewijzigde omstandigheid, daar de uitspraak is gedaan en bekendgemaakt nog voor het besluit van de algemene raad van 3 december 2018. Daarenboven heeft de uitspraak geen enkele betekenis in deze kwestie, omdat de uitspraak slechts ziet op besluiten van de examencommissie betreffende een beoordeling van kennen en kunnen als bedoeld in artikel 8, derde lid, aanhef en onderdeel b, van de Awb.

Artikel 29 van het Examenreglement (ii)

26. Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018 heeft de algemene raad artikel 29 van het Examenreglement aangepast in die zin dat tegen een besluit van de examencommissie betreffende de uitslag van een toets in een examenonderdeel niet langer bezwaar kan worden gemaakt, maar dat in voorkomend geval een herbeoordeling kan worden verzocht aan de examencommissie. Ook voor dit onderdeel van het bezwaar geldt dat dit geen betrekking heeft op het besluit van de algemene raad van 3 december 2018. Laatstgenoemd besluit betreft immers artikel 3.19, negende lid, van de Voda om te komen tot een extra toetskans voor de examenonderdelen.

BA2020 (iii)

27. De algemene raad stelt vast dat met de Wijzigingsverordening beroepsopleiding advocaten de opzet en inrichting van de beroepsopleiding advocaten wordt gewijzigd, maar dat de beroepsopleiding nieuwe stijl, de BA 2020, pas in maart 2021 van start gaat. Voorts staat vast dat het maximaal aantal toegestane toetskansen van drie niet wordt gewijzigd, noch artikel 3.19, negende lid, van de Voda en de Beleidsregel onderwijs en toetsen BA. In zoverre heeft de BA2020 dan ook geen betekenis voor het voorliggende bezwaar.

Lopende procedures (iv)

28. Uit de overgelegde stukken en de mondelinge toelichting daarop blijkt dat belanghebbende verschillende procedures heeft lopen teneinde het door hem beoogde resultaat te bereiken, namelijk terugkeer in de advocatuur. Ter zake van deze bezwaargrond verwijst belanghebbende naar een bij de Afdeling aanhangige verzetprocedure die ziet op de herbeoordeling door de examencommissie van examenonderdelen. Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, hebben procedures die betrekking hebben op toetsuitslagen geen betekenis voor het voorliggende bezwaar, omdat het besluiten betreft van twee afzonderlijke bestuursorganen met elk hun eigen rechtsgang.

Financiële problematiek (v) en (vi)

29. Reeds ten tijde van het verzoek van belanghebbende tot toepassing van de hardheidsclausule teneinde in aanmerking te komen voor een extra toetskans in de examenonderdelen, resulterend in het besluit van de algemene raad van 5 april 2018, kampte belanghebbende met financiële problemen. Waar belanghebbende aanvoert tot zijn schrapping op 11 februari 2019 een goed lopende praktijk te hebben gehad en sprake was van een behoorlijke praktijkvoering merkt de algemene raad op dat uit de destijds overgelegde financiële stukken is gebleken dat de praktijk niet de potentie had van een renderende praktijk.
30. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, kunnen financiële consequenties van het niet behalen van (onderdelen van) de beroepsopleiding nooit leiden tot een succesvol beroep op de hardheidsclausule. Dat deze financiële gevolgen met de schrapping van het tableau voor belanghebbende en gelet op de economische omstandigheden zijn toegenomen, maakt niet dat sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden in de zin van artikel 4:6 van de Awb.

Medische problematiek (vii)

31. In geval van medische omstandigheden kan een beroep op de hardheidsclausule in voorkomend geval leiden tot toekenning van een behoud toetskans dan wel een extra toetskans. De algemene raad merkt overigens op dat een zeer strikte toepassing wordt gegeven aan artikel 3.19, negende lid, van de Voda. Van barbotage en de daaraan gerelateerde gevolgen is al jaren sprake en is derhalve geen nieuw feit of veranderde

omstandigheid in de zin van artikel 4:6 van de Awb. De overgelegde verwijzing voor een gastroscopie op 7 augustus 2020 duidt op darmklachten, zo licht belanghebbende ter zitting toe. Deze klachten waren de algemene raad niet eerder bekend. Belanghebbende geeft echter niet aan dat die klachten hem eerder parten hebben gespeeld en wel zodanig dat die omstandigheid, ware die voor het besluit van de algemene raad van 3 december 2018 bekend geweest, zou hebben geleid tot een gunstiger besluit voor belanghebbende. Een beroep op artikel 4:6 van de Awb kan belanghebbende dan ook niet baten.

Gemeenschapsrecht (viii)

32. Met een beroep op het arrest [REDACTED]² voert belanghebbende aan dat het Gemeenschapsrecht geen termijn kent waarbinnen een herzieningsverzoek moet worden gedaan. De algemene raad stelt evenwel vast dat het bestreden besluit niet is gestoeld op overschrijding van een termijn waarbinnen het herzieningsverzoek gedaan had moeten zijn, maar op het feit dat niet is gebleken van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden.
33. Voorts geeft belanghebbende aan dat een bestuursorgaan, ook als geen sprake is van zogenoemde nova, ten gunste van belanghebbende kan terugkomen op een onherroepelijk besluit. Gelet op de jurisprudentie³ stelt de algemene raad vast dat op grond van het Unierecht zelfs een rechtsplicht kan bestaan tot heroverweging van een in rechte onaantastbaar besluit, wanneer dit, gelet op de bijzonderheden van het betreffende geval en de betrokken belangen, nodig is om een evenwicht te bereiken tussen het vereiste van rechtszekerheid en het vereiste van rechtmatigheid uit het oogpunt van het Unierecht.
34. Naar het oordeel van de algemene raad is van een dergelijke omstandigheid geen sprake. Voor de algemene raad staat de kwaliteit van de advocatuur en daarmee een goede rechtsbedeling voorop. De door belanghebbende geschetste (financiële en medische) omstandigheden leiden de algemene raad niet tot de conclusie dat de persoonlijke belangen van belanghebbende zouden moeten derogeren aan het algemeen belang van de kwaliteit van de advocatuur. Voorts stelt de algemene raad vast dat deze conclusie niet in strijd is met de rechtszekerheid nu hiervoor reeds is aangegeven dat financiële problemen niet kunnen leiden tot een extra toetskans en dat ter zake van medische omstandigheden een zeer strikte toepassing aan artikel 3.19, negende lid, van de Voda wordt gegeven door de algemene raad. De algemene raad concludeert derhalve dat, ook nu geen sprake is van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden, en een afweging van alle betrokken belangen niet leidt tot strijd met de rechtszekerheid, een beroep op het Gemeenschapsrecht belanghebbende niet kan baten.

Nieuwe feiten en omstandigheden (ix)

35. Belanghebbende stelt voorop het besluit van 3 december 2018 niet te betwisten, maar dat nieuwe feiten of veranderde omstandigheden mogelijk tot een voor hem gunstiger resultaat kunnen leiden. Zoals eerder uitgesproken, is de algemene raad van mening dat de door belanghebbende aangevoerde feiten en omstandigheden niet zijn aan te merken als nieuwe feiten en veranderde omstandigheden in de zin van artikel 4:6 van de Awb en dat ook overigens een belangenafweging zoals uiteengezet onder het kopje *Gemeenschapsrecht* de algemene raad geen aanleiding geeft om terug te komen op zijn besluit van 3 december 2018.

² HvJ EU 13 januari 2004, C-453/00

³ ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1507

Conclusie

36. Met inachtneming van de overgelegde stukken en de mondelinge toelichting daarop door belanghebbende en gelet op het bovenstaande is de algemene raad niet gebleken van een onzorgvuldige voorbereiding en ondeugdelijke motivering van het bestreden besluit. Van strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb is dan ook geen sprake.
37. Ten onrechte stelt belanghebbende dat de algemene raad in strijd heeft gehandeld met artikel 7:2 van de Awb. De algemene raad heeft belanghebbende ter zake van voorliggend bezwaar immers op diens uitdrukkelijk verzoek op 6 augustus 2020 in persoon gehoord.
38. Evenmin heeft de algemene raad gehandeld in strijd met artikel 3:49 van de Awb, omdat geen advies is uitgebracht over de te nemen beslissing op het voorliggende bezwaar.
39. Ook in bezwaar concludeert de algemene raad dat geen grond bestaat om het verzoek van belanghebbende tot herziening van het besluit van 3 december 2018 in te willigen. Het bezwaar is dan ook ongegrond. Daarmee komt belanghebbende ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb niet in aanmerking voor vergoeding van de door belanghebbende in verband met deze procedure gemaakte kosten.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond en het verzoek tot kostenvergoeding wordt afgewezen.

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



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

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 van 6 augustus 2020

Verzonden op 31 augustus 2020