

Vergaderjaar 1999–2000

**27 025**

## **Nieuwe regelen inzake tuchtrechtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2000)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 8 juni 2000

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het ingezette beleid om naast strafrecht ook andere handhavingstelsels in te zetten. Deze leden zijn over het algemeen positief over de invoering van het tuchtrecht, het doet immers een beroep op zelfregulering. Daarnaast is het een welkome ontlasting van het strafrechtelijk apparaat. Wel menen deze leden dat het tuchtrecht evenals het strafrecht, aan bepaalde waarborgen moet voldoen. Belangrijke elementen zijn onder andere een onafhankelijk en onpartijdig toezicht, goede en duidelijke regelgeving, gemotiveerde uitspraken en helderheid over gescheiden verantwoordelijkheden. Pas wanneer aan deze belangrijke waarborgen is voldaan kunnen deze leden volledig instemmen met de vervanging van strafrecht door tuchtrecht. Een denkbaar risico bij de inzet van andere handhavingstelsels is een versnippering van het (straf-)recht. De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe de regering dit risico denkt tegen te gaan. Kan de regering een overzicht verstrekken van de bestaande tuchtcolleges en de regels die zij handhaven?

Hoewel de Wet op de bedrijfsorganisatie van oudsher de mogelijkheid kent de verordeningen van bedrijfslichamen tuchtrechtelijk te handhaven, werden de verordeningen tot nu toe vooral strafrechtelijk gehandhaafd. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik werd gemaakt en welke bezwaren leven bij de bedrijfslichamen om het tuchtrecht in te voeren. In hoeverre wordt aan deze bezwaren tegemoet gekomen? Hoe is zeker gesteld dat de volgens het ontwerp te regelen tuchtrechtspraak nu wél daadwerkelijk zal worden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Vacature VVD.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Kamp (VVD).

toegepast? Bij slechts twee bedrijfsschappen worden verordeningen via het tuchtrecht gehandhaafd. Sinds wanneer is dat zo en wat zijn daarvan de resultaten, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, waarin ervoor is gekozen de handhaving van verordeningen van de bedrijfslichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voortaan (in beginsel) tuchtrechtelijk in plaats van strafrechtelijk af te doen.

Bij eerste lezing van het wetsvoorstel kwam bij deze leden de vraag op waarom bij de juridische beroepsgroepen een tuchtrecht onafhankelijk van de beroepsgroep is ingesteld, terwijl het tuchtrecht bij de bedrijfslichamen vorm krijgt door de PBO uitgebreide bevoegdheden en taken toe te bedelen? Welke consequenties heeft dit verschil in benaderingswijze voor de onafhankelijkheid, kwaliteit en financiering van beide vormen van tuchtrechtspraak?

Deze leden vragen hoeveel tuchtgerichten naar verwachting op grond van deze wet zullen worden ingesteld en hoeveel tijd het optuigen van deze gerichten in beslag zal nemen alvorens ze daadwerkelijk kunnen gaan functioneren. Welke bevoegdheden behoudt de minister zich voor indien een tuchtgericht geconfronteerd wordt met serieuze aanloopproblemen of ernstig disfunctioneert, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie juichen het toe dat de regering door middel van het onderhavig wetsvoorstel de handhaving van de verordeningen van de bedrijfslichamen der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) via het tuchtrechtelijke spoor wil leiden en de verantwoordelijkheid voor de handhaving in handen van de PBO zelf legt. Door rechtspraak in eerste aanleg bij tuchtgerichten, die door elk (hoofd)product- en (hoofd)bedrijfsschap worden ingesteld, en in hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt een stelsel in het leven geroepen dat de strafrechtelijke handhaving grotendeels zal kunnen vervangen. De opmerkingen en vragen van deze leden moeten (dus) worden gezien in het licht van de positieve benadering van dit wetsvoorstel door deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. In de huidige wet bestaat er strafrechtelijke en tuchtrechtelijke handhaving. Bij de instelling van een bedrijfslichaam bepaalt de SER wanneer van een strafbaar feit sprake zal zijn. Dit zijn economische delicten waar opsporing, vervolging en berechting in de strafrechtelijke keten plaatsvinden. De bedrijfslichamen kunnen geen invloed uitoefenen op de opeenvolgende fasen in het handhavingproces. Op dit moment kan er door een lichaam tuchtrechtelijk worden gehandhaafd door een instellingsverordening uit te vaardigen. Dit heeft geen hoge vlucht genomen, ondanks het feit dat daar waar gebruik wordt gemaakt van het tuchtrecht de impact van straffen groter is dan van andere strafvormen.

## **2. Tuchtrecht of strafrecht?**

Het is mogelijk dat een overtreding zozeer schade toebrengt aan het algemeen belang dat niet van een strafrechtelijke vervolging kan worden afgezien. De leden van de PvdA-fractie vragen aan wie en in welke fase de beoordeling is om een strafrechtelijke vervolging in te stellen dan wel een de zaak tuchtrechtelijk te laten beoordelen. De memorie van toelichting noemt een aantal belangen die in ieder geval strafrechtelijk beschermd moeten worden. Toch is dit naar de mening van deze leden bijzonder summier en zij plaatsen vraagtekens bij de schijnbare vrijblijvendheid voor de keuze van het strafrecht of het tuchtrecht. Kan de regering een

nadere beschouwing wijden aan de afgrenzing tussen het tuchtrecht en het strafrecht, zo vragen deze leden.

De memorie van toelichting geeft, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast, een aantal gevallen waar – gezien de zwaarte van de overtreding – strafrechtelijke handhaving de aangewezen weg is. Daarnaast kan in de verordening worden bepaald dat eenvoudige overtredingen in bepaalde gevallen niet tuchtrechtelijk maar strafrechtelijk zullen worden afgedaan. Deze leden vragen naar de achterliggende gedachte hiervan. Aan wat voor gevallen wordt hierbij gedacht? Speelt in deze gevallen het probleem van de snelheid en deskundigheid van de beoogde tuchtrechtelijke afdoening en de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat niet mee, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat tuchtrecht werkt binnen een groep van belanghebbenden. Deze leden zijn van mening dat regelgeving en handhaving de onderlinge concurrentieverhoudingen zo min mogelijk moeten verstoren. Doordat specifieke deskundigheid in de handhaving een rol speelt, kunnen het belang en de achtergrond goed worden ingeschat. Deze leden zijn van mening dat men echter de zuiverheid van de besluitvorming hier niet onder moet laten lijden.

Ook is het van belang dat daar waar snel handelen tegen onjuistheden gewenst is, en waar een strafrechtelijke procedure soms zeer lang geen eenduidigheid in kwesties kan bieden, op de korte termijn gehandeld en gestraft kan worden. Hier dient, naar de mening van de leden van de D66-fractie, vanzelfsprekend zorg te worden gedragen voor rechtvaardigheid.

### **3. De fase voorafgaand aan de tuchtrechtelijke procedure**

De toezichthouder speelt een belangrijke rol in de fase voorafgaand aan het aanbrengen van een zaak bij het tuchtgerecht. Daarnaast vormt zijn rapport de basis van de schriftelijke verklaring waarmee de voorzitter van het desbetreffende bedrijfslichaam de zaak ter afdoening voorlegt aan het bevoegde tuchtgerecht. De Algemene wet bestuursrecht biedt de bedrijfslichamen de mogelijkheid privaatrechtelijke controlediensten met het toezicht te belasten. De leden van de leden van de PvdA-fractie menen dat de inschakeling van privaatrechtelijke controlediensten gepaard hoort te gaan met goede waarborgen. Welke waarborgen zijn er om het ontstaan van wantoestanden te voorkomen? Met het oog op privaatrechtelijke controlediensten behoeft het besluit tot aanwijzing van toezichthouders ministeriële goedkeuring. Daarbij zal vooral gelet worden op de onafhankelijkheid en de objectiviteit van de toezichthouder alsmede op het aspect van mogelijke concurrentieverstoring. De leden van de PvdA-fractie vragen welke de andere aspecten zijn waarop gelet zal worden, naast de onafhankelijkheid en de objectiviteit. Op welke wijze zal de onafhankelijkheid en de objectiviteit van de privaatrechtelijke controlediensten getoetst worden? Wat kan de regering melden over het functioneren van reeds bestaande privaatrechtelijke controlediensten? Wat bedoelt de regering met het aspect van mogelijke concurrentieverstoring? Op welke wijze wordt het functioneren van privaatrechtelijke controlediensten gecontroleerd, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de keuze van de regering om het openbaar ministerie geen rol toe te delen bij het aanbrengen van de zaken bij het tuchtgerecht; dit zal namelijk gebeuren door de voorzitter van het bedrijfslichaam. Dit vereist natuurlijk de inzet van mensen en middelen in wat deze leden gemakshalve maar aanduiden als de opsporingsfase, en daartoe is in art. 104 derde lid van de gewijzigde Wet op de bedrijfsorganisatie voorzien in de mogelijkheid dat bedrijfs-

lichamen personen aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van PBO-regelgeving. De regering suggereert in dit kader dat ook privaatrechtelijke controlediensten belast kunnen worden met dit toezicht. Deze leden maken zich op dit punt enige zorgen en wel ten aanzien van de vraag hoe hier de noodzakelijke kwaliteit en integriteit gewaarborgd kunnen worden. Is er sprake van enigerlei vorm van «erkenning»? Wordt tevoren een onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van het betreffende (recherche)bedrijf? Dit klemmt temeer nu volgens de regering de toezichthouder «ook een belangrijke functie kan vervullen in het strafrecht».

#### **4. Instelling tuchtgerecht; voor elk bedrijfslichaam bij wet**

Mede in verband met de te verwachten stijging van het aantal tuchtrechtzaken acht de regering het wenselijk voor elk bedrijfslichaam een tuchtgerecht in te stellen. Deze stijging wordt verwacht in verband met een verbeterde controle op de naleving. De leden van de PvdA-fractie vragen of nu de niet-naleving van verordeningen tot voor kort kennelijk niet dermate verontrustend was dat het heeft geleid tot een vrijwillige instelling van tuchtrecht, het op zijn minst niet twijfelachtig is dat een verbeterd toezicht op naleving wel zou leiden tot het aantal tuchtrechtzaken. De Raad van State twijfelt of de in te stellen tuchtgerichten onafhankelijk zijn in de zin van artikel 1.1 tweede lid onderdeel c van de Algemene wet bestuursrecht. De regering meent dat het wetsvoorstel voldoende waarborgt voor de onafhankelijkheid bevat. De leden van de PvdA-fractie vinden het uiteenlopen van de opvattingen over de onafhankelijkheid van de in te stellen tuchtgerichten tussen de Raad van State enerzijds en de regering anderzijds zorgelijk. Is de regering bereid nadere suggesties te doen ten behoeve van de versterking van de onafhankelijkheid van de gerichten en deze nogmaals aan de Raad van State voor te leggen en de Kamer daarover nader te berichten in de nota naar aanleiding van het verslag? Kan een vergelijking worden gemaakt tussen de bepalingen die de onafhankelijkheid waarborgen van elk van de bestaande tuchtgerichten en die van dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat er bij een overtreding begaan door een onderneming waarop het tuchtrecht van toepassing is sprake kan zijn van overlappende bevoegdheden van zowel het betreffende bedrijf als productschap. Deze leden vragen hoe geregeld is welk tuchtgerecht bevoegd zal zijn indien er sprake is van overlapping of een conflict tussen een bedrijf en een productschap bij de uitoefening van haar bevoegdheden en taken? Bij een aanwijzing op grond van artikel 7 tweede lid onderdeel b is toestemming nodig van het (horizontale) bedrijfslichaam. Betekent dat dat het horizontale verband boven het verticale productschap functioneert, zo vragen deze leden.

#### **5. Tuchtrechtspraak bij medebewind**

In tuchtrechtelijke handhaving van medebewindverordeningen kan alleen worden voorzien indien de betrokken medebewindwet daarin voorziet. Indien de desbetreffende medebewindwet tevens voorziet in strafrechtelijke handhaving, zal die wet een voorziening moeten bevatten om dubbele bestraffing te voorkomen. De leden van de PvdA-fractie merken op dat de desbetreffende passages van de memorie van toelichting niet duidelijk maken onduidelijk of bedoelde medebewindwetten worden veranderd en op grond waarvan de keuze voor strafrechtelijke dan wel tuchtrechtelijke handhaving wordt gemaakt.

## **6. Advies Sociaal-Economische Raad**

De Sociaal-economische Raad acht het wenselijk rijksdiensten aan te wijzen als toezichthouder in het kader van verordeningen die tuchtrechtelijk worden gehandhaafd. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in het oordeel van de regering dat de verantwoordelijkheid van de handhaving in beginsel bij de bedrijfslichamen wordt gelegd. Deze leden menen dat de verantwoordelijkheden van rijksdiensten en bedrijfslichamen helder en op duidelijke wijze afgebakend dienen te zijn. Van compensatie van de kosten van het tuchtgerecht uit de algemene middelen kan derhalve evenmin sprake zijn.

De SER vreest dat de kosten van het tuchtgerecht zowel op de korte als op de lange termijn hoger zullen zijn dan de opbrengsten van de geldboeten en dat het betrokken schap niet kostendekkend zal kunnen functioneren. De Raad wijst daarbij op de dreiging van een structurele lastenverzwaring, buitenproportionele kosten en het algemeen belangaspect van de betreffende verordening. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of hij voornemens is de ontwikkeling van de mogelijke lastenverzwaring te zijner tijd te beoordelen en te bekijken of nadere maatregelen noodzakelijk zijn, zo vragen deze leden.

Voor de leden van de CDA-fractie vormen de kosten van de tuchtspraak een belangrijk punt. Deze moeten worden opgebracht door het bedrijfslichaam (dat daartegenover ook de opgelegde geldboetes ontvangt). De SER suggereert om de kosten ten laste van de algemene middelen te laten komen, hetgeen dan uiteraard ook voor de boetes zou gelden (ten gunste). De regering voelt daar niet voor. De leden van de CDA-fractie vragen of zulk een systeem toch niet de voorkeur verdient, al was het maar omdat het minder «storingsgevoelig» lijkt en elke willekeur uitsluit. Men kan zich een bedrijfslichaam indenken dat veel zaken aanbrengt en dus veel geldboetes «genereert» tegenover de omgekeerde situatie. Dan lopen de vaste kosten van het tuchtgerecht echter door, hetgeen in zeker opzicht willekeurig aandoet. Als gevolg van verschuiving van strafrecht naar tuchtrecht zullen ook besparingen optreden. Het komt deze leden wenselijk voor dat rechtspleging in het algemeen zo veel mogelijk wordt betaald uit de algemene middelen. Door een kostenstructuur te kiezen zoals de regering thans voorstelt wordt op een enigszins oneigenlijke wijze een belang gecreëerd voor de bedrijfslichamen bij de rechtspleging en dat moet worden vermeden. Deze leden hopen dat de regering alsnog bereid zal zijn de SER-lijn in dezen te volgen.

Als de invoering van tuchtrecht een lastenverzwaring met zich brengt voor bedrijven, doordat de sector het lichaam dat tuchtrecht gaat invoeren en de daarbij behorende organen gaat instellen, zal dat, naar de mening van de leden van de D66-fractie, niet zodanige vormen kunnen gaan aannemen dat lasten exorbitante vormen gaat aannemen. Heeft de regering niet een meer eenduidige beschrijving van de financiële aspecten die met het voorliggend voorstel zullen gaan optreden voor de verschillende actoren, zo vragen deze leden.

## **7. Gevolgen voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven**

Het vervallen van de beroepsgronden voor beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft de instemming van de leden van de PvdA-fractie. Zij zijn met de regering van mening dat het van belang is dat het College de uitspraken van de tuchtgerichten in volle omvang kan beoordelen.

De memorie van toelichting maakt melding van een te verwachten toename van het aantal beroepszaken. In dit licht wordt gesteld dat indien

het aantal tuchtzaken daartoe aanleiding geeft, alsnog kan worden beslist omtrent eventuele uitbreiding van de formatie van het College. Daartoe wordt het aanbod aan tuchtzaken nauwlettend gevolgd. Wanneer spreekt de regering van een dermate grote toename van het aanbod van tuchtzaken dat de formatie van het College dient te worden uitgebreid? Kan de regering uiteenzetten op welke manier de bij het OM en de sectoren strafrecht van de rechtbanken vrijkomende capaciteit zal worden benut, zo vragen deze leden.

Naar de mening van de leden van de D66-fractie is dit voorstel een interessante uitbreiding van de regels aangaande tuchtrechtspraak in de Nederlandse samenleving. Dit moet echter niet een onjuist verdringings-effect hebben. De weg naar de reguliere rechtspraak zal niet moeten worden afgesloten. In hoeverre verhoudt zich dit tot het College voor Beroep voor het Bedrijfsleven, zo vragen deze leden.

## **8. Overige opmerkingen**

Eenmaal in de vier jaar zal het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden geëvalueerd. De leden van de PvdA-fractie vragen of in de vierjaarlijkse evaluatie van het PBO-stelsel ook het tuchtrecht wordt geëvalueerd en indien dat niet het geval is of de regering bereid is daar alsnog in te voorzien. Kan de regering nader ingaan op de wijze van evaluatie van het tuchtrecht, zo vragen deze leden.

## **ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING**

### **Artikel 2**

Het wetsvoorstel voert een nieuw type sanctie in, te weten de mogelijkheid om een bedrijf voor maximaal 2 jaar op zijn kosten onder verscherpte controle te plaatsen. De bedoelde maatregel bestaat reeds op basis van de Landbouwkwaliteitswet en de Zaaizand- en plantgoedwet. Kan de regering uiteenzetten of er in het kader van de genoemde wetgeving toepassing is gegeven aan deze sanctievorm en zo ja, welke ervaringen hiermee zijn opgedaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De regering wijst op de preventieve werking die van deze sanctie kan uitgaan. Berust deze vaststelling op eerdere ervaringen, zo vragen deze leden.

Waarom kiest de regering voor het model, dat de sanctie van verscherpte controle alleen kan worden opgelegd indien de voorzitter van het betreffende bedrijfslichaam daarom vraagt bij het aanbrengen van de zaak bij het tuchtgerecht. Het kan toch voorkomen dat pas tijdens de behandeling van de zaak, wellicht zelfs door «toedoen» van de overtreder, blijkt dat deze vorm van sanctie de geëigende is. Het komt deze leden in alle gevallen wenselijk voor om, naast de nu gekozen variant ook het opleggen van deze sanctie in een latere fase van het geding mogelijk te maken, bijvoorbeeld als beide «partijen» zich daarvoor uitdrukkelijk uitspreken en wellicht zelfs ambtshalve door de tuchtrechter. Kan overigens, indien de sanctie is opgelegd voor de maximale periode van twee jaar, om tussentijdse beëindiging worden verzocht, bijvoorbeeld als de resultaten al spoedig zeer goed blijken te zijn?

De nieuwe regels leiden tot een uitbreiding van de maatregelen. Een van de straffen die onder tuchtrecht kan worden opgelegd is het onder verscherpte controle stellen van het bedrijf. Deze uitbreiding lijkt de leden van de D66-fractie een goede verruiming van het tuchtrecht voor bedrijven.

#### **Artikel 4**

De productschappen voor vee, vlees en eieren pleiten voor het in de wet opnemen van een voorziening om sectoraal gezien hogere maxima in te stellen, omdat het nieuwe maximum van 25 000 gulden in bijvoorbeeld de roodvleessector doorgaans achterblijft bij het daadwerkelijk genoten economisch voordeel van een delict. De leden van de VVD-fractie zouden graag de reactie van de regering op dit pleidooi willen vernemen.

#### **Artikel 15**

De aanbrenging van zaken door de voorzitter van het lichaam zal de snelheid van rechtspraak vergroten, menen de leden van de D66-fractie. Het beroep op de reguliere strafsector zal hierdoor afnemen, zonder dat deze weg wordt uitgesloten. Zou invoering van een verjaringstermijn, zoals ook in de reguliere rechtspraak bestaat, een goede aanvulling zijn op deze nieuwe regels?

#### **Artikel 45**

Na instemming van de SER geeft het bedrijfslichaam aan een positief saldo (ontvangen boeten minus kosten tuchtrechtspraak) een bijzondere bestemming, in de eerste plaats ter bestrijding van de met de tuchtrechtspraak gemoeide kosten. De leden van de VVD-fractie zouden graag een toelichting willen hebben hoe ruim dat uitgelegd mag worden. Vallen daaronder bijvoorbeeld ook de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving van verordeningen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe