


Beslissing

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


vertegenwoordigd door mr. N.J.F. Snoek,
advocaat te Amstelveen,
- hierna: belanghebbende -

gericht tegen het namens de algemene raad in mandaat door de manager juridische en bestuurlijke zaken genomen besluit van 23 juli 2019, inhoudende de afwijzing van het verzoek van belanghebbende tot een extra toetskans voor het examenonderdeel minor bestuursrecht (hierna: "besluit").

Procesverloop

1. Bij e-mailbericht van 3 mei 2019 met bijlagen verzoekt belanghebbende een extra toetskans voor het examenonderdeel minor bestuursrecht.
2. Bij brief van 23 juli 2019 wordt het verzoek van belanghebbende afgewezen.
3. Bij brief van 1 oktober 2019 met bijlagen, verzonden per e-mailbericht van gelijke datum, maakt belanghebbende bezwaar tegen het besluit tot afwijzing van haar verzoek.
4. Bij e-mailbericht van 23 oktober 2019 bericht belanghebbende af te zien van de mogelijkheid om te worden gehoord.

Ontvankelijkheid

5. Het besluit dateert van 23 juli 2019. Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Artikel 6:8, eerste lid, van de Awb bepaalt dat de bezwaartermijn aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het bezwaarschrift is ingevolge artikel 6:9, eerste lid, van de Awb tijdig ingediend als het voor het einde van de termijn (van zes weken) is ingediend.
6. Vaststaat dat het bezwaarschrift is ingediend na afloop van de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn. Met betrekking tot de vraag of het besluit op de juiste wijze is bekendgemaakt, overweegt de algemene raad het volgende.
7. Het aanvraagformulier waarmee belanghebbende het verzoek voor een extra toetskans indiende, was ondertekend in haar opdracht door mr. Snoek. In het begeleidende bericht van 3 mei 2019 schreef belanghebbende dat het verzoek wegens ziekte van haar was ondertekend door mr. Snoek, waarbij laatstgenoemde werd geduid als haar gemachtigde. Uit de overgelegde stukken blijkt ook dat de naar aanleiding van het verzoek gevoerde correspondentie werd gevoerd met de gemachtigde. Het besluit zelf werd echter niet ter kennis gebracht aan de gemachtigde van belanghebbende, maar uitsluitend aan belanghebbende zelf. Daarmee is het besluit niet op de juiste wijze bekendgemaakt als gevolg waarvan de bezwaartermijn geen aanvang heeft genomen.

8. Tijdens een hoorzitting op 25 september 2019 in verband met de behandeling van een ander bezwaar van belanghebbende raakte belanghebbende bekend met het besluit. Nu de gemachtigde namens belanghebbende op 1 oktober 2019 bezwaar maakt tegen het besluit is sprake van verschoonbare termijnoverschrijding in de zin van artikel 6:11 van de Awb en wordt, daargelaten de andere redenen die worden aangevoerd voor de termijnoverschrijding, belanghebbende ontvangen in haar bezwaar.

Toetsingskader

9. 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. Volgens de hardheidsclausule van artikel 3.19, negende lid, van de Voda kan in voorkomend geval eveneens worden afgeweken van het bepaalde in het vierde en het vijfde lid (behoud toetskans).

Het bezwaarschrift

10. Samengevat voert belanghebbende in bezwaar het volgende aan:
 - (i) Wegens haar chronische ziekte hypothyreoïdie (traagwerkende schildklier) heeft belanghebbende last van concentratiestoornissen en vermoeidheid als gevolg waarvan zij niet in staat is om toetsen digitaal af te leggen. Voorts onderging belanghebbende in 2016 twee gynaecologische ingrepen, die ook hun weerslag hebben gehad op belanghebbende.
 - (ii) Diverse overgelegde medische verklaringen hebben - ten onrechte - niet geleid tot een adequate begeleiding door de mentor binnen de Uitvoeringsorganisatie beroepsopleiding advocaten (hierna: "UO") met als gevolg dat belanghebbende niet tijdig op de hoogte was van de haar beschikbare mogelijkheden om de gevolgen van de beperkingen die haar ziekte ten gevolge heeft, zoveel als mogelijk te mitigeren.
 - (iii) De extra mogelijkheden ten aanzien van een aangepaste wijze van toetsing werden belanghebbende pas bekend met het bericht van 4 april 2017 van de manager toetsen van de UO. Daarmee heeft belanghebbende minder kansen gehad om de beroepsopleiding advocatuur met een gunstig resultaat af te leggen dan haar collega's.
 - (iv) Ten onrechte wordt in het besluit verwezen naar de uitspraak van de hoogste bestuursrechter¹, omdat die uitspraak niet ziet op een verzoek extra toetskans, geen betrekking heeft op in 2016 afgelegde toetsen en belanghebbende in 2016 niet op de hoogte was van de mogelijkheden inzake mondelinge toetsing en toetsing op een rustiger locatie.
11. Belanghebbende concludeert dat op grond van de hiervoor genoemde feiten en omstandigheden kan worden geconcludeerd dat op 6 april 2019 sprake was van van buitend komend onheil, hetgeen een extra toetskans voor het examenonderdeel minor bestuursrecht rechtvaardigt. Belanghebbende verzoekt de algemene raad dan ook te concluderen dat de weigering van een extra toetskans minor bestuursrecht leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.19, negende lid, van de Voda. Voorts verzoekt belanghebbende met de gegrondverklaring van haar bezwaar vergoeding van de door haar gemaakte proceskosten.

¹ ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RvS:2019:1130

Behandeling van het bezwaarschrift

Algemeen

12. Belanghebbende is in augustus 2015 beëdigd en in september 2015 gestart met de beroepsopleiding advocaten. Na verlenging van de stagetermijn is belanghebbende op grond van artikel 8c, derde lid, van de Advocatenwet van het tableau geschrapt met ingang van 3 juni 2019.
13. Belanghebbende heeft al jarenlang schildklierproblemen, maar met de juiste medicatie was dat eerder geen probleem. Als gevolg van (gedwongen) wijziging van de medicatie heeft belanghebbende sinds mei 2016 last van bovenmatige concentratiestoornissen en vermoeidheid. Belanghebbende heeft geen zicht op welke termijn zij weer kan functioneren als voorheen. Vaststaat dat belanghebbende verschillende keren voor de onderscheiden examenonderdelen een verzoek heeft gedaan tot behoud toetskans; de eerste keer voor de op 26 november 2015 geplande toets burgerlijk recht. De algemene raad concludeert dan ook dat belanghebbende bekend is met deze mogelijkheid.
14. Op basis van de tijdelijke functiebeperking als gevolg van (gedwongen) gewijzigde medicatie sinds april 2016 is belanghebbende desgevraagd steeds toetstijdverlenging gegeven en behoefde zij ingevolge verzoek behoud toetskans niet twee toetsen op dezelfde dag af te leggen zoals wel het geval is bij andere stagiaires. Het verzoek van juli 2017 om mondeling toetsen te mogen afleggen is in alle instanties afgewezen.

Medische omstandigheden (i)

15. De algemene raad is bekend met de door belanghebbende geschetste medische omstandigheden en de daartoe door belanghebbende bij elk verzoek, bezwaar en (hoger)beroep overgelegde medische verklaringen en diverse publicaties over de schildklierproblematiek waarmee belanghebbende al enkele jaren kampt. Deze stukken zijn voor de examencommissie aanleiding geweest om belanghebbende ingevolge haar beroep op artikel 15, tweede lid, van het Examenreglement (Vorm van toetsen) zoveel mogelijk te accommoderen. Ter zake van het voorliggende bezwaar beperkt de algemene raad zich tot de beoordeling van de aangevoerde gronden en de daartoe overgelegde stukken voor zover die betrekking hebben op het examenonderdeel minor bestuursrecht.
16. In bezwaar grijpt belanghebbende terug op de door haar op 16 april 2016, 10 april 2017 en 6 april 2018 afgelegde toetsen minor bestuursrecht. Ingevolge de Beleidsregel onderwijs en toetsen BA (hierna: "Beleidsregel") zijn de toetsen van 16 april 2016 en 10 april 2017 in de besluitvorming inzake het verzoek van belanghebbende om een extra toetskans te krijgen betrokken om te kunnen beoordelen of sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.19, negende lid, van de Voda. Om tot een dergelijke conclusie te kunnen komen, dient een stagiaire aan te tonen dat sprake is van overmacht bij elke toets, causaal verband tussen het van buiten komend onheil en het niet behaald hebben van de toetsen en wat de stagiaire heeft gedaan om de effecten van het van buiten komend onheil te verkleinen en waarom alle andere mogelijkheden in het specifieke geval geen oplossing konden bieden.
17. In bezwaar concludeert belanghebbende dat zij sinds het uit de handel nemen van het geneesmiddel Thyrox in het eerste kwartaal 2016 'in meer of mindere mate geconfronteerd moet zijn geweest met deze beperkende maatregelen waardoor voldoende aannemelijk is geworden dat het duurvermogen beperkt was, in elk geval korter dan de tijdsduur van de

toetsen, waardoor belanghebbende niet in staat was schriftelijke toetsen af te leggen'.

18. Allereerst stelt de algemene raad vast dat belanghebbende met haar formulering 'in meer of mindere mate geconfronteerd moet zijn geweest' al blijkt geeft van haar onzekerheid of de wijziging van haar medicatie daadwerkelijk de oorzaak is van de vermeende onmogelijkheid om op reguliere wijze toetsen af te leggen. Op reguliere wijze toetsen afleggen, betekent dat toetsen digitaal, dat wil zeggen schriftelijk, worden afgelegd.
19. Met betrekking tot de eerste toetskans op 16 april 2016 merkt belanghebbende op dat in het *eerste kwartaal van 2016* tekorten zijn ontstaan van het door belanghebbende gebruikte geneesmiddel Thyrax. Uit de overgelegde verklaring van de huisarts van 11 april 2016 blijkt dat belanghebbende sinds 7 april 2016 een ander geneesmiddel gebruikt als gevolg waarvan belanghebbende aangeeft zich minder goed te kunnen concentreren. Naar aanleiding van die melding aan de huisarts spreekt de laatste de hoop uit dat belanghebbende meer toetstijd zal krijgen.
20. De algemene raad constateert dat de huisarts niet heeft gesteld dat belanghebbende niet in staat was tot het afleggen van schriftelijke toetsen. De huisarts koppelde aan de klacht van belanghebbende dat meer toetstijd wenselijk was. Een verzoek tot extra toetstijd heeft belanghebbende evenwel niet gedaan ondanks het feit dat daartoe nog wel gelegenheid bestond. Belanghebbende heeft derhalve geen stappen ondernomen om uitvoering te geven aan het advies van haar huisarts.
21. Ook overigens zijn geen tijdige stappen bekend die belanghebbende heeft genomen in het licht van haar medische klachten in relatie tot de toetsgelegenheid van 16 april 2016, waarbij wordt opgemerkt dat de overige medische verklaringen zijn afgegeven na 16 april 2016. Voorts heeft belanghebbende niet aangetoond binnen vier weken na de toetsgelegenheid een beroep op de vigerende hardheidsclausule (behoud toetskans) te hebben gedaan. De algemene raad concludeert dan ook dat de toetsuitslag onherroepelijk is geworden, dat van overmacht niet is gebleken en belanghebbende niet heeft aangetoond niet in staat te zijn geweest om de toets schriftelijk af te leggen.
22. De op 10 april 2017 aflegde herkansing resulteert eveneens in een onvoldoende. De vooraf aan deze toetsgelegenheid afgegeven medische verklaringen van 31 mei 2016 en 16 november 2016 bevatten elk het verzoek belanghebbende extra toetstijd te geven. Aan dat verzoek is in november 2016 gevolg gegeven door de examencommissie, aangevuld door een besluit van maart 2017 om belanghebbende ook de gelegenheid te geven toetsen in een rustiger omgeving af te leggen. In zoverre is aan de wensen van belanghebbende tegemoetgekomen. De overgelegde verklaring van 26 september 2016 ziet op een tweetal gynaecologische behandelingen in juli en augustus 2016. Niet (tijdig) is aangetoond dat deze behandelingen van enige functiebeperkende betekenis waren voor de op 10 april 2017 afgelegde herkansingsmogelijkheid. Ook in dit geval heeft belanghebbende niet aangetoond tijdig een beroep te hebben gedaan op de vigerende hardheidsclausule (extra toetskans). Daarmee is belanghebbende ook ten aanzien van deze toetsgelegenheid er niet in geslaagd aannemelijk te maken dat sprake was van overmacht en dat zij niet in staat was om de toets schriftelijk af te leggen.
23. Overigens concludeert de algemene raad, waar belanghebbende in het voorliggende bezwaar stelt dat zij op grond van medische beperkingen niet in staat zou zijn geweest om toetsen

schriftelijk af te leggen, dat deze vraag in het geheel niet aan de orde is geweest bij de toetsen van 16 april 2016 en 10 april 2017. Uit het overgelegde telefoonverslag van 4 april 2017 van de hand van de manager toetsen BA blijkt immers dat met betrekking tot de eerste twee toetskansen niet is verzocht om mondelinge toetsing.

24. Binnen de daartoe beschikbare stagetijd kan een stagiaire de derde toetskans benutten op een zelfgekozen roostermoment. Dat belanghebbende van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, blijkt uit het feit dat zij zich heeft afgemeld voor de toetsgelegenheden van 20 oktober 2017, 7 april 2018 en 20 oktober 2018. Op 6 april 2019 neemt belanghebbende deel aan de derde toetsgelegenheid voor het examenonderdeel minor bestuursrecht.
25. Ook voor deze toetsgelegenheid geldt dat de examencommissie belanghebbende extra toetstijd en een rustige toetslocatie heeft toegezegd. Een expliciet verzoek tot mondelinge toetsing is ter zake van deze toets niet gedaan door belanghebbende.
26. Waar belanghebbende aanvoert dat het de medici niet bekend was wat de gevolgen waren van het gebrek aan medicatie dan wel verkeerde dosering van het geneesmiddel Thyrax, is dat een zo algemene duiding dat hieruit niet blijkt dat belanghebbende, zoals zij stelt, haar toetsmogelijkheden niet ten volle heeft kunnen benutten. Belanghebbende spitst haar bezwaar toe op de overgelegde medische verklaringen en publicaties waaruit zou moeten blijken dat belanghebbende een extra toetskans toekomt omdat zij niet in staat is om de toetsen schriftelijk af te leggen. De algemene raad bestrijdt dit. In geen van de overgelegde documenten is opgenomen dat belanghebbende niet in staat is om toetsen schriftelijk af te leggen. Een suggestie om mondeling te toetsen, zoals zou kunnen worden afgeleid uit de aan belanghebbende gerichte brieven van de verzekeringsarts en bedrijfsgezondheidszorg van 31 oktober en 19 november 2017, impliceert immers niet dat belanghebbende niet in staat is tot schriftelijke toetsing. Dit onderdeel van het bezwaar verklaart de algemene raad dan ook ongegrond.

Begeleiding vanwege de UO (ii)

27. Belanghebbende stelt als gevolg van nalatigheid van haar mentor bij de UO niet tijdig op de hoogte geweest te zijn van de haar ten dienste staande mogelijkheden om de gevolgen van de haar beperkingen in verband met haar medische omstandigheden zoveel mogelijk te mitigeren.
28. De algemene raad stelt voorop geen bevoegdheden te hebben ter zake van klachten die zien op het handelen of nalaten van een mentor binnen de UO. Daargelaten de vraag of de door belanghebbende jegens haar mentor geuite klachten al dan niet terecht zijn, merkt de algemene raad op dat een stagiaire te allen tijde geacht wordt kennis te hebben van de vigerende regelgeving. Vanzelfsprekend kan de mentor worden betrokken bij de vraag of bepaalde regelgeving op belanghebbende van toepassing is en hoe bepaalde zaken zouden moeten worden ingestoken, maar belanghebbende is zelf verantwoordelijk voor het bekend zijn met artikel 15, tweede lid, van het Examenreglement. Volgens deze bepaling kan een stagiaire de examencommissie benaderen met het verzoek in de gelegenheid gesteld te worden om de toetsen op een zoveel mogelijk op de functiebeperking afgestemde wijze af te leggen. Het is vervolgens aan belanghebbende om aan de examencommissie duidelijk te maken welke wensen bestaan in relatie tot de functiebeperking. Omdat de examencommissie een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 van de Awb staat bezwaar en (hoger) beroep open tegen deze besluiten bij de examencommissie, respectievelijk de bevoegde rechtbank

en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

29. De algemene raad concludeert dan ook dat het bezwaar geen doel treft voor zover dit ziet op een vermeende beperking van de belanghebbende ten dienste staande toetsmodaliteiten als gevolg van nalatigheid van de mentor van belanghebbende om haar op die mogelijkheden te wijzen.

Minder kansen op succesvolle afronding beroepsopleiding advocaten (iii)

30. In aanvulling op de voorgaande bezwaargrond voert belanghebbende aan in vergelijking tot andere stagiaires minder kansen te hebben gehad tot het succesvol afronden van de beroepsopleiding. Pas naar aanleiding van het in bezwaar overgelegde bericht van 4 april 2017 van de manager toetsen BA zegt belanghebbende op de hoogte te zijn van de haar ten dienste staande mogelijkheden en daarmee op achterstand te staan ten opzichte van andere stagiaires.
31. De algemene raad volgt belanghebbende hierin niet. Alle stagiaires hebben dezelfde mogelijkheden om tot een succesvolle afronding van de beroepsopleiding te komen. Zo kan elke stagiaire, afhankelijk van zijn persoonlijke omstandigheden, een beroep op de hardheidsclausule van artikel 3.19, negende lid, van de Advocatenwet doen en op artikel 15, tweede lid, van het Examenreglement. In die zin onderscheidt belanghebbende zich niet van andere stagiaires.
32. Artikel 15, tweede lid, van het Examenreglement is slechts van toepassing als gebleken is van een functiebeperking. Er mag vanuit worden gegaan dat in de praktijk op deze bepaling in beperkte mate een beroep wordt gedaan. Overigens is de algemene raad ambtshalve gebleken dat de examencommissie reeds in november 2016 een verzoek tot extra toetstijd in verband met de medische omstandigheden van belanghebbende heeft gehonoreerd. Derhalve was belanghebbende al eerder dan 4 april 2017 op de hoogte van artikel 15, tweede lid, van het Examenreglement.
33. Zoals eerder aangegeven, wordt belanghebbende geacht op de hoogte te zijn van de vigerende regelgeving en de daarin getroffen regelingen ten aanzien van toetsmodaliteiten en voorzieningen betreffende overmachtsituaties. Waar belanghebbende opmerkt dat de betrokken artsen zich in hun verklaringen beperkten tot het advies belanghebbende meer toetstijd te geven en niet te hebben geadviseerd over een rustiger toetslocatie dan wel mondelinge toetsing is dat belanghebbende tegen te werpen. Belanghebbende is immers degene die geacht wordt op de hoogte te zijn van te dezen bestaande mogelijkheden en haar artsen hierover te informeren.
34. Voor zover al sprake zou zijn van achterstand op andere stagiaires – quod non – kan een dergelijke "achterstand" de algemene raad niet worden tegengeworpen. Elke stagiaire heeft dezelfde mogelijkheden om de beroepsopleiding advocatuur met een positief resultaat af te ronden. Dat de ene stagiaire sneller tot het beoogde resultaat komt dan de ander kan niet leiden tot de conclusie dat belanghebbende is achtergesteld ten opzichte van andere stagiaires.

Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (iv)

35. Belanghebbende voert aan dat in het besluit ten onrechte "ten overvloede" is verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 april 2019,

omdat deze uitspraak op een geheel andere situatie betrekking heeft. De algemene raad overweegt hierover het volgende.

36. De algemene raad volgt belanghebbende waar zij aanvoert dat bedoelde uitspraak van de hoogste bestuursrechter ziet op een ander examenonderdeel en op een verzoek tot behoud (tweede) toetskans waar het in het voorliggende bezwaar betreft het verzoek extra toetskans in het examenonderdeel minor bestuursrecht. In beide gevallen betreft het evenwel een beroep op de hardheidsclausule van artikel 3.19, negende lid, van de Voda. In beide gevallen gaat het om de vraag of toepassing van artikel 3.19, vijfde respectievelijk zesde lid, van de Voda onder de gegeven omstandigheden leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard en in beide gevallen werden dezelfde medische verklaringen overgelegd met een verwijzing naar publicaties over de aandoening van belanghebbende. In zoverre kon "ten overvloede" worden verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 april 2019.
37. Waar belanghebbende aanvoert dat een schildklierafwijking per definitie lastig aannemelijk is te maken omdat een chronische ziekte inwendig is en zich niet naar buiten toe manifesteert, kan dat belanghebbende niet baten. Nooit is betwist dat belanghebbende een schildklierafwijking heeft en dat die deficiëntie leidt tot vermoeidheid en concentratiestoornissen. Dit is immers ook gestaafd met medische verklaringen. Waar het om gaat is of de door belanghebbende geschetste medische omstandigheden tot geen andere conclusie kunnen leiden dan dat belanghebbende, zoals zij in bezwaar aanvoert, niet in staat is om schriftelijke toetsen af te leggen. Daarin is belanghebbende, gelet op de voorgaande overwegingen, naar het inzicht van de algemene raad niet geslaagd.

Conclusie



Met inachtneming van de overgelegde stukken en hetgeen hiervoor is overwogen, concludeert de algemene raad dat belanghebbende niet aannemelijk heeft gemaakt dat schriftelijke toetsing voor haar onmogelijk is. De algemene raad stelt vast dat belanghebbende drie keer een reële toetskans heeft gehad voor het examenonderdeel minor bestuursrecht. Toepassing van het bepaalde in artikel 3.19, zesde lid, van de Voda leidt dan ook niet tot een onbillijkheid als bedoeld in artikel 3.19, negende lid, van de Voda. Het verzoek om in aanmerking te komen voor een extra toetskans voor de minor bestuursrecht is daarom terecht afgewezen.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond en het verzoek tot vergoeding van de kosten wordt ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht afgewezen.

Overeenkomstig de door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten genomen beslissing,

Voor deze,



 mr. R.G. van den Berg
 algemeen secretaris

Aldus gedaan te Den Haag op 11 november 2019

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.