

Vergaderjaar 2005–2006

30 463

Wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (periodieke registratie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1 Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Op 1 december 1997 is de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) nagenoeg geheel in werking getreden, met uitzondering van artikel 8 van de wet, waarin de periodieke registratie is geregeld. Periodieke registratie heeft als doel te waarborgen dat de deskundigheid van de in het BIG-register ingeschreven (titelgerechtigde) beroepsbeoefenaren op peil blijft. De inschrijving in het BIG-register heeft een belangrijke functie voor het publiek: de beroepsbeoefenaar die is ingeschreven maakt zich kenbaar als deskundige op zijn gebied. Dit levert de patiënt informatie, vertrouwen en bescherming tegen ondeskundig handelen op.

Tot op heden is artikel 8 nog niet in werking getreden. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de invoering van de Wet BIG een omvangrijke operatie was. Daarbij is er voor gekozen eerst af te wachten hoe het nieuwe systeem van registratie van beroepsbeoefenaren in het nieuw ingestelde BIG-register zou functioneren, alvorens invulling te geven aan artikel 8. Dit artikel wordt nu voordat het in werking is getreden aangepast, vanwege de in het beroepsveld bestaande onduidelijkheid over de precieze betekenis van artikel 8. Met deze wijziging wordt beoogd de uitvoering van de periodieke registratie te versimpelen en te bewerkstelligen dat artikel 8 met zo min mogelijk administratieve lasten in werking kan treden.

Voor de Wet BIG als kwaliteitswet is het belangrijk dat artikel 8 zo snel mogelijk in werking treedt. Dit is uitdrukkelijk zo gesteld in de «Evaluatie van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg» van Zorg onderzoek Nederland¹. Alleen door het actueel houden van het BIG-register door middel van de invoering van de periodieke registratie kan de doelstelling van de Wet BIG – het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en het beschermen van de patiënt tegen

¹ Zie aanbeveling 27 uit de «Evaluatie van de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg» van Zorg onderzoek Nederland (ZonMW, december 2002).

ondeskundig en onzorgvuldig handelen op het terrein van de individuele gezondheidszorg – worden bereikt.

Minimumnorm

Periodieke registratie heeft als doel te waarborgen dat de deskundigheid van de in het BIG-register ingeschreven (titelgerechtigde) beroepsbeoefenaren op peil blijft. De inschrijving in het BIG-register heeft een belangrijke functie voor het publiek: de beroepsbeoefenaar die is ingeschreven maakt zich kenbaar als deskundige op zijn gebied. Dit levert de patiënt informatie, vertrouwen en bescherming tegen ondeskundig handelen op.

De invoering van de periodieke registratie is niet bedoeld om te waarborgen dat de beroepsbeoefenaren genoemd in artikel 3 van de Wet BIG een kwalitatief hoogwaardige zorg aan patiënten zullen leveren. Het bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening door beroepsbeoefenaren is de verantwoordelijkheid van de representatieve beroepsorganisaties zelf¹. Zij kunnen hiervoor een eigen kwaliteitsregister instellen en bijhouden, dat een privaatrechtelijk karakter heeft. Dit is zo afgesproken tijdens de Leidschendamconferenties², waarbij afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen verzekeraars, beroepsorganisaties en de overheid. De regering voorziet met de invoering van de periodieke registratie slechts in een «minimumnorm».

Er zal dan ook gestart worden met het invoeren van een systeem van periodieke registratie waarbij wordt uitgegaan van de norm dat het kennis- en vaardighedenniveau van de BIG-geregistreerden ten minste is gelegen op het niveau van de initiële opleiding. Deze norm garandeert het minimale basisniveau dat van een professionele beroepsbeoefenaar verlangd mag worden. Een ieder die niet aan deze norm kan voldoen door het opdoen van voldoende relevante werkervaring dan wel het volgen van scholing, zal uit het BIG-register worden geschrapt.

Het thans invoeren van een systeem van periodieke registratie uitgaande van deze norm, betekent niet dat artikel 8 in de toekomst gevrijwaard moet blijven van wijzigingen en aanpassingen. Toekomstige ontwikkelingen nopen mogelijk tot een ander of uitgebreider systeem van periodieke registratie. De deskundigheidsbevorderende maatregelen die binnen de beroepsgroepen worden ontwikkeld en ontwikkelingen binnen de EU, zoals bijvoorbeeld de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, die permanente vorming voorschrijft, zijn in dit verband relevant.

Kern van het systeem

Kern van het systeem van periodieke registratie zoals thans neergelegd in artikel 8 is dat de geldigheid van de inschrijving in het BIG-register aan een periode³ wordt gebonden, waarna getoetst wordt of de ingeschrevene voldoet aan één van de in artikel 8 genoemde criteria, namelijk werkervaring of scholing. Indien iemand niet voldoet aan één van de in het tweede lid van artikel 8 geformuleerde criteria, wordt zijn inschrijving in het BIG-register doorgehaald. Voldoet hij wel aan één van deze criteria dan blijft zijn inschrijving in het register voor de volgende periode in stand.

Indien de geregistreerde geen of onvoldoende werkervaring⁴ heeft opgedaan, dan kan dit gecompenseerd worden door het volgen van scholing om betrokkene weer te brengen op het niveau van de initiële opleiding. Hierdoor kan de inschrijving in stand blijven.

Beroepsbeoefenaren die door een gebrek aan werkervaring of scholing niet meer als deskundig in hun beroep kunnen worden beschouwd, worden uit het register geschrapt en verliezen daarmee het recht om hun beroepstitel te voeren. Daarmee vervallen tevens andere aan titelvoering

¹ Zie brief van staatssecretaris met de hoofdlijnen van een vernieuwend kwaliteitsbeleid aan de Tweede Kamer van 4 december 2002, Kamerstukken II 2002/03, 28 439, 2.

² De in 1989, 1990, 1995 en 2000 in Leidschendam gehouden conferenties met zorgaanbieders, patiënten/consumentenorganisaties, zorgverzekeraars en overheid over de ontwikkeling en toekomst van het kwaliteitsbeleid in de gezondheidszorg.

³ In een op artikel 8 gebaseerde algemene maatregel van bestuur zal deze periode worden vastgesteld op vijf jaar.

⁴ Wat de norm wordt voor voldoende werkervaring zal worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur zoals genoemd in artikel 8, tweede lid, sub c.

verbonden rechten en plichten, zoals de zelfstandige bevoegdheid om voorbehouden handelingen te verrichten en het onderworpen zijn aan tuchtrecht.

Als centraal uitgangspunt geldt dat van de beroepsbeoefenaar verwacht mag worden dat hij of zij in staat is te handelen volgens de voor het beroep geldende professionele standaard. Hiervoor moet de beroepsbeoefenaar beschikken over voldoende (recente) kennis van zaken en (hand)vaardigheid op diens deskundigheidsgebied, zoals omschreven in hoofdstuk III van de Wet BIG of in de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur.

Bij de uitwerking van de werkervaringseis in uitvoeringswetgeving zal een zo simpel mogelijk systeem van bewijsvoering uitgangspunt zijn. De beroepsbeoefenaar zal in elk geval een eigen verklaring moeten ondertekenen waarin hij of zij verklaart het vereiste aantal uren te hebben gewerkt. De eigen verklaring zal bestaan uit een standaardformulier opgesteld door het BIG-register met een aantal relevante vragen over het werkverleden. Deze verklaring moet vervolgens kunnen worden onderbouwd met een of meerdere bewijsstukken. Welke gegevens in de eigen verklaring moeten worden opgenomen en welke bewijsstukken moeten worden overgelegd, zal nader uitgewerkt worden in lagere regelgeving.

2 Nieuwe formulering van de scholingseis

Het tweede lid, onder b, van artikel 8 waarin de scholingseis is opgenomen, is aangepast. Op grond van deze wijziging kan een geregistreerde *aan het eind* van de op basis van het eerste lid van artikel 8 vastgestelde periode een aantekening in het register laten maken *van de scholing die hij in die periode met succes heeft afgerond*¹. De opleidingsinstelling kan een (uniform) certificaat afgeven, waaruit blijkt dat de beroepsbeoefenaar hieraan heeft voldaan.

Vanaf de datum van de aantekening begint de nieuwe periode weer te lopen. Door deze wijziging kan betrokkene ten volle gebruik maken van zijn registratie in de achterliggende periode en gaat vanaf de datum van de aantekening de nieuwe periode lopen. Hierdoor wordt voorkomen dat voor iemand die niet voldoet aan de werkervaringseis en die bijvoorbeeld na tweeënhalf jaar zijn scholing heeft afgesloten, de lopende registratieperiode wordt ingekort tot tweeënhalf jaar. Het vaker dan eens in de vijf jaar laten maken van een aantekening in het BIG-register levert extra kosten op voor de beroepsbeoefenaar, leidt tot een toename van de administratieve lasten en levert een extra belasting voor het BIG-register op. Deze gevolgen worden onwenselijk geacht.

Verder is het woord «bijscholing» gewijzigd in «scholing». Scholing in het kader van periodieke registratie moet namelijk onderscheiden worden van bij- en nascholing in het kader van deskundigheidsbevordering.

Deskundigheidsbevordering is iets dat aan de beroepsorganisaties wordt overgelaten in het kader van hun kwaliteitsbeleid. Bij scholing in het kader van periodieke registratie dienen kennis en vaardigheden op het niveau van de initiële opleiding te worden gebracht. Omdat het kennis- en vaardighedeniveau van iedere beroepsbeoefenaar verschilt, is scholing die aansluit bij het individuele niveau («op maat») gewenst. Daarmee wordt voorkomen dat onnodig wordt geschoold.

3 De reeds bestaande werkervaringseis

Met deze wet wordt de werkervaringseis in artikel 8, tweede lid, sub c, aangepast. Uit de bestaande bepaling volgt dat men ten minste gedurende een te bepalen tijdvak, *onmiddellijk* voorafgaande aan de in het register aangetekende datum, *ononderbroken werkzaam* moet zijn geweest. Deze formulering brengt mee dat de betreffende beroepsbeoefenaar in ieder geval gedurende een bepaald tijdvak (binnen de

¹ Door de minister zullen regels worden gesteld waaraan de scholing moet voldoen.

registratieperiode die vijf jaar zal gaan bedragen) aaneengesloten gewerkt moet hebben en *aansluitend* aan dat gewerkte tijdvak daarvan aantekening in het register moet hebben laten maken.

Achterliggende gedachte achter de formulering van het artikellid was dat men over *recente* werkervaring moest beschikken op het moment van het laten maken van de aantekening in het register. Ongewenst werd geacht dat iemand gedurende het eerste jaar van de eerste registratieperiode fulltime kon werken om daarmee te voldoen aan het minimale gestelde aantal werkuren, waarna betrokkene vervolgens vier jaar niet meer hoefde te werken. Theoretisch zou iemand dan na zijn eerste registratieperiode weer vier jaar niet kunnen werken, zolang hij maar in het laatste jaar van de tweede registratieperiode weer fulltime ging werken. Hierdoor zou een beroepsbeoefenaar gedurende acht jaar niet meer in zijn vak werkzaam kunnen zijn, terwijl hij zijn BIG-registratie kon behouden. Dit is niet wenselijk uit oogpunt van kwaliteitsbewaking van de in het BIG-register ingeschreven beroepsbeoefenaren.

Met de beroepsorganisaties is overleg gevoerd over de invulling van de begrippen «ononderbroken» en «onmiddellijk voorafgaand» in het tweede lid, onderdeel c, van de bestaande tekst van artikel 8. Uit dit overleg is gebleken dat deze begrippen aanleiding geven tot interpretatieverschillen.

Ononderbroken werkzaam

De beroepsorganisaties hebben voorgesteld uitsluitend het aantal uren aan te geven dat gemiddeld over de *gehele* registratieperiode van vijf jaar gewerkt moet zijn. Zij hebben de bewoording «ononderbroken» daarbij niet letterlijk opgevat, door ruimte te laten voor werkonderbrekingen – ook vlak voor de opname van de aantekening in het register. Dit verhoudt zich echter niet met de huidige opzet van het tweede lid, onderdeel c, waarbij ervan uitgegaan wordt dat er sprake moet zijn van ononderbroken werkervaring, waarna de aantekening in het register aansluitend moet plaatsvinden. De term «ononderbroken» zal in de praktijk dan ook tot veel vragen leiden: er zal verschillend omgegaan kunnen worden met werkonderbrekingen door ziekte, zwangerschapsverlof, bijzonder verlof of andere omstandigheden zoals werkonderbrekingen voor scholing.

Aansluitende registratie

Het kan zijn dat een beroepsbeoefenaar belang heeft bij vervroegd laten aantekenen van een datum in het register, bijvoorbeeld als de beroepsbeoefenaar voorziet dat deze een langere periode uit het arbeidsproces gaat treden. Betrokkene zal dan eerder een datum in het register willen laten aantekenen dan de vijf jaar na de vorige aangetekende datum. Dit is op grond van de huidige formulering van de werkervaringseis mogelijk. Beroepsbeoefenaren die echter onverwacht met een lange periode van ziekte te maken krijgen en die aansluitend aan hun periode van werkzaam zijn geen aantekening daarvan in het register hebben laten maken, kunnen door de eis van aansluitende registratie in de problemen komen. Zij hebben immers niet aansluitend aan de periode van werkervaring aantekening daarvan in het register laten opnemen. Later alsnog daartoe een aanvraag indienen en daaraan terugwerkende kracht toekennen is onwenselijk uit het oogpunt van de betrouwbaarheid van de registers en daarmee de publieksvoorlichtende functie van het BIG-register. Het BIG-register moet immers een actueel register zijn: duidelijk moet zijn wat iemands rechtspositie is in het kader van het betreffende register op het moment dat daar door een derde naar gevraagd wordt. De eis van aansluitende registratie kan dus problemen geven bij – onverwachte – werkonderbrekingen en zal leiden tot het vaker dan eens in de vijf jaar een aantekening laten maken in het BIG-register.

Aangezien de verantwoordelijkheid voor het tijdig laten maken van een aantekening in het register bij de beroepsbeoefenaar zelf ligt, vraagt de huidige formulering van de werkervaringseis grote alertheid van beroepsbeoefenaren bij het kiezen van het registratiemoment. Zelfs bij een goede publieksvoorlichting is te verwachten dat de huidige formulering van de werkervaringseis in de praktijk tot veel vragen en interpretatieproblemen zal leiden. Mede daarom is gekozen om over te gaan tot vereenvoudiging van de omschrijving van de werkervaringseis in artikel 8, tweede lid, sub c.

4 Nieuwe formulering van de werkervaringseis

In de voorgestelde nieuwe formulering van de werkervaringseis zijn de eisen van *ononderbroken* werkervaring *onmiddellijk voorafgaande* aan het opnemen van de aantekening in het register vervallen. In plaats daarvan zullen bij algemene maatregel van bestuur niet alleen regels worden gesteld betreffende de totale duur van de werkzaamheden, maar ook betreffende de spreiding van de werkzaamheden over de registratieperiode. Uitgangspunt is daarbij dat er zodanig (veel) gewerkt moet zijn dat in redelijkheid van de beroepsbeoefenaar verwacht kan en mag worden dat deze beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om zijn beroep volgens de huidige stand van de medische wetenschap en daarmee de geldende professionele standaard uit te oefenen.

De oorspronkelijke gedachte dat men over *recente* werkervaring moet beschikken op het moment van het laten maken van de aantekening in het register blijft ook in de nieuwe formulering het uitgangspunt vormen. De werkervaring hoeft echter niet meer vlak voor het opnemen van de aantekening in het register te worden ingevuld, maar mag verspreid worden over de gehele registratieperiode. Daarbij zal gelden dat eventuele werkonderbrekingen niet langer mogen duren dan twee aaneengesloten jaren, omdat bij langere werkonderbrekingen niet meer gesproken kan worden van recente werkervaring. Deze norm maakt het mogelijk dat de werkervaring in meerdere tijdvakken kan worden opgedaan: tussentijdse werkonderbrekingen door verlof, ziekte of tijdelijk niet in het vakgebied werkzaam zijn, hebben hierdoor geen invloed op het moment waarop de aantekening in het register moet worden gemaakt.

Hiermee wordt ook bevorderd dat beroepsbeoefenaren die werkzaam zijn, zich opnieuw laten registreren aan het *eind* van de registratieperiode van vijf jaar, in plaats van dat zij dit *tussentijds* doen. Zij worden nu door eventuele werkonderbrekingen niet meer gedwongen zich tussentijds te laten herregistreren, zoals aanvankelijk wel het geval was. Dit wordt uit het oogpunt van het voorkomen van onnodige administratieve lasten wenselijk geacht.

Dit neemt overigens niet weg dat beroepsbeoefenaren ook onder de nieuwe formulering kunnen kiezen om zich vaker dan eens in de vijf jaar te laten herregistreren, doch de prikkel hiertoe wordt beperkt.

5 Koppeling artikel 15 wet big en artikel 8

Artikel 15 van de Wet BIG regelt de herregistratie van specialisten: de erkenning als specialist wordt eens per vijf jaar verleend, indien degene die de opleiding tot specialist heeft voltooid regelmatig op het desbetreffende deelgebied van de beroepsuitoefening werkzaam is geweest, dan wel in die periode bepaalde scholing heeft gevolgd.

De regeling sluit aan bij het stelsel van periodieke registratie van de basisberoepen op grond van artikel 8. Er is echter thans geen koppeling in de wet tussen beide systemen. De bedoeling is dat herregistratie van de specialistentitel volgens artikel 15 van de Wet BIG ook directe gevolgen heeft voor de registratie in het BIG-register¹. Een afzonderlijke toets van de specialisten is immers overbodig, nu de eisen voor herregistratie als

¹ Zie aanbeveling 20 uit de «Evaluatie van de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg» van Zorg onderzoek Nederland.

specialist hoger liggen dan beoogd worden voor periodieke registratie als basisberoepsbeoefenaar. Daarom is besloten dat de eisen van artikel 8, eerste en tweede lid, niet van toepassing zijn op specialisten voor wie de erkenning als specialist een periodiek karakter heeft op grond van de regeling van de beroepsorganisatie. Dit betekent dat een hiervoor bedoelde specialist niet hoeft te voldoen aan de registratie-eisen van artikel 8 zolang hij erkend blijft als specialist.

Vervalt de erkenning als specialist of wordt deze om wat voor reden dan ook ingetrokken, dan moet de gewezen specialist vanaf dat moment voldoen aan de eisen van artikel 8, tweede lid. Dit betekent dat hij in de periode voorafgaand aan het verliezen van zijn erkenning als specialist moet hebben voldaan aan één van de eisen die het tweede lid van artikel 8 noemt. In de praktijk zal het dan veelal gaan om gedurende een bepaalde periode werkzaam zijn geweest of scholing hebben gevolgd. Heeft de gewezen specialist in de voorafgaande periode niet aan één van deze eisen voldaan dan zal hij ook uit het basisregister worden geschrapt. Dit vereist dus wel een anticiperende houding van de specialist die na het doorhalen van zijn erkenning als specialist wel geregistreerd wil blijven als basisberoepsbeoefenaar in het artikel-3-register.

Ingevolge artikel 15, derde lid, moet de beroepsorganisatie van elke erkenning als specialist of doorhaling daarvan opgave doen aan Onze Minister. Door deze opgave en de wijziging van artikel 8 is de specialist wiens erkenning op grond van artikel 15 een periodiek karakter heeft, gevrijwaard van periodieke registratie op grond van artikel 8 zolang hij erkend is als specialist.

6 Overgangsrecht

Deze wet wijzigt artikel 111 in die zin dat het op grond daarvan mogelijk wordt dat in de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 8, eerste lid, een van het tweede lid van artikel 8 afwijkende aanvangsdatum voor de registratieperiode wordt vastgesteld voor personen, die hun getuigschrift hebben behaald vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze maatregel. Hierdoor wordt het mogelijk in de maatregel te bepalen dat de registratieperiode voor de genoemde groep begint te lopen vanaf het moment van inwerkingtreding van de maatregel.

Daarmee kan worden voorkomen dat de inschrijving in het register van personen direct na het van kracht worden van artikel 8 van de wet en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur moet worden doorgehaald. Dat zou immers het geval zijn voor die personen waarvan het getuigschrift ouder is dan vijf jaar (zijnde de vast te stellen registratieperiode) en die niet beschikken over voldoende recente werkervaring of scholing. Deze situatie is onwenselijk omdat betrokkenen niet tijdig hebben kunnen anticiperen op de regels op het gebied van periodieke registratie en hiermee niet de doorhaling hebben weten te voorkomen. Artikel 8 zal wel onverkort van toepassing zijn op personen die zich voor het eerst inschrijven met getuigschriften die zijn verkregen na het tijdstip van inwerkingtreding van de maatregel: hun eerste registratieperiode vangt aan op het moment van verkrijging van het getuigschrift.

7 Inwerkingtreding

Het is de bedoeling dat artikel 8 van de wet inclusief de wijziging daarop en de bijhorende uitvoeringswetgeving (algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling) gelijktijdig in werking treden. De algemene maatregel van bestuur zal in eerste instantie de registers aanwijzen van de verpleegkundigen, verloskundigen en fysiotherapeuten. De registers van de andere beroepsgroepen kunnen daarna worden aangewezen. Artikel 8, zesde lid¹, zal vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel 8 en van de bijbehorende lagere regelgeving voor de betrokken beroepen in

¹ Volgens de nieuwe nummering, dus het oude vijfde lid van artikel 8.

werking treden. Dit artikellid ziet op de inschrijving in het register indien er in een algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op het eerste lid, een register is aangewezen. Op grond van het zesde lid van artikel 8 zal in dat geval zowel bij de eerste inschrijving in het betrokken register als bij een inschrijving die geschiedt na een doorhaling voldaan moeten zijn aan de eisen van artikel 8, tweede lid. Betrokkene zal zich dus in het recente verleden moeten hebben geschoold dan wel over recente werkervaring moeten beschikken om in het register ingeschreven te kunnen worden. In de algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 8 zal een periode van vijf jaar worden aangewezen als registratieperiode. Dit heeft tot gevolg dat indien vijf jaar is verstreken na één van de data genoemd in artikel 8, tweede lid, de inschrijving in het register zal worden doorgehaald. Indien niet aan de werkervaringeis is voldaan, zal in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag voldaan moeten zijn aan de scholingseisen. Omdat deze eisen nog niet bekend waren vijf jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 8, zal het zesde lid van artikel 8 pas vijf jaar na inwerkingtreding van artikel 8 in werking treden. Hiermee wordt bereikt dat een ieder nog in ieder geval vijf jaar de tijd heeft om aan de scholingseisen te voldoen. Dit heeft tot gevolg dat betrokkenen zich gedurende de eerste periode van vijf jaar nog in het register kunnen inschrijven zonder aan de eisen van periodieke registratie te hoeven voldoen.

Er zal tijdig begonnen worden met het voorlichten van de betrokken groepen beroepsbeoefenaren over de eisen die gesteld zullen gaan worden om voor periodieke registratie in aanmerking te komen. Vanuit het BIG-register zal informatie aan betrokkenen worden gegeven en er zal tijdig gestart worden met een landelijke voorlichtingscampagne. Hierin zal ook aandacht geschonken worden aan de kosten die periodieke registratie voor beroepsbeoefenaren met zich zal brengen.

8 Implicaties voor de administratieve lasten

Invoering van artikel 8 betekent per definitie een toename van de administratieve lasten voor de beroepsbeoefenaar. Hij zal tijd vrij moeten maken voor het doen van de aanvraag voor het in het register aantekening laten maken van een datum en het onderbouwen van zijn aanvraag met bewijsstukken. Deze toename kan gerechtvaardigd zijn als het belang van het invoeren van periodieke registratie opweegt tegen de toename in administratieve lasten, terwijl deze toename zo gering mogelijk wordt gehouden. Tegelijkertijd moet vast staan dat er geen alternatieven bestaan die minder belastend zijn voor de beroepsbeoefenaren, terwijl het doel ook goed via het alternatief kan worden bereikt.

Verschillende systemen

Er zijn verschillende systemen onderzocht om de te verwachten toename in administratieve lasten te beperken. Elk van de denkbare systemen voor het realiseren van de periodieke registratie brengt verschillende administratieve lasten voor beroepsbeoefenaren met zich mee.

Hieronder worden zij – kort samengevat¹ – weergegeven. Het betreft:

1. periodieke registratie met alleen kwantitatieve criteria;
2. periodieke registratie op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria;
3. periodieke registratie waarbij werkervaring kan worden aangetoond door gebruik te maken van de Unieke Zorgverleners Identificatie pas (UZI-pas).

8.1. Alleen kwantitatieve criteria

Uitgegaan is van een beroepsgroep van 300 000 beroepsbeoefenaren. Dit

¹ In de adviesaanvraag aan het adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) is op een en ander uitgebreid ingegaan.

is exclusief de groep specialisten, die door de aangebrachte koppeling tussen artikel 15 en artikel 8 niet met administratieve lasten zullen worden geconfronteerd¹. Door de jaarlijkse instroom van nieuwe geregistreerden (gemiddeld 11 000 per jaar) zal dit aantal in de toekomst toenemen. De BIG-geregistreerden zullen vanaf het van kracht worden van de periodieke registratie eens in de vijf jaar een (standaard)formulier moeten invullen met een verklaring over hun werkverleden of gevolgde scholing. Bij deze eigen verklaring moeten – net als bij de oorspronkelijke eerste registratie in het BIG-register – bewijsstukken worden overgelegd ten aanzien van de hoeveelheid uren opgedane werkervaring of de gevolgde scholing.

Bij werknemers in loondienst kan gedacht worden aan een werkgeversverklaring over het totaal aantal gewerkte uren. Om de hiermee gepaard gaande administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken kan gewerkt worden met standaard werkgeversverklaringen. De beroepsbeoefenaar kan de verklaring zelf zoveel mogelijk invullen, waarna de werkgever door middel van een stempel en handtekening de verklaring accordeert. Dit hoeft de werkgever slechts weinig tijd te kosten. Ook het overleggen van de jaaropgave is een optie, mits deze kan worden uitgebreid met het opnemen van voor de periodieke registratie relevante informatie.

Aan vrijgevestigde zelfstandige beroepsbeoefenaren zou een accountantsverklaring² kunnen worden gevraagd waaruit de omzet van de gevoerde praktijk blijkt (en daarvan afgeleid het aantal gewerkte uren). Ook kan bepaalde informatie van de belastingdienst worden verkregen ter onderbouwing van hun aanvraag. Het bewijzen van het met goed resultaat afgerond hebben van (erkende) scholing kan eenvoudig door het overleggen van een – gewaarmerkt kopie van een – certificaat, welke is afgegeven door een erkende scholingsinstelling.

Door het vervolgens toepassen van een steekproefsgewijze controle door het BIG-register van de eigen verklaring en de overgelegde bewijsstukken wordt het risico op fraude beperkt. De hiermee gepaard gaande administratieve lasten zullen op jaarbasis uitkomen op € 3 150 670,-.

Indien geen bewijsstukken zouden worden verlangd kunnen de administratieve lasten weliswaar aanmerkelijk dalen³, doch dit systeem is zeer fraudegevoelig en verlekt tot het onjuist invullen van de eigen verklaring. Indien geen bewijs over arbeidsverleden of gevolgde scholing hoeft te worden overgelegd, neemt de waarde van de periodieke registratie, en daarmee het door de overheid kunnen garanderen van een minimale kwaliteit van de ingeschreven beroepsbeoefenaren, in zodanige mate af, dat het kwaliteitssysteem van de Wet BIG daarmee te veel wordt uitgehouden. Dit is dan ook geen reële optie.

8.2. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria

Bij periodieke registratie waarbij – naast de kwantitatieve eisen – ook kwalitatieve eisen worden gesteld, kan gedacht worden aan het stellen van extra eisen ten aanzien van de opgedane werkervaring, zoals bijvoorbeeld managementervaring en bij scholing aan extra eisen zoals deelname aan visitatie, intercollegiale toetsing en het volgen van deskundigheidsbevorderende activiteiten.

Omdat door beroepsbeoefenaren⁴ tenminste een uur meer tijd besteedt zal moeten worden aan het doen van de aanvraag tot opname van een aantekening in het register, zal dit leiden tot een toegenomen totale administratieve last van € 5 403 750,-. Ook de werkgeversverklaring zal een zwaardere rol moeten krijgen dan onder het systeem van alleen kwantitatieve criteria en zal de werkgever dus meer tijd kosten.

8.3. Unieke Zorgverleners Identificatie pas

Periodieke registratie waarbij de werkervaring volledig kan worden aange-

¹ De (verlenging van de) erkenning als specialist, wordt immers reeds door de specialistenregistratiecommissies ingevolge artikel 15, derde lid, van de Wet BIG doorgegeven aan het BIG-register.

² Hierbij kan aangesloten worden bij de reguliere accountantsverklaring inzake de goedkeuring van de winst- en verliesrekening van het voorafgaande jaar.

³ Tot wel € 900 000,- op jaarbasis.

⁴ De specialisten vallen hier door de aangebrachte koppeling buiten.

toond doordat beroepsbeoefenaren gebruik maken van de UZI-pas zal leiden tot een administratieve last van € 1 518 000. Het is echter thans nog niet mogelijk om uit het enkele gebruik van de pas af te leiden of de beroepsbeoefenaar heeft voldaan aan de werkervaringseis: het enkele gebruik van de pas zegt nog niets over het aantal gewerkte uren en evenmin iets over de aard van de verrichte werkzaamheden. Wanneer op termijn de werkzaamheden van de individuele zorgaanbieders echter technisch en juridisch zouden kunnen worden gevolgd, zou de UZI-pas wellicht een rol kunnen gaan spelen bij het aantonen van de verrichte werkervaring. Naar verwachting kan de UZI-pas al wel een positieve invloed hebben op het hele administratieve systeem rond periodieke registratie: de vereiste bewijsstukken kunnen snel en makkelijk elektronisch worden verzonden aan het BIG-register, terwijl de elektronische handtekening van de UZI-pas gebruiker instaat voor de authenticiteit van de gebruiker. De invoering van de UZI-pas kan echter niet worden gezien als een alternatief voor beide voorgaande systemen.

Keuze

Indien uit het gebruik van de UZI-pas afgeleid zou kunnen worden of een beroepsbeoefenaar voldoet aan de minimaal gestelde normen om geregistreerd te kunnen blijven, zou dit systeem uit oogpunt van beperking van administratieve lasten de voorkeur verdienen. Dit is echter niet mogelijk. De UZI-pas kan in de nabije toekomst wel gebruikt worden om het administratieve proces zoveel mogelijk te optimaliseren.

Een zwaarder systeem waarbij aan beroepsbeoefenaren zowel kwantitatieve als kwalitatieve eisen worden gesteld geeft de hoogste kwaliteitswaarborg, doch brengt de meeste administratieve lasten met zich. Bij het maken van een afweging tussen het bereiken van het gewenste beleidsdoel tegen de minste administratieve lasten verdient het systeem waarbij alleen kwantitatieve eisen worden gesteld, ondersteund door het onderbouwen van de aanvraag met bewijsstukken, duidelijk de voorkeur. Bovendien zal door de thans voorgestelde aanpassingen van artikel 8 de prikkel om vaker dan eens per vijf jaar een aantekening in het BIG-register te laten maken ook nog eens verminderen. Met de aan de orde zijnde wetswijziging wordt bereikt dat de te verwachten toename van de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijft.

Advies Actal

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. In haar advies van 14 oktober 2004 heeft het College geconstateerd dat de nadere uitwerking in lagere regelgeving bepalend is voor de feitelijke toename van de administratieve lasten. Het College staat positief tegenover het uitgangspunt voor een zo simpel mogelijk systeem van bewijsvoering bij de uitwerking van de werkervaringseis. Het College adviseert bij de nadere uitwerking in lagere regelgeving de reductie van de administratieve lasten te betrekken en te onderzoeken of de administratieve lasten via het gebruik van ICT-toepassingen beperkt kunnen worden. Het College gaat ervan uit dat de met dit wetsvoorstel samenhangende lagere regelgeving ook voor advies aan Actal zal worden voorgelegd. Als eindoordeel adviseert het College om het wetsvoorstel in te dienen.

9 Gevoerd overleg met beroepsorganisaties

Over het wetsvoorstel heb ik overleg gepleegd met de representatieve organisaties van de artikel 3-beroepen. Deze organisaties hebben onder andere de volgende vragen gesteld.

Instellen niet praktiserend register?

Aanvankelijk is gedacht om over te gaan tot het invoeren van een «niet

praktiserend register», waarin diegenen zich konden inschrijven die niet meer voldeden aan de eisen van periodieke registratie, maar die toch prijs stelden op het behouden van hun beroepstitel. Zo zouden bestaande bezwaren tegen het verlies van de beroepstitel bij het niet meer voldoen aan de eisen van artikel 8 ondervangen kunnen worden.

Vanuit de beroepsorganisaties is op dit voorstel zeer verschillend gereageerd. Naast een aantal zeer positieve geluiden, zijn er echter ook veel kritische kanttekeningen bij geplaatst. Veelgehoord was de vraag of dit nieuwe «niet praktiserend» register nu slechts ingesteld zou worden om tegemoet te komen aan de positie van de zorgverlener, terwijl het belang van duidelijkheid bij het publiek toch zwaarder moest wegen? Na een inventarisatie van de uiteenlopende standpunten is besloten af te zien van het invoeren van een apart «niet praktiserend register» bij het BIG-register.

Ten eerste druist het instellen van zo'n register geheel in tegen het systeem van de Wet BIG. Deze wet gaat uit van bescherming van de registertitel krachtens artikel 3 van de Wet. De beroepsbeoefenaar krijgt het recht op het voeren van de betreffende titel slechts na inschrijving in het BIG-register en verliest dat recht weer bij doorhaling uit het register. Het is dan ook zuiver dat inschrijvingen van degenen met een registertitel krachtens artikel 3, die niet voldoen aan één van de criteria voor periodieke registratie, worden doorgehaald. Dit systeem is het meest zuiver uit het oogpunt van het in de wet BIG neergelegde systeem van titelbescherming. Het invoeren van een nieuwe titel (door de woorden «niet praktiserend» toe te voegen aan de reeds in artikel 3 geregelde beroepen) welke niet beoogt aan te geven dat iemand deskundig is op zijn desbetreffende beroepsgebied, zal juist het huidige systeem van de wet ondergraven.

Bovendien zijn in artikel 3 alleen die beroepen opgenomen waarvoor behoefte is aan wettelijk tuchtrecht en het verlenen van zelfstandige bevoegdheid tot het verrichten van voorbehouden handelingen. Beide behoeften bestaan niet bij de groep mensen die niet meer praktiseert en die desondanks toch hun beroepstitel willen behouden. Het lijkt dan ook niet juist deze groepen onder de werking van artikel 3 te houden.

Ten tweede bestaat er een reëel gevaar dat het voeren van de titel «... niet praktiserend» door niet meer in het beroepsgebied werkzame personen bij het publiek juist verwarring zal opwekken. Het voeren van deze titel kan immers bij het publiek ten onrechte een zeker vertrouwen opwekken dat de betreffende persoon toch nog over een bepaalde deskundigheid beschikt, ook al werkt hij – al lang – niet meer als zodanig. Er is dan ook besloten af te zien van het invoeren van een nieuwe titel «niet praktiserend». Het merendeel van de beroepsorganisaties heeft laten weten achter deze keuze te staan.

Om een deel van de bezwaren van titelverlies te kunnen opvangen, zal in overleg met de beroepsorganisaties bekeken worden hoe invulling gegeven kan worden aan de gelijkstellingsbepaling, zoals genoemd in artikel 8, lid 7¹, sub b van de wet.

Deskundigheidsbevordering?

Enkele beroepsorganisaties hebben aangevoerd dat deskundigheidsbevordering een onderdeel zou moeten zijn van de eisen om voor periodieke registratie in aanmerking te komen. Uitsluitend het opdoen van werkervaring is volgens hen onvoldoende om te kunnen instaan voor de kwaliteit van het werk van de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. Naast werkervaring zouden deskundigheidsbevorderende activiteiten verplicht moeten zijn.

Onderkend wordt dat het verplicht stellen van deskundigheidsbevorderende activiteiten inderdaad zal leiden tot een bepaald – namelijk hoger – kwaliteitsniveau van de beroepsbeoefenaren. Dit wordt echter niet

¹ Volgens de nieuwe nummering, dus het oude lid 6 van artikel 8.

beoogd bij de invoering van artikel 8. Artikel 8 dient de ondergrens aan te geven waaraan elke geregistreerde beroepsbeoefenaar dient te voldoen. Bovendien geldt dat, indien beroepsbeoefenaren aan meer en ingewikkelder eisen in het kader van deskundigheidsbevordering moeten voldoen, er ook een uitgebreider systeem moet worden ingericht om te kunnen beoordelen of ook aan die eisen is voldaan. Dit zal leiden tot meer bureaucratie, meer (administratieve) handelingen voor de beroepsbeoefenaren zelf en dus tot een (aanzienlijke) toename van de administratieve lasten. Deskundigheidsbevorderende activiteiten moeten worden overgelaten aan de betreffende beroepsorganisaties zelf in het kader van hun eigen kwaliteitsbeleid (bijvoorbeeld door het inrichten van eigen privaatrechtelijke kwaliteitsregisters).

Indien in de praktijk echter mocht blijken dat de eisen – om voor periodieke registratie in aanmerking te komen – te laag zijn om als waarborg te kunnen dienen voor de minimale kwaliteit van de beroepsbeoefenaren, kan een meer kwalitatieve invulling van die eisen in de toekomst worden overwogen.

Lagere wet- en regelgeving

Met de representatieve beroepsorganisaties zal inhoudelijk overleg gevoerd worden over de invulling van artikel 8 in lagere wet- en regelgeving. Het zal hierbij gaan om het bepalen van de periode van periodieke registratie en de nadere invulling van de werkervaringseis. Ook moet worden bezien of er eisen moeten worden gesteld aan de te verrichten werkzaamheden en zo ja, welke eisen dit dan moeten zijn. Verder zal in overleg worden bezien of en zo ja, welke werkzaamheden gelijkgesteld zullen worden met werkzaamheden op het desbetreffende gebied der beroepsuitoefening (artikel 8, zevende lid, onder b).

Samen met de onderwijskoepels zal onderzocht worden hoe verder invulling gegeven moet gaan worden aan de scholingseis en zal een plan van aanpak worden opgesteld om tijdig te komen tot de ontwikkeling van een goed scholingsaanbod.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Het tweede lid van artikel 5 heeft alleen betrekking op de kosten van de behandeling van de aanvraag tot inschrijving in het register. In de wet stond nog geen rechtsgrond om een tarief te kunnen heffen ter dekking van de kosten voor het vervolgens ook vijf jaar ingeschreven staan in het register (tot het volgende registratiemoment). Aan artikel 5 wordt daarom een derde lid toegevoegd op grond waarvan het mogelijk wordt bij algemene maatregel van bestuur aan geregistreerden in het artikel-3-register een tarief in rekening te brengen voor het geregistreerd zijn in dit register. Het is met name in verband met het feit dat specialisten uitgezonderd zijn van de periodieke registratie op grond van artikel 8 van belang deze mogelijkheid te hebben. Doordat zij uitgezonderd zijn van periodieke registratie terwijl zij wel geregistreerd blijven staan in het BIG-register, zouden de kosten verbonden aan het in het register ingeschreven zijn (zoals het verstrekken van informatie over geregistreerden, het doorvoeren van mutaties en zonodig ook het beantwoorden van daarmee samenhangende vragen) niet door hen gedekt worden. Het is echter te rechtvaardigen dat ook zij bijdragen aan deze kosten. Het opleggen van dit tarief is in overeenstemming met de in het rapport «Maat houden» (Stcrt. 2000, nr. 90) neergelegde uitgangspunten.

Overigens zij opgemerkt dat dit tarief aan alle geregistreerden in rekening gebracht zal worden voor het in het register ingeschreven staan.

Onderdeel B

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt met name verwezen naar het algemene deel. Opgemerkt zij nog dat met de wijziging van artikel 8, zevende lid (nieuw), onderdeel a, een overlap tussen het zevende lid, onderdeel a, en het tweede lid, onderdeel c, wordt voorkomen.

Op grond van het tweede lid, onderdeel c, kunnen eisen worden gesteld aan de duur en de spreiding van de werkzaamheden over de registratieperiode. Op grond van het zevende lid, onderdeel a, kunnen eisen worden gesteld omtrent de aard van de bedoelde werkzaamheden.

Onderdeel C

Het oorspronkelijk in artikel 111 bepaalde vervalt omdat het geen materiële betekenis meer heeft.

Personen die op grond van de overgangsbepalingen van 105 en 106 van de wet tot het register kunnen worden toegelaten, beschikken niet over het in artikel 8 lid 2, onderdeel a, genoemde getuigschrift. Een dergelijk getuigschrift is nodig op het moment dat artikel 8, zesde lid, in werking is getreden en betrokkene niet beschikt over recente werkervaring of scholing. Op grond van artikel 111 kunnen bij algemene maatregel van bestuur oude getuigschriften worden gelijkgesteld met de bij of krachtens hoofdstuk III van de wet aangewezen getuigschriften.

Gelet op het feit dat in de algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 8 een periode van vijf jaar zal worden aangewezen, zal een gelijkstelling van deze getuigschriften echter geen materiële betekenis hebben, omdat uit artikel 8, eerste, tweede lid en zesde lid, volgt dat die getuigschriften niet ouder dan vijf jaar mogen zijn om op grond daarvan in het register ingeschreven te worden. Het gaat immers om getuigschriften die voor de inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg zijn behaald en die zijn per definitie in alle gevallen ouder dan vijf jaar. Indien artikel 8, zesde lid, in werking is getreden kan een eerste inschrijving in het register voor deze groep beroepsbeoefenaars derhalve slechts plaatsvinden indien voldoende recent scholing is gevolgd, dan wel indien de betrokkene over voldoende recente werkervaring beschikt.

In dit artikel is thans een delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan het mogelijk is in de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 8, eerste lid, een overgangsbepaling op te nemen op grond waarvan voor personen die hun getuigschrift hebben behaald vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de maatregel een afwijkende aanvangsdatum voor de registratieperiode vast te stellen. In het algemene deel van de memorie van toelichting is hierop ingegaan.

Artikel II

Artikel 8, zesde lid, zal pas vijf jaar na het in werking treden van artikel 8 van kracht worden. In het algemene deel van de toelichting is daarop ingegaan. Aangezien niet alle registers genoemd in artikel 3 gelijktijdig zullen worden aangewezen, kan het moment van in werking treden voor de verschillende beroepen verschillend worden vastgesteld.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst