

ANNOTATIE

Registratie in het specialistenregister, een korte beschouwing naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

mr. dr. R.P. Wijne

Annotatie bij Raad van State, 18-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2459 (GZR-2014-0151)

1 Inleiding

De onderhavige kwestie ziet op een (ex-)ziekenhuisapotheker die na een lange periode in dit beroep werkzaam te zijn geweest een functie is gaan vervullen als farmaceutisch adviseur bij een zorgverzekeraar en later als consultant. Zijn verzoek om herregistratie wordt door de registratiecommissie afgewezen. Aangezien uitspraken als deze niet in groten getale aanwezig zijn en het systeem van registratie zo zijn eigen regels kent, zie ik aanleiding om dit systeem in de vorm van een annotatie nader te belichten. Eerst volgt een uiteenzetting van het algemeen wettelijk kader (paragraaf 2), dat vervolgens wordt toegespitst op de apotheker (paragraaf 3). Een korte beschouwing naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient ter afsluiting (paragraaf 4).

2 Registratie en titelbescherming; algemeen wettelijk kader

2.1 Doel registratie

Het doel van de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (Wet BIG) is het bevorderen en bewaken van kwaliteit in de gezondheidszorg. De doelstelling van de Wet BIG

als kwaliteitswet blijkt onder meer uit het stelsel van constitutieve registratie en titelbescherming; alleen de beroepsbeoefenaren die in een register staan ingeschreven, mogen de bij hun beroep behorende benaming als titel voeren.

Het stelsel van constitutieve registratie zelf is (in hoofdzaak) vervat in de artikelen 3 en 14 Wet BIG.

2.2 Artikel 3 Wet BIG-register

In artikel 3 Wet BIG is de constitutieve registratie (ook wel het 'zware regime' genoemd) geregeld van de acht basisberoepen: de arts, de tandarts, de apotheker, de gezondheidszorgpsycholoog, de psychotherapeut, de fysiotherapeut, de verloskundige en de verpleegkundige. Elk register wordt ingesteld en beheerd door de minister van Volksgezondheid Wetenschap en Sport. Het constitutieve karakter brengt met zich dat opname van de desbetreffende beroepsbeoefenaar in een van de registers rechtsgevolgen heeft. Zo is deze beroepsbeoefenaar als gevolg daarvan gerechtigd om de hem toekomende wettelijk beschermde titel – de 'registertitel' – te voeren (art. 4 Wet BIG), bevoegd om voorbehouden handelingen te verrichten (art. 36 Wet BIG), verplicht tot het leveren van verantwoorde zorg (art. 40 Wet BIG) en onderworpen aan het tuchtrecht (art. 47 Wet BIG).

Om voor inschrijving in het desbetreffende register in aanmerking te komen, moet de beroepsbeoefenaar aan bepaalde opleidingsvereisten voldoen. Hiermee wordt het bevorderen van een kwalitatief goede beroepsuitoefening beoogd. Inschrijving in het register wordt dan ook geweigerd, indien de aanvrager niet voldoet aan de in de Wet BIG genoemde opleidingseisen (art. 6, aanhef sub a, Wet BIG). Bovendien is het voeren van een beschermde beroepstitel door een niet-gekwalificeerde verboden (art. 4, tweede lid, en art. 17 in samenhang gelezen met art. 96 en verder Wet BIG).

Herregistratie is mogelijk als aan het vereiste in artikel 8 Wet BIG is voldaan. Om voor herregistratie in aanmerking te komen, dient de beroepsbeoefenaar aan ervarings- en bijscholingseisen te voldoen. Doel van de periodieke registratie is om de geldigheid van de inschrijving in het BIG-register te koppelen aan een periode van vijf jaren.

Bedoelde opleidingseisen als voorwaarde voor inschrijving of herregistratie zijn (steeds) gericht op het behalen van specifieke eindtermen die zijn afgestemd op de omschrijving van het desbetreffende deskundigheidsterrein. De eindtermen staan (globaal) in de Wet BIG beschreven (hoofdstuk III, art. 18 tot en met 33 Wet BIG). Nadere regeling van de opleiding en de te behalen eindtermen – aan welke eisen de opleidingen dus minimaal moet voldoen – vindt plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

2.3 Artikel 14 Wet BIG-register

In artikel 14 Wet BIG is de mogelijkheid tot inschrijving in een specialistenregister vervat. Deze mogelijkheid bestaat alleen voor de ‘zware’ artikel 3 Wet BIG-beroepen. Het specialisme moet dus liggen binnen het vakgebied van het artikel 3 Wet BIG-register waarin de betrokken beroepsbeoefenaar is ingeschreven. In het specialistenregister – gevoerd door de Specialisten Registratie Commissies – staan beroepsbeoefenaren ingeschreven die een bijzondere deskundigheid hebben verworven met betrekking tot de uitoefening van een deelgebied van hun beroep. Op basis van de registratie in een specialistenregister ontstaat het recht tot het voeren van een wettelijk erkende specialistentitel (art. 14, eerste lid, Wet BIG). Deze specialistentitel kan dan worden gevoerd naast de titel van het basisberoep. Schorsing of doorhaling in het artikel 3 Wet BIG-register leidt automatisch tot schorsing of doorhaling in het specialistenregister.

De aanvraag terzake het aanmerken van een titel als wettelijk erkende specialistentitel moet worden gedaan door het bestuur van een representatieve beroepsorganisatie, die volledige rechtsbevoegdheid heeft. Het verzoek moet zijn gericht aan de minister van VWS (art. 14, eerste en tweede lid, onder a en b, Wet BIG). De minister kan vervolgens bepalen dat de desbetreffende titel wordt aangemerkt als wettelijk erkende specialistentitel. De minister hoeft dat niet te doen: het is een facultatieve bepaling. De minister houdt de nodige beleidsruimte zodat ‘mede aan de hand van de verdere merites van de zaak’ een standpunt kan worden bepaald.

Diezelfde representatieve beroepsorganisatie dient een register in te stellen en in stand te houden en dient een regeling in het leven te roepen die voorziet in een erkenning als specialist door de beroepsorganisatie (art. 14, tweede lid, onder c, Wet BIG).

Het is voorts wettelijk verplicht dat de beroepsorganisatie een orgaan kent – een college – dat belast is met ‘het besluit tot instelling van een specialistenregister en regels stelt met betrekking tot de eisen die gesteld worden aan de inschrijving als specialist en aan de erkenning van opleidingsinstellingen, onderscheidenlijk opleiders, voor een specialisme’ (art. 14, tweede lid, onder d, Wet BIG). Ingevolge artikel 15, eerste lid, Wet BIG kan een regeling als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder d, Wet BIG mede een regeling voor periodieke (her)registratie inhouden.

De organisatie dient tevens een orgaan – een registratiecommissie – te kennen dat is belast met de inschrijving van specialisten, de erkenning van opleidingsinstellingen, onderscheidenlijk de opleiders en het toezicht op de uitvoering van de regels door de erkende opleidingsinstellingen, onderscheidenlijk opleiders (art. 14, tweede lid, onder e, Wet BIG).

Tegen besluiten van het RSV in dat verband staan mogelijkheden van bezwaar en beroep open.

De regelingen als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder c en d, Wet BIG, behoeven de instemming van de minister van VWS, zo volgt uit artikel 14, vierde lid, Wet BIG. De instemming kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Uit het voorgaande volgt dat de beroepsbeoefenaar ook voor inschrijving in het artikel 14 Wet BIG-register aan bepaalde opleidingsvereisten dient te voldoen. Ook deze zijn gericht op het behalen van specifieke eindtermen. Een verschil met de opleiding binnen het artikel 3 Wet BIG-kader is echter dat de beroepsorganisatie een belangrijke stem heeft in de opleiding.

3 Titelbescherming en registratie ziekenhuisapotheker

3.1 Artikel 3 Wet BIG-register

Hiervoor werd opgemerkt dat in artikel 3 Wet BIG de registratie is geregeld van acht basisberoepen. Een van die basisberoepen is de apotheker. Inschrijving in het artikel 3 Wet BIG-register heeft tot gevolg dat de apotheker deze titel mag voeren, dat de apotheker voorbehouden handelingen mag verrichten, verantwoorde zorg moet verlenen en onderworpen is aan het tuchtrecht.

Om voor inschrijving in het register in aanmerking te komen dient de apotheker aan de vereisten als bedoeld in artikel 22 en 23 Wet BIG te voldoen. In artikel 22 wordt verwezen naar de uitwerking van deze eisen bij algemene maatregel van bestuur, te weten het Besluit van 3 september 1997, houdende regels inzake de opleiding tot apotheker (Besluit opleidingseisen apotheker).

Herregistratie is mogelijk ingevolge artikel 8 Wet BIG in samenhang gelezen met artikel 2, eerste lid, aanhef en onder 7, Besluit van 24 november 2008, houdende periodieke registratie van op grond van artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg ingeschrevenen (Besluit periodieke registratie Wet BIG). Een uitwerking is vervat in de Regeling van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 18 maart 2009, MEVA/BO-2819721, houdende regels inzake de periodieke registratie op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.

Ingevolge artikel 7, zesde lid van de regeling worden als werkzaamheden die worden gelijkgesteld met werkzaamheden op het gebied van de beroepsuitoefening van de apotheker aangewezen: het verzorgen van onderwijs in het centrale vakgebied farmacie, voor zover onderwijs gegeven wordt in de vakken genoemd in artikel 3, tweede lid, van het Besluit

opleidingseisen apotheker en voor zover het onderwijs wordt gegeven aan een onderwijsinstelling die opleidingen verzorgt die leiden tot een getuigschrift dat recht geeft op inschrijving in het register van apothekers bedoeld in artikel 3 van de wet, dan wel voor zover het onderwijs wordt gegeven in het kader van een specialistenopleiding, die leidt tot een wettelijk erkende specialistentitel als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de wet.

3.2 Artikel 14 Wet BIG-specialistenregister

De Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie vervult in dat verband de beroeps- en brancheorganisatie voor apothekers. Zij is belast met het stellen van regels ter zake de procedure en de voorwaarden voor de besluitvorming binnen de organisatie met betrekking tot het instellen van een specialistenregister; de taken en samenstelling van de verschillende organen en het bedrag dat, ter dekking van de kosten, voor de behandeling van een aanvraag voor inschrijving en voor erkenning van een opleidingsinstelling, onderscheidenlijk opleider, is verschuldigd (art. 14, tweede lid, onder c, Wet BIG). Deze taak is uitgewerkt in de Regeling Specialismen Farmacie 2008. De regeling heeft de instemming van de minister van VWS (besluit van 6 maart 2009).

Het college dat belast is met het besluit tot instelling van een specialistenregister en regels stelt met betrekking tot de eisen die gesteld worden aan de inschrijving als specialist en aan de erkenning van opleidingsinstellingen, onderscheidenlijk opleiders, voor een specialisme (art. 14, tweede lid, onder d, Wet BIG) is het Centraal College (CC). Zijn taken en bevoegdheden zijn uitgewerkt in artikel 10 van de Regeling Specialismen Farmacie 2008. Hoofdtak is het (op aanvraag of ambtshalve) aanwijzen van specialismen, maar ook het vaststellen van de eisen voor registratie en herregistratie. Ter uitwerking van deze laatste taak heeft het CC de Herregistratieregeling ziekenhuisfarmacie 2009 vastgesteld.

De registratiecommissie die is belast met de inschrijving van specialisten, de erkenning van opleidingsinstellingen, onderscheidenlijk de opleiders en het toezicht op de uitvoering van de regels door de erkende opleidingsinstellingen, onderscheidenlijk opleiders (art. 14, tweede lid, onder e, Wet BIG) is de Specialisten Registratie Commissie (SRC). Haar taken en bevoegdheden zijn uitgewerkt in artikel 22 van de Regeling Specialismen Farmacie 2008. Taken zijn onder meer het in behandeling nemen van individuele aanvragen tot inschrijving in een register, het herregistreren en het doorhalen van een inschrijving. De SRC heeft ter uitvoering van de herregistratie en de door het CC opgestelde Herregistratieregeling 2009 de Beleidsregel houdende een toetsingskader voor verzoek tot herregistratie en hernieuwde inschrijving als Ziekenhuisapotheker in het register van de Specialisten Registratie Commissie (SRC), 2012 opgesteld.

4 Bezwaar en beroep; de casus getoetst

Tegen besluiten van de SRC staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Zo ook maakte de beroepsbeoefenaar in de onderhavige kwestie van deze mogelijkheid gebruik, nadat hij werd geconfronteerd met het besluit van de SRC dat zijn verzoek om herregistratie niet kon worden toegewezen, gezien de aard van zijn werkzaamheden.

Helaas met 'met zonder' succes. Bij de rechtbank werd het besluit tot afwijzing van de registratie vernietigd, doch werd de SRC opgedragen een nieuw besluit te nemen inhoudende een opleidingstraject onder supervisie. Hierop volgde dan ook een hoger beroep-traject. Naast de uitvoerige uiteenzetting van het wettelijk kader, zijn belangrijke overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de SRC een bepaalde mate van beleidsvrijheid heeft en dat met recht in haar besluit ter zake herregistratie argumenten van een goede gezondheidszorg waren betrokken. Ik kan me daar alleen maar bij aansluiten. Rest mij tot slot op te merken dat de eisen van herregistratie met ingang van 12 januari 2012 verder zijn aangescherpt, met name voor de basisberoepen. Wetenswaardig is wellicht dat de voor 1 januari 2012 ingeschreven apothekers zich vóór 31 december 2016 hebben moeten laten herregistreren. En opleiding en relevante werkzaamheden... blijven een vereiste.