

19 522

## Regelen inzake beroepen op het gebied van de individuele gezondheidszorg (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)

### NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 juni 1993

Met veel belangstelling hebben de Minister van Justitie en ondergetekende kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Welzijn en Volksgezondheid van de Eerste Kamer inzake het voorstel van Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg. De beantwoording van de gestelde vragen vindt plaats mede namens de Minister van Justitie.

### Algemeen

De leden van de fracties van D66 en de VVD merkten op dat het de bedoeling is om de titel orthopedagoog onder werking van artikel 3 te brengen, waarbij één PDO-opleiding zou leiden tot twee titels, te weten die van klinisch psycholoog en die van orthopedagoog. Omdat ook de psychotherapeut naar de BIG-status dingt, zouden er volgens deze leden problemen kunnen rijzen. Deze leden, alsmede die van de fracties van CDA en PvdA, vroegen in dat verband of het mogelijk is om tegelijkertijd in twee registers, i.c. die van klinisch psycholoog en van psychotherapeut, te worden ingeschreven en wat de juridische consequenties zijn van een dergelijke dubbele registratie. Voorts vroegen zij of het mogelijk is dat één ongedeelde en geïntegreerde PDO-opleiding kan leiden tot opname in twee registers en of het mogelijk is dat daarnaast een ander op één titel toegespitst PDO-traject gecreëerd wordt.

In de eerste plaats merk ik op dat artikel 3 van het wetsvoorstel niet voorziet in een afzonderlijke regeling van het beroep van orthopedagoog en derhalve ook niet in regeling van de titel orthopedagoog naast die van klinisch psycholoog. Wat met de beroepsorganisaties van de klinisch psychologen en de orthopedagogen is afgesproken, is dat zij zullen streven naar een zodanige samenhang en overeenkomst tussen de onderscheiden PDO-opleidingen dat zowel orthopedagogen als klinisch psychologen zich kunnen kwalificeren voor registratie als klinisch psycholoog. Indien een dergelijke afstemming tot stand komt, ontstaat dus niet de situatie dat één opleiding leidt tot twee titels, i.c. die van klinisch psycholoog en orthopedagoog, maar de situatie dat orthopedagogen zich na het volgen van de PDO-opleiding kunnen laten inschrijven in het register van klinisch psychologen en daardoor

gerechtigd worden de wettelijk beschermde titel van klinisch psycholoog te voeren. Wat betreft de vraag of het voor een beroepsbeoefenaar mogelijk is om zich tegelijkertijd in twee registers in te schrijven, merk ik op dat zulks inderdaad mogelijk is. Die mogelijkheid bestaat overigens niet alleen voor klinisch psychologen, maar ook voor andere beroepsbeoefenaren. Voorwaarde voor zo'n dubbele registratie is vanzelfsprekend dat de betrokken beroepsbeoefenaar voldoet aan de opleidingseisen die voor beide registraties gelden. Zo kan een arts zich alleen dan in zowel het artsenregister als het register van verloskundigen inschrijven, indien hij naast de artsenopleiding ook de opleiding tot verloskundige heeft gevolgd. De juridische consequenties van een dergelijke dubbele inschrijving zijn dat alle rechten en plichten die verbonden zijn aan de afzonderlijke registraties onverkort op de betreffende persoon van toepassing zijn. In het gegeven voorbeeld zal de betrokkene zowel de titel van arts, als die van verloskundige mogen voeren. Daarnaast zal zowel het tuchtrecht voor artsen als het tuchtrecht voor verloskundigen op deze beroepsbeoefenaar van toepassing zijn. Wat betreft de vraag of het mogelijk is dat één ongedeelde en geïntegreerde PDO-opleiding kan leiden tot opname in twee registers en of het mogelijk is dat daarnaast een ander op één titel toegespitst PDO-traject wordt gecreëerd, merk ik op dat de wet zich daar als zodanig niet tegen verzet, mits bedoelde opleiding alle voor beide registraties vereiste opleidingselementen omvat. De wenselijkheid van het opzetten van opleidingen die leiden tot een dubbele registratie, zal echter van geval tot geval moeten worden bezien. Naar mijn oordeel past op dit punt een grote terughoudendheid. Ik licht dat als volgt toe. De beroepen die in artikel 3 worden geregeld, zijn aan te merken als zogenoemde «basisberoepen». Dat zijn beroepen die een eigen specifieke plaats hebben binnen de gezondheidszorg en waarvan de beoefenaren over een eigen specifieke deskundigheid beschikken. In de lijn van deze opzet ligt dat een reguliere opleiding tot een basisberoep, in principe uitsluitend opleidt tot het desbetreffende basisberoep. Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat er sprake zal zijn van een zekere overlap van deskundigheidsgebieden tussen de onderscheiden basisberoepen en dat derhalve de opleidingen tot deze beroepen op punten gemeenschappelijke elementen bevatten.

### **Periodieke registratie**

Met betrekking tot de periodieke registratie stelden de leden van de fracties van D66 en PvdA de vraag of de bepaling in artikel 8 dat de inschrijving in een aangegeven register wordt doorgehaald indien een aangegeven periode is verstreken, mogelijk discriminerend zal uitpakken voor vrouwen. Zij vroegen zich af hoe deze bepaling zich verdraagt met het onlangs door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Gelijke Behandeling en of hier niet sprake is van middellijke discriminatie.

Deze leden doelen hier op vrouwelijke beroepsbeoefenaren die zich in verband met de zorg voor een gezin tijdelijk terugtrekken uit het arbeidsproces. Het is nog steeds zo dat deze groep meer vrouwen dan mannen omvat. Artikel 8 kan uiteraard met name voor deze groep nadelige gevolgen hebben. Een bepaling die dergelijke nadelige gevolgen bewerkstelligt, is alleen dan niet in strijd met wetgeving op het gebied van gelijke behandeling, indien er een rechtvaardiging aan ten grondslag ligt, welke niets te maken heeft met discriminatie op grond van geslacht en welke onmisbaar is voor het te bereiken doel. Het doel van de bepaling is het waarborgen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening van de op basis van artikel 3 geregistreerde beroepsbeoefenaren. Dit doel wordt bereikt door te voorkomen dat beroepsbeoefenaren die sedert lange tijd niet meer feitelijk hun beroep uitoefenen en daardoor niet meer beschikken over recent verworven bekwaamheid, zonder meer geregi-

streerd kunnen blijven. Bijscholing kan worden gezien als een onmisbare voorwaarde voor herregistratie van een beroepsbeoefenaar die lange tijd zijn beroep niet heeft uitgeoefend. Daarmee zijn de nadelen die voor de betrokken groep vrouwen mogelijkerwijze uit de bepaling voortvloeien, gerechtvaardigd. Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat bij de toepassing van het zesde lid van dit artikel met deze problematiek rekening zal worden gehouden. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel BIG (Kamerstukken II, 1985/1986, 19 522, nr. 3) is in dit verband reeds opgemerkt dat er op dient te worden toegezien dat de te bieden bijscholingsfaciliteiten in verband met periodieke registratie ook inderdaad toegankelijk zijn voor de betrokken groepen. Deze toegankelijkheid heeft vanzelfsprekend ook betrekking op de kosten die in voorkomende gevallen voortvloeien uit het volgen van in verband met periodieke registratie noodzakelijke bijscholing.

### **Tuchtrecht**

De leden van de CDA-fractie vroegen, onder verwijzing naar de brief van 20 januari 1993 van de voorzitters van de tuchtcolleges, op welke gronden is besloten voor uitbreiding van het aantal juristen in de colleges onder beperking van het aantal leden-beroepsgenoten. Is over deze verandering overleg geweest met de medische tuchtrechters, zo vroegen zij.

Bij de berechting van tuchtzaken gaat het om twee aspecten. Allereerst de inhoudelijke beoordeling van de feiten waarover wordt geklaagd, mede bezien in het licht van de beroepsethiek van de betrokken beroepsgroep. Juist ten aanzien van dit aspect zullen de drie leden-beroepsgenoten een deskundige inbreng moeten leveren; eventueel aan te vullen met deskundigen-rapportages. Het tweede aspect is de vraag of dit oordeel leidt tot de conclusie dat het publieke belang bij een goede beroepsuitoefening geschonden moet worden geacht. Ook bij dit tweede aspect is de inbreng van beroepsgenoten nodig, zij het dat daarmee niet kan worden volstaan. Het gaat hier niet uitsluitend om de vraag of er vaktechnisch en in het licht van de beroepsnormen binnen de betrokken beroepsgroep juist is gehandeld, maar ook om de vraag wat de maatschappij mag verwachten van beroepsbeoefenaren. Ter wille van dit laatste is een verbreding van het tuchtcollege door middel van een extra jurist gewenst. Daarnaast is ook van belang dat juridische vraagstukken een steeds grotere rol zijn gaan spelen in het tuchtrecht, hetgeen kennis vereist op het gebied van nieuwe en in voorbereiding zijnde wettelijke regelingen, zoals de Wet persoonsregistraties, Wet betreffende de overeenkomst inzake geneeskundige behandeling, de Wet inzake medische experimenten met mensen etc., en op het gebied van algemene rechtsvragen, zoals in verband met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De bezwaren van de voorzitters van de colleges tegen uitbreiding van het aantal juristen in de colleges zijn mij bekend en zijn ook bij de Tweede Kamer naar voren gebracht. Naar aanleiding daarvan is meermalen in de schriftelijke gedachtenwisseling met de Tweede Kamer op dit punt ingegaan (memorie van antwoord, blz. 102 en 103, brief van de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 19 522, nr. 49, blz. 8).

De bezwaren van de voorzitters van de colleges betreffen vooral de voorziene vermindering van de beroepsinhoudelijke inbreng door het inkrimpen van het aantal leden-beroepsgenoten. Ik betwijfel echter of een voorkomend tekort aan beroepsinhoudelijke inbreng wordt onderhouden door uitbreiding van het aantal leden-beroepsgenoten met één. Een tekort aan deskundigheid zal in een aantal gevallen kunnen worden opgevangen door het horen van deskundigen. Voorts is het mogelijk bij

de benoeming van (plaatsvervangende) ledenberoepsgenoten een spreiding toe te passen over de verschillende specialismen, zodat de samenstelling van een tuchtcollege in een bepaalde zaak kan worden afgestemd op de voor de behandeling van die zaak vereiste deskundigheid.

Dezelfde leden vroegen, eveneens onder verwijzing naar bovengenoemde brief van de voorzitters van de tuchtcolleges, waarom degene die het vooronderzoek in een zaak heeft verricht, wordt uitgesloten van de behandeling van die zaak op de terechtzitting. Zij vroegen of er in dat verband wel voldoende rekening mee is gehouden dat tuchtrechtspraak geen stafrechtspraak is, doch veeleer tot het civiele recht behoort.

In het arrest *De Cubber* (*Publications de la Cour Européenne des Droits de l'homme*, 26 oktober 1984, vol. 86) heeft het Europese Hof uitgesproken dat er schending is van artikel 6 van het EVRM (op het stuk van het vereiste van onpartijdige rechterlijke instantie) bij deelname aan het onderzoek ter terechtzitting door een rechter die betrokken was bij het vooronderzoek. Het Hof wijst er onder meer op dat in het vooronderzoek de betrokken rechter – mede gezien zijn ruime bevoegdheden ter zake – reeds een gedetailleerde kennis van zaken zal hebben verkregen en zich reeds een mening zal hebben gevormd, om welke reden het niet past dat deze rechter ook deelneemt aan de behandeling ter zitting en de bespreking in de raadkamer. Het Hof is van oordeel dat een restrictieve uitleg van artikel 6, met name ten aanzien van het grondbeginsel van onpartijdigheid, zich niet verdraagt met het object en het doel van deze bepaling. Hoewel het genoemde arrest betrekking heeft op een strafzaak, moet er ernstig rekening mee worden gehouden dat de in arrest gegeven uitleg van artikel 6 op het stuk van de vereiste onpartijdige rechterlijke instantie, mede van toepassing moet worden geacht op tuchtrechtzaken waarvan het Hof heeft aangegeven dat er sprake is van een geschil omtrent de burgerlijke rechten en waarop derhalve artikel 6 van toepassing is. In verband met dit laatste is het geenszins uitgesloten dat het Hof, daarvoor gesteld, de lijn van het arrest-*De Cubber* doortrekt ten aanzien van tuchtrechtzaken waarin sancties kunnen worden opgelegd die vergelijkbaar zijn met strafrechtelijke sancties. Teneinde op voorhand strijdigheid met artikel 6 uit te sluiten, bepaalt het wetsvoorstel dat het aan het lid van het tuchtcollege dat aan het vooronderzoek heeft deelgenomen, verboden is deel te nemen aan de behandeling van de zaak op de terechtzitting. Ook dit punt is uitvoerig aan de orde geweest in de schriftelijke gedachtenwisseling met de Tweede Kamer (memorie van antwoord, blz. 100 en 101, van de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 19 522, nr. 49, blz. 7 en 8). De leden van de fractie van D66 hadden twijfels over de kwaliteitsverbetering van het medisch tuchtrecht, met name ten aanzien van de positie van de patiënt. Zij verwezen daarbij naar het artikel van mr. J.M. Beer in *Rechtshulp* 1992, nr. 11. Zij vroegen naar het oordeel van de regering over de volgende punten:

- de afschaffing van de mogelijkheid tot vergoeding van kosten die door partijen zijn gemaakt;
- de introductie van het principe van openbaarheid van behandeling;
- de handhaving van de beperkte beroepsmogelijkheid van de klager.

Wat betreft de vergoeding van kosten die door partijen worden gemaakt, zij opgemerkt dat het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer in 1986 werd aangeboden, niet voorzag in de mogelijkheid voor de klager en degene over wie is geklaagd om getuigen en deskundigen ter terechtzitting uit te nodigen of bij deurwaardersexploit op te roepen; de mogelijkheid om getuigen en deskundigen op te roepen was aanvankelijk gereserveerd voor de tuchtcolleges. Door overname van het amendement van de leden Laning-Boersema en Netelenbos (*Kamerstukken II*, 1991/92, 19 522, nr. 35) tijdens het mondeling overleg over

het wetsvoorstel op 3 juni 1992, is in het wetsvoorstel deze mogelijkheid ook gegeven aan de klager en degene over wie wordt geklaagd. Genoemd amendement, dat dus strekte tot versterking van de positie van klager en degene over wie is geklaagd, bepaalde voorts dat in het geval dat getuigen en deskundigen niet door het tuchtcollege maar door één of beide betrokken partijen worden opgeroepen, de door de voorzitter van het college begrote schadeloosstelling voor deze getuigen en deskundigen ten laste komen van degene door wie ze zijn opgeroepen. Tot goed begrip van de strekking van deze bepaling zij opgemerkt dat, indien klager of aangeklaagde het horen van bepaalde getuigen of deskundigen van belang achten voor hun zaak, zij het tuchtcollege kunnen verzoeken deze getuigen en deskundigen op te roepen. Indien het tuchtcollege dit belang onderkent, mag er van worden uitgegaan dat het college betrokken getuigen of deskundigen inderdaad zal oproepen. Van het voor eigen rekening komen van het oproepen van getuigen en deskundigen zal dus slechts sprake zijn indien het tuchtcollege van mening is dat het horen van deze personen de behandeling van een zaak niet in betekende mate dient. In dergelijke gevallen is het naar mijn mening juist dat de daaraan verbonden kosten niet ten laste komen van 's rijks kas.

In het onderhavige wetsvoorstel is tevens niet overgenomen de in artikel 69 van het Reglement Medisch Tuchtrecht en Oplossing van Geschillen voorziene mogelijkheid tot vergoeding van de kosten voortvloeiend uit de behandeling van de zaak aan klager of degene over wie wordt geklaagd uit 's Rijks kas. Deze mogelijkheid is ook niet opgenomen in de Advocatenwet en in de Wet op het Notarisambt. Voor de vergoeding van de rechtsbijstand bestaat de mogelijkheid van een toevoeging. Alhoewel de bestaande wetgeving op dit punt wellicht niet geheel duidelijk is, worden in de praktijk toevoegingen afgegeven (zie ook de conclusie bij Hoge Raad 21 december 1984, NJ 1985, 884). De bestaande onduidelijkheid wordt overigens bij het voorstel van wet inzake Regelen omtrent de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand (Kamerstukken II, 1991/92, 22 609, nr. 2). Wat betreft de keuze voor het uitgangspunt van openbaarheid, merk ik op dat daarvoor bepalend is geweest het respecteren van de waarborgen voor een behoorlijke procesgang, zoals deze zijn neergelegd in artikel 6, eerste lid van het EVRM. Tot deze waarborgen behoort de openbaarheid van de behandeling van een zaak op de terechtzitting. Voorts is voor het uitgangspunt van openbaarheid gekozen omdat het, gezien het publieke belang dat het tuchtrecht dient, wenselijk is dat de samenleving weet hoe het tuchtrechtelijk toezicht op de beroepsuitoefening functioneert. In het wetsvoorstel is echter ook voorzien in de mogelijkheid van een behandeling van een zaak achter gesloten deuren. Die mogelijkheid bestaat als zich één van de in artikel 6 van het EVRM genoemde gewichtige redenen voordoet. De bescherming van het privéleven van de aangeklaagde vormt daarin een element. Of zich in een zaak dergelijke gewichtige redenen voordoen, is aan het tuchtcollege ter beoordeling. Voorts verwijs ik op een recente uitspraak van de Hoge Raad (Hoge Raad 27 november 1992, Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, april 1993, 1993/27; RvdW 1992, nr 267) waarin de Hoge Raad oordeelde dat door het Hof terecht ervan is uitgegaan dat ingevolge artikel 6 EVRM openbare behandeling in de tuchtrechtprocedure uitgangspunt behoort te zijn. Wat betreft de beperkte beroepsmogelijkheid van de klager, merk ik ten slotte het volgende op. Mr. J.M. Beer stelt in zijn artikel dat het onbevredigend is dat het wetsvoorstel de klager niet de mogelijkheid geeft om beroep in te stellen wanneer één van de onderdelen van de klacht gegrond is verklaard en andere (wellicht belangrijker) onderdelen in de uitspraak niet gegrond worden geacht. Deze stelling is onjuist. Artikel 73, eerste lid bepaalt dat de klager beroep kan instellen voor zover zijn klacht is afgewezen, of voor zover hij niet-ontvankelijk is verklaard. Anders dan de

heer Beer stelt, kan in het geval dat een klacht door een regionaal tuchtcollege gedeeltelijk is afgewezen dan wel de klager ten aanzien van bepaalde onderdelen van een klacht niet-ontvankelijk is verklaard, de klager dus wél beroep instellen en wel tegen dat deel van de beslissing dat betrekking heeft op de afwijzing of de niet-ontvankelijkheid.

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,  
H.J. Simons