



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet uitvoering antidopingzaken ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken

Nader Rapport

18 juli 2021

3377498-1024522-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet uitvoering antidopingzaken ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 februari 2022, no. 2022000250, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 mei 2022, no. W13.22.0015/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 februari 2022, no. 2022000250, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Langdurige Zorg en Sport, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende de wijziging van de Wet uitvoering antidopingbeleid ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken (Wet Beoordelingscommissie dopingzaken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Deze commissie krijgt als taak om bezwaren tegen beslissingen van de Dopingautoriteit te behandelen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel procedurele regels voor deze beoordelingscommissie. Ook beoogt de toelichting van het wetsvoorstel te verduidelijken dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit geen besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt allereerst op dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit geen privaatrechtelijk karakter hebben, zoals de regering betoogt, maar besluiten zijn in de zin van de Awb. Daarmee vormt de Awb het kader waarbinnen dit wetsvoorstel moet worden beoordeeld.

De regering wenst te bevorderen dat voldaan wordt aan de Wereld Anti Doping-code (WAD-code) en wil in dat verband de behandeling van bezwaren neerleggen bij een instantie die onafhankelijk is van de Dopingautoriteit. De voorgestelde opzet komt feitelijk neer op een vorm van administratief beroep. Dit is echter niet verenigbaar met de hoofdsystematiek van de Awb, die uitgaat van bezwaar bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, en daarna eventueel beroep bij de onafhankelijke bestuursrechter. Daarvan uitgaande beschrijft de Afdeling drie alternatieven die kunnen worden verkend en die in alle gevallen nopen tot fundamentele herziening van het wetsvoorstel.

Indien de regering niettemin vasthoudt aan een oplossingsrichting waarbij een zbo wordt ingesteld, dient de noodzaak van het instellen van een zbo dragend te worden gemotiveerd. Daarbij dient een grondige verkenning van alternatieven te worden gegeven.

In verband met deze opmerkingen kan over het wetsvoorstel niet positief worden geadviseerd.

De regering heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) de voorgestelde opzet in het wetsvoorstel kwalificeert als een vorm van administratief beroep. De regering is het met de Afdeling eens dat deze keuze in beginsel niet in overeenstemming is met de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is, die toegepast op besluiten van de Dopingautoriteiten zou leiden tot van bezwaar bij de Dopingautoriteit

en eventueel beroep bij de onafhankelijk bestuursrechter. De door de Afdeling aangedragen alternatieven bieden naar de mening van de regering echter geen sluitende oplossing waarbij zowel voldaan wordt aan de eisen die WAD-code stelt alsook een uitvoerbare situatie wordt gecreëerd. De regering is daarom van mening dat de mogelijkheid die de Awb biedt om administratief beroep tegen besluiten van de Dopingautoriteit mogelijk te maken, de meest aangewezen weg is. Dit wordt hieronder toegelicht aan de hand van een reactie op elk aangedragen alternatief (zie punt 3 van onderhavig advies, onderdelen a tot en met c).

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. Achtergrond: hybride karakter antidopingbeleid

Het Nederlandse antidopingbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de georganiseerde sport en de overheid. De inhoudelijke antidopingregels zijn eigen regels van de sport, vastgelegd in het Nationaal Dopingreglement. Sporters zijn hieraan gebonden door hun lidmaatschap van een sportvereniging. Het Nationaal Dopingreglement is gebaseerd op de WAD-code.

In 2019 is de Dopingautoriteit omgevormd van particuliere stichting (de stichting Anti-Doping Autoriteit) naar een zbo. Daarbij werd zij wettelijk belast met de taak om doping in de sport te bestrijden en dopingcontroles te verrichten.¹ De taken en bevoegdheden van de Dopingautoriteit zijn sindsdien geregeld in de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab). Het antidopingbeleid kreeg daarmee een hybride karakter: het is grotendeels privaatrechtelijk, maar met een publiekrechtelijk kader.

De reden om van de stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland een zbo in te maken, was het creëren van een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. De stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland verwerkte persoonsgegevens op grond van toestemming. Dit zou geen geschikte grondslag zijn, omdat sporters hun toestemming mogelijk niet geheel in vrijheid kunnen geven. Door de Dopingautoriteit als zbo in te stellen, werd de uitvoering van in een formele wet vastgelegde taken en bevoegdheden de grondslag voor de gegevensverwerking.²

b. Aanleiding: non-compliance met de WAD-code

*Op 1 januari 2021 is een herziene versie van de WAD-code in werking getreden. De WAD-code bevat bepalingen over het antidopingbeleid, met als doel het mondiale antidopingbeleid te harmoniseren. De WAD-code is bindend voor de ondertekenaars ervan: in Nederland zijn dat de Dopingautoriteit en de sportkoepel NOC*NSF. Deze partijen zijn gehouden om uitvoering te geven aan de voor hen verplichte elementen uit de WAD-code.³*

Het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) houdt toezicht op de naleving van de WAD-code en heeft in dit kader in 2020 een audit uitgevoerd in Nederland. In de nasleep van deze audit kwam aan het licht dat het WADA zich niet kan vinden in de wijze waarop de bezwaarprocedure is ingericht tegen doping-gerelateerde beslissingen die op grond van de WAD-code appellabel zijn.

Volgens de Awb behelst de bezwaarprocedure een heroverweging van een besluit door het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. Tegen de uitkomst in de bezwaarprocedure staat beroep open bij de bestuursrechter.⁴ De bezwaarmogelijkheid tegen besluiten van de Dopingautoriteit is ondergebracht bij de interne Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement (BND). Deze maakt onderdeel uit van de Dopingautoriteit.

Volgens het WADA is de BND daardoor niet institutioneel onafhankelijk van de Dopingautoriteit, en voldoet de Dopingautoriteit niet aan de WAD-code. Deze bepaalt namelijk dat appellabele besluiten beoordeeld moeten worden door een instantie die 'institutioneel en operationeel onafhankelijk' is van de antidopingorganisatie die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast.⁵ Het WADA heeft laten weten aan deze tekortkoming sancties te zullen verbinden als deze niet wordt opgelost. Daarmee kan deelname van Nederlandse topsporters aan internationale wedstrijden en de organisatie van sportevenementen in Nederland in gevaar komen.

¹ Artikel 5 en 6 van de Wuab.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3, paragraaf 4.1.

³ Artikel 23.2 van de WAD-code.

⁴ Hoofdstuk 6. 'Algemene bepalingen over bezwaar en beroep' van de Awb.

⁵ Artikel 13.2.2 van de WAD-code.

c. Inhoud wetsvoorstel

Tegen deze achtergrond voorziet het wetsvoorstel in de instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als nieuw publiekrechtelijk zbo, onafhankelijk van de Dopingautoriteit. Deze beoordelingscommissie krijgt als taak om op verzoek beslissingen van de Dopingautoriteit te beoordelen die ingevolge de WAD-code appellabel zijn. Het wetsvoorstel regelt daarnaast procedurele aspecten in verband met deze beoordelingscommissie. Zo neemt het wetsvoorstel procesregels over die ook zijn opgenomen in de afdelingen 6.2 en 7.2 van de Awb. Hiertoe is besloten omdat de regering meent dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit geen besluiten zijn in de zin van de Awb en dat daarmee de Awb zelf niet van toepassing is. Tot nu toe is aangenomen dat het hier om Awb-besluiten gaat en de Awb dus wel van toepassing is.⁶

d. Opbouw advies

De Afdeling gaat eerst in op de vraag tegen welk juridisch kader het wetsvoorstel moet worden beschouwd (zie punt 2). Vervolgens wordt geanalyseerd hoe de door het WADA geconstateerde tekortkoming zich verhoudt tot het toepasselijke kader (zie punt 3). Tot slot gaat de Afdeling in op de specifieke vormgeving van de voorgestelde beoordelingscommissie als zbo (zie punt 4).

2. Toepasselijk juridisch kader

De regering stelt zich op het standpunt dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit een privaatrechtelijk karakter hebben en geen Awb-besluiten zijn. Daarmee zouden ook de bezwaar- en beroepsmogelijkheden zoals geregeld in de Awb niet van toepassing zijn. Dit is in afwijking van de tot nu door de regering zelf gehuldigde lijn, die zij nu een 'onjuiste aanname' noemt. De aanleiding voor dit nieuwe inzicht is dat volgens de regering hierover verwarring bestond.⁷ Overigens sluit de regering niet uit dat in de toekomst de doping-beslissingen alsnog het karakter van een Awb-besluit krijgen als herziening van de WAD-code daartoe noopt.⁸

De regering onderkent dat het bij de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit gaat om een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, die een rechtshandeling inhoudt. De reden dat deze beslissingen toch geen Awb-besluiten zijn, is volgens de toelichting dat die beslissingen privaatrechtelijke rechtsgevolgen hebben.⁹ De binding aan die beslissingen vindt namelijk hoofdzakelijk plaats via het verenigingsrecht, en in sommige gevallen via het overeenkomstenrecht. Door het ontbreken van een publiekrechtelijk rechtsgevolg, kwalificeren deze beslissingen niet als Awb-besluit, aldus de regering.

De Afdeling is niet overtuigd van het standpunt van de regering en merkt hierover het volgende op. De definitie van een besluit is gegeven in artikel 1:3 van de Awb:

'Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.'

De Afdeling merkt op dat buiten discussie staat dat de Dopingautoriteit een bestuursorgaan is dat schriftelijke beslissingen neemt, zoals overigens de regering ook zelf constateert.¹⁰ Evenmin betwist de regering dat deze beslissingen een rechtshandeling inhouden, in de zin van een op rechtsgevolg gerichte handeling. Een beslissing heeft rechtsgevolg als daarmee een bevoegdheid, recht of verplichting voor een persoon ontstaat of teniet wordt gedaan, dan wel als daarmee de juridische status van een persoon of een zaak wordt vastgesteld.¹¹

Dan spitst de vraag zich toe op de juridische aard van de rechtshandeling: is deze publiekrechtelijk of privaatrechtelijk? Het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen wordt gemaakt op grond van de bevoegdheid die ten grondslag ligt aan de rechtshandeling.¹² Bij een privaatrechtelijke rechtshandeling gaat het om een bevoegdheid die eenieder toekomt. Bij een publiekrechtelijke rechtshandeling ligt een publiekrechtelijke bevoegdheid ten grondslag aan de

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3, p. 12–13.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, 'Het privaatrechtelijke karakter van beslissingen van de Dopingautoriteit'.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6, 'Rechtvaardiging oprichting nieuwe publiekrechtelijke zbo'.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, 'Het privaatrechtelijke karakter van beslissingen van de Dopingautoriteit'.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, 'Het privaatrechtelijke karakter van beslissingen van de Dopingautoriteit'.

¹¹ ABRvS, 23 juli 2014, uitspraak 201400270/1/A4. ECLI:NL:RVS:2014:2787, paragraaf 5.2.

¹² Zie uitgebreider: 'Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht', onder redactie van: mr. T.C. Borman en prof. mr. J.C.A. de Poorter, twaalfde druk, 2022; en 'Bestuursrecht 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving', onder redactie van: prof. mr. dr. H.E. Bröning en prof. mr. dr. K.J. de Graaf, zevende druk, 2022, p. 185 en 189.

uitoefening van wettelijk omschreven taken.¹³ Dit laatste is het geval bij de Dopingautoriteit, die in de wet omschreven taken en bevoegdheden heeft.¹⁴ Deze publiekrechtelijke taken en bevoegdheden zijn exclusief aan de Dopingautoriteit toegekend en vormen aldus de publiekrechtelijke grondslag voor de besluiten van deze instantie.

Daarmee kan de Afdeling niet anders dan concluderen dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit voldoen aan de definitie van een besluit in de zin van de Awb. Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een Awb-besluit doet daarbij niet ter zake of het rechtsgevolg privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk van aard is.

Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de Awb van toepassing is op deze besluiten van de Dopingautoriteit.

Bovenvermeld advies van de Afdeling is opgevolgd, zoals toegelicht in paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting. Het wetsvoorstel en de onderbouwing daarvan in de toelichting is integraal herzien, waarbij ook aansluiting is gezocht bij de Awb-begrippen zoals 'besluit', 'beroep' en 'belanghebbende'.

Vanuit het belang van eenheid van wetgeving is het onwenselijk om bepalingen uit algemene wetten (zoals de Awb) in bijzondere wetgeving over te nemen.¹⁵ De Afdeling adviseert daarom de procesregels uit het wetsvoorstel te schrappen nu de Awb in de afdelingen 6.2 en 7.2 reeds voorziet in deze procesregels.

In lijn met bovenvermelde advies van de Afdeling zijn de procesbepalingen in het wetsvoorstel geschrapt voor zover de Awb al voldoende voorziet in de bepalingen die in de ogen van de regering van toepassing moeten zijn. Paragraaf 8.3.1 in het algemeen deel van de memorie van toelichting is hierop aangepast. In die paragraaf is tevens toegelicht welke bepalingen in de Awb, tenzij onderhavig wetsvoorstel uitdrukkelijk anders bepaalt, van toepassing zijn op de procesvoering bij de Beoordelingscommissie. Zie hiervoor ook de aangepaste artikelen 20, 21, 22, 24 en 27 van het wetsvoorstel.

3. Verenigbaarheid onafhankelijke bezwaarinstantie met de Awb

De Afdeling begrijpt dat de regering wenst te bevorderen dat voldaan wordt aan de WAD-code. Tegelijkertijd dienen daarbij de nationale juridische kaders in acht te worden genomen. Concreet ligt de vraag voor of de instelling van een onafhankelijk orgaan dat bezwaar tegen besluiten van de Dopingautoriteit moet beoordelen verenigbaar is met de Awb.

Zoals hiervoor uiteengezet, is de Awb van toepassing op doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit. Een onafhankelijke bezwaarinstantie, of deze nu als zbo wordt ingericht of anderszins, is niet in lijn met het hoofdsysteem van de Awb. Volgens dat hoofdsysteem vindt de bezwaarprocedure plaats bij hetzelfde bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit nam.

Door een ander bestuursorgaan te laten oordelen in bezwaar, wordt in feite een vorm van administratief beroep ingevoerd. Het verschil tussen bezwaar en administratief beroep is weergegeven in artikel 1:5 Awb: bij bezwaar wordt opnieuw besloten door hetzelfde bestuursorgaan, terwijl bij administratief beroep opnieuw wordt besloten door een ander – veelal 'hoger' – bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen.¹⁶ Vanuit het beginsel van eenheid van het bestuurs(proces)recht, een belangrijke grondslag van de Awb,¹⁷ is het invoeren van nieuwe vormen van administratief beroep in beginsel onwenselijk.¹⁸

Gelet op deze problematiek beschrijft de Afdeling de volgende alternatieven. Het eerste alternatief ziet op het in stand laten van de huidige situatie, nu de huidige situatie naar het oordeel van de Afdeling voldoet aan de vereisten van de WAD-code. Het tweede en derde alternatief zien op wijzigingen van het huidige stelsel.

¹³ ABRvS, 3 februari 2021, uitspraak 201900918/1/A3, ECLI:NL:RVS:2021:205, paragraaf 5: 'Een rechtshandeling is publiekrechtelijk als zij is gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag. In de regel is daarvoor nodig dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het verrichten van die handeling ontleent aan een specifiek wettelijk voorschrift'.

¹⁴ Artikel 5 en 6 van de Wuab.

¹⁵ Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 2.46 'Afwijking van algemene wetten'.

¹⁶ R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid (Handboeken staats- en bestuursrecht)', Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 247.

¹⁷ Kamerstukken II 1989/90, 21 221, nr. 3, p. 4.

¹⁸ Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 5.48 'Rechtsbescherming', eerste onderdeel en Aanwijzing 5.54 'Administratief beroep'. Daarnaast is ook wel gepleit voor afschaffing van deze nog slechts sporadisch voorkomende en 'verouderde' rechtsfiguur, zie: N. Verheij, 'Afscheid van het administratief beroep', in: Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2007, p. 307–308.

a. Bestaande institutionele vormgeving

Het wetsvoorstel gaat uit van de premisse dat het huidige stelsel niet voldoet aan een operationeel en institutioneel onafhankelijk 'hearing panel' zoals vereist in de WAD-code. Aangezien de bezwaarschriftcommissie BND niet institutioneel onafhankelijk is van de Dopingautoriteit, wordt geconcludeerd dat de bestaande situatie niet verenigbaar is met de WAD-code.¹⁹

De Afdeling merkt op dat het op zichzelf juist is dat de bezwaarprocedure zoals nu ingericht niet aan de genoemde onafhankelijkheidseisen voldoet. Bezwaar is immers in essentie een bestuurlijke heroverweging. De vervolgstap in de Awb-systematiek voorziet echter in beroep bij de bestuursrechter. Deze is in alle opzichten onafhankelijk van het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. De vraag is dan ook gerechtvaardigd waarom de institutionele vormgeving van bezwaar én beroep in Nederland niet zou voldoen aan de vereisten van de WAD-code. De toelichting is zeer summier op dit punt. Een nadere toelichting is hier te meer van belang omdat het wetsvoorstel hier niet alleen afwijkt van de Awb, maar ook van het door de regering beleden uitgangspunt om terughoudend te zijn met de instelling van nieuwe zbo's (zie hierna punt 4).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 1.1 in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel duidelijker uiteengezet dat de huidige procedure van eerst bezwaar bij de Dopingautoriteit en vervolgens beroep bij de bestuursrechter in lijn is met de Awb-systematiek en volgens de regering zou moeten voldoen aan de vereisten in de WAD-code. Eveneens is verduidelijkt dat ondanks de uitleg die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hierover meermalen aan WADA heeft gegeven, WADA in de zomer van 2021 heeft geoordeeld dat deze systematiek niet in lijn is met de WAD-code²⁰. Nu WADA meermalen heeft aangegeven dat zij de huidige procedure niet in overeenstemming acht met de Code, is het in stand laten van die procedure, gelet op de impact van de door WADA in het vooruitzicht gestelde sancties (zie paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting), naar het oordeel van de regering geen begaanbare weg. De eventuele gevolgen voor de sportwereld zouden te groot zijn.

b. Herbezinning hybride stelsel

De spanning tussen de toepasselijke privaatrechtelijke en publiekrechtelijke kaders kan worden opgelost door te kiezen voor een volledig privaatrechtelijke regeling. Hoewel de terugkeer naar een volledig privaatrechtelijke regeling organisatorisch complex is,²¹ wordt op deze wijze wel aangesloten bij het privaatrechtelijke karakter van de dopingregels en van het 'sportrecht' in den brede. Deze situatie bestond ook al voor de invoering van de Wuab in 2019.²²

In reactie op een eerder advies van de Afdeling om een duidelijke keuze te maken tussen een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke regeling, wees de regering een volledig privaatrechtelijke regeling van de hand.²³ Als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens achtte zij een wettelijke regeling van taken en bevoegdheden noodzakelijk. Andersom achtte de regering een volwaardig publiek stelsel evenmin opportuun. Dat zou betekenen dat het huidige privaatrechtelijke dopingregime volledig in het publiekrecht wordt getrokken en ook het tuchtrechtsysteem zou komen te vervallen. Dit was volgens de regering niet in lijn met het uitgangspunt dat de sportwereld 'primair verantwoordelijk' is voor de dopingaanpak en de overheid faciliterend optreedt.²⁴

Indien de regering aan deze lijn vasthoudt, blijft het systeem hinken op twee gedachten. Betwijfeld mag worden of met marginale aanpassingen aan dit hybride systeem een einde kan worden gemaakt aan de in de toelichting genoemde 'verwarring' en 'onduidelijkheid'.

De regering licht naar aanleiding van het advies van de Afdeling graag het volgende toe. Door te kiezen voor een volledig privaatrechtelijke regeling, wordt het aan alle betrokken sportorganisaties overgelaten een partij aan te wijzen als commissie die beroep tegen beslissingen van de Dopingautoriteit behandelt. In die situatie ontbreekt de noodzakelijke publiekrechtelijke grondslag voor het verwerken van de persoonsgegevens waar hieronder bij punt 4 nog nader op in wordt gegaan. Bovendien vergt dit van de sport een te complexe verandering in de huidige uitvoeringspraktijk. Alle statuten, reglementen en ledencontracten van iedere betrokken sportorganisatie moeten dan worden gewijzigd. Deze theoretische mogelijkheid acht de regering praktisch niet haalbaar, aangezien dit een uiterst complexe en zeer tijdrovende afstemming vereist, waarbij een werkbare uitkomst ontbreekt. Het

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, 'Aanleiding'.

²⁰ Stcrt. 2020, 58986.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5, 'Rechtvaardiging overheidsinterventie'.

²² Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 2.5 'Zelfregulering'.

²³ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 mei 2016 (W13.15.0408/III), paragraaf 4.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 4.

geringe aantal zaken waarin een sporter opkomt tegen een besluit van de Dopingautoriteit sterkt de regering in haar oordeel dat een dergelijke operatie buitenproportioneel zou zijn. Voorts merkt de regering op dat WAD-code steeds verder juridificeert. De sportwereld heeft herhaaldelijk aangegeven zich hier niet tijdig op aan te kunnen passen, waardoor een volledig privaatrechtelijke regeling ook vanuit dat perspectief niet haalbaar en niet toekomstbestendig is. Om deze redenen, zoals reeds benoemd in de hoofdstukken 5 en 6 van de memorie van toelichting, wordt afgezien van een volledig privaatrechtelijke regeling.

c. Aanpassing binnen bestaande stelsel

Indien een meer fundamentele herbezinning van het stelsel niet haalbaar blijkt, moet binnen de huidige regeling naar een juridisch passende oplossing worden gezocht. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de mogelijkheid om de doping-gerelateerde besluiten op de 'negatieve lijst' van de Awb te plaatsen.²⁵ Op die wijze staat tegen deze besluiten geen beroep open bij de bestuursrechter. Dit impliceert ook dat er geen bestuursrechtelijk bezwaar tegen kan worden gemaakt. Dit betekent dat de bezwaarprocedure van de Awb niet van toepassing is en beoordeling van een bezwaar kan worden neergelegd bij een instantie die operationeel en institutioneel onafhankelijk is van de Dopingautoriteit, zoals de WAD-code vereist.²⁶ Overigens laat dit onverlet dat vervolgens de weg open staat naar de burgerlijke rechter als 'restrechter'.

De negatieve lijst kan in voorkomend geval een uitkomst bieden bij besluiten die zijn ingebed in niet-bestuursrechtelijke verhoudingen, dan wel lijken op beslissingen of handelingen waarover gewoonlijk een andere rechter dan de bestuursrechter oordeelt.²⁷ Vanuit het oogpunt van eenheid van wetgeving dient terughoudend te worden omgegaan met een dergelijke afwijking. Tegelijkertijd voorziet de Awb in deze mogelijkheid waar in bijzondere gevallen, en met redenen omkleed, gebruik van kan worden gemaakt.

Over het door de Afdeling aangedragen alternatief merkt de regering het volgende op. Het plaatsen van besluiten van de Dopingautoriteit op de negatieve lijst van de Awb, zou, zoals de Afdeling ook al benoemt, de ondertekenaars van de WAD-code niet ontslaan van de verplichting van artikel 13.2 van de WAD-code. Kortgezegd: tegen besluiten van de Dopingautoriteit moet beroep openstaan bij een van de Dopingautoriteit onafhankelijke instantie die (ingevolge artikel 10.2, onder a, in samenhang gelezen met artikel 8.2, van de International Standard for Results Management) bovendien beschikt over zowel kennis over antidopingbeleid als juridische kennis. Hiertoe dient de Beoordelingscommissie dopingzaken. Aangezien die commissie bij het in beroep beoordelen van de Awb-besluiten van de Dopingautoriteit voorts persoonsgegevens (eveneens bijzondere, waaronder medische gegevens) zal moeten kunnen verwerken, zal deze commissie moeten worden gepositioneerd als een bestuursorgaan. De noodzaak voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan wordt hieronder bij punt 4 nog nader toegelicht. Omdat het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan onvermijdelijk is, is – zoals de Afdeling in onderhavig advies ook stelt – in feite sprake van administratief beroep. Doordat sprake is van administratief beroep is het opnemen van de besluiten van de Dopingautoriteit op de negatieve lijst overbodig. De regering ziet daar daarom af van en is overigens met de Raad van State van mening dat gebruik kan worden gemaakt van de beperkte ruimte die de Awb biedt om het wetsvoorstel zo aan te passen dat tegen besluiten van de Dopingautoriteit administratief beroep kan worden ingesteld. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop integraal herzien.

Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling geen noodzaak ziet om een zbo in te stellen. Desalniettemin merkt de Afdeling het volgende op ten aanzien van het voorstel van de regering om een zbo in te stellen.

4. Instelling zbo

Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als publiekrechtelijk zbo.²⁸ Zbo's hebben als belangrijkste kenmerk dat zij niet onder volledige politieke verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Daarmee vormen zij onderdelen van het openbaar bestuur waarop

²⁵ Artikel 8:5, eerste lid van de Awb. Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 5.49 'Afwijkende rechtsbescherming in bijlagen Awb'. Zie voorts T&C Awb, commentaar op artikel 8:5 Awb.

²⁶ Zie artikel 13.2.2 van de WAD-code.

²⁷ Zie ook S. Zijlstra, 'De negatieve lijst bij de Awb: het rariteitenkabinet van het bestuursprocesrecht', in: Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2015, afl. 8, p. 251; en R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid (Handboeken staats- en bestuursrecht)', Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 262.

²⁸ Voorgesteld artikel 14.

geen volledige democratische controle bestaat.²⁹ Het is regeringsbeleid om terughoudend te zijn met de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties.³⁰ Het gebruik van zbo's heeft daarom afzonderlijke motivering. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Alternatieven

In het licht van de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee van de democratische controle acht de Afdeling het geboden dat de regering zich houdt aan de beelden terughoudendheid tot het instellen van nieuwe zbo's. Dit betekent dat een grondige afweging en een zorgvuldige motivering van de voors en tegens van de instelling van een nieuw zbo noodzakelijk zijn. Daarbij dienen ook nadrukkelijk andere opties te worden afgewogen.

De toelichting beschrijft dat is overwogen om de betreffende wettelijke taken toe te kennen aan een rechtspersoon niet zijnde een zbo (zoals een stichting, vereniging of bedrijf).³¹ Daarvoor is niet gekozen, omdat er niet zonder meer een bestaande rechtspersoon zou zijn waarbij de betreffende taken snel en logisch kunnen worden neergelegd.

De Afdeling acht deze afweging van alternatieven – onverminderd hetgeen onder punt 3 is betoogd inzake de toepasselijkheid van de Awb – te summier. Zonder dat diverse opties grondig zijn uitgewerkt, luidt de slotsom dat een zbo moet worden ingesteld. De toelichting besteedt bijvoorbeeld geen aandacht aan bestaande arrangementen op het terrein van tuchtrechtspraak en arbitrage in de sport. Evenmin is uiteengezet of deze taak bij een bestaand bestuursorgaan kan worden ondergebracht.

Onder verwijzing naar hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, licht de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling graag het volgende toe. De besluiten van de Dopingautoriteit bevatten (bijzondere, waaronder medische) persoonsgegevens. Denk hierbij onder andere aan contactgegevens van de sporter, geslacht, de sport die wordt uitgeoefend, wedstrijdgegevens, medicijngebruik en medische diagnoses. De Beoordelingscommissie kan geen goed oordeel vellen en dus haar taak niet uitvoeren als zij deze gegevens niet mag verwerken (in de gewijzigde paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting komt uitvoerig aan bod om welke gegevens het gaat). De Algemene verordening gegevensbescherming vereist een publiekrechtelijke wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens, indien het verwerken van gegevens niet plaatsvindt op grond van vrijelijk gegeven toestemming of een vrijelijk afgesloten overeenkomst. Aangezien de besluiten van de Dopingautoriteit en de Beoordelingscommissie dopingzaken invloed hebben op deelname van sporters aan sportwedstrijden en voor topsporters dus invloed hebben op de uitoefening van hun beroep, zijn de belangen voor de sporter groot. In zulke situaties kan geen sprake zijn van vrijelijk gegeven toestemming of een vrijelijk gesloten overeenkomst.³² Dientengevolge is een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking vereist. Voorts is het volgende van belang. De regering heeft – in lijn met onderhavig advies van de Afdeling – het wetsvoorstel zo aangepast dat de beslissingen die de Dopingautoriteit neemt, besluiten zijn in de zin van de Awb. Het nemen van Awb-besluiten gaat gepaard met het uitoefenen van openbaar gezag. Enkel een zelfstandig bestuursorgaan beschikt over openbaar gezag en er is geen bestaand bestuursorgaan beschikbaar waar deze taak bij past en makkelijk kan worden ingeregeld. De regering is daarom van mening dat de taak dient te worden belegd bij een nieuw zbo. Indien deze taak wordt belegd bij bestaande arrangementen op het terrein van de tuchtrechtspraak en arbitrage in de sport, of andere privaatrechtelijke organen zullen dergelijke instanties voor zover het zou gaan om de bij dit wetsvoorstel toebedeelde wettelijke taak, eveneens met openbaar gezag worden bekleed. De keuze om van de Beoordelingscommissie dopingzaken een zbo te maken, is daarmee naar de mening van de regering een gegeven.

Hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

b. Verwerking persoonsgegevens

Het instellen van een zbo is volgens de toelichting voorts noodzakelijk om een grondslag te creëren voor de verwerking van persoonsgegevens die gepaard gaat met de taken van de beoordelingscommissie.³³ Volgens de toelichting kunnen sporters in dit kader niet vrijelijk toestemming geven voor hun gegevensverwerking, of daarvoor vrijelijk een overeenkomst afsluiten. Daarvoor zouden de beslissingen van de Beoordelingscommissie dopingzaken teveel invloed hebben op de belangen van de

²⁹ Zie ook S.E. Zijlstra (red.), 'Bestuurlijk organisatierecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)', Deventer: Wolters Kluwer 2019, paragraaf 12.1.

³⁰ Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 83. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78 (bijlage), punt 3.2 en 4.3.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6, 'Rechtvaardiging oprichting nieuwe publiekrechtelijke zbo'.

³² Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3, p. 2, 17 en 18.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 6, 'Rechtvaardiging oprichting nieuwe publiekrechtelijke zbo'.

sporters. De toelichting verwijst hierbij ook naar de reden om de Dopingautoriteit in te stellen als zbo: daar bestond om dezelfde redenen de noodzaak om een grondslag voor de gegevensverwerking te creëren.

In haar advies over de Wuab merkte de Afdeling op dat er andere grondslagen voor gegevensverwerking bestaan dan toestemming of de uitoefening van een publiekrechtelijke taak.³⁴ Zo mogen persoonsgegevens ook worden verwerkt indien dit noodzakelijk is ter behartiging van een gerechtvaardigd belang.³⁵ De toelichting noemt deze grondslag niet. Zonder nadere motivering is het de Afdeling niet duidelijk waarom de regering de uitoefening van een publiekrechtelijke taak als enig mogelijke grondslag voor gegevensverwerking ziet.

De grondslag genoemd in artikel 6, eerste lid, onder f, van de Algemene Verordening Gegevensverwerking (behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verwerkingsverantwoordelijke), is, net als bij de totstandkoming van de Wuab, niet passend voor de onderhavige situatie, omdat dit voor elke verwerking van persoonsgegevens een belangenafweging vereist van enerzijds het recht van de verwerkingsverantwoordelijke om doping in de sport te kunnen bestrijden en anderzijds het grondrecht van de betrokken sporter op bescherming van zijn of haar persoonsgegevens. Dit vergt van de verwerkingsverantwoordelijke een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets, waarbij telkens opnieuw zal moeten worden bekeken of het doel niet op een andere manier te bereiken is, die minder nadelig is voor de sporter. Een dergelijke afweging staat op gespannen voet met de WAD-code die ervan uitgaat dat er altijd gegevensverwerkingen plaatsvinden ten behoeve van het bestrijden van doping in de sport. Bovendien komt de betrokkene bij de verwerking van persoonsgegevens op grond van een gerechtvaardigd belang, het recht op bezwaar toe tegen de verwerking. Dat bezwaar mag vervolgens enkel afgewezen worden op basis van een heel zwaarwegende grond (artikel 21, eerste lid, AVG). De regering is van mening dat zaken over doping in de sport, waarbij het beroep en dus het inkomen en leven van de sporter op het spel staat, deze toets niet kan doorstaan. Daar komt bij dat deze grondslag ingevolge artikel 9 van de AVG niet bruikbaar is voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens, hetgeen in de onderhavige situatie juist veelvuldig aan de orde is.

Paragraaf 8.4.2 (vernummerd van 8.5.2 naar 8.4.2) van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

c. Conclusie

Indien de regering ervoor zou blijven kiezen om een zbo in te stellen ondanks de eerder genoemde bezwaren van de Afdeling tegen dit wetsvoorstel als zodanig (zie punt 3), adviseert de Afdeling om de noodzaak hiervan in de toelichting grondig en expliciet af te wegen. Deze afweging dient alsnog te worden voorzien van een dragende motivering. In dat kader zou dan ook nader moeten worden ingegaan op de argumenten voor en tegen alternatieve arrangementen, als eerder onder punt 3 genoemd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting de verhouding tussen het lid van de Beoordelingscommissie dopingzaken en het panel van experts scherper te omschrijven.

Voorts zijn – als gevolg van het advies van de Afdeling dat in het geval van de Dopingautoriteit sprake is van een Awb-besluiten – de gevolgen die dit wetsvoorstel heeft op sporters en de rechtspraak herschreven en toegespitst op de situatie dat, mocht het wetsvoorstel tot wet verheven worden, er administratief beroep mogelijk is. Paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting is in dat kader ook geschrapt en paragraaf 8.5 is vernummerd tot 8.4.

Tot slot zijn als gevolg van de heroverweging na het advies van de Afdeling de artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen buiten toepassing verklaard op besluiten van de Beoordelingscommissie dopingzaken. Deze artikelen geven de minister de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de Beoordelingscommissie dopingzaken en om besluiten van de Beoordelingscommissie dopingzaken te vernietigen. Gelet op de onafhankelijke positie die de Beoordelingscommissie op grond van de WAD-code zou moeten toekomen, is de

³⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 mei 2016 (W13.15.0408/III).

³⁵ Zie artikel 6, eerste lid, sub f van de Algemene Verordening Gegevensverwerking.



toepassing van deze bevoegdheden door de minister onwenselijk. Deze keuze is overigens nader toegelicht in paragraaf 10.1 van de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder.*



Advies Raad van State

No. W13.22.0015/III

's-Gravenhage, 25 mei 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 februari 2022, no. 2022000250, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Langdurige Zorg en Sport, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende de Wijziging van de Wet uitvoering antidopingbeleid ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken (Wet Beoordelingscommissie dopingzaken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Deze commissie krijgt als taak om bezwaren tegen beslissingen van de Dopingautoriteit te behandelen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel procedurele regels voor deze beoordelingscommissie. Ook beoogt de toelichting van het wetsvoorstel te verduidelijken dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit geen besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt allereerst op dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit geen privaatrechtelijk karakter hebben, zoals de regering betoogt, maar besluiten zijn in de zin van de Awb. Daarmee vormt de Awb het kader waarbinnen dit wetsvoorstel moet worden beoordeeld.

De regering wenst te bevorderen dat voldaan wordt aan de Wereld Anti Doping-code (WAD-code) en wil in dat verband de behandeling van bezwaren neerleggen bij een instantie die onafhankelijk is van de Dopingautoriteit. De voorgestelde opzet komt feitelijk neer op een vorm van administratief beroep. Dit is echter niet verenigbaar met de hoofdsystematiek van de Awb, die uitgaat van bezwaar bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, en daarna eventueel beroep bij de onafhankelijke bestuursrechter. Daarvan uitgaande beschrijft de Afdeling drie alternatieven die kunnen worden verkend en die in alle gevallen nopen tot fundamentele herziening van het wetsvoorstel.

Indien de regering niettemin vasthoudt aan een oplossingsrichting waarbij een zbo wordt ingesteld, dient de noodzaak van het instellen van een zbo dragend te worden gemotiveerd. Daarbij dient een grondige verkenning van alternatieven te worden gegeven.

In verband met deze opmerkingen kan over het wetsvoorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. Achtergrond: hybride karakter antidopingbeleid

Het Nederlandse antidopingbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de georganiseerde sport en de overheid. De inhoudelijke antidopingregels zijn eigen regels van de sport, vastgelegd in het Nationaal Dopingreglement. Sporters zijn hieraan gebonden door hun lidmaatschap van een sportvereniging. Het Nationaal Dopingreglement is gebaseerd op de WAD-code.

In 2019 is de Dopingautoriteit omgevormd van particuliere stichting (de stichting Anti-Doping Autoriteit) naar een zbo. Daarbij werd zij wettelijk belast met de taak om doping in de sport te bestrijden en dopingcontroles te verrichten.¹ De taken en bevoegdheden van de Dopingautoriteit zijn sindsdien geregeld in de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab). Het antidopingbeleid kreeg daarmee een hybride karakter: het is grotendeels privaatrechtelijk, maar met een publiekrechtelijk kader.

De reden om van de stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland een zbo in te maken, was het creëren van een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. De stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland verwerkte persoonsgegevens op grond van toestemming. Dit zou geen geschikte grondslag zijn, omdat sporters hun toestemming mogelijk niet geheel in vrijheid kunnen geven. Door de Dopingautoriteit als zbo in te stellen, werd de uitvoering van in een formele wet vastgelegde taken en bevoegdheden de grondslag voor de gegevensverwerking.²

¹ Artikel 5 en 6 van de Wuab.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3, paragraaf 4.1.

b. Aanleiding: non-compliance met de WAD-code

Op 1 januari 2021 is een herziene versie van de WAD-code in werking getreden. De WAD-code bevat bepalingen over het antidopingbeleid, met als doel het mondiale antidopingbeleid te harmoniseren. De WAD-code is bindend voor de ondertekenaars ervan: in Nederland zijn dat de Dopingautoriteit en de sportkoepel NOC*NSF. Deze partijen zijn gehouden om uitvoering te geven aan de voor hen verplichte elementen uit de WAD-code.³

Het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) houdt toezicht op de naleving van de WAD-code en heeft in dit kader in 2020 een audit uitgevoerd in Nederland. In de nasleep van deze audit kwam aan het licht dat het WADA zich niet kan vinden in de wijze waarop de bezwaarprocedure is ingericht tegen doping-gerelateerde beslissingen die op grond van de WAD-code appellabel zijn.

Volgens de Awb behelst de bezwaarprocedure een heroverweging van een besluit door het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. Tegen de uitkomst in de bezwaarprocedure staat beroep open bij de bestuursrechter.⁴ De bezwaarmogelijkheid tegen besluiten van de Dopingautoriteit is ondergebracht bij de interne Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement (BND). Deze maakt onderdeel uit van de Dopingautoriteit.

Volgens het WADA is de BND daardoor niet institutioneel onafhankelijk van de Dopingautoriteit, en voldoet de Dopingautoriteit niet aan de WAD-code. Deze bepaalt namelijk dat appellabele besluiten beoordeeld moeten worden door een instantie die 'institutioneel en operationeel onafhankelijk' is van de antidopingorganisatie die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast.⁵ Het WADA heeft laten weten aan deze tekortkoming sancties te zullen verbinden als deze niet wordt opgelost. Daarmee kan deelname van Nederlandse topsporters aan internationale wedstrijden en de organisatie van sportevenementen in Nederland in gevaar komen.

c. Inhoud wetsvoorstel

Tegen deze achtergrond voorziet het wetsvoorstel in de instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als nieuw publiekrechtelijk zbo, onafhankelijk van de Dopingautoriteit. Deze beoordelingscommissie krijgt als taak om op verzoek beslissingen van de Dopingautoriteit te beoordelen die ingevolge de WAD-code appellabel zijn. Het wetsvoorstel regelt daarnaast procedurele aspecten in verband met deze beoordelingscommissie. Zo neemt het wetsvoorstel procesregels over die ook zijn opgenomen in de afdelingen 6.2 en 7.2 van de Awb. Hiertoe is besloten omdat de regering meent dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit geen besluiten zijn in de zin van de Awb en dat daarmee de Awb zelf niet van toepassing is. Tot nu toe is aangenomen dat het hier om Awb-besluiten gaat en de Awb dus wel van toepassing is.⁶

d. Opbouw advies

De Afdeling gaat eerst in op de vraag tegen welk juridisch kader het wetsvoorstel moet worden beschouwd (zie punt 2). Vervolgens wordt geanalyseerd hoe de door het WADA geconstateerde tekortkoming zich verhoudt tot het toepasselijke kader (zie punt 3). Tot slot gaat de Afdeling in op de specifieke vormgeving van de voorgestelde beoordelingscommissie als zbo (zie punt 4).

2. Toepasselijk juridisch kader

De regering stelt zich op het standpunt dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit een privaatrechtelijk karakter hebben en geen Awb-besluiten zijn. Daarmee zouden ook de bezwaar- en beroepsmogelijkheden zoals geregeld in de Awb niet van toepassing zijn. Dit is in afwijking van de tot nu door de regering zelf gehuldigde lijn, die zij nu een 'onjuiste aanname' noemt. De aanleiding voor dit nieuwe inzicht is dat volgens de regering hierover verwarring bestond.⁷ Overigens sluit de regering niet uit dat in de toekomst de doping-beslissingen alsnog het karakter van een Awb-besluit krijgen als herziening van de WAD-code daartoe noopt.⁸

De regering onderkent dat het bij de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit gaat om een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, die een rechtshandeling inhoudt. De reden dat deze beslissingen tóch geen Awb-besluiten zijn, is volgens de toelichting dat die beslissingen

³ Artikel 23.2 van de WAD-code.

⁴ Hoofdstuk 6. 'Algemene bepalingen over bezwaar en beroep' van de Awb.

⁵ Artikel 13.2.2 van de WAD-code.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3, p. 12–13.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, 'Het privaatrechtelijke karakter van beslissingen van de Dopingautoriteit'.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6, 'Rechtvaardiging oprichting nieuwe publiekrechtelijke zbo'.

privaatrechtelijke rechtsgevolgen hebben.⁹ De binding aan die beslissingen vindt namelijk hoofdzakelijk plaats via het verenigingsrecht, en in sommige gevallen via het overeenkomstenrecht. Door het ontbreken van een publiekrechtelijk rechtsgevolg, kwalificeren deze beslissingen niet als Awb-besluit, aldus de regering.

De Afdeling is niet overtuigd van het standpunt van de regering en merkt hierover het volgende op. De definitie van een besluit is gegeven in artikel 1:3 van de Awb:

‘Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.’

De Afdeling merkt op dat buiten discussie staat dat de Dopingautoriteit een *bestuursorgaan* is dat *schriftelijke* beslissingen neemt, zoals overigens de regering ook zelf constateert.¹⁰ Evenmin betwist de regering dat deze beslissingen een *rechtshandeling* inhouden, in de zin van een op rechtsgevolg gerichte handeling. Een beslissing heeft rechtsgevolg als daarmee een bevoegdheid, recht of verplichting voor een persoon ontstaat of teniet wordt gedaan, dan wel als daarmee de juridische status van een persoon of een zaak wordt vastgesteld.¹¹

Dan spitst de vraag zich toe op de juridische aard van de rechtshandeling: is deze publiekrechtelijk of privaatrechtelijk? Het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen wordt gemaakt op grond van de bevoegdheid die ten grondslag ligt aan de rechtshandeling.¹² Bij een privaatrechtelijke rechtshandeling gaat het om een bevoegdheid die eenieder toekomt. Bij een publiekrechtelijke rechtshandeling ligt een publiekrechtelijke bevoegdheid ten grondslag aan de uitoefening van wettelijk omschreven taken.¹³ Dit laatste is het geval bij de Dopingautoriteit, die in de wet omschreven taken en bevoegdheden heeft.¹⁴ Deze publiekrechtelijke taken en bevoegdheden zijn exclusief aan de Dopingautoriteit toegekend en vormen aldus de publiekrechtelijke grondslag voor de besluiten van deze instantie.

Daarmee kan de Afdeling niet anders dan concluderen dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit voldoen aan de definitie van een besluit in de zin van de Awb. Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een Awb-besluit doet daarbij niet ter zake of het rechtsgevolg privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk van aard is.

Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de Awb van toepassing is op deze besluiten van de Dopingautoriteit.

Vanuit het belang van eenheid van wetgeving is het onwenselijk om bepalingen uit algemene wetten (zoals de Awb) in bijzondere wetgeving over te nemen.¹⁵ De Afdeling adviseert daarom de procesregels uit het wetsvoorstel te schrappen nu de Awb in de afdelingen 6.2 en 7.2 reeds voorziet in deze procesregels.

3. Verenigbaarheid onafhankelijke bezwaarinstantie met de Awb

De Afdeling begrijpt dat de regering wenst te bevorderen dat voldaan wordt aan de WAD-code. Tegelijkertijd dienen daarbij de nationale juridische kaders in acht te worden genomen. Concreet ligt de vraag voor of de instelling van een onafhankelijk orgaan dat bezwaar tegen besluiten van de Dopingautoriteit moet beoordelen verenigbaar is met de Awb.

Zoals hiervoor uiteengezet, is de Awb van toepassing op doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit. Een onafhankelijke bezwaarinstantie, of deze nu als zbo wordt ingericht of anderszins, is niet in lijn met het hoofdsysteem van de Awb. Volgens dat hoofdsysteem vindt de bezwaarprocedure plaats bij hetzelfde bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit nam.

Door een ander bestuursorgaan te laten oordelen in bezwaar, wordt in feite een vorm van administratief beroep ingevoerd. Het verschil tussen bezwaar en administratief beroep is weergegeven in

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, ‘Het privaatrechtelijke karakter van beslissingen van de Dopingautoriteit’.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, ‘Het privaatrechtelijke karakter van beslissingen van de Dopingautoriteit’.

¹¹ ABRvS, 23 juli 2014, uitspraak 201400270/1/A4. ECLI:NL:RVS:2014:2787, paragraaf 5.2.

¹² Zie uitgebreider: ‘Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht’, onder redactie van: mr. T.C. Borman en prof. mr. J.C.A. de Poorter, twaalfde druk, 2022; en ‘Bestuursrecht 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving’, onder redactie van: prof. mr. dr. H.E. Bröring en prof. mr. dr. K.J. de Graaf, zevende druk, 2022, p. 185 en 189.

¹³ ABRvS, 3 februari 2021, uitspraak 201900918/1/A3, ECLI:NL:RVS:2021:205, paragraaf 5: ‘Een rechtshandeling is publiekrechtelijk als zij is gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag. In de regel is daarvoor nodig dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het verrichten van die handeling ontleent aan een specifiek wettelijk voorschrift’.

¹⁴ Artikel 5 en 6 van de Wuab.

¹⁵ Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 2.46 ‘Afwijking van algemene wetten’.

artikel 1:5 Awb: bij bezwaar wordt opnieuw besloten door hetzelfde bestuursorgaan, terwijl bij administratief beroep opnieuw wordt besloten door een ander – veelal ‘hoger’ – bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen.¹⁶ Vanuit het beginsel van eenheid van het bestuurs(proces)recht, een belangrijke grondslag van de Awb,¹⁷ is het invoeren van nieuwe vormen van administratief beroep in beginsel onwenselijk.¹⁸

Gelet op deze problematiek beschrijft de Afdeling de volgende alternatieven. Het eerste alternatief ziet op het in stand laten van de huidige situatie, nu de huidige situatie naar het oordeel van de Afdeling voldoet aan de vereisten van de WAD-code. Het tweede en derde alternatief zien op wijzigingen van het huidige stelsel.

a. Bestaande institutionele vormgeving

Het wetsvoorstel gaat uit van de premisse dat het huidige stelsel niet voldoet aan een operationeel en institutioneel onafhankelijk ‘hearing panel’ zoals vereist in de WAD-code. Aangezien de bezwaarschriftcommissie BND niet institutioneel onafhankelijk is van de Dopingautoriteit, wordt geconcludeerd dat de bestaande situatie niet verenigbaar is met de WAD-code.¹⁹

De Afdeling merkt op dat het op zichzelf juist is dat de bezwaarprocedure zoals nu ingericht niet aan de genoemde onafhankelijkheidseisen voldoet. Bezwaar is immers in essentie een bestuurlijke heroverweging. De vervolgstap in de Awb-systematiek voorziet echter in beroep bij de bestuursrechter. Deze is in alle opzichten onafhankelijk van het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. De vraag is dan ook gerechtvaardigd waarom de institutionele vormgeving van bezwaar én beroep in Nederland niet zou voldoen aan de vereisten van de WAD-code. De toelichting is zeer summier op dit punt. Een nadere toelichting is hier te meer van belang omdat het wetsvoorstel hier niet alleen afwijkt van de Awb, maar ook van het door de regering beleden uitgangspunt om terughoudend te zijn met de instelling van nieuwe zbo’s (zie hierna punt 4).

b. Herbezinning hybride stelsel

De spanning tussen de toepasselijke privaatrechtelijke en publiekrechtelijke kaders kan worden opgelost door te kiezen voor een volledig privaatrechtelijke regeling. Hoewel de terugkeer naar een volledig privaatrechtelijke regeling organisatorisch complex is,²⁰ wordt op deze wijze wel aangesloten bij het privaatrechtelijke karakter van de dopingregels en van het ‘sportrecht’ in den brede. Deze situatie bestond ook al voor de invoering van de Wuab in 2019.²¹

In reactie op een eerder advies van de Afdeling om een duidelijke keuze te maken tussen een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke regeling, wees de regering een volledig privaatrechtelijke regeling van de hand.²² Als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens achtte zij een wettelijke regeling van taken en bevoegdheden noodzakelijk. Andersom achtte de regering een volwaardig publiek stelsel evenmin opportuun. Dat zou betekenen dat het huidige privaatrechtelijke dopingregime volledig in het publiekrecht wordt getrokken en ook het tuchtrechtsysteem zou komen te vervallen. Dit was volgens de regering niet in lijn met het uitgangspunt dat de sportwereld ‘primair verantwoordelijk’ is voor de dopingaanpak en de overheid faciliterend optreedt.²³

Indien de regering aan deze lijn vasthoudt, blijft het systeem hinken op twee gedachten. Betwijfeld mag worden of met marginale aanpassingen aan dit hybride systeem een einde kan worden gemaakt aan de in de toelichting genoemde ‘verwarring’ en ‘onduidelijkheid’.

c. Aanpassing binnen bestaande stelsel

Indien een meer fundamentele herbezinning van het stelsel niet haalbaar blijkt, moet binnen de huidige regeling naar een juridisch passende oplossing worden gezocht. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de mogelijkheid om de doping-gerelateerde

¹⁶ R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, ‘Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid (Handboeken staats- en bestuursrecht)’, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 247.

¹⁷ Kamerstukken II 1989/90, 21 221, nr. 3, p. 4.

¹⁸ Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 5.48 ‘Rechtsbescherming’, eerste onderdeel en Aanwijzing 5.54 ‘Administratief beroep’. Daarnaast is ook wel gepleit voor afschaffing van deze nog slechts sporadisch voorkomende en ‘verouderde’ rechtsfiguur, zie: N. Verheij, ‘Afscheid van het administratief beroep’, in: Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2007, p. 307–308.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, ‘Aanleiding’.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5, ‘Rechtvaardiging overheidsinterventie’.

²¹ Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 2.5 ‘Zelfregulering’.

²² Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 mei 2016 (W13.15.0408/III), paragraaf 4.

²³ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 4.

besluiten op de 'negatieve lijst' van de Awb te plaatsen.²⁴ Op die wijze staat tegen deze besluiten geen beroep open bij de bestuursrechter. Dit impliceert ook dat er geen bestuursrechtelijk bezwaar tegen kan worden gemaakt. Dit betekent dat de bezwaarprocedure van de Awb niet van toepassing is en beoordeling van een bezwaar kan worden neergelegd bij een instantie die operationeel en institutioneel onafhankelijk is van de Dopingautoriteit, zoals de WAD-code vereist.²⁵ Overigens laat dit onverlet dat vervolgens de weg open staat naar de burgerlijke rechter als 'restrechter'.

De negatieve lijst kan in voorkomend geval een uitkomst bieden bij besluiten die zijn ingebed in niet-bestuursrechtelijke verhoudingen, dan wel lijken op beslissingen of handelingen waarover gewoonlijk een andere rechter dan de bestuursrechter oordeelt.²⁶ Vanuit het oogpunt van eenheid van wetgeving dient terughoudend te worden omgegaan met een dergelijke afwijking. Tegelijkertijd voorziet de Awb in deze mogelijkheid waar in bijzondere gevallen, en met redenen omkleed, gebruik van kan worden gemaakt.

Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling geen noodzaak ziet om een zbo in te stellen. Desalniettemin merkt de Afdeling het volgende op ten aanzien van het voorstel van de regering om een zbo in te stellen.

4. Instelling zbo

Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als publiekrechtelijk zbo.²⁷ Zbo's hebben als belangrijkste kenmerk dat zij niet onder volledige politieke verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Daarmee vormen zij onderdelen van het openbaar bestuur waarop geen volledige democratische controle bestaat.²⁸ Het is regeringsbeleid om terughoudend te zijn met de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties.²⁹ Het gebruik van zbo's behoeft daarom afzonderlijke motivering. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Alternatieven

In het licht van de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee van de democratische controle acht de Afdeling het geboden dat de regering zich houdt aan de beelden terughoudendheid tot het instellen van nieuwe zbo's. Dit betekent dat een grondige afweging en een zorgvuldige motivering van de voors en tegens van de instelling van een nieuw zbo noodzakelijk zijn. Daarbij dienen ook nadrukkelijk andere opties te worden afgewogen.

De toelichting beschrijft dat is overwogen om de betreffende wettelijke taken toe te kennen aan een rechtspersoon niet zijnde een zbo (zoals een stichting, vereniging of bedrijf).³⁰ Daarvoor is niet gekozen, omdat er niet zonder meer een bestaande rechtspersoon zou zijn waarbij de betreffende taken snel en logisch kunnen worden neergelegd.

De Afdeling acht deze afweging van alternatieven – onverminderd hetgeen onder punt 3 is betoogd inzake de toepasselijkheid van de Awb – te summier. Zonder dat diverse opties grondig zijn uitgewerkt, luidt de slotsom dat een zbo moet worden ingesteld. De toelichting besteedt bijvoorbeeld geen aandacht aan bestaande arrangementen op het terrein van tuchtrechtspraak en arbitrage in de sport. Evenmin is uiteengezet of deze taak bij een bestaand bestuursorgaan kan worden ondergebracht.

b. Verwerking persoonsgegevens

Het instellen van een zbo is volgens de toelichting voorts noodzakelijk om een grondslag te creëren voor de verwerking van persoonsgegevens die gepaard gaat met de taken van de beoordelingscommissie.³¹ Volgens de toelichting kunnen sporters in dit kader niet vrijelijk toestemming geven voor hun gegevensverwerking, of daarvoor vrijelijk een overeenkomst afsluiten. Daarvoor zouden de beslissin-

²⁴ Artikel 8:5, eerste lid van de Awb. Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 5.49 'Afwijkende rechtsbescherming in bijlagen Awb'. Zie voorts T&C Awb, commentaar op artikel 8:5 Awb.

²⁵ Zie artikel 13.2.2 van de WAD-code.

²⁶ Zie ook S. Zijlstra, 'De negatieve lijst bij de Awb: het rariteitenkabinet van het bestuursprocesrecht', in: Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2015, afl. 8, p. 251; en R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid (Handboeken staats- en bestuursrecht)', Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 262.

²⁷ Voorgesteld artikel 14.

²⁸ Zie ook S.E. Zijlstra (red.), 'Bestuurlijk organisatierecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)', Deventer: Wolters Kluwer 2019, paragraaf 12.1.

²⁹ Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 83. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78 (bijlage), punt 3.2 en 4.3.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 6, 'Rechtvaardiging oprichting nieuwe publiekrechtelijke zbo'.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6, 'Rechtvaardiging oprichting nieuwe publiekrechtelijke zbo'.



gen van de Beoordelingscommissie dopingzaken teveel invloed hebben op de belangen van de sporters. De toelichting verwijst hierbij ook naar de reden om de Dopingautoriteit in te stellen als zbo: daar bestond om dezelfde redenen de noodzaak om een grondslag voor de gegevensverwerking te creëren.

In haar advies over de Wuab merkte de Afdeling op dat er andere grondslagen voor gegevensverwerking bestaan dan toestemming of de uitoefening van een publiekrechtelijke taak.³² Zo mogen persoonsgegevens ook worden verwerkt indien dit noodzakelijk is ter behartiging van een gerechtvaardigd belang.³³ De toelichting noemt deze grondslag niet. Zonder nadere motivering is het de Afdeling niet duidelijk waarom de regering de uitoefening van een publiekrechtelijke taak als enig mogelijke grondslag voor gegevensverwerking ziet.

c. Conclusie

Indien de regering ervoor zou blijven kiezen om een zbo in te stellen ondanks de eerder genoemde bezwaren van de Afdeling tegen dit wetsvoorstel als zodanig (zie punt 3), adviseert de Afdeling om de noodzaak hiervan in de toelichting grondig en expliciet af te wegen. Deze afweging dient alsnog te worden voorzien van een dragende motivering. In dat kader zou dan ook nader moeten worden ingegaan op de argumenten voor en tegen alternatieve arrangementen, als eerder onder punt 3 genoemd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

³² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 mei 2016 (W13.15.0408/III).

³³ Zie artikel 6, eerste lid, sub f van de Algemene Verordening Gegevensverwerking.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet uitvoering antidopingbeleid ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo, Wij in overweging genomen hebben, dat het mede gelet op de Wereld Anti-Doping Code en internationale standaarden met spoed gewenst is een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen dat belast is met de beoordeling van beslissingen die op grond van de Wereld Anti-Doping Code of internationale standaarden appellabel zijn en genomen worden door de Dopingautoriteit, zodat geborgd is dat die beoordeling plaatsvindt door een operationeel en institutioneel onafhankelijke commissie;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Wet uitvoering antidopingbeleid** wordt als volgt gewijzigd:

A

Voor artikel 1 wordt toegevoegd: *'Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen'*.

B

In artikel 1 worden in de alfabetische rangschikking de volgende onderdelen ingevoegd:

- *Beoordelingscommissie dopingzaken*: de Beoordelingscommissie dopingzaken, genoemd in artikel 14, eerste lid;
- *internationale standaarden*: internationale standaarden voor technische en operationele aspecten van het anti-dopingbeleid, met inbegrip van bijbehorende technische documenten, die door het Wereld Anti-Doping Agentschap worden vastgesteld op grond van de Wereld Anti-Doping Code en op de website van het Wereld Anti-Doping Agentschap worden gepubliceerd;
- *partijen*:
 - 1°. de indiener van een verzoek als bedoeld in artikel 15, tweede lid;
 - 2°. de Dopingautoriteit;
 - 3°. in voorkomend geval, degene op wie de beslissing betrekking heeft.

C

Na artikel 3 wordt een hoofdstukopschrift ingevoegd luidende: *'Hoofdstuk 2. De Dopingautoriteit'*.

D

In artikel 5, tweede lid, wordt na 'de Wereld Anti-Doping Code' ingevoegd 'en internationale standaarden'.

E

Artikel 6, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b komt te luiden:

- b. het samenstellen van de topsportgroep.

2. Onder vervanging van ';' en ' aan het slot van onderdeel e door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door ';' en ', wordt een onderdeel toegevoegd luidende:

- g. het nemen van andere beslissingen.

Onder vernummering van de artikel 13a tot artikel 37, artikel 15 tot artikel 39 en artikel 16 tot artikel 40, komt artikel 14 te vervallen en wordt na artikel 13 een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 3. De Beoordelingscommissie dopingzaken

Afdeling 3.1. Algemene bepalingen

Artikel 14. Instelling Beoordelingscommissie dopingzaken

1. Er is een Beoordelingscommissie dopingzaken.
2. De Beoordelingscommissie dopingzaken heeft haar zetel in een door Onze Minister te bepalen gemeente.

Artikel 15. Taken

1. De Beoordelingscommissie dopingzaken is belast met het op verzoek beoordelen van beslissingen van de Dopingautoriteit die genomen worden ter uitvoering van artikel 5, eerste lid, onder a, b of c voor zover ingevolge de Wereld Anti-Doping Code of internationale standaarden die beslissingen appellabel zijn, tenzij ingevolge de Wereld Anti-Doping Code of internationale standaarden het Hof van Arbitrage voor Sport:
 - 1°. exclusief bevoegd is om te oordelen over de beslissing, of
 - 2°. niet exclusief bevoegd is, maar de beslissing voorligt bij het Hof van Arbitrage voor Sport.
2. Een verzoek als bedoeld in het eerste lid kan worden ingediend door een natuurlijk persoon of rechtspersoon die ingevolge de Wereld Anti-Doping Code of internationale standaarden daartoe bevoegd is.
3. Bij de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, kunnen persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid, andere bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, worden verwerkt.
4. De Beoordelingscommissie dopingzaken is ter uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, ook bevoegd tot het verstrekken van gegevens en persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard, aan derden, als dit noodzakelijk is met het oog op het uitvoeren van een wettelijke plicht of van een plicht op grond van de Wereld Anti-Doping Code of internationale standaarden.
5. De Beoordelingscommissie dopingzaken neemt bij de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, in ieder geval de Wereld Anti-Doping Code en internationale standaarden in acht.
6. Ter uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, maakt de Beoordelingscommissie dopingzaken gebruik van een panel van experts als bedoeld in artikel 17, niet zijnde leden als bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Artikel 16. Inrichting en benoeming leden en secretaris

1. De Beoordelingscommissie dopingzaken bestaat uit één lid, de voorzitter.
2. De voorzitter wordt benoemd voor een periode van ten minste 2 jaar en voor maximaal 7 jaar. De benoeming kan na de maximale termijn steeds voor de duur van een jaar worden verlengd.
3. Van het lidmaatschap van de Beoordelingscommissie dopingzaken zijn uitgesloten personen die lid zijn van of werkzaam zijn bij de Dopingautoriteit.
4. De Beoordelingscommissie dopingzaken heeft een secretaris.

Artikel 17. Panel van experts dat ingezet wordt voor het uitvoeren van de taak

1. Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de personen die onderdeel zijn van een panel van experts en ingezet worden voor het uitvoeren van de taak, bedoeld in artikel 15, eerste lid.
2. Personen als bedoeld in het eerste lid worden benoemd voor een periode van ten minste 2 jaar.

3. Schorsing en ontslag van personen als bedoeld in het eerste lid vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.
4. Personen als bedoeld in het eerste lid kunnen niet tevens een aan Onze Minister ondergeschikte ambtenaar zijn of werkzaam zijn bij de Dopingautoriteit.
5. Personen als bedoeld in het eerste lid vervullen geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van de taak of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
6. Wanneer een persoon als bedoeld in het eerste lid ingezet wordt om een specifiek verzoek te behandelen, wordt een lijst met nevenactiviteiten anders dan uit hoofde van de taak van die persoon beschikbaar gesteld aan de partijen en Onze Minister.

Artikel 18. Vergoeding

1. De Beoordelingscommissie dopingzaken kan een vergoeding toekennen aan de personen die onderdeel zijn van het panel van experts, bedoeld in artikel 17, en ingezet worden voor het uitvoeren van de taak, bedoeld in artikel 15, eerste lid.
2. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, kan in ieder geval zien op reis- en verblijfkosten.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden vastgesteld met betrekking tot de vergoeding, bedoeld in het eerste lid.

Afdeling 3.2. Regels over het verzoek

Artikel 19. Vereisten aan verzoek

1. Het verzoek wordt ondertekend en bevat ten minste:
 - a. de naam en het adres van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van de beslissing waartegen het verzoek is gericht;
 - d. de gronden van de grieven.
2. Het verzoek kan niet-ontvankelijk worden verklaard, als niet is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid, of aan vereisten die volgen uit de Wereld Anti-Doping Code, de internationale standaarden, of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het verzoek, mits de indiener van het verzoek de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.
3. Het verzoek wordt ook niet-ontvankelijk verklaard als de indiener van het verzoek tegen de betreffende beslissing al eerder een verzoek heeft ingediend of als, in voorkomend geval, op het moment dat de beslissing werd genomen er geen sprake was van een binding aan een dopingreglement.

Artikel 20. Termijnen verzoek

1. De termijn voor het indienen van een verzoek bedraagt drie weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop de beslissing is verzonden.
2. In afwijking van het eerste lid, als de indiener van het verzoek het Wereld Anti-Doping Agentschap is, gelden voor het Wereld Anti-Doping Agentschap voor de aanvang van de termijn voor het indienen van een verzoek, de termijnen bedoeld in de Wereld Anti-Doping Code.
3. Een verzoek is tijdig ingediend als het voor het einde van de termijn is ontvangen.
4. Bij verzending per post is een verzoek tijdig ingediend als het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.

Artikel 21. Indienen verzoek bij niet (tijdig) nemen beslissing

1. Een verzoek dat betrekking heeft op het niet tijdig nemen van een beslissing door de Dopingautoriteit, kan worden ingediend zodra:
 - a. de Dopingautoriteit in gebreke is tijdig een beslissing te nemen; en
 - b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop indiener de Dopingautoriteit schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.
2. Als redelijkerwijs niet van de indiener kan worden gevergd dat hij de Dopingautoriteit in gebreke stelt, kan het verzoek worden ingediend zodra de Dopingautoriteit in gebreke is tijdig een beslissing te nemen.
3. Het verzoek is niet-ontvankelijk als het verzoek onredelijk laat is ingediend.
4. In afwijking van het eerste en tweede lid, als de indiener van het verzoek het Wereld Anti-Doping Agentschap is, geldt voor het Wereld Anti-Doping Agentschap de termijn, bedoeld in de Wereld Anti-Doping Code.

Artikel 22. Bevestiging ontvangst verzoek

De Beoordelingscommissie dopingzaken bevestigt de ontvangst van een verzoek en geeft zo spoedig mogelijk kennis van het verzoek aan de Dopingautoriteit.

Artikel 23. Verzoek mede betrekking op ingetrokken, gewijzigde of vervangen beslissing

1. Het verzoek heeft van rechtswege mede betrekking op een beslissing van de Dopingautoriteit tot intrekking, wijziging of vervanging van de bestreden beslissing, tenzij de partijen daarbij onvoldoende belang hebben.
2. Het eerste lid geldt ook als het verzoek is gedaan nadat de Dopingautoriteit de bestreden beslissing heeft ingetrokken, gewijzigd of vervangen.
3. De Dopingautoriteit stelt de gewijzigde of vervangen beslissing onverwijld ter beschikking aan de Beoordelingscommissie dopingzaken.
4. Intrekking, wijziging of vervanging van de bestreden beslissing staat niet in de weg aan vernietiging van die beslissing als de indiener van het verzoek daarbij belang heeft.

Artikel 24. Schorsende werking verzoek

Het verzoek schorst niet de werking van de beslissing waartegen het is gericht, tenzij de Beoordelingscommissie dopingzaken anders bepaalt.

Artikel 25. Intrekken verzoek

Het verzoek kan worden ingetrokken, waaronder ook mondeling tijdens het horen.

Afdeling 3.3. Regels over het horen

Artikel 26. Horen

1. Voordat de Beoordelingscommissie dopingzaken op het verzoek beslist, stelt het de partijen in de gelegenheid te worden gehoord en stelt de Beoordelingscommissie dopingzaken in ieder geval de indiener van het verzoek en de Dopingautoriteit op de hoogte.
2. Het horen geschiedt door de personen die onderdeel zijn van het panel van experts, bedoeld in artikel 17, en ingezet worden voor het uitvoeren van de taak, bedoeld in artikel 15, eerste lid.
3. Op verzoek van een der partijen kunnen door hem meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord.
4. De Beoordelingscommissie dopingzaken kan personen, anders dan partijen en de personen bedoeld in het derde lid, in de gelegenheid stellen om te worden gehoord.

Artikel 27. Afzien van horen

Van het horen van een der partijen kan worden afgezien als:

- a. het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk is;
- b. het verzoek kennelijk ongegrond is;
- c. een der partijen heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord,
- d. een der partijen niet binnen een door de Beoordelingscommissie dopingzaken gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord.

Artikel 28. Ter beschikking stellen stukken

1. De Beoordelingscommissie dopingzaken stelt het verzoek en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken ter beschikking aan de partijen.
2. De Beoordelingscommissie dopingzaken kan, al dan niet op verzoek van een der partijen, toepassing van het eerste lid achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van de toepassing van deze bepaling wordt mededeling gedaan.
3. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet open overheid de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen.
4. Als een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een der partijen, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat hetzij arts is.

Artikel 29. Openbaarheid horen

1. De Beoordelingscommissie dopingzaken beslist of het horen in het openbaar plaatsvindt.
2. Partijen en personen als bedoeld in artikel 26, vierde lid, worden in elkaars aanwezigheid gehoord.
3. Ambtshalve of op aanvraag kunnen partijen en personen als bedoeld in artikel 26, vierde lid, afzonderlijk worden gehoord, als aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling zal belemmeren of dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden.
4. Wanneer partijen en personen als bedoeld in artikel 26, vierde lid, afzonderlijk zijn gehoord, worden partijen op de hoogte gesteld van het verhandelde tijdens het horen buiten zijn aanwezigheid.
5. De Beoordelingscommissie dopingzaken kan, al dan niet op verzoek van een der partijen, toepassing van het derde lid achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Artikel 28, tweede lid, tweede volzin, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 30. Verslag horen

Van het horen wordt een verslag gemaakt.

Artikel 31. Mededeling en horen na het horen

Wanneer na het horen aan de Beoordelingscommissie dopingzaken feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het verzoek te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, wordt dit aan partijen meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord.

Afdeling 3.4 Regels over de beoordeling door en beslissing van de Beoordelingscommissie dopingzaken

Artikel 32. Toetsingskader

Als het verzoek ontvankelijk is, toetst de Beoordelingscommissie dopingzaken de bestreden beslissing waarop het verzoek ziet ten behoeve van de beoordeling in ieder geval aan:

- a. de Wereld Anti-Doping Code en internationale standaarden;

- b. het bepaalde bij of krachtens deze of bij of krachtens enig andere wet gesteld vereiste;
- c. het van toepassing zijndedopingreglement.

Artikel 33. Beslissing Beoordelingscommissie dopingzaken

1. Voor zover de Beoordelingscommissie dopingzaken het verzoek ontvankelijk en gegrond acht, vernietigt de Beoordelingscommissie dopingzaken de bestreden beslissing en neemt zij voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuwe beslissing.
2. De beslissing van de Beoordelingscommissie dopingzaken berust op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, als ingevolge artikel 27 van het horen is afgezien, ook aangegeven op welke grond dat is geschied.

Artikel 34. Termijnen beslissing Beoordelingscommissie dopingzaken

1. De Beoordelingscommissie dopingzaken beslist binnen zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het verzoek is verstreken.
2. De termijn wordt opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 19, tweede lid, te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
3. De Beoordelingscommissie dopingzaken kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verlagen.
4. Verder uitstel is mogelijk voor zover:
 - a. alle partijen daarmee instemmen,
 - b. de indiener van het verzoek daarmee instemt en andere partijen daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad; of
 - c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.
5. Als toepassing is gegeven aan het tweede, derde of vierde lid, doet de Beoordelingscommissie dopingzaken hiervan schriftelijk mededeling aan partijen.

Afdeling 3.5. Overige procedurele regels

Artikel 35. Verplichting Dopingautoriteit bij verzoek over (niet) nemen beslissing

1. Als het verzoek zich richt tegen het niet tijdig nemen van een beslissing door de Dopingautoriteit, blijft de Dopingautoriteit verplicht die beslissing of dit besluit te nemen, tenzij de partijen daarbij als gevolg van de beslissing van de Beoordelingscommissie dopingzaken geen belang meer hebben.
2. De Dopingautoriteit stelt een beslissing als bedoeld in het eerste lid onverwijld ter beschikking aan de Beoordelingscommissie dopingzaken.
3. Het verzoek tegen het niet tijdig nemen van een beslissing heeft mede betrekking op de alsnog genomen beslissing, tenzij die geheel aan het verzoek tegemoetkomt.
4. Het verzoek tegen het niet tijdig nemen van een beslissing kan alsnog gegrond worden verklaard, als de indiener van het verzoek daarbij belang heeft.

Artikel 36. Kosten

1. Voor de behandeling van het verzoek is geen recht verschuldigd.
2. De kosten, die de partijen in verband met de behandeling van het verzoek redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door de Beoordelingscommissie dopingzaken uitsluitend vergoed op aanvraag van een der partijen voorzover de bestreden beslissing wordt herroepen wegens aan de Dopingautoriteit te wijten onrechtmatigheid.
3. De aanvraag als bedoeld in het tweede lid wordt gedaan voordat de Beoordelingscommissie dopingzaken op het verzoek heeft beslist. De Beoordelingscommissie dopingzaken beslist op de aanvraag bij de beslissing op het verzoek.
4. De vergoeding kan uitsluitend betrekking hebben op:

- a. kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - b. kosten van een getuige of deskundige die door een der partijen is meegebracht of opgeroepen, dan wel van een deskundige die aan een partij verslag heeft uitgebracht;
 - c. kosten van een tolk die door een partij is meegebracht of opgeroepen;
 - d. reis- en verblijfkosten van een partij;
 - e. verletkosten van een partij;
 - f. kosten van uittreksels uit de openbare registers en internationale telefoongesprekken;
 - g. kosten van het als gemachtigde optreden van een arts in zaken waarin enig wettelijk voorschrift verplicht tot tussenkomst van een gemachtigde die arts is.
5. Het bedrag van de kosten wordt bij de beslissing op het verzoek vastgesteld overeenkomstig het op grond van artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht bij algemene maatregel van bestuur bepaalde.
6. Als aan de partij in verband met het verzoek een toevoeging is verleend op grond van de Wet op de rechtsbijstand, betaalt de Beoordelingscommissie dopingzaken de toe te kennen vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstandverlener stelt de partijen zoveel mogelijk schadeloos voor de door deze voldane eigen bijdrage. De rechtsbijstandverlener doet aan de Raad voor rechtsbijstand opgave van een kostenvergoeding door de Beoordelingscommissie dopingzaken.

G

Voor artikel 37 (nieuw) wordt een hoofdstukopschrift ingevoegd luidende: *‘Hoofdstuk 4. Slotbepalingen’*.

H

Na artikel 37 (nieuw) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 38. Overgangsrecht

Na inwerkingtreding van artikel I van de Wet van xxxxx tot wijziging van de Wet uitvoering antidopingbeleid houdende instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken (Stb. xxxx, xxx), worden de bij de Bezwaarcommissie nationaal Dopingreglement lopende procedures tegen beslissingen van de Dopingautoriteit, bedoeld in het Reglement bezwaarcommissie nationaal dopingreglement van 1 november 2021, overgedragen aan de Beoordelingscommissie dopingzaken. De Beoordelingscommissie dopingzaken beoordeelt en verricht de afhandeling van deze procedures in overeenstemming met het bepaalde in deze wet, zoals die luidt na inwerkingtreding van dat artikel.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

1.1 Aanleiding

In Nederland is het antidopingbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), de Dopingautoriteit, NOC*NSF en de sportbonden. Het antidopingbeleid is sterk internationaal georiënteerd. De Wereld Anti-Doping Code (hierna: WAD-code) is voor het antidopingbeleid bepalend en wordt periodiek herzien naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen en inzichten. De uitvoering van dat antidopingbeleid in Nederland moet daarom worden gezien in het licht van de WAD-code. De Wet uitvoering antidopingbeleid (hierna: Wuab) belegt verschillende taken ter bestrijding van doping bij de Dopingautoriteit. De Dopingautoriteit is in Nederland de antidopingorganisatie als bedoeld in de WAD-code die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast.

Op 1 januari 2021 is een herziene versie van de WAD-code in werking getreden.¹ Deze is, gezamenlijk met de bij de WAD-code behorende internationale standaarden, in de Nederlandse sport geïmplementeerd. Het Wereld Anti-Doping Agentschap (hierna: WADA) is naar aanleiding van de toetsing van het Nationaal Dopingreglement (hierna: NDR) tot het oordeel gekomen dat de Nederlandse situatie op één punt niet volledig voldoet aan de herziene WAD-code. Dit punt betreft de uitvoering van de eis uit de WAD-code en de daaronder hangende *International Standard for Results Management* (hierna: ISRM) dat beslissingen waarvan de WAD-code bepaalt dat ze appellabel zijn, beoordeeld moeten worden door een commissie die institutioneel en operationeel onafhankelijk is van de antidopingorganisatie die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast. Een aantal van deze beslissingen is bij de Dopingautoriteit belegd. De Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement (hierna: BND) beoordeelt deze beslissingen van de Dopingautoriteit. Recent is gebleken dat WADA van oordeel is dat de BND niet institutioneel onafhankelijk is in de zin van de WAD-code, omdat zij onderdeel is van en ingesteld is door de Dopingautoriteit.

Op 14 september 2021 heeft de Executive Committee (het dagelijks bestuur) van WADA besloten dat als voornoemde non-conformiteit met de WAD-code niet voor 14 januari 2022 is weggenomen, automatisch een formele kennisgeving van WADA volgt, met daarin de stelling dat de Dopingautoriteit niet volledig voldoet aan de WAD-code en dat sancties in het vooruitzicht worden gesteld. De in het vooruitzicht gestelde sancties zouden onder meer kunnen betekenen dat geen vertegenwoordigers van de Dopingautoriteit meer in commissies van WADA mogen zitten, dat Nederland geen continentale, regionale of wereldkampioenschappen mag organiseren, dat Nederlandse sporters niet onder Nederlandse vlag aan deze evenementen mogen deelnemen en dat de Nederlandse vlag bij deze evenementen niet wordt getoond (bijvoorbeeld bij prijsuitreikingen en ceremoniën) totdat voornoemde non-conformiteit is weggenomen. Dergelijke sancties zouden in werking treden wanneer de constatering van non-compliance niet wordt betwist bij het Hof van Arbitrage voor Sport (Court of Arbitration for Sport, hierna: CAS), of wanneer na een procedure bij het CAS, het CAS de door WADA voorgestelde sancties bevestigt.

Na het besluit van de Executive Committee van WADA heeft tussen het Ministerie van VWS, de Dopingautoriteit en WADA overleg plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat met WADA een interim-oplossing is gevonden die tot gevolg heeft dat WADA niet langer op 14 januari 2022 automatisch het zogenaamde 'non-compliance' traject start (inhoudende de kennisgeving inzake non-compliance en de aankondiging van sancties). WADA heeft daarbij aangegeven dat de oplossing slechts een tijdelijke is, en dat het alsnog noodzakelijk is om op een toekomstbestendige manier aan de WAD-code te voldoen. Dit is reden om onderhavig wetsvoorstel zo snel mogelijk in procedure te brengen. Over dit wetsvoorstel is de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brieven van 27 augustus 2021² en 1 oktober 2021³ geïnformeerd.

1.2 Doel

Voorkomen moet worden dat sporters en de Nederlandse sport geconfronteerd worden met de sancties die door WADA in het vooruitzicht zijn gesteld. Met het oog op de impact van de aangekondigde sancties wordt het noodzakelijk geacht zo snel mogelijk te voorzien in een oplossing voor het

¹ Stcrt. 2020, 58986.

² Kamerstukken II 2021/22, 30 234, nr. 274.

³ Kamerstukken II 2021/22, 30 324, nr. 287.

aspect waarvan WADA heeft geoordeeld dat het niet voldoet aan de WAD-code. Dit wetsvoorstel heeft daarom als doel zo spoedig mogelijk te voldoen aan de eerdergenoemde eis uit de WAD-code houdende dat beslissingen waarvan de WAD-code bepaalt dat ze appellabel zijn, beoordeeld moeten worden door een commissie die operationeel en institutioneel onafhankelijk is van de Dopingautoriteit.

2. Inhoud wetsvoorstel

2.1 Achtergrond en instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken

De Dopingautoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) en valt onder de Algemene wet bestuursrecht en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's). De Dopingautoriteit heeft tot taak doping in de sport te bestrijden en het dopingcontroleproces uit te voeren. De Dopingautoriteit neemt in dat kader beslissingen die – als bijvoorbeeld de desbetreffende sporter het niet met de beslissing eens is – op dit moment worden behandeld door de BND. Om te kunnen voldoen aan de in de WAD-code gestelde eis dat de BND onafhankelijk moet zijn van de Dopingautoriteit, voorziet dit wetsvoorstel in de instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken (hierna ook wel: Beoordelingscommissie) als nieuw, van de Dopingautoriteit onafhankelijk publiekrechtelijk zbo, dat belast wordt met de taak om beslissingen die ingevolge de WAD-code appellabel zijn en genomen worden door de Dopingautoriteit op verzoek te beoordelen.

2.2 Het privaatrechtelijke karakter van beslissingen van de Dopingautoriteit

Naast het instellen van de Beoordelingscommissie dopingzaken wordt met dit wetsvoorstel duidelijkheid gegeven over de vraag of beslissingen die de Dopingautoriteit neemt, besluiten zijn als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waartegen bezwaar en beroep als bedoeld in die wet openstaat. Hierover bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wuab op 1 januari 2019 enige onduidelijkheid ten aanzien van de op dit moment ter uitvoering van de WAD-code genomen beslissingen.

In de huidige Wuab wordt ervan uitgegaan dat de Dopingautoriteit als zbo ter uitvoering van haar publiekrechtelijke taken als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab⁴ besluiten in de zin van de Awb neemt. Dit blijkt onder meer uit artikel 6, eerste lid, onder b, van de Wuab, waaruit volgt dat beslissingen over de samenstelling van de topsportgroep als besluiten worden gezien en de memorie van toelichting bij de Wuab.⁵ De aan de Wuab ten grondslag liggende keuzes, zijn gemaakt in de veronderstelling dat de WADA de gekozen systematiek (waarbij de Dopingautoriteit als zbo besluiten neemt waartegen bij de Dopingautoriteit – door tussenkomst van de BND – bezwaar kan worden gemaakt) acceptabel vond. Na nadere analyse is echter gebleken dat de beslissingen die de Dopingautoriteit neemt ter uitvoering van haar taken als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab, geen Awb-besluiten zijn. De rechtsgevolgen van beslissingen van de Dopingautoriteit zijn namelijk niet van publiekrechtelijke aard, zoals artikel 1:3, eerste lid, Awb, bepaalt, maar privaatrechtelijk, omdat de binding aan de beslissingen van de Dopingautoriteit hoofdzakelijk via het verenigingsrecht, en in bepaalde gevallen, via het overeenkomstenrecht, plaatsvindt. De rechtsgevolgen van een beslissing van de Dopingautoriteit vloeien daardoor voort uit het verenigingsrecht respectievelijk het overeenkomstenrecht. Dit is te duiden aan de hand van een voorbeeld. Op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de Wuab, kan de Dopingautoriteit beslissingen nemen over de samenstelling van de topsportgroep. Nadat de Dopingautoriteit iemand toelaat tot deze groep, ontvangt de sporter een brief en dient de sporter bij de Dopingautoriteit locaties aan te leveren waar hij zich kan bevinden (hierna: whereabouts). Ook dient hij één uur per dag beschikbaar en vindbaar te zijn voor de Dopingautoriteit. Dat de sporter zich hieraan dient te houden, volgt uit verenigingsrechtelijke afspraken. Door lid te worden van een sportbond of een sportvereniging zijn de sporters op grond van hun lidmaatschap gebonden aan de toepasselijke dopingregels. Er zijn geen publiekrechtelijke bepalingen die sporters verplichten zich te houden aan dopingregels, zodat een beslissing van de Dopingautoriteit daaromtrent geen *publiekrechtelijk* rechtsgevolg heeft. Er staat derhalve geen bestuursrechtelijke rechtsgang open tegen dergelijke beslissingen.

De onjuiste aanname dat de Dopingautoriteit ter uitvoering van haar taken als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab, Awb-besluiten neemt en dus bezwaar en beroep openstond, heeft de afgelopen jaren voor verwarring gezorgd. De Dopingautoriteit heeft alles in het werk gesteld om deze verwarring weg te nemen en haar processen hierop ingericht. Dit heeft ertoe geleid dat bezwaar bij de Dopingautoriteit en bestuursrechtelijk beroep mogelijk was. Van de mogelijkheid om bezwaar in te dienen bij de Dopingautoriteit is drie keer gebruik gemaakt.

⁴ Het gaat hier om a) het bestrijden van doping in de sport, b) het uitvoeren van het dopingcontroleproces, en c) het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3, p. 9, 10, 12 en 13.

De nadere analyse dat beslissingen van de Dopingautoriteit ter uitvoering van haar taken als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab, geen Awb-besluiten inhouden, betekent dat desgewenst de privaatrechtelijke rechtsgang kan worden gevolgd, hetgeen ook al het geval was voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wuab op 1 januari 2019.

De Dopingautoriteit neemt ook beslissingen die niet appellabel zijn op grond van de WAD-code, maar waarvan wel werd aangenomen dat het besluiten waren. Voor deze beslissingen is het – net als voorheen – niet mogelijk direct tegen de beslissing in appel te gaan. Uiteraard kan de sporter wel altijd nog in beroep gaan bij de burgerlijke rechter als restrechter, en aanvullend geldt voor deze beslissingen dat het systeem van de WAD-code al voldoende voorziet in effectieve rechtsbescherming, omdat de concreet merkbare gevolgen van al deze beslissingen altijd appellabel zijn. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Beslissingen van de Dopingautoriteit over de samenstelling van de topsportgroep, zijn op grond van de WAD-code niet appellabel. Als een sporter in de topsportgroep is opgenomen, moet de sporter de whereabouts doorgeven aan de Dopingautoriteit. Doet een sporter dat niet of niet goed, dan doet de Dopingautoriteit hiervan een constatering in de vorm van een ‘strike’. Desgewenst kan de sporter een verzoek om herziening van deze constatering vragen bij de Dopingautoriteit.⁶ Doet een sporter het drie keer niet of niet goed, dan is er – na herziening – sprake van een ‘whereabouts-fout’. Met andere woorden: na drie strikes is er sprake van een ‘whereabouts-fout’. Dit is een dopingovertreding. Aan een dopingovertreding kunnen consequenties worden verbonden door de Dopingautoriteit. Een dergelijke beslissing is altijd appellabel op grond van de WAD-code.⁷ Een geschil hieromtrent kan de sporter op verzoek laten beoordelen door de Beoordelingscommissie dopingzaken. Dit betekent dat hoewel het niet mogelijk is direct in appel te gaan, tegen beslissingen inzake de samenstelling van de topsportgroep, een sporter die in de topsportgroep zit altijd rechtsbescherming heeft tegen de merkbare gevolgen. Hetzelfde geldt voor de andere beslissingen van de Dopingautoriteit die op grond van de WAD-code niet appellabel zijn.

2.3 Mede namens

Deze memorie van toelichting wordt mede opgesteld namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanwege diens rol als coördinerend bewindspersoon in het verzelfstandigingsbeleid en specifiek zijn bevoegdheden op grond van de Kaderwet zbo's.

3. Het huidige Nederlandse recht inzake antidoping

3.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid georganiseerde sport en overheid

Ten behoeve van een beter begrip van de hierboven kort aangeduide problemen, en de voorgestelde oplossingen in dit wetsvoorstel, wordt in dit hoofdstuk een korte schets gegeven van het huidige beleid en recht inzake antidoping.

Het antidopingbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel de georganiseerde sport als de overheid. De inhoudelijke antidopingregels zijn eigen regels van de sport, waar de sport zelf verantwoordelijk voor is. In beginsel is de sport ook zelf verantwoordelijk voor de handhaving van deze regels. Aangezien de verantwoordelijkheid primair gelegen is bij de georganiseerde sport, is het antidopingsysteem in Nederland in eerste instantie privaatrechtelijk georganiseerd, met name in het verenigingsrecht. Tegelijk faciliteert de overheid de sport in die verantwoordelijkheid waar dat nodig is, omdat de overheid het doel onderschrijft om dopinggebruik in de sport te bestrijden en daartoe ook twee internationale verdragen heeft ondertekend (zie hoofdstuk 4). Dat de overheid een eigen verantwoordelijkheid heeft, wordt bevestigd in de (reeds bestaande) positionering van de Dopingautoriteit als zbo in de Wuab. Dit maakt dat op de uitvoering van het antidopingbeleid ook het bestuursrecht van toepassing is (zie verder toegelicht in paragraaf 3.3.1).

3.2 Sportbonden – verenigingsrecht

De regels inzake doping staan in de dopingreglementen van de nationale sportbonden, nationale antidopingorganisaties en van internationale sportfederaties en -organisaties. In Nederland zijn de dopingreglementen van de sportbonden gebaseerd op het door de Dopingautoriteit opgestelde NDR, dat is gebaseerd op de WAD-code en als model dient voor het door de nationale bonden vast te stellen dopingreglement. Nationale sportbonden zijn vrijwel altijd verenigingen als bedoeld in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Op verenigingen zijn de regels, bedoeld in boek 2 van het BW, van toepassing.

⁶ Artikel B3.2, onder e, onder ii, van de ISRM.

⁷ Artikelen 2.4, in samenhang gelezen met artikel 13.2 van de WAD-Code.

In een groot aantal gevallen is een sporter lid van een sportbond. Door dit directe lidmaatschap bij de sportbond is de sporter rechtstreeks gebonden aan de statuten en reglementen die door de bond zijn vastgesteld, waaronder het dopingreglement en ook het tuchtreglement waarin de procedure voor de behandeling van (vermoedelijke) overtredingen (verder) is opgenomen.

Soms is de individuele sporter niet rechtstreeks lid van de nationale sportbond, maar alleen van zijn lokale vereniging. Deze lokale vereniging is op haar beurt lid van de nationale sportbond. Dit is het zogenaamde getrapte lidmaatschap. Daarmee is de sporter niet automatisch verenigingsrechtelijk gebonden aan de statuten en reglementen van de nationale sportbond.

Om de sporter toch te binden aan de dopingregels van de sportbond is in die gevallen een aanvullende regeling noodzakelijk. In de praktijk wordt hier op twee manieren invulling aangegeven:

1. De nationale sportbond legt bij of krachtens de statuten de verplichting op aan de bij de sportbond aangesloten verenigingen om in hun statuten een bepaling op te nemen dat de leden van de vereniging tevens gebonden zijn aan de statuten en reglementen van de nationale sportbond waarvan de vereniging lid is en ook aan de beslissingen van de organen en organisaties die op grond van deze statuten en reglementen de bevoegdheid hebben om beslissingen met rechtsgevolgen voor de leden te nemen (waaronder sancties die het lid kunnen worden opgelegd). Daarmee wordt het dopingreglement van de bond, en alle daaruit voortvloeiende verplichtingen, tevens verplichtingen die gelden voor het lid tegenover zijn vereniging en (indirect) tegenover de sportbond.
2. Met de sporter kan rechtstreeks een overeenkomst strekkende tot binding worden aangegaan (veelal door middel van een (wedstrijd-)licentie, topsportovereenkomst of aanstellingsovereenkomst). In de overeenkomst worden dan de dopingregels van toepassing verklaard.

De laatste aanpak is ook toe te passen als een sporter noch lid van een sportbond is, noch lid van een lokale sportvereniging of als de sportorganisatie een andere rechtsvorm heeft dan een vereniging, bijvoorbeeld een stichting. Deze aanpak wordt overigens ook toegepast indien een internationale federatie of sportorganisatie dopingregels vaststelt: sporters kunnen dan uitsluitend deelnemen aan evenementen of wedstrijden onder auspiciën van deze organisaties als zij zich via een overeenkomst met die organisaties binden aan deze regels.

Wanneer in strijd wordt gehandeld met de statuten of reglementen kan de vereniging corrigerend en bestraffend optreden. Dit geschiedt via het tuchtrecht, op dopinggebied via het dopingreglement. De vereniging kan de bevoegdheid om tuchtrechtelijke beslissingen te nemen delegeren. Zo hebben in Nederland veel sportbonden zich aangesloten bij de stichting Instituut Sportrechtspraak (hierna: ISR), dat dan uitvoering geeft aan het dopingreglement op het gebied van doping van aangesloten sportbonden.⁸ De tuchtcommissie van het ISR neemt dan namens de sportbond de tuchtrechtelijke beslissing.

Eventuele beroepen worden behandeld door de beroepscommissie van de sportbond of van het ISR, indien de sportbond is aangesloten bij het ISR. In bepaalde situaties volgt uit de WAD-code evenwel dat de betrokken sporter alleen beroep kan instellen bij het CAS (artikelen 4.4 en 13.2.1 van de WAD-code) (zie ook paragraaf 8.1.3 van deze toelichting).

Een beslissing om een lid te sanctioneren (van een tuchtcommissie of een commissie van beroep) kan op grond van de artikelen 2:8, 2:14 en 2:15 BW worden aangevochten bij de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter zal de tuchtrechtelijke beslissing evenwel slechts marginaal toetsen⁹, omdat de vereniging een zekere mate van beleidsvrijheid toekomt.¹⁰

Uit de WAD-code (die dus via het NDR doorwerkt in de dopingreglementen) volgt dat bepaalde organisaties na het nationale beroep ook hoger beroep bij het CAS in mogen stellen (artikel 13.2.3.2 van de WAD-code). WADA heeft, onder bepaalde omstandigheden, het recht direct bij het CAS beroep instellen, waarbij de nationale beroepsoptie wordt overgeslagen (artikel 13.1.3 van de WAD-code).

3.3 Dopingautoriteit – bestuursrecht, verenigingsrecht, overeenkomstenrecht

3.3.1 Dopingautoriteit – bestuursrecht

Op 1 januari 2019 trad de Wuab in werking. Bij die wet is de Dopingautoriteit ingesteld. Zoals gezegd

⁸ De tuchtcommissies fungeren als tuchtorgaan van de sportbond door middel van een statutaire regeling in combinatie met een door de sportbond met het ISR gesloten ledencontract als bedoeld in artikel 2:46 BW.

⁹ Zie ook S. Jellinghaus & G. Hahn, 'Capita sportrecht', Oud-Turnhout/s-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2018, p. 34; F.T. Verlaan & A. van de Beek, 'Het sanctioneren van de leden van sportverenigingen wegens een gedrag in de privésfeer: een brug te ver?', *Tijdschrift voor Sport en Recht* 2019 1/2; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, ECLI:NL:GHARL:2018:7755.

¹⁰ Hoge Raad 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9145.

is de Dopingautoriteit een zbo. Het gegeven dat de Dopingautoriteit een (orgaan is van) een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, brengt met zich dat zij een bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb. Op de Dopingautoriteit zijn publiekrechtelijke kaders van toepassing en de Dopingautoriteit moet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toepassen. Ondanks dat de dopinggerelateerde beslissingen die zij neemt geen Awb-besluiten zijn, kwalificeren sommige beslissingen van de Dopingautoriteit wel als Awb-besluiten. Gedacht kan worden aan beslissingen ter uitvoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Uitvoeringswet Algemene Verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) of naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in de Wet open overheid. Tegen deze besluiten staat ingevolge de Awb bezwaar bij de Dopingautoriteit – dat in de praktijk door de BND wordt behandeld¹¹ – en beroep bij de bestuursrechter open.¹²

3.3.2 Dopingautoriteit – verenigingsrecht

Beslissingen die de Dopingautoriteit neemt in het kader van de uitvoering van haar taken, werken door in het verenigingsrecht als de binding eraan wordt geregeld door in de statuten van een sportbond (bij direct lidmaatschap) een statutair beding inzake de Dopingautoriteit op te nemen. Meestal is dit in combinatie met een tussen de Dopingautoriteit en de sportbond te sluiten ledencontract als bedoeld in artikel 2:46 BW. Uit de statuten van de sportbond of sportvereniging blijkt in dat geval duidelijk om wat voor soort verplichtingen het gaat die de sportbond voor de sporter aangaat tegenover de Dopingautoriteit. De sporter is bij het sluiten van een ledencontract via de constructie van een statutair derdenbeding rechtstreeks gebonden aan de beslissingen van de Dopingautoriteit. De Dopingautoriteit kan in deze situatie als derde partij aanspraken op de sporter ontleen aan het derdenbeding en ook rechtstreeks van de sporter nakoming vorderen.

Bij indirect lidmaatschap kan de binding aan beslissingen van de Dopingautoriteit geregeld worden door dit rechtstreeks in een overeenkomst te bepalen of doordat de aangesloten verenigingen in hun statuten regelen dat zij en hun leden gebonden zijn aan beslissingen van de Dopingautoriteit. Dan zal er ook een ledencontract moeten worden afgesloten met die vereniging.

Wanneer de binding aan beslissingen van de Dopingautoriteit is geregeld, is sprake van een verenigingsrechtelijke beslissing waartegen verenigingsrechtelijk beroep open staat. Het verenigingsrechtelijke beroep tegen beslissingen van de Dopingautoriteit, wordt in de meeste gevallen behandeld door de BND.

Hetgeen in paragraaf 3.2 is toegelicht inzake direct en hoger beroep bij het CAS en toegang tot de burgerlijke rechter en marginale toetsing door die burgerlijke rechter is van overeenkomstige toepassing voor beslissingen van de Dopingautoriteit.

3.3.3 Dopingautoriteit – overeenkomstenrecht

Niet alle sporten zijn verenigingsrechtelijk georganiseerd. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld fitness en bepaalde organisaties die zich bezighouden met vechtsport of het organiseren van vechtsportevenementen. Voor die takken van sport kan de Dopingautoriteit op verzoek en gebaseerd op een overeenkomst, ook bijdragen aan de bestrijding van doping. De Dopingautoriteit kan dit doen binnen de taak, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, van de Wuab. Ook in dat kader kunnen beslissingen door de Dopingautoriteit worden genomen, waarbij de WAD-code dan door de Dopingautoriteit als uitgangspunt wordt gehanteerd. Binding van binnen die tak van sport uitkomende sporters van een dergelijke organisatie aan deze beslissingen wordt dan geregeld door middel van overeenkomsten tussen de sportaanbieder en de individuele sporter. In de overeenkomst wordt opgenomen waar men terecht kan als in strijd wordt gehandeld met de overeenkomst. Dit kan het ISR zijn en – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook – de Beoordelingscommissie.

4. Internationale context van het Nederlandse antidopingbeleid

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven, is de aanleiding voor dit wetsvoorstel gelegen in het oordeel van WADA dat de door de Dopingautoriteit ingestelde BND niet voldoet aan de eis in de WAD-code dat deze institutioneel onafhankelijk is van de antidopingorganisatie (in Nederland: de Dopingautoriteit) die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast (artikel 13.2.2 van de WAD-code en artikel 10.2 in samenhang met 8.8, onder a, van de ISRM).

Nederland is gehouden om (kort gezegd) de beginselen van de WAD-code in acht te nemen. Dit volgt

¹¹ Artikel 7.8 van het Reglement Bezwaarschriftenprocedure Dopingautoriteit.

¹² Dit is bevestigd in artikel 7, tweede lid, Reglement Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement

uit het Internationaal verdrag tegen doping in de sport (Trb. 2006, 194). Het verdrag, dat tot stand is gekomen in het kader van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), heeft tot doel het bevorderen van het voorkomen en bestrijden van doping in de sport, met het oog op de uitbanning ervan. Belangrijke verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag en relevant zijn voor dit wetsvoorstel zijn: het invoeren van passende maatregelen op nationaal en internationaal niveau die verenigbaar zijn met de beginselen van de WAD-code ter verwezenlijking van de doelstelling van het verdrag (artikel 3, eerste lid); het eerbiedigen van de beginselen van de WAD-code teneinde de implementatie van de bestrijding van doping in de sport op nationaal en internationaal niveau te coördineren (artikel 4, eerste lid); het invoeren van passende maatregelen, waaronder wetgeving, regelgeving, beleid of administratieve praktijken teneinde de in het verdrag vervatte verplichtingen te eerbiedigen (artikel 5); het bevorderen en vergemakkelijken van het uitvoeren van dopingcontroles door de sportorganisaties en antidopingorganisaties binnen hun jurisdictie op een wijze die verenigbaar is met de WAD-code (artikel 12, aanhef en onderdeel a).

Ook de Overeenkomst ter bestrijding van doping¹³, die door Nederland is ondertekend, kan hier worden genoemd. Deze Overeenkomst verwijst in de bijlage naar de WAD-code en weerspiegelt 'het streven naar de vermindering en uiteindelijke uitbanning van doping in de sport' (artikel 1). Daartoe heeft Nederland de verplichting om de beleidslijnen en maatregelen van hun overheidsdiensten en andere openbare organen die betrokken zijn bij de bestrijding van doping in de sport, te coördineren (artikel 3, eerste lid). Deze Overeenkomst verplicht Nederland ook om – wanneer daar aanleiding toe is – wetten, regeling of bestuurlijke maatregelen te treffen 'ter beperking van de beschikbaarheid alsmede het gebruik in de sport van verboden dopingmiddelen en dopingmethoden (...)' (artikel 4, eerste lid).

De WAD-code is in beginsel niet bindend voor staten. Wel zijn, zoals gezegd, via het Internationaal verdrag tegen doping in de sport, verdragspartijen gehouden om de beginselen van de WAD-code in acht te nemen. De WAD-code is wel bindend voor ondertekenaars van deze code. Ingevolge artikel 23.1.1 van de WAD-code zijn dat WADA, het Internationaal Olympisch Comité en nationale olympische comités, het Internationaal Paralympisch Comité en nationale paralympische comités, internationale federaties, organisatoren van grote sportevenementen en nationale antidopingorganisaties (in Nederland is dit de Dopingautoriteit). In Nederland hebben de Dopingautoriteit en NOC*NSF de WAD-code ondertekend. Deze partijen zijn ingevolge artikel 23.2 van de WAD-code gehouden uitvoering te geven aan de voor hen verplichte elementen uit de WAD-code; WADA houdt hierop toezicht.

De regering is van mening dat het voorliggende wetsvoorstel, waarmee voorzien wordt in de instelling van een institutioneel en operationeel onafhankelijke commissie, ondergebracht in een nieuw in te stellen zbo, dat beslissingen die de Dopingautoriteit neemt en op grond van de WAD-code appellabel zijn op verzoek beoordeelt, op een correcte wijze invulling geeft aan de WAD-code en past binnen de kaders van de hier genoemde internationale verdragen (zie verder ook hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting).

5. Rechtvaardiging overheidsinterventie

WADA beschouwt nationale antidopingorganisaties (in Nederland de Dopingautoriteit) als de partijen die de implementatie, uitvoering en naleving van de WAD-code in hun land moeten borgen. De in verband met de vermeende non-compliance met de WAD-code door WADA aangekondigde sancties raken echter niet enkel de Dopingautoriteit, maar ook Nederlandse sporters en de Nederlandse sport. Zo zou Nederland belangrijke sportevenementen, zoals Europese kampioenschappen en Wereldkampioenschappen niet meer mogen organiseren en mag de Nederlandse vlag bij deze sportevenementen niet meer worden getoond zolang de non-compliance voortduurt. Gezien deze gevolgen is de regering er alles aan gelegen de in het voorgaande beschreven problematiek zo spoedig mogelijk op te lossen om non-compliance te voorkomen.

Om een oplossing te vinden voor de problematiek die dit wetsvoorstel beoogt op te lossen, is ook een blik geworpen over de landgrenzen. Omdat elk land een op het eigen nationale rechtssysteem geënt antidopingsysteem heeft, bleek lastig aangesloten te kunnen worden bij de methoden die elders worden toegepast. Van belang zijnde factoren bij de oplossingsrichting zijn of de nationale antidopingorganisatie een publieke of een private status heeft, of de antidopingregels publiek of privaat zijn, en welke juridische context daar vervolgens bij van toepassing is. Zoals in hoofdstuk 2 en 3 is toegelicht geldt in Nederland dat de nationale antidopingorganisatie een bestuursorgaan is, terwijl de antidopingregels primair privaatrechtelijk zijn ingebed. Het Nederlandse systeem heeft dus zowel bestuursrechtelijke als verenigingsrechtelijke dimensies. Die situatie zien we in de ons omringende landen niet,

¹³ Totstandkoming: Trb. 1991, 8. Laatstelijk gewijzigd: Trb. 2021, 11.

waardoor er in deze landen geen bruikbare voorbeelden zijn gevonden voor oplossing van het probleem.

Overwogen is om de oplossing van het probleem (eventueel onder regie van het ministerie van VWS) bij de sportorganisaties te laten. Aangezien het echter niet een zuiver verenigingsrechtelijke situatie betreft – immers, de beslissingen worden door de Dopingautoriteit genomen ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak, waarbij de gevolgen zijn vervat in het privaatrecht – vloeien de antidoping-regels voort uit een samenloop tussen het bestuursrecht en privaatrecht. Inmenging van de overheid is daarom te rechtvaardigen. Bovendien zou het op deze manier oplossen van het probleem door de sportorganisaties – bijvoorbeeld door het aan alle betrokken sportorganisaties over te laten een partij aan te wijzen als commissie die de beoordeling van de beslissingen van de Dopingautoriteit dient te behandelen – door het grote aantal en de diversiteit van de actoren een complex afstemmingsproces vereisen, waarbij ook de organisatorische en financiële belasting van de aangewezen commissie meegewogen zou moeten worden. Dit zou ook betekenen dat alle statuten, reglementen en ledencontracten moeten worden gewijzigd, wat eveneens complex is. De sportorganisaties hebben aangegeven dit niet uitvoerbaar te achten. Dit zou betekenen dat de oplossing niet op korte termijn gerealiseerd kan worden, aangezien deze complexe processen ook tijdrovend zijn, wat ertoe kan leiden dat de sancties worden opgelegd, met alle gevolgen van dien. Bovendien is het, mede gezien het geringe aantal beroepszaken waar het in de praktijk om gaat, naar het oordeel van ondergetekenden niet proportioneel om van de sportorganisaties een dermate omvangrijke en complexe aanpassingsoperatie te vragen.

Verder is overheidsinterventie in voorliggend geval gerechtvaardigd, aangezien Nederland als verdragspartij van het Internationaal verdrag tegen doping in de sport gehouden is om de beginselen van de WAD-code in acht te nemen (zie hoofdstuk 4 van deze toelichting) en omdat de overheid naast een internationaalrechtelijk aanvaarde verantwoordelijkheid, ook beleidsmatig een rol heeft als facilitator van de sport om de antidopingregels uit te voeren.

Geconcludeerd moet daarom worden dat dit probleem niet (doelmatig) opgelost kan worden zonder bij wet een institutioneel en operationeel onafhankelijke commissie in te stellen die de wettelijke taak wordt opgelegd om de beslissingen van de Dopingautoriteit, voor zover die appellabel zijn ingevolge de WAD-code, te beoordelen.

6. Rechtvaardiging oprichting nieuwe publiekrechtelijke zbo

Ter uitoefening van de taken als bedoeld in artikel 5 van de Wuab, neemt de Dopingautoriteit beslissingen (zie hiervoor paragraaf 2.2 van deze toelichting). Het kan zijn dat bijvoorbeeld de sporter die het betreft, het niet eens is met deze beslissing. Naar het oordeel van WADA moet worden geborgd dat de beoordeling van een geschil over deze primaire beslissingen van de Dopingautoriteit – voor zover de WAD-code stelt dat ze appellabel zijn – institutioneel en onafhankelijk van de Dopingautoriteit geschiedt. Om hieraan tegemoet te komen is het van belang te bewerkstelligen dat het opkomen tegen primaire beslissingen niet meer bij de (BND als onderdeel van de) Dopingautoriteit als één en hetzelfde zbo geschiedt. Voorgesteld wordt daarom om een nieuw, van de Dopingautoriteit onafhankelijk, orgaan in het leven te roepen dat deze beoordeling uitvoert: de Beoordelingscommissie dopingzaken. Overwogen daarbij is om deze wettelijke taak toe te kennen aan een (al dan niet bestaande) rechtspersoon, niet zijnde een zbo. Denk hierbij aan stichtingen, verenigingen en bedrijven die een bepaalde wettelijke taak hebben opgedragen gekregen. Een privaatrechtelijk orgaan heeft echter om de volgende redenen niet de voorkeur boven een publiekrechtelijk bestuursorgaan.

Allereerst is niet zondermeer een bestaande rechtspersoon beschikbaar waarbij deze taak snel en logisch kan worden belegd (zie toelichting bij hoofdstuk 5). Daarbij speelt ook dat de inhoud van de taak waarmee de Beoordelingscommissie dopingzaken wordt belast, niet kan worden uitgevoerd zonder dat daar openbaar gezag vanuit gaat. Openbaar gezag komt enkel toe aan een zelfstandig bestuursorgaan en houdt in dat beschikt wordt over de publiekrechtelijke bevoegdheid om eenzijdig de rechtspositie te bepalen van andere rechtssubjecten. Met de wettelijke instelling van en taaktoedeling aan de Beoordelingscommissie dopingzaken in de Wuab om te oordelen over beslissingen van de Dopingautoriteit ter uitvoering van artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab, die appellabel zijn op grond van de WAD-code, is sprake van een bij publiekrecht (in de Wuab) gegeven bevoegdheid. Dit is noodzakelijk, omdat de beslissingen van de Dopingautoriteit waar de Beoordelingscommissie een oordeel over dient vellen, persoonsgegevens betreffen. Denk hierbij onder andere aan contactgegevens van de sporter, geslacht, de sport die wordt uitgeoefend, wedstrijdgegevens, medicijngebruik en medische diagnoses. De Beoordelingscommissie kan geen goed oordeel vellen en dus haar taak niet uitvoeren als zij deze gegevens (welke dit precies allemaal zijn wordt in paragraaf 8.5 nog uitvoeriger ingegaan), niet mag verwerken. De AVG vereist een publiekrechtelijke wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens, indien het verwerken van gegevens niet plaats vindt op grond van vrijelijk gegeven toestemming of een vrijelijk afgesloten overeenkomst.



Aangezien de beslissingen van de Dopingautoriteit en de Beoordelingscommissie dopingzaken invloed hebben op deelname van sporters aan sportwedstrijden en voor topsporters dus invloed hebben op de uitoefening van hun beroep, zijn de belangen voor de sporter groot. In zulke situaties kan geen sprake zijn van vrijelijk gegeven toestemming of een vrijelijk afgesloten overeenkomst. Dientengevolge is een wettelijke grondslag vereist.

Uit het voornoemde volgt dat de bevoegdheid die dit wetsvoorstel bij de Beoordelingscommissie dopingzaken belegt, van publiekrechtelijk aard moet zijn, net zoals dat het geval is voor de Dopingautoriteit. Hierbij dient voorts te worden betrokken dat het Nederlandse antidopingbeleid afhankelijk is van de WAD-code. De WAD-code wordt periodiek herzien. Het is daarom niet op voorhand geheel uit te sluiten dat in de toekomst beslissingen die de Dopingautoriteit neemt ter uitvoering van de taken als bedoeld in artikel 5 van de Wuab, als gevolg van wijzigingen in de WAD-code, alsnog het karakter van een Awb-besluit krijgen. Het nemen van Awb-besluiten gaat gepaard met het uitoefenen van openbaar gezag.

Een privaatrechtelijke rechtspersoon beschikt niet over openbaar gezag, tenzij dit bij wet wordt bepaald: de privaatrechtelijke rechtspersoon wordt dan voor zover het gaat om de wettelijk toebedeelde taak, met openbaar gezag bekleed en is daarmee een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb. De taak toekennen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon, niet zijnde een zbo, voorkomt de noodzaak van een wetswijziging daarom ook niet, omdat de taak alsnog bij wet dient te worden gegeven. Het instellen van een nieuw privaatrechtelijke rechtspersoon heeft daarom geen voordelen ten opzichte van het instellen van een nieuw zbo, terwijl het instellen van een zbo wel als voordeel heeft dat de regels uit de Kaderwet zbo's (zie verder paragraaf 10.1) van toepassing zijn en daarmee al veel waarborgen geregeld zijn.

Bij brief van 21 januari 2015 is een besliskader bij privatisering en verzelfstandiging aan de Eerste Kamer gezonden.¹⁴ Daarin wordt geschetst hoe de afwegingen die een rol spelen bij privatisering en verzelfstandiging in het beleidsproces worden verankerd. Hieronder valt ook de instelling van een zbo, waarin het nu voorliggende wetsvoorstel voorziet. Tegen die achtergrond wordt op enkele onderdelen uit het besliskader ingegaan.

Het publieke belang dat met dit wetsvoorstel gediend wordt, is – naast het voorkomen van sancties ten gevolge van de gestelde onjuiste uitvoering van de WAD-code – het beginsel van onafhankelijke en eerlijke rechtsbescherming. Als gevolg van de oprichting van de Beoordelingscommissie dopingzaken zal dit publieke belang, voor zover betrekking hebbend op bepaalde beslissingen van de Dopingautoriteit, worden behartigd door het nieuwe zbo. Een zbo wordt gedefinieerd als 'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een Minister' (artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet zbo's). De Kaderwet zbo's zal na de inwerkingtreding van het nu voorliggende wetsvoorstel van toepassing zijn op de Beoordelingscommissie dopingzaken. Op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Kaderwet zbo's, kan een zbo worden ingesteld indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Beslissingen van de Dopingautoriteit waarvan de WAD-code stelt dat ze appellabel zijn en die dus vervolgens beoordeeld moeten worden en waarvoor eventueel een vervangende beslissing moet worden genomen, zijn goeddeels zeer technisch van aard hetgeen de aanwezigheid van specifieke kennis vereist. Gedacht kan worden aan de eisen die volgen uit artikel 13.2.2 van de WAD-code en artikel 10.1 van de ISRM in samenhang met artikel 13 van de WAD-code. Het huidige wetsvoorstel voldoet dan ook aan de door de Kaderwet zbo's voorgeschreven grond voor de oprichting van een zbo.

Anders dan de Dopingautoriteit, heeft het nieuwe zbo geen eigen rechtspersoonlijkheid en maakt het als zodanig onderdeel uit van de rechtspersoon van de Staat der Nederlanden. Een eigen rechtspersoonlijkheid voor het nieuwe zbo is niet noodzakelijk, omdat de Beoordelingscommissie dopingzaken naar verwachting enkel rechtshandelingen zal uitvoeren die betrekking hebben op de eigen bedrijfsvoering. Duidelijkheidshalve wordt opgemerkt dat een eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig is voor een onafhankelijke uitoefening van het aan de Beoordelingscommissie dopingzaken toebedeeld openbare gezag. Bij zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid ligt de beheersverantwoordelijkheid voor de ondersteunende processen bij de vakminister, zonder dat dit het gezag van het zbo aantast.

De institutionele en operationele onafhankelijkheid van de Beoordelingscommissie dopingzaken laat onverlet dat de Minister van VWS toezicht houdt op de activiteiten van de commissie in overeenstemming met de daarvoor gebruikelijke kaders. Daarop wordt in hoofdstuk 12 van deze memorie ingegaan.

¹⁴ Kamerstukken I 2014/15, C, Y

7. Inrichting Beoordelingscommissie dopingzaken

7.1 Eén lid en een secretaris

Voorgesteld wordt dat het zbo Beoordelingscommissie dopingzaken één lid heeft (de eenhoofdigheid van het zbo), de voorzitter.

De overweging om de Beoordelingscommissie dopingzaken slechts één lid te laten hebben, is de volgende. De Beoordelingscommissie heeft een strikt geformuleerde, beperkte taak. Op dit moment is deze taak belegd bij de BND. De BND (met inbegrip van haar voorganger, de Beroepscommissie Naleving Dopingsancties) heeft de afgelopen drie jaren slechts drie zaken behandeld. Gezien het (uiterst) geringe aantal door de voorgangers van de Beoordelingscommissie behandelde zaken, ligt het in de rede te verwachten dat de Beoordelingscommissie jaarlijks weinig tot geen zaken zal hoeven te behandelen en dientengevolge geen activiteiten ontplooit. Concreet betekent dit dat de Beoordelingscommissie slechts in actie komt als een verzoek wordt ingediend. Tot die tijd leidt de Beoordelingscommissie als het ware een sluimerend bestaan. De feitelijke behandeling van een voorgelegd verzoek vindt plaats door personen die ingezet worden door de Beoordelingscommissie. Deze experts zijn afkomstig uit een groep van waaruit een panel kan worden samengesteld wanneer de Beoordelingscommissie een verzoek ontvangt. Het panel wordt in ondersteund door een secretaris. Gelet op het voornoemde is het onnodig om de Beoordelingscommissie meer dan één lid te laten hebben.

De Kaderwet zbo's en het voorliggende wetsvoorstel bieden voldoende waarborgen om te verzekeren dat het lid van de Beoordelingscommissie onafhankelijk is en dat de beslissingen van de Beoordelingscommissie van een goede kwaliteit zijn:

- De onafhankelijkheid van de voorzitter is geborgd doordat de voorzitter van de Beoordelingscommissie dopingzaken geen hiërarchische of ondergeschiktheidsrelatie heeft ten opzichte van de Minister of de Dopingautoriteit. De Kaderwet zbo's borgt bovendien de onafhankelijkheid van het personeel van de Beoordelingscommissie dopingzaken ten opzichte van de Minister.
- Er zijn in zowel de Kaderwet zbo's als in het wetsvoorstel bevoegdheden opgenomen die gericht zijn op het waarborgen van een goede oordeelsvorming. Gedacht kan worden aan de bevoegdheid van de Minister om de voorzitter te kunnen schorsen of ontslaan wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen (artikel 12 van de Kaderwet zbo's). Ook kan gedacht worden aan de maximale benoemingstermijn van de voorzitter (het voorgestelde artikel 16 van de Wuab (nieuw)). Voor een termijn van zeven jaar is gekozen, omdat dit aansluit bij de herzieningscyclus van de WAD-code. Daarna kan de benoeming steeds voor een jaar worden verlengd.
- De kwaliteit van oordeelsvorming wordt voorts geborgd door de controlebevoegdheid van de Minister op grond van de Kaderwet zbo's (zie hoofdstuk 12 van deze toelichting inzake toezicht). Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de verplichting om elke vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het nieuwe zbo te evalueren (artikel 39 van de Kaderwet zbo's).

De Beoordelingscommissie dopingzaken heeft, zoals gezegd, ook een secretaris. De secretaris zorgt onder meer voor de verslaglegging van hoorzittingen, de voorbereiding en opvolging van de acties en de noodzakelijke correspondentie met de procespartijen en dient als contactpersoon voor de Beoordelingscommissie. De secretaris is uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het zbo (artikel 16 van de Kaderwet zbo's). De secretaris zal gezien de verwachting dat de werkzaamheden beperkt zullen zijn, geen dienstbetrekking betreffen maar ingehuurd worden.

7.2 Personen die het verzoek inhoudelijk behandelen

De personen die zitting nemen in een panel wanneer de Beoordelingscommissie dopingzaken een verzoek ontvangt, en dus de beslissingen daadwerkelijk beoordelen, worden niet als lid van de Beoordelingscommissie dopingzaken benoemd. De voorzitter van de Beoordelingscommissie is ook geen onderdeel van het panel van experts. Dit zou namelijk gezien de eisen die de WAD-code stelt aan de organisatie van een panel die de beslissingen van de Dopingautoriteit beoordeelt (een *hearing panel* als omschreven in artikel 8.1 van de WAD-code), gecombineerd met feitelijke omstandigheden, niet werkbaar zijn. Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.2, van de ISRM vereist dat er een groep van personen moet worden benoemd die het verzoek behandelen en dat voor elke specifieke zaak uit die groep personen genomineerd worden voor de behandeling. De benoeming van deze personen moet gebaseerd zijn op anti-doping kennis en van de behandelaars van een zaak moet altijd één een juridische achtergrond hebben. Dergelijke expertise is niet breed belegd. Hoe meer van deze experts benoemd worden als lid van de Beoordelingscommissie dopingzaken, des te minder experts er in aanmerking komen om onderdeel te zijn van de groep waaruit een panel (*hearing panel*) kan worden samengesteld. Bovendien leidt het beperkte aantal verzoeken dat de Beoordelingscommissie naar verwachting zal ontvangen ertoe dat het niet gezien kan worden als een volledige functie. Dit betekent dat experts gevonden moeten worden die naast hun hoofdactiviteiten, vaak in hun vrije tijd,

een zaak willen behandelen. Deze vaak drukbezette personen hebben dan geen behoefte aan de rechten en plichten die voortvloeien uit het lidmaatschap van een zbo.

Om te voorkomen dat geen experts gevonden kunnen worden om de zaken te behandelen, is dus niet gekozen voor lidmaatschap van de Beoordelingscommissie dopingzaken. Dit betekent dat de bepalingen uit de Kaderwet zbo's inzake benoeming, schorsing en ontslag niet van toepassing is op deze personen. Ook betekent dit dat de artikelen uit de Kaderwet zbo's die de onafhankelijkheid van de leden borgen, op deze personen niet van toepassing zijn. De inhoud van de artikelen 9, 12 en 13 van de Kaderwet zbo's zijn met onderhavig wetsvoorstel evenwel van overeenkomstige toepassing verklaard (zie artikel 17, Wuab (nieuw)). Concreet betekent dit dat de Minister (net als het lid) de personen die de beslissingen beoordelen benoemt, schorst en ontslaat, dat de personen niet ondergeschikte ambtenaren kunnen zijn (en in aanvulling daarop) niet werkzaam mogen zijn bij de Dopingautoriteit) en er met het oog op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid een regeling getroffen is omtrent nevenactiviteiten.

8. Taak zbo

8.1 Reikwijdte taak

De Beoordelingscommissie dopingzaken heeft als taak het op verzoek beoordelen van beslissingen die de Dopingautoriteit neemt en ingevolge de WAD-code appellabel zijn, tenzij het CAS de enige bevoegde instantie is om te beoordelen over de beslissing, of, in het geval het CAS niet exclusief bevoegd is, de beslissing bij het CAS voorligt. De verwachting is dat de Beoordelingscommissie dopingzaken een zeer beperkt aantal zaken zal gaan behandelen. Deze verwachting volgt uit het feit dat de BND (en de voorloper daarvan) de afgelopen drie jaar drie zaken heeft behandeld. Hieronder wordt op de verschillende criteria van de reikwijdte ingegaan.

8.1.1. Verzoek

De Beoordelingscommissie dopingzaken beoordeelt de beslissingen alleen op verzoek. In de artikelen 4.4.2, 13.2.3.2 en 13.2.3.6 van de WAD-code en B.3.2 onder c van de ISRM is aangegeven wie mag verzoeken om een beoordeling van beslissingen die ingevolge de WAD-appellabel zijn.

Het gaat ingevolge de artikelen 4.4.2 en 13.2.3.2 van de WAD-code om:

- degene op wie de beslissing betrekking heeft;
- de Dopingautoriteit;
- de in het betreffende geval relevante internationale federatie;
- de nationale antidoping organisatie van het land waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, waar hij of zij woonachtig is of waar de betrokkene licentiehouder is;
- het Internationaal Olympisch Comité of het Internationaal Paralympisch Comité, indien van toepassing, als de beslissing een effect kan hebben op de Olympische Spelen of de Paralympische Spelen, waaronder beslissingen die van invloed (kunnen) zijn op de bevoegdheid tot deelname aan de Olympische Spelen of Paralympische Spelen; en
- WADA.

In afwijking van het bovenstaande, geldt ingevolge artikel 13.2.3.6 van de WAD-code, dat in het geval van voorlopige schorsing enkel degene op wie de schorsing betrekking heeft een verzoek kan indienen.

Ook in afwijking van het bovenstaande, geldt ingevolge B.3.2 onder c van de ISRM in samenhang met artikel 13 van de WAD-code, dat wanneer het gaat om het laten vervallen van een 'whereabouts-fout', enkel WADA, de internationale federatie of nationale antidoping organisatie en de antidopingorganisatie die de whereabouts-fout heeft vastgesteld een verzoek kunnen indienen.

8.1.2. Beslissingen die de Dopingautoriteit neemt en ingevolge de WAD-code en internationale standaarden appellabel zijn

De Beoordelingscommissie dopingzaken beoordeelt de beslissingen van de Dopingautoriteit waarvan de WAD-code of internationale standaarden aangeven dat ze appellabel zijn. Welke beslissingen dat zijn, staat in de artikelen 4.4.2 en 13.2, aanhef, van de WAD-code en artikel B.3.2 onder c van de ISRM in samenhang met artikel 13 van de WAD-code. Concreet gaat het om de volgende beslissingen:

TABEL 1 – Beslissingen die appellabel zijn op grond van de WAD-code en genomen kunnen worden door de Dopingautoriteit

Artikel	Beslissing die appellabel is op grond van de WAD-code en genomen kan worden door de Dopingautoriteit
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing dat een dopingovertreding is begaan
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing om aan het begaan van een dopingovertreding (geen) consequenties te verbinden
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing dat geen dopingovertreding is begaan
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing dat een tuchtrechtelijke procedure inzake een dopingovertreding om procedurele redenen (waaronder bijvoorbeeld verjaring) geen doorgang kan vinden
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing om inzake een belastend analysesresultaat of atypische bevinding geen aangifte te doen van een dopingovertreding, of een beslissing om na een onderzoek in overeenstemming met de ISRM geen aangifte te doen van een dopingovertreding
13.2, aanhef, WAD-code	Een sepot-beslissing
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing om een ordemaatregel op te leggen of op te heffen naar aanleiding van een voorlopige hoorzitting
13.2, aanhef, WAD-code	De beslissing dat een antidopingorganisatie niet voldoet aan artikel 7.4 van de WAD-code (inzake ordemaatregelen)
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing dat een antidopingorganisatie of sportbond niet de bevoegdheid heeft om uitspraak te doen inzake een mogelijke dopingovertreding of de bijbehorende consequenties
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing inzake het reduceren of opschorten van aan een sporter/persoon op te leggen of opgelegde sanctie, in verband met het door deze sporter/persoon verstrekken van belastende informatie over anderen, en het opheffen van de reductie of opschorting
13.2, aanhef, WAD-code	Het nalaten om artikel 7.1.4 en artikel 7.1.5 van de WAD-code na te leven (inzake resultaatmanagement)
13.2, aanhef, WAD-code	Het nalaten om artikel 10.8.1 van de WAD-code na te leven (inzake bekentenis na kennisgeving)
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing op grond van artikel 10.14.3 van de WAD-code (inzake het verbod op deelname tijdens een periode van uitsluiting en een ordemaatregel)
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing van een antidopingorganisatie (de Dopingautoriteit) om de beslissing van een andere Anti-Doping Organisatie niet conform artikel 15 van de WAD-code toe te passen
13.2, aanhef, WAD-code	Een beslissing op grond van artikel 27.3 van de WAD-code (inzake herziening)
4.4.2 WAD-code	Een beslissing houdende het niet verlenen van dispensatieverzoeken
B.3.2 onder c van de ISRM in samenhang met artikel 13, WAD-code	Een beslissing tot het laten vervallen van een 'whereabouts-fout'

De Beoordelingscommissie dopingzaken beoordeelt dus de beslissingen van de Dopingautoriteit waarvan de WAD-code of internationale standaarden aangeven dat ze appellabel zijn. Dit betekent dat de Beoordelingscommissie de volgende dopingzaken niet beoordeelt:

- besluiten als bedoeld in de Awb genomen door de Dopingautoriteit bijvoorbeeld naar aanleiding van een verzoek om inzage in door de Dopingautoriteit vastgelegde persoonsgegevens op grond van de AVG en de UAVG of naar aanleiding van een verzoek op openbaarmaking van informatie die in documenten van de Dopingautoriteit zijn vastgesteld als bedoeld in de Wet open overheid.
- beslissingen die de Dopingautoriteit ter uitvoering van de WAD-code neemt, maar ingevolge de WAD-code niet appellabel zijn (zie paragraaf 2.2 van deze toelichting), zoals de beslissing om een sporter toe te voegen aan of af laten vloeien uit de topsportgroep (Registered Testing Pool) (artikel 6, eerste lid, onder b, van de Wuab). De WAD-code staat beroep tegen dit soort beslissingen niet toe. Via het lidmaatschap van de vereniging of sportbond of via een overeenkomst (zoals een wedstrijdlicentie) kiest een sporter er vrijwillig voor zich aan deze regels te onderwerpen;
- beslissingen die ingevolge de WAD-code wel appellabel zijn, maar genomen worden door de sportbond. Voor deze beslissingen voorziet het verenigingsrecht zelf in rechtsbescherming bij een onafhankelijke commissie. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijzigingen aan te brengen in het reeds bestaande onderscheid tussen (de beoordeling van) beslissingen van de sportbond en beslissingen van de Dopingautoriteit; en
- beslissingen die ingevolge de WAD-code wel appellabel zijn, maar genomen worden door WADA of andere antidopingorganisaties. Deze organisaties voorzien in hun eigen regels in rechtsbeschermingsprocessen.

8.1.3. Uitzondering: CAS

Ingevolge de WAD-code geldt in een aantal gevallen dat het CAS de instantie is die bevoegd is om de beslissing van de Dopingautoriteit, voor zover appellabel op grond van de WAD-code, te beoordelen (zie artikel 13.2.1, in samenhang met de artikelen 13.2.3.1, 4.4.3 en 4.4.7 van de WAD-code). Dit is het geval wanneer het sporters van internationaal niveau betreft (volgens de regels van de betreffende internationale sportfederatie) of sprake is het begaan van een dopingovertreding in het kader van deelname aan een internationaal evenement. In die gevallen is de Beoordelingscommissie dopingzaken niet bevoegd om over de beslissing te beoordelen.



In bepaalde gevallen kan WADA op grond van de WAD-code ervoor kiezen direct naar het CAS te gaan, zonder de nationale beoordelingsprocedure te hebben benut. Het gaat dan om de situatie dat nog geen enkele andere gerechtigde partij de nationale beoordelingsprocedure is gestart (artikel 13.1.3 van de WAD-code) of als het gaat om het niet tijdig nemen van een beslissing door de nationale dopingorganisatie (artikel 13.3 van de WAD-code). In dit wetsvoorstel is dit geïmplementeerd door te regelen dat wanneer een beslissing voorligt bij het CAS, de Beoordelingscommissie niet bevoegd is. Het CAS kan de beoordeling van de beslissing terugverwijzen naar de Beoordelingscommissie. De beslissing wordt dan niet meer geacht voor te liggen bij het CAS. De Beoordelingscommissie is dan weer bevoegd.

8.2 Beoordelingskader

De Beoordelingscommissie dopingzaken beoordeelt op verzoek een beslissing van de Dopingautoriteit, indien dat verzoek ontvankelijk is.

Omwille van de rechtszekerheid moet voor de optimale benutting van de gang richting de Beoordelingscommissie dopingzaken duidelijk zijn hoe de beoordeling plaatsvindt. Dit toetsingskader wordt ingevolge dit wetsvoorstel vastgelegd in artikel 32 van de Wuab (nieuw).

De Beoordelingscommissie dopingzaken toetst de beslissing in ieder geval aan de WAD-code en internationale standaarden. In die documenten staan inhoudelijke en procesmatige criteria waaraan een beslissing van de Dopingautoriteit moet voldoen. Deze regels dient de Dopingautoriteit bij het nemen van op grond van de WAD-code appellabele beslissingen in acht te nemen, omdat de Dopingautoriteit gebonden is aan de WAD-code en internationale standaarden. Voor zover het gaat om een beslissing die de Dopingautoriteit heeft genomen (mede) op grond van een dopingreglement, zal de Beoordelingscommissie ook toetsen aan het van toepassing zijnde dopingreglement. De beslissingen van de Dopingautoriteit kunnen immers niet in strijd zijn met de documenten waar de sporter zich aan heeft gebonden. Voor wat betreft de dopingreglementen geldt dat deze (door gebruikmaking van het NDR) de uitwerking van de WAD-code en internationale standaarden betreffen. Daarnaast toetst de Beoordelingscommissie aan bijvoorbeeld de regels uit de Wuab, en in voorkomend geval aan de Awb of het BW.

8.3 Organisatie- en procesregels

8.3.1. Operationele en institutionele onafhankelijkheid

Naast een duidelijk beoordelingskader, moet voor een partij omwille van de rechtszekerheid duidelijk zijn wie de zaak behandelt, aan welke formele eisen voldaan moet worden wil het verzoek in behandeling worden genomen, wat de rechten en plichten zijn, welke resultaten verwacht mogen worden, welke kosten er eventueel aan verbonden zijn. In de WAD-code en internationale standaarden staan, naast algemene criteria voor de Beoordelingscommissie zoals die van institutionele en operationele onafhankelijkheid en inhoudelijke criteria waaraan de Beoordelingscommissie dopingzaken verzoeken moet toetsen, ook organisatie- en procesregels. Al deze criteria zijn ook van toepassing op de Beoordelingscommissie. Qua organisatie- en procesregels is vooral artikel 13.2.2 van de WAD-code van belang, waarin een aantal principes worden genoemd waaraan het proces moet voldoen. Verdere proces- en organisatieregels staan met name in de artikelen 10.1 en 10.2 van de ISRM. In het wetsvoorstel is bepaald dat de Beoordelingscommissie dopingzaken bij het uitvoeren van haar taken de WAD-code en de internationale standaarden in acht moet nemen (artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw)). Hierdoor werkt het merendeel van de genoemde procesregels door en is geen nadere regeling nodig. Gekozen is voor een dynamische verwijzing naar de WAD-code en internationale standaarden, wat betekent dat verwezen wordt naar de teksten zoals die met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen luidt of zal luiden. In de Staatscourant wordt mededeling gedaan van latere wijzigingen van de WAD-code (artikel 3 van de Wuab) en (wijzigingen van) de internationale standaarden worden gepubliceerd op de website van WADA¹⁵.

Daarnaast is, met het oog op een gedegen rechtsbescherming en omwille van een goede procesvoering, een aantal procesregels in het wetsvoorstel opgenomen. Deels concretiseren de voorgestelde procesregels de procesregels uit de WAD-code in en deels zijn de voorgestelde procesregels aanvullend op de procesregels uit de WAD-code. Het stellen van concretiserende en aanvullende procesregels wordt van belang geacht, om te borgen dat de procesregels omtrent de rechtsgang tegen beslissingen van een bestuursorgaan niet te beperkt worden.

De in het wetsvoorstel opgenomen procesregels zijn ontleend aan en geïnspireerd op de bepalingen

¹⁵ Zie www.wada-ama.org, zoekterm: International Standards.

uit de afdelingen 6.2 en 7.2 van de Awb. Dit betekent dat aangesloten is bij procesregels die behoren bij de bezwaarprocedure. De redenen hiervoor zijn:

- de rechtswaARBorgen uit de Awb zijn eveneens geschikt om te waarborgen dat de toegang tot de Beoordelingscommissie dopingzaken en de afhandeling van het verzoek en de beoordeling door de Beoordelingscommissie zo behoorlijk mogelijk plaatsvindt;
- de regels inzake de bezwaarschriftprocedure zijn van een dusdanige aard dat ze vaak de WAD-code concretiseren, maar er niet mee in strijd zijn. Door de meer detaillistische aard werden de regels inzake beroep (hoofdstuk 8 Awb) minder geschikt geacht als inspiratiebron voor de procedure. Deze regels zouden eerder strijd kunnen opleveren met (toekomstige wijzigingen van) de WAD-code, waardoor een op die leest vormgegeven procedure naar verwachting minder toekomstbestendig zou zijn.

8.3.2 Implementatietabel organisatie- en procesregels WAD-code

In de vorige subparagraaf is toegelicht dat de organisatie- en procesregels uit de WAD-code geïmplementeerd zijn doordat in het wetsvoorstel is bepaald dat de Beoordelingscommissie dopingzaken bij het uitvoeren van zijn taken de WAD-code (en dus de internationale standaarden) in acht moet nemen (artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw)). Ook is aangegeven dat een aantal procesregels in het wetsvoorstel is opgenomen die de procesregels uit de WAD-code concretiseren. Hieronder is een implementatietabel opgenomen waarin tevens is aangegeven of, en zo ja, waar de concretisering is opgenomen.

TABEL 2 – Implementatietabel artikelen 13.2.2 en 13.2.3.4 van de WAD-code

Principes (beknopt verwoord)	Geïmplementeerd (I) en geconcretiseerd (C) in
Tijdige zitting (artikelen 13.2.2 en 13.2.3.4)	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikelen 26 en 34, Wuab (nieuw)
Eerlijk en onpartijdig (artikel 13.2.2)	I: Artikel 14 en 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikelen 14, 16, 17 en alle bepalingen in afdeling 3.2, van de Wuab (nieuw)
Operationeel en institutioneel onafhankelijk (artikel 13.2.2)	I: Artikelen 14 en 15, vijfde lid, Wuab (nieuw), C: Artikelen 16 en 17, Wuab (nieuw)
Juridische raad moet zijn toegestaan (artikel 13.2.2)	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikel 36, vierde en vijfde lid, Wuab (nieuw)
Tijdige, geschreven en gemotiveerde beslissing (artikel 13.2.2)	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikelen 33, tweede lid, en 35, Wuab (nieuw)

TABEL 3 – Implementatietabel artikelen 10.1 en 10.2 ISRM

Artikel ISRM	Betreft (beknopt verwoord)	Geïmplementeerd (I) en geconcretiseerd (C) in
Artikel 10.1	Voldaan moet worden aan artikel 13 van de Wada-Code	Zie tabel 2.
Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.2 van de ISRM	Een groep van personen moet worden benoemd die de beoordeling uitvoeren en dat voor elke specifieke zaak uit die groep personen genomineerd worden voor de behandeling. De benoeming van deze personen moet gebaseerd zijn op anti-doping kennis en voor minimaal twee jaar.	I: Artikelen 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: artikel 15, zesde lid en artikel 17, Wuab (nieuw)
Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.3 van de ISRM	Een onafhankelijke persoon of orgaan moet de grootte en samenstelling van de groep personen bepalen die een zaak behandelen. Van de behandelaars moet altijd één een juridische achtergrond hebben.	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: artikelen 16 en 17 Wuab (nieuw)
Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.4 van de ISRM	De personen die de zaak behandelen moeten bij elke zaak een verklaring van onpartijdigheid ondertekenen	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikel 17, vierde en vijfde, Wuab (nieuw)
Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.5 van de ISRM	Partijen worden geïnformeerd over de toetsers en ontvangen de verklaring van onpartijdigheid	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikel 17, zesde lid Wuab (nieuw)
Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.5 van de ISRM	Partijen moeten een onafhankelijk persoon uit de 'grotere groep personen die de beoordeling kunnen behandelen' of een onafhankelijke institutie kunnen ageren tegen de verklaring van onpartijdigheid van de toetsers	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikel 17, vierde, vijfde en zesde lid Wuab (nieuw).
Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.6 van de ISRM	De regels van de Dopingautoriteit als Result management Authority borgen de operationele onafhankelijkheid van de toetsers	Voor wat betreft de operationele onafhankelijkheid geldt: I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw), C: Artikel 17 en alle bepalingen in afdeling 3.2 van de Wuab (nieuw)

Artikel ISRM	Betreft (beknopt verwoord)	Geïmplementeerd (I) en geconcretiseerd (C) in
Artikel 10.2, onder c, in samenhang met artikel 8.8, onder c, van de ISRM	Tijdige zitting	Zie tabel 2 (eerste rij)
Artikel 10.2, onder c, in samenhang met artikel 8.8, onder d, van de ISRM	Het recht op juridische raad (voor eigen kosten), het recht tot toegang tot bewijs en om bewijs in te brengen, het recht om schriftelijk en mondeling inbreng te leveren, het recht om getuigen op te roepen en te ondervragen, het recht om een tolk aanwezig te hebben (voor eigen kosten)	I: Artikelen 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikelen 26, 28 en 36, vierde en vijfde lid, Wuab (nieuw)
artikel 10.0 in samenhang met artikel 8.8, onder e, van de ISRM	Openbare zitting moet kunnen worden aangevraagd (maar hoeft niet per se geaccepteerd te worden)	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikel 29, Wuab (nieuw)
artikel 10.2, onder b, in samenhang met artikel 9.1.1, onder a tot en e, van de ISRM	De uitspraak van de Beoordelingscommissie moet voldoen aan de eisen, bedoeld in artikel 9.1, van de ISRM: a) een juridische basis en beoordelingskader, b) gedetailleerd feitenrelaas, c) de antidoping-overtreding die is begaan, d) de consequenties daarvan, e) of de sporter een sporter van internationaal niveau is en de mogelijkheid heeft om in beroep te gaan krachtens de WAD-code.	I: Artikel 15, vijfde lid, Wuab (nieuw) C: Artikelen 32, 33, tweede lid, Wuab (nieuw).

Een aantal van de procesregels uit de ISRM wordt niet geïmplementeerd of is reeds geïmplementeerd. In de onderstaande tabel wordt hierop ingegaan.

TABEL 4 – Implementatietabel artikelen 10.1 en 10.2 ISRM voor zover niet geïmplementeerd

Artikel ISRM	Betreft	Geïmplementeerd in
Artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.1 van de ISRM	De Dopingautoriteit moet regels vaststellen over de jurisdictie van de Beoordelingscommissie	Niet geïmplementeerd, zie paragraaf 8.3.3
Artikel 10.2, onder c, in samenhang met artikel 8.8, onder d, van de ISRM	Tijdig en eerlijk geïnformeerd worden over de veronderstelde overtredingen	Niet geïmplementeerd. Situatie kan niet voorkomen, omdat dit een onderdeel vormt van het proces bij de primaire beslissing. Deze taak wordt daarom uitgevoerd door de Dopingautoriteit.
Artikel 10.2, onder d, in samenhang met artikel 8.9, van de ISRM	Versneld proces in geval van events	Niet geïmplementeerd. Situatie kan niet voorkomen. Een 'event' in de zin van de WAD-code betreft enkel internationale sporters. Internationale sporters kennen een aparte procedure en vallen niet onder de reikwijdte van het nieuwe zbo.
artikel 10.2, onder c, ISRM	De Dopingautoriteit moet als 'result management authority' prompt de uitspraak van de beoordelingscommissie doorgeven aan de atleet of persoon die een verzoek heeft of had mogen indienen.	Deze taak is reeds belegd bij de Dopingautoriteit. Het wetsvoorstel brengt hier geen wijziging in. Op grond van artikel 15, eerste lid, in samenhang met het vierde lid, Wuab (nieuw) zal de Beoordelingscommissie de uitspraak doorsturen naar de Dopingautoriteit.
Artikel 10.2, onder d, in samenhang met artikel 9.2, ISRM	De Dopingautoriteit moet voldoen aan de notificatieplichten, bedoeld in artikel 9.2, van de ISRM	Deze taak is reeds belegd bij de Dopingautoriteit. Het wetsvoorstel brengt hier geen wijziging in. Op grond van artikel 15, eerste lid in samenhang met het vierde en vijfde lid, Wuab (nieuw) zal de Beoordelingscommissie de uitspraak doorsturen naar de Dopingautoriteit.

8.3.3 Afwijking van WAD-code

De WAD-code heeft als uitgangspunt dat de nationale antidopingorganisatie alle regels vaststelt die nodig zijn ter uitvoering van de WAD-code en spreekt de nationale antidopingorganisatie aan als de WAD-code niet goed wordt uitgevoerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 13.2.2 van de WAD-code, waarin is bepaald dat de nationale antidopingorganisatie moet vaststellen welke regels gelden voor de beoordeling van de appellabele beslissingen, uitgaande van een aantal principes (tabel 3). In artikel 13.2.3.4 van de WAD-code staat dat de nationale antidopingorganisatie moet vaststellen binnen welke termijn partijen, anders dan WADA, een verzoek tot beoordeling moeten indienen. Ook uit artikel 10.2, onder a, in samenhang met de artikelen 8.1 en 8.6 van de ISRM, wordt de Dopingautoriteit

gevraagd regels te stellen. Dit zou betekenen dat de Dopingautoriteit voor het nieuwe zbo regels inzake de structuur van de organisatie en de procesregels zou moeten vaststellen.

Met dit wetsvoorstel wordt hiervan bewust afgeweken. Immers, de organisatie- en procesregels van de Beoordelingscommissie dopingzaken zijn in het wetsvoorstel zelf opgenomen. De redenen om de Dopingautoriteit niet deze regels op te laten stellen, zijn als volgt. In de eerste plaats verhoudt de eis dat de Beoordelingscommissie dopingzaken operationeel en institutioneel onafhankelijk moet zijn van de Dopingautoriteit zich slecht met de eis dat de Dopingautoriteit de organisatie- en procesregels voor die commissie vaststelt. In de tweede plaats worden algemeen verbindende voorschriften in beginsel niet vastgesteld door anderen dan regering en Staten-Generaal, ministers, provincies, gemeenten of waterschappen. Aan een zbo kan alleen met een zware motivering en in bijzondere gevallen regelgevende bevoegdheid worden toegekend, en dan alleen over organisatorische of technische onderwerpen en uitsluitend indien voorzien is in ministeriële goedkeuring.¹⁶ Het laten opstellen van organisatie- en procesregels voor (de beoordeling door) de Beoordelingscommissie dopingzaken door de Dopingautoriteit als gevolg van eisen uit de WAD-code kan niet gezien worden als een bijzondere omstandigheid die afwijking van de uitgangspunten van de democratische rechtstaat rechtvaardigt. Bovendien kunnen het merendeel van deze regels niet gezien worden als zuiver organisatorische of technische regels.

Het afwijken van bepalingen uit de WAD-code (zoals de eis dat de Dopingautoriteit de organisatie- en procesregels moet vaststellen) is toegestaan, nu uit het Internationaal Verdrag tegen doping in de sport volgt dat Nederland zich moet houden aan de *principes* van deze WAD-code (zie hoofdstuk 4 van deze memorie). Met dit wetsvoorstel worden de principes uit de WAD-code op gevolgd, doordat met het wetsvoorstel wordt geborgd dat de inrichting van de Beoordelingscommissie dopingzaken voldoet aan de WAD-code (met inbegrip van de internationale standaarden).

De Dopingautoriteit kan in het NDR verwijzen naar de wet (na inwerkingtreding) zodat de Dopingautoriteit indirect ook regels opneemt inzake de Beoordelingscommissie en daarmee voldoet aan de WAD-code. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is een concept van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting – houdende onder andere de bovenstaande tekst – voorgelegd aan WADA. WADA heeft aangegeven het eens te zijn met de voor de Beoordelingscommissie voorgestelde constructie.

8.4 Beslissing van de Beoordelingscommissie dopingzaken

Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel is de Beoordelingscommissie dopingzaken de instantie die verzoeken afhandelt inzake bepaalde beslissingen van de Dopingautoriteit ter uitvoering van de taken, bedoeld artikel 5, eerste lid, onder a, b en c Wuab. Het oordeel van de Beoordelingscommissie dopingzaken betreft ofwel de bevestiging van de beslissing van de Dopingautoriteit ofwel de vernietiging van de beslissing van de Dopingautoriteit. In het laatste geval neemt de Beoordelingscommissie, indien nodig, een nieuwe beslissing.

Het oordeel van de Beoordelingscommissie en de eventuele vervangende beslissing zijn geen besluiten als bedoeld in de Awb. Evenals bij de beslissing van de Dopingautoriteit, worden de rechtsgevolgen van de beslissing van de Beoordelingscommissie bepaald door het privaatrecht, omdat de rechtsgevolgen van die beslissingen enkel voortvloeien uit het verenigingsrecht of, in bepaalde gevallen, het overeenkomstenrecht. Zie ook hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting.

De beslissing van de Beoordelingscommissie dopingzaken is dus in beginsel finaal. Hierop zijn twee uitzonderingen:

1. op grond van artikel 13.2.3.2 van de WAD-code is in bepaalde gevallen beoordeling van de beslissing van de Beoordelingscommissie bij het CAS mogelijk (vergelijkbaar met hoger beroep); en
2. een beslissing van de Beoordelingscommissie kan worden aangevochten bij de burgerlijke rechter als restrechter, hoewel deze de beslissing van de Beoordelingscommissie slechts marginaal zal toetsen.

8.5 Gegevensverwerking

8.5.1. Voorgenomen gegevensverwerking en categorieën gegevens

Voor de uitvoering van de taak die bij de Beoordelingscommissie dopingzaken wordt belegd, zal de Beoordelingscommissie persoonsgegevens verwerken. De Beoordelingscommissie beoordeelt de

¹⁶ Aanwijzing 5.10 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving

beslissing aan de hand van wat de procespartijen qua stukken aanleveren. Welke persoonsgegevens de Beoordelingscommissie verwerkt, is afhankelijk van wat de procespartijen aanleveren. Dit kunnen ook de processtukken zijn die vanuit de huidige BND worden overgedragen naar de Beoordelingscommissie. Op grond van het overgangsrecht dat in dit wetsvoorstel is opgenomen (zie paragraaf 15.1 van deze toelichting), worden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel immers alle bij de BND lopende zaken overgedragen aan de Beoordelingscommissie dopingzaken. Daarnaast kan het voorkomen dat indien hoger beroep is ingesteld de Beoordelingscommissie gegevens ontvangt van de hoger beroep instantie (het CAS of de burgerlijke rechter). Aangezien de gegevens van anderen afkomstig zijn, is vooraf niet met zekerheid te zeggen welke persoonsgegevens verwerkt zullen worden door de Beoordelingscommissie. Daarbij speelt ook mee dat er een grote verscheidenheid is in de beslissingen die de Dopingautoriteit neemt en waarvan de WAD-code stelt dat ze appellabel zijn, wat dit nog moeilijker maakt om in te schatten.

Bij de beoordeling van de beslissing worden persoonsgegevens verwerkt van verschillende bij de behandeling van het verzoek partijen. In ieder geval kan gedacht worden aan:

- gegevens van sporters. Dit kunnen in de eerste plaats persoonsgegevens zijn, zoals naam, geslacht, geboortedatum, contactgegevens, de sport die een persoon uitoefent en aan welke wedstrijden een sporter heeft deelgenomen, inlognummers ten behoeve van de dispensatieaanvraag, dispensatieverzoeknummers, zegelnummers, tijdstippen en overige met de controle verband houdende gegevens. Daarnaast kunnen dit bijzondere persoonsgegevens zijn, zoals gezondheidsgegevens (zoals dosering en frequentie van medicijngebruik en medische diagnoses, bij analyse aangetroffen stoffen), genetische gegevens (verzameld bij een bloedtest) en lidmaatschap vakbond. Tot slot kunnen dit strafrechtelijke gegevens zijn, bijvoorbeeld in het kader van handel in doping.
- gegevens van andere personen die bij een procedure betrokken kunnen zijn (zoals een raadsman/vrouw, een curator, bewindvoerder of mentor, gemachtigde of begeleidend personeel¹⁷, getuige, functionaris Dopingautoriteit, functionaris sportorganisatie). Dit zullen persoonsgegevens zijn, zoals naam, geslacht, functie, lidmaatschap organisatie/bond en contactgegevens (adres, woonplaats, telefoonnummer, e-mail, overige contactgegevens).
- gegevens van personeel en functionarissen van de Beoordelingscommissie dopingzaken. Dit zullen persoonsgegevens zijn, zoals naam, geslacht, functie, contactgegevens, geboortedatum, verklaring omtrent het gedrag, wettelijk identificatienummer, inloggegevens en nevenactiviteiten.

Ten behoeve van het behandelen en beoordeling van de beslissing van de Dopingautoriteit zullen de ontvangen gegevens in ieder geval worden:

- ontvangen: de gegevens zijn immers afkomstig van de procespartijen of hoger beroep instanties;
- verzameld, vastgelegd, gestructureerd, gecombineerd en bewaard: ten behoeve van de beoordeling is een goede dossieropbouw van belang en zal alle informatie op een gestructureerde wijze bij elkaar worden gebracht. Bovendien is het met het oog op een goede rechtspleging en jurisprudentieopbouw van belang dat de dossiers worden bewaard;
- geraadpleegd en gebruikt: ten behoeve van de beoordeling is inhoudelijke kennis van de stukken van belang, de informatie zal worden gebruikt ter onderbouwing van het oordeel;
- verstrekt door middel van verzending, zijnde:
 1. Op grond van de ISRM (artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.5) dienen procespartijen geïnformeerd te worden over de identiteit van de personen die de beslissing zullen beoordelen en dienen zij de verklaring van onpartijdigheid die deze personen hebben ondertekend te ontvangen. Dit betekent dat persoonsgegevens verstrekt zullen worden aan derden. Het gaat dan om de naam van de persoon die de beoordeling zal uitvoeren en eventueel de nevenactiviteiten die die persoon verricht;
 2. Op grond van de ISRM (artikel 10.2, onder c en d, in samenhang met artikel 9.2) moet de beslissing van de Beoordelingscommissie dopingzaken worden gepubliceerd en genotificeerd aan een aantal partijen. Onder het huidige recht voert de Dopingautoriteit deze taken reeds uit. Het wetsvoorstel brengt in de taakverdeling hieromtrent geen verandering in aan. Om te borgen dat de Dopingautoriteit haar taken kan uitvoeren, dient de Beoordelingscommissie de beslissing door te sturen aan de Dopingautoriteit. Deze verstrekking moet gezien worden als een gegevensverwerking die de Beoordelingscommissie in het kader van zijn taken uitvoert. Het betreft hier uitsluitend de beslissing en niet de onderliggende stukken;
 3. Met het oog op het beginsel van procedurele gelijkheid van partijen in een geding ter garanderen van gelijkwaardige proceskansen, dienen alle stukken die procespartijen als bewijs hebben ingebracht of als informatie hebben ingebracht met als doel de beslissing van de Beoordelingscommissie te beïnvloeden, met de andere partijen te worden gedeeld. Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, stelt de Beoordelingscommissie dopingzaken de op de

¹⁷ Begeleidend personeel kan ook onderwerp van een dopingzaak zijn en dientengevolge kunnen in die situatie ook bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt zoals vermeld onder 'sporter'.

- zaak betrekking hebbende stukken uiteraard ter beschikking aan de gemachtigde;
4. Het kan voorkomen dat hoger beroep bij het CAS of bij de burgerlijke rechter wordt ingediend. Dan zullen de dossierstukken doorgezonden moeten worden.

Opgemerkt wordt dat omwille van de duidelijkheid in het wetsvoorstel is geëxpliciteerd dat het verstrekken van informatie aan derden over de beslissing van de Beoordelingscommissie een logisch onderdeel vormt van de beoordeling van de beslissingen van de Dopingautoriteit (artikel 15, vierde lid (nieuw), Wuab).

Tot slot zal de Beoordelingscommissie dopingzaken ook persoonsgegevens verwerken in verband met de organisatie van het zbo, waaronder die van de betrokken functionarissen, medewerkers, leveranciers (waaronder ICT), alsmede de hiermee verband houdende financiële administratie.

8.5.2 Grondslagen voor gegevensverwerking

Voor het verwerken van persoonsgegevens is een grondslag als bedoeld in artikel 6 van de AVG vereist. In dit geval is de verwerkingsgrondslag artikel 6, tweede lid, onderdeel c, van de AVG: de verwerking is noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. In het voorgesteld artikel 15 van de Wuab is bij de Beoordelingscommissie dopingzaken immers als taak belegd, dat de Beoordelingscommissie belast is met het op verzoek beoordelen van beslissingen van de Dopingautoriteit, voor zover die beslissing op grond van de WAD-code appellabel zijn (en het CAS niet de bevoegde instantie is om te beoordelen over de beslissing). Daarmee wordt ook voldaan aan de eis, bedoeld in artikel 6, derde lid, van de AVG, dat die taakomschrijving bij lidstatelijk recht geschiedt.

De persoonsgegevens die de Beoordelingscommissie dopingzaken verwerkt ter uitvoering van zijn taak, kunnen ook persoonsgegevens van bijzondere aard zijn, zoals in de vorige subparagraaf is uiteengezet. Artikel 9, eerste lid, van de AVG verbiedt de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG, biedt echter ruimte om van dat verbod af te wijken indien gegevensverwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

Artikel 23 van de UAVG geeft (als lidstatelijk recht) invulling aan de ruimte die artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG laat voor het opnemen van een uitzondering op het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken wanneer deze verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang.¹⁸ Artikel 23, aanhef en onder a, van de UAVG, bepaalt dat het verbod op het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet van toepassing is, indien de verwerking noodzakelijk is ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting. Daarvan is in het voorliggende geval sprake. Immers, in onderhavige situatie is Nederland gehouden als verdragspartij van het Internationaal verdrag tegen doping in de sport (Trb. 2006, 194, zie hoofdstuk 4) overeenkomstig de beginselen van de WAD-code en de daaronder hangende ISRM te handelen. Zoals in hoofdstuk 1 en 6 in deze toelichting al aan bod is gekomen, volgt uit de WAD-code en de ISRM dat geschillen over beslissingen die de Dopingautoriteit neemt ter uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab, en die op grond van de WAD-code appellabel zijn, worden beoordeeld door een van de Dopingautoriteit institutioneel en operationeel onafhankelijke instantie. Zoals in diezelfde hoofdstukken is toegelicht, is het met het oog op het voorkomen van de in hoofdstuk 1 genoemde sancties van WADA daarvoor noodzakelijk dat een nieuw, van de Dopingautoriteit onafhankelijk, zbo wordt ingesteld dat deze beoordeling uitvoert: de Beoordelingscommissie dopingzaken. Die beoordeling kan niet worden uitgevoerd zonder bijzondere gegevens te verwerken. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door de Beoordelingscommissie is dus noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de verplichting die de WAD-code en de ISRM stellen dat geschillen over beslissingen van de Dopingautoriteit moeten worden beoordeeld door een van de Dopingautoriteit onafhankelijke instantie en om te borgen dat de partijen toegang hebben tot een eerlijk proces. Immers, de Beoordelingscommissie kan geen goed, volledig en eerlijk oordeel vormen als bepaalde gegevens niet kunnen worden verwerkt.

Bij toepassing van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG, in samenhang met artikel 23, aanhef en onder a, van de UAVG hoeft het verwerken van de gegevens als zodanig niet formeelwettelijk geregeld te zijn, maar moet wel voldoende duidelijk uit een volkenrechtelijke regeling – bijvoorbeeld een verdrag – blijken dat de daarin geregeld verplichtingen enkel kunnen worden uitgevoerd indien

¹⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 851, nr. 3, p. 104.

daartoe bepaalde gegevens kunnen worden verwerkt.¹⁹ Aangezien de volkenrechtelijke verplichtingen uit de WAD-code en de ISRM verwerking van bijzondere persoonsgegevens wel impliceren, maar hier niet expliciet op ingaan is, mede naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens op het wetsvoorstel, het wenselijk geacht om in het wetsvoorstel (artikel 15 (nieuw) van de Wuab) alsnog te expliciteren dat de Beoordelingscommissie dopingzaken bijzondere persoonsgegevens mag verwerken.

De Beoordelingscommissie kan ten behoeve van de beslissing op het verzoek aan de hand van de informatie onderliggend aan de beslissing van de Dopingautoriteit, ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard moeten verwerken. Het verwerken van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen mogen op grond van artikel 10 van de AVG, in samenhang gelezen met artikel 6, eerste lid, van de AVG, alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen bieden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

In de UAVG is (als lidstatelijk recht) invulling gegeven aan de ruimte die op grond van artikel 10 van de AVG wordt geboden. Artikel 32, aanhef en onder e, van de UAVG bepaalt dat verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is toegestaan indien de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang als bedoeld in artikel 23, onder a en b, van de UAVG. Dit betreft eenzelfde grondslag als voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De toepasbaarheid van die grondslag is hierboven al toegelicht. De toelichting is op de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard van overeenkomstige toepassing.

Zoals is opgemerkt in de hieraan voorafgaande paragraaf, kan het ook voorkomen dat de Beoordelingscommissie persoonsgegevens dient te verwerken als gevolg van de overgedragen zaken bij de huidige BND. De overheveling van de lopende zaken zal ook de overheveling van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens betreffen. Voor zover het gaat om persoonsgegevens is dit toegestaan op grond van artikel 6, tweede lid, onderdeel c, van de AVG (de BND moet de gegevens overhevelen op grond van de wettelijke plicht in de overgangsbepaling).

Op het overdragen van persoonsgegevens van bijzondere aard door de BND, is eveneens artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG, in samenhang met artikel 23, aanhef en onder a, van de UAVG, de uitzonderingsgrond en op het over overdragen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is de grondslag artikel 10 van de AVG, in samenhang met artikel 32, aanhef en onder e, van de UAVG. De toelichting hierop is hiervoor al aan bod gekomen en is overeenkomstige toepassing, immers: om te kunnen voldoen aan de volkenrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Internationaal verdrag tegen doping in de sport op grond waarvan Nederland gehouden is overeenkomstig de beginselen van de WAD-code en de ISRM te handelen, dient de BND de Beoordelingscommissie de noodzakelijke gegevens verstrekken.

8.5.3. Invulling rechten betrokkenen rondom gegevensverwerking

De betrokkenen hebben ingevolge de AVG een pallet aan rechten met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens, zoals:

- het recht op inzage van persoonsgegevens (artikel 15 van de AVG);
- het recht op vergetelheid, rectificatie en aanvulling (artikelen 16, 17 en 18 van de AVG);
- het recht om bezwaar te maken tegen de gegevensverwerking (artikel 21 van de AVG);
- het recht op overdraagbaarheid van gegevens (artikel 20 van de AVG).

Daarnaast geldt dat de verwerkingsverantwoordelijke in beginsel de plicht heeft om de betrokkene te informeren over de gegevensverwerking (artikelen 13 en 14 AVG).

Betrokkenen zullen deze rechten over het algemeen uitoefenen door middel van verzoeken aan verwerkingsverantwoordelijken. Voor zover de verwerkingsverantwoordelijke een bestuursorgaan in de zin van de Awb is, is de beslissing op het verzoek een besluit waartegen desgewenst bezwaar kan worden gemaakt.

Het recht op vergetelheid (artikel 17, van de AVG) is problematisch voor een goede taakuitoefening van de Beoordelingscommissie dopingzaken. Het zou immers een eerlijk en onafhankelijk proces in de weg staan als een sporter eist dat gegevens uit de processtukken die hij zelf of een ander heeft aangeleverd vernietigd worden. De Beoordelingscommissie kan geen goed, volledig en eerlijk oordeel vormen als bepaalde gegevens niet kunnen worden verwerkt (zie ook paragraaf 8.5.2). Artikel 17, derde lid, onder b, van de AVG, bepaalt dat het recht op vergetelheid niet van toepassing is, als de

¹⁹ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 851, nr. 3, p. 104.

verwerking nodig is voor het vervullen van een taak van algemeen belang of het uitoefenen van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend. Dat sprake is van het vervullen van een taak van (zwaarwegend) algemeen belang komt in paragraaf 8.5.2 aan bod. De toelichting daar is ook hier van toepassing. Daar komt bij dat de taak die dit wetsvoorstel bij de Beoordelingscommissie dopingzaken belegt, openbaar gezag inhoudt, aangezien de Beoordelingscommissie op grond van de Wuab eenzijdig de rechtspositie van een burger of rechtspersoon kan bepalen (zie hiervoor uitgebreider hoofdstuk 6 van deze toelichting). De Beoordelingscommissie dopingzaken kan als verwerkingsverantwoordelijke toepassing geven aan artikel 17, derde lid, onderdeel b, AVG.

8.5.4 Bewaartermijnen

De Archiefwet verplicht elke overheidsorganisatie om haar informatie duurzaam toegankelijk te maken en te houden, en te vernietigen wanneer de bewaartermijn is verlopen. De Archiefwet bevat zelf geen concrete bewaartermijnen. De Archiefwet bevat wel de verplichting aan de zorgdrager (in casu: de Beoordelingscommissie dopingzaken) om selectielijsten op te stellen (artikel 5 van de Archiefwet 1995 en artikel 5 van het Archiefbesluit 1995). Aan de hand van een selectielijst kan overheidsinformatie worden geselecteerd voor vernietiging of voor overbrenging naar de archiefbewaarplaats. In een selectielijst moet worden aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging of voor blijvende bewaring in aanmerking komt. Verder dient een selectielijst de termijnen aan te geven, waarna vernietiging moet plaatsvinden.

Daarbij moet ook rekening worden gehouden met persoonsgegevens die voorkomen in archiefbescheiden. De AVG maakt dan ook onderdeel uit van de afweging die plaatsvindt bij vaststelling van bewaartermijnen in een selectielijst.

Omdat de Archiefwet en het wetsvoorstel geen specifieke zorgdrager voor de archiefbescheiden aanwijst, volgt uit artikel 41 van de Archiefwet dat het bestuur van de Beoordelingscommissie belast is met de zorg van de archiefbescheiden en in het verlengde daarvan het opstellen van de selectielijst. De zorgdrager dient een ontwerp van de selectielijst te maken, maar de vaststelling geschiedt door de Minister van OCW. Een selectielijst wordt bekendgemaakt in de Staatscourant. Onder 'archiefbescheiden' worden niet slechts papieren documenten verstaan, maar alle bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten. Ook digitaal vastgelegde overheidsinformatie valt dus onder de archiefwet- en regelgeving.

Bij het opstellen van de selectielijst zal de Beoordelingscommissie in de overwegingen omtrent de bewaartermijnen en jurisprudentieopbouw, mogelijk termijnen voor hoger beroep, en de kaders die in de International Standard for Protection of Privacy and Personal Information staan, moeten meewegen. Voor het opstellen van de selectielijst door de Beoordelingscommissie zal de selectielijst van bijvoorbeeld de rechtspraak²⁰ dan ook ter inspiratie dienen. Ook de selectielijst van de Dopingautoriteit²¹ kan relevant zijn.

De Beoordelingscommissie kan in de selectielijsten onderscheid maken tussen gegevens die te maken hebben met het primaire proces (de beoordeling) en het secundaire proces (zoals bedrijfsvoering en beleid).

9. Verhouding tot hoger recht

9.1 Internationale anti-dopingverdragen

De internationale verdragen op het terrein van dopingbestrijding en de WAD-code scheppen een kader voor het antidopingbeleid in landen over de wereld. De invulling van die kaders is overgelaten aan landen zelf. Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan deze internationaalrechtelijke kaders. Zoals in hoofdstuk 4 al aan bod is gekomen, is Nederland ingevolge het Internationaal verdrag tegen doping in de sport gehouden om de beginselen van de WAD-code in acht te nemen, waar de ISRM inherent onderdeel van zijn; WADA houdt hierop toezicht.

9.2 Beginselen van de WAD-code en de ISRM

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een nieuw in te stellen zbo dat in plaats van de Dopingautoriteit – meer in het bijzonder de BND – wordt belast met het beoordelen van beslissingen van de Dopingautoriteit waarvan de WAD-code aangeeft dat ze appellabel zijn. Ter uitoefening van die taak, dient de Beoordelingscommissie dopingzaken te beschikken over de bevoegdheid en deskundigheid om alle voor het geschil relevante kwesties goed te kunnen onderzoeken (zie hiervoor onder andere

²⁰ Stcrt. 2021, 223, raadpleegbaar via www.nationaalarchief.nl, zoekterm: selectielijsten.

²¹ Stcrt. 2021, 29214, raadpleegbaar via: www.nationaalarchief.nl, zoekterm: selectielijsten.

artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.2 van de ISRM). Voorts dient ingevolge artikel 13.2.2 van de WAD-code sprake te zijn van een eerlijke en openbare behandeling, binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan, waarbij bovendien de toegang tot de Beoordelingscommissie gewaarborgd wordt en financiële bijstand mogelijk is. De verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met deze beginselen²² wordt hieronder uiteengezet.

De bedoelde bevoegdheid is gelegen in de in dit wetsvoorstel opgenomen wettelijke taak van de Beoordelingscommissie. De Beoordelingscommissie heeft daarbij de bevoegdheid de betreffende beslissingen van de Dopingautoriteit te toetsen aan de eisen die in het wetsvoorstel worden gesteld (met name de eisen uit de WAD-code) en wanneer deze toetsing negatief uitvalt, vernietigt de Beoordelingscommissie de beslissing van de Dopingautoriteit. In aanvulling hierop geldt ingevolge artikel 2:3 van de Awb bovendien dat als het verzoek wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan, dat het, zo spoedig mogelijk wordt doorgezonden aan de Beoordelingscommissie dopingzaken, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

De deskundigheid van de Beoordelingscommissie wordt geborgd doordat uit de artikelen 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.2 van de ISRM, die de Beoordelingscommissie op grond van dit wetsvoorstel in acht moet nemen bij de uitvoering van zijn taken, volgt dat de personen die de taak van de Beoordelingscommissie moeten uitvoeren deskundig moeten zijn. Ingevolge de Kaderwet zbo's (artikel 12, tweede lid) geldt voor de voorzitter van het zbo dat deze kan worden geschorst of ontslagen in geval van onder meer ongeschiktheid en onbekwaamheid. In het wetsvoorstel is eenzelfde bepaling opgenomen voor de personen die onderdeel zijn van het expertpanel en de taak van de Beoordelingscommissie dopingzaken gaan uitvoeren. Dit brengt met zich dat de Minister alvorens de voorzitter en de personen die de taak gaan uitvoeren benoemt, onder meer zal toetsen of er sprake is van geschiktheid en bekwaamheid.

De Beoordelingscommissie is voorts onafhankelijk en onpartijdig. Doordat de beoordeling plaatsvindt door een zbo – zijnde een bestuursorgaan dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan enige politieke ambtsdrager – en het zbo niet (zoals de BND) ingesteld wordt door of afhankelijk is van de Dopingautoriteit, is de onafhankelijke oordeelsvorming geborgd. Doordat de Beoordelingscommissie onafhankelijk zal zijn van zowel de Dopingautoriteit als de Minister, wordt ook de onpartijdigheid versterkt. De ISRM, die de Beoordelingscommissie op grond van dit wetsvoorstel in acht moet nemen bij de uitvoering van zijn taken, vereist bovendien dat de personen die het verzoek behandelen een verklaring van onpartijdigheid opstellen, die vervolgens naar de procespartijen wordt verzonden. Gezien al deze waarborgen kan in het verlengde tevens geconcludeerd worden dat de behandeling van het verzoek eerlijk zal zijn.

De openbaarheid van de behandeling is geborgd in artikel 29 van de Wuab (nieuw), waarin is geregeld dat de Beoordelingscommissie kan bepalen of het horen in het openbaar plaatsvindt. De openbaarmaking van de beslissingen van de Beoordelingscommissie is een taak die belegd is bij de Dopingautoriteit. Dit is een reeds bestaande taak, die voortvloeit uit de WAD-code. Het wetsvoorstel brengt hier geen wijzigingen in aan. De Dopingautoriteit neemt bij het openbaar maken van de uitspraken de AVG en de eisen uit de internationale verdragen in acht. Dat betekent dat zorgvuldig wordt afgewogen of alle informatie openbaar moet en kan worden gemaakt, of dat anonimiseren gerechtvaardigd is.

Het binnen een redelijke termijn behandelen van de procedure wordt gewaarborgd doordat artikel 34 van de Wuab (nieuw) regelt dat – kort gezegd – de Beoordelingscommissie binnen zes weken beslist, tenzij de beslistermijn wordt verdaagd of opgeschort om de redenen genoemd in het artikel. Ingevolge artikel 26 Wuab (nieuw) stelt de Beoordelingscommissie – voordat tot een beslissing wordt overgegaan – partijen in de gelegenheid om te worden gehoord.

Toegang tot de Beoordelingscommissie dopingzaken is bovendien laagdrempelig, omdat voor het indienen van een verzoek bij de Beoordelingscommissie geen griffiekosten in rekening zullen worden gebracht en er geen onnodige drempels zijn die het voor de betrokkenen onmogelijk maakt om het recht op toegang tot de Beoordelingscommissie te effectueren (zoals excessieve formaliteiten, ontvankelijkheidsvoorwaarden die geen legitiem doel dienen of te korte termijnen). Rechtsbijstand is ingevolge de WAD-code, de internationale standaarden en de aanvullende procesregels in het wetsvoorstel uiteraard toegestaan. Onder voorwaarden kan een verzoek worden gedaan om vergoeding van kosten op grond van de Wet op de rechtsbijstand en kunnen verzoeken om rechtshulpverlening worden gedaan bij bijvoorbeeld het Juridisch Loket.

²² Deze beginselen komen overeen met de waarborgen voor een eerlijke procesgang die zijn neergelegd in vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zie o.a. EHRM 17 december 1996, *Terra Woningen BV t. Nederland*, *NJCM-Bulletin* 1997, p. 617 e.v., m.nt. Viering) en in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Trb.* 1951, 154).

Gelet op het voorgaande is de regering van mening dat het belasten van de Beoordelingscommissie dopingzaken met het behandelen van beslissingen van de Dopingautoriteit waarvan de WAD-Code aangeeft dat ze appellabel moeten zijn, past binnen de kaders die de Code en andere internationale (doping)verdragen stellen als het gaat om de beschikbaarheid van een eerlijke en openbare behandeling van het proces, binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan dat bovendien een toegankelijke procesgang genereert en waar financiële bijstand mogelijk is.

9.3 Gegevensbescherming

Op grond van artikel 16, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) heeft eenieder recht op bescherming van zijn persoonsgegevens. In het tweede lid is een rechtsgrondslag gecreëerd voor het stellen van voorschriften betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Ter uitvoering van deze opdracht is de AVG vastgesteld. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de AVG.

In artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest, 2016/C 202/02) is het recht op eerbiediging van het privéleven opgenomen. Dit kent dezelfde reikwijdte en beperkingen als artikel 8 van Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM, *Trb.* 1951, 154), dat hieronder nog nader aan de orde zal komen. In artikel 8 van het Handvest is het recht vastgelegd van eenieder op bescherming van persoonsgegevens. Op basis van het tweede lid moeten deze gegevens eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. Op basis van het derde lid ziet een onafhankelijke autoriteit toe op de naleving. Op grond van artikel 51 van het Handvest zijn de bepalingen van het Handvest gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Het Handvest is hiermee zonder meer van toepassing bij de uitvoering van de AVG en is dan ook bij de realisering van dit wetsvoorstel in acht genomen. Daarnaast worden persoonsgegevens beschermd als een onderdeel van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet en als onderdeel van het privéleven in de zin van artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR, *Trb.* 1969, 99).

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet erkent het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en schrijft voor dat inperkingen daarop bij of krachtens wet in formele zin moeten zijn geregeld. Het tweede en derde lid verlangen van de wetgever nadere maatregelen over het omgaan met persoonsgegevens. Op grond van vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie geldt het Unierecht als een eigen rechtsorde. Bepalingen van Unierecht werken rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en gaan boven het nationale recht, dus ook boven de Grondwet.²³ Het bestaande nationale recht, inclusief de Grondwet, dient conform het Unierecht te worden uitgelegd. Op terreinen waarop de AVG voorziet in regelgeving staat dit in de weg aan het stellen van nationale wetgeving. Voor zover artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet ertoe strekt om regels vast te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens en regels vast te stellen inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens, die overlappen met de bepalingen uit de AVG die rechtstreeks gelden, dient deze opdracht aan de nationale wetgever buiten toepassing te blijven. Het is immers niet toegestaan om deze materie te regelen in een nationale formele wet, wanneer hier door een verordening in is voorzien. De AVG voorziet materieel grotendeels²⁴ in de regelgeving waartoe artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet opdraagt.

In het internationale recht is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gewaarborgd

²³ Zie Kamerstukken 2007/08, 29 861, nr. 19. HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos) en HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL).

²⁴ Dit geldt evenwel slechts voor het toepassingsgebied van de AVG, en voor zover de AVG rechtstreeks werkende bepalingen kent, die geen ruimte laten aan een nationale invulling in lidstatelijk recht. Voor zover het gaat om regels inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer buiten de reikwijdte van de verordening, op het terrein van nationale veiligheid, maar ook op het terrein van verwerking van persoonsgegevens in het kader van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging, wordt nog wel invulling gegeven aan deze wetgevingsopdracht in de Grondwet. Dit geldt ook voor de bepalingen van de verordening, waarin ruimte wordt gelaten aan lidstatelijk recht (bijvoorbeeld artikel 87 inzake de verwerking van een nationaal identificatienummer). Bij de invulling van dit lidstatelijk recht dat opgesteld wordt onder de verordening is de wetgever dus nog onverkort gebonden aan de vereisten van artikel 10 van de Grondwet, op het moment dat dit artikel van toepassing is. Dit is hier echter niet aan de orde.

in artikel 8 van het EVRM en in artikel 17 van het IVBPR, waarin het recht op privéleven wordt beschermd. Artikel 8 van het EVRM eist dat als inbreuken plaatsvinden, deze voorzien moeten zijn in de wet en noodzakelijk moeten zijn op grond van een aantal nader aangegeven gronden. In artikel 8, tweede lid, van het EVRM dient hierbij te worden begrepen als een wet in materiële zin, waaraan bepaalde eisen zoals voorzienbaarheid en kenbaarheid worden gesteld. Het kan hier ook gaan om een beleidsregel of zelfs een in de jurisprudentie gevormde regel. Deze wet of regel moet voor de burger toegankelijk zijn en voorts zo precies zijn dat de burger in staat is zijn concrete gedrag daarnaar te richten. Bij de realisering van dit wetsvoorstel zijn deze eisen in acht genomen.

10. Verhouding tot nationaal recht

10.1 Kaderwet zelfstandig bestuursorganen

Op de Beoordelingscommissie dopingzaken als nieuw zbo is de Kaderwet zbo's van toepassing. De Kaderwet zbo's heeft onder meer betrekking op het benoemen, schorsen en ontslaan van leden van het zbo (artikel 12), de toelaatbaarheid van nevenfuncties van leden van het zbo (artikel 13), de bezoldiging of schadeloosstelling van leden van het zbo (artikel 14), de rechtspositie van personeelsleden in dienst van het zbo (artikel 15), het opstellen van een jaarverslag (artikel 18, eerste lid), het verstrekken van benodigde inlichtingen aan de Minister van VWS (artikel 20, eerste lid) en het jaarlijks toezenden van de ontwerp-begroting aan de Minister (artikel 25). Ten slotte zullen beide kamers der Staten-Generaal iedere vijf jaar worden geïnformeerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo (artikel 39, eerste lid).

Over artikel 22 van de Kaderwet zbo's kan het volgende worden opgemerkt. Zoals in paragraaf 8.4 van deze memorie is toegelicht, zijn beslissingen van de Beoordelingscommissie geen besluiten als bedoeld in de Awb. Dit betekent dat de bevoegdheid van de Minister om besluiten te vernietigen, zoals opgenomen in artikel 22 van de Kaderwet zbo's niet van toepassing is op deze beslissingen. Dit laat onverlet dat deze bevoegdheid wel van toepassing is op besluiten die de Beoordelingscommissie neemt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een verzoek om inzage in door de Beoordelingscommissie vastgelegde persoonsgegevens op grond van de AVG en de UAVG of naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in de Wet open overheid om op openbaarmaking van informatie die in documenten van de Beoordelingscommissie zijn vastgelegd.

10.2 Strafrecht

Zoals al in hoofdstuk 2 is toegelicht, zijn de beslissingen van de Dopingautoriteit geen besluit in de zin van de Awb, omdat de rechtsgevolgen uit het verenigingsrecht of overeenkomstenrecht voortvloeien. Sommige beslissingen kunnen raakvlakken hebben met het strafrecht, zoals de beslissing van de dat er een dopingovertreding heeft plaatsgevonden of om aan die beslissing consequenties te verbinden. De verschillende rechtssystemen beogen niet de bescherming van dezelfde belangen en daarom sluit een verenigingsrechtelijke behandeling een strafrechtelijke procedure niet uit. Iemand kan dus zowel strafrechtelijk als verenigingsrechtelijk een sanctie opgelegd krijgen. Ook kan iemand daarnaast nog aansprakelijk worden gehouden voor de schade die door deze persoon is aangebracht.

In Nederland is het merendeel van de dopingovertredingen niet strafbaar gesteld is. Mocht de overtreding toch strafrechtelijke consequenties hebben, dan kan de Beoordelingscommissie dopingzaken daar bij de beslissing rekening mee houden. Dit is evenwel niet verplicht.

10.3 Andere regelgeving

De taakuitoefening door de Beoordelingscommissie dopingzaken wordt verder nog ingekaderd andere publiekrechtelijke kaders die voortvloeien uit andere wetgeving die van toepassing is op bestuursorganen. Zo is bijvoorbeeld op de Beoordelingscommissie dopingzaken onder meer de Archiefwet 1995 van toepassing. Hierop is al in paragraaf 8.5.4 uitgebreid ingegaan. Daarnaast is de Awb van toepassing voor zover de Beoordelingscommissie besluiten neemt als bedoeld in de Awb (bijvoorbeeld ter uitvoering van de AVG en de UAVG of naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in de Wet open overheid). Volledigheidshalve wordt nog gewezen op artikel 9:18 van de Awb, dat stelt dat eenieder het recht de ombudsman te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het nieuwe zbo zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen (artikel 1a, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Wet Nationale ombudsman). Ook is de Wet open overheid van toepassing, zodat aan de Beoordelingscommissie verzoeken om informatie kunnen worden gericht.

11. Gevolgen, inclusief financiële gevolgen

11.1 Gevolgen voor de sporters

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is een analyse uitgevoerd die – zoals in hoofdstuk 2 uitgebreid is toegelicht – tot de conclusie leidt dat de Dopingautoriteit geen besluiten als bedoeld in de Awb neemt bij de uitvoering van artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab.

Met het wetsvoorstel wordt aan deze conclusie uitvoering gegeven. Hierdoor worden ingewikkeldheden en onoverzichtelijkheid rondom een mogelijke dubbele rechtsgang weggenomen in het geval dat een beslissing op grond van de WAD-code een appellabele beslissing betreft, waarvan geacht werd dat het tevens een besluit was (zie toelichting in hoofdstuk 2). Deze verheldering beperkt de mentale belasting die samenhangt met het vinden van de juiste rechtsgang. Ook de mogelijke cumulatie van lasten in het geval van een mogelijke dubbele rechtsgang worden weggenomen. Dit versterkt naar verwachting het doenvermogen van de sporter.

De wijzigingen van het genoemde uitgangspunt en het daarmee samenhangende punt dat het niet mogelijk is om bezwaar en beroep in te dienen tegen beslissingen van de Dopingautoriteit, leidt niet tot een fundamentele beperking in de rechtsbescherming. Dit is reeds toegelicht in hoofdstuk 2.

11.2 Gevolgen voor de rechtspraak

Met dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat tegen beslissingen van de Dopingautoriteit ter uitvoering van artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab, geen beroep bij de bestuursrechter openstaat (zie hoofdstuk 2 van deze toelichting). In de praktijk wijzigt dit de werklast van de rechtspraak niet: sinds de inwerkingtreding van de Wuab op 1 januari 2019 (op moment van indiening van dit wetsvoorstel drie jaar geleden) heeft de BND (met in begrip van haar voorganger) slechts twee keer bezwaar tegen een besluit behandeld. Tegen de beslissingen op bezwaar is geen beroep ingediend bij een bestuursrechter. Wob-besluiten en AVG gerelateerde besluiten kunnen wel bij de bestuursrechter terechtkomen. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan.

De kans op een beroepszaak bij de civiele rechter neemt niet toe, aangezien reeds onder het huidige recht deze mogelijkheid openstaat. De beoordeling van bepaalde beslissingen van de Dopingautoriteit wordt met dit wetsvoorstel enkel elders belegd. Ook hier geldt dat de werklast in de praktijk zeer beperkt is. Sinds de inwerkingtreding van de Wuab op 1 januari 2019 (op moment van indiening van dit wetsvoorstel drie jaar geleden) heeft de BND (met in begrip van haar voorganger) één beroepszaak tegen een verenigingsrechtelijke beslissing behandeld. Tegen het oordeel van de BND is geen beroep ingediend bij een civiele rechter.

11.3 Gevolgen voor Caribisch Nederland

De Wuab is niet van kracht in Caribisch Nederland (zijnde de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba). De Dopingautoriteit heeft daar dus geen wettelijke taken. In het verlengde hiervan is ook het voorliggende wetsvoorstel, houdende een wijziging van de Wuab niet van toepassing in Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel ziet immers op beslissingen die de Dopingautoriteit in het kader van haar wettelijke taken neemt.

11.4 Financiële gevolgen

Het opereren van zbo's kost geld. Bijvoorbeeld voor het onderhouden van een secretariaat of het huren van een locatie. De Beoordelingscommissie dopingzaken wordt gefinancierd vanuit de rijksbegroting. Aangezien het gaat om publieke middelen, moet daarover publiekelijk verantwoording worden afgelegd, zowel vooraf als achteraf. De Beoordelingscommissie zal een artikel(onderdeel) van een departementsbegroting betreffen en zowel in de (voorbereidende) begrotingsfase als in de (afsluitende) verantwoordingsfase meelopen in de procedures rond de rijksbegroting. De Beoordelingscommissie dient, als publiekrechtelijk vormgegeven zbo, te voldoen aan de eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de hele openbare dienst gelden. Aan deze basisvereisten wordt voldaan doordat in de Kaderwet zbo's is vastgelegd dat bij publiekrechtelijk vormgegeven zbo er een begroting moet zijn. De verwachting is dat de Beoordelingscommissie jaarlijks gemiddeld maximaal 15.000 euro zal kosten, afhankelijk van de vraag of een zaak wordt ingediend. Het eerste jaar zullen de kosten vanwege de aspecten die ingeregeld moeten worden waarschijnlijk hoger liggen dan in de jaren erna.

11.5 Gevolgen voor de regeldruk

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is nagegaan of er sprake is van een toe- of afname van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Administratieve lasten zijn de kosten die

bedrijven en burgers moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Dit kunnen ook toezichtlasten betreffen. Het gaat dan om informatieverplichtingen die nodig zijn in het kader van toezicht door de overheid. De inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven of burgers moeten maken om te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen. Het wetsvoorstel bevat geen inhoudelijke verplichtingen of informatieplichten voor bedrijven, burgers (zoals sporters) of professionals. Voor deze groepen is dus ook geen sprake van een toename van de regeldruk. Wel zullen deze partijen eenmalig kennis moeten nemen van de nieuwe regels.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat er voor de Beoordelingscommissie dopingzaken uiteraard wel administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten volgen uit dit wetsvoorstel. Zo volgt uit de Kaderwet zbo's dat de Beoordelingscommissie een informatieplicht heeft richting de Minister. Dit zijn administratieve lasten, en meer specifiek toezichtlasten. Ook zal de Beoordelingscommissie inhoudelijke nalevingslasten hebben, bijvoorbeeld omdat gegevens bewaard moeten worden. Ook zal de Beoordelingscommissie eenmalig kennis moeten nemen van de nieuwe regels.

11.6 Frauderisico's

Het wetsvoorstel is beoordeeld op frauderisico's. Deze beoordeling heeft tot de conclusie geleid dat het wetsvoorstel beperkte frauderisico's (zie paragraaf 11.7) met zich meebrengt.

11.7 Gevolgen van de verwerking van persoonsgegevens

Gezien de aard van de voorgestelde bepalingen is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de maatregelen en het systeem voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

Ten behoeve van de beoordeling van beslissing van de Dopingautoriteit worden door de Beoordelingscommissie dopingzaken persoonsgegevens verwerkt. Uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling volgt dat de voorgestelde bepalingen voor gegevensverwerking enkele risico's met zich brengen voor de rechten van de betrokkenen. De risico's doen zich voor wanneer personen of organisaties die daartoe niet bevoegd zijn toegang hebben tot de informatie die bij de Beoordelingscommissie voor handen is voor de beoordeling van de beslissingen van de Dopingautoriteit. Hierin moeten verschillende situaties worden onderscheiden: de gegevens worden onbedoeld en ongewenst beschikbaar voor onbevoegden door toedoen van de Beoordelingscommissie zelf (die bijvoorbeeld informatie deelt die niet gedeeld mag worden, of de informatie onvoldoende beveiligt), door toedoen van de ontvanger van de gegevens (zie toelichting in hoofdstuk 8) (die bijvoorbeeld na ontvangst onzorgvuldig met de gegevens omgaat, waardoor deze voor onbevoegden beschikbaar wordt), of door toedoen van derden, anders dan de ontvangers (die zich op ongeoorloofde wijze zelf toegang verschaffen tot de informatie). Deze risico's kunnen voor betrokken natuurlijke personen uitmonden in privacyrisico's als imagoschade, afpersing, het beschikbaar zijn van belastende informatie omtrent de gezondheid van de persoon in kwestie, stigmatisering en uitsluiting, dan wel maatschappelijk nadeel wanneer deze informatie bekend wordt.

Het voornaamste risico voor de betrokkene is het risico dat de persoonsgegevens na verzending, door de ontvanger onvoldoende worden beschermd en vervolgens beschikbaar wordt voor onbevoegden. Er wordt dan onzorgvuldig omgegaan met de informatie waardoor deze gegevens 'op straat zouden kunnen komen te liggen'. De verwachting is echter dat de kans dat deze risico's zich voordoen minimaal en goed beheersbaar zijn, om de volgende redenen:

- de procespartijen die betrokken zijn bij een mogelijke zaak zijn in de regel professionele partijen die zich zeer bewust zijn van de gevoeligheid van de informatie;
- de procespartijen zijn in veel gevallen ook verwerkingsverantwoordelijke wanneer zij de gegevens ontvangen en moeten dan ook aan de AVG voldoen;
- voor zover de ontvangende partij de sporter (of een andere persoon) is waar de zaak op ziet, kan aangenomen worden dat deze terughoudend zal zijn met het verder delen van de gegevens, aangezien het juist voor de sporter (of andere persoon) gevoelige informatie betreft.

Het risico bestaat voorts dat de Beoordelingscommissie meer gegevens verstrekt dan noodzakelijk (zoals meer dan enkel de beslissing van de Beoordelingscommissie aan de Dopingautoriteit (met het oog op publicatie en notificatie als bedoeld in de WAD-code) of meer dan enkel de naam en de onpartijdigheidsverklaring van degenen die het beroep gaan behandelen aan de partijen (met het oog op een eerlijk proces als bedoeld in de WAD-code), of deze gegevens verstrekt aan onbevoegden. Ook bestaat het risico dat de Beoordelingscommissie gegevens naar procespartijen verstuurt die niet

verstuurd zou mogen worden of gegevens verstuurd naar onbevoegden. Dit risico kan voortvloeien uit het feit dat deze partijen slechts sporadisch met een zaak bij de Beoordelingscommissie dopingzaken te maken hebben, waardoor een routine voor hoe om te gaan met de daarbij van toepassing zijnde gegevens en informatie niet eenvoudig ontstaat. Evenwel geldt dat dit risico zeer beperkt en goed beheersbaar wordt geacht. De Beoordelingscommissie is immers als verwerkingsverantwoordelijke op grond van de AVG gebonden aan de beginselen van, onder andere, rechtmatigheid, dataminimalisatie, juistheid, integriteit en vertrouwelijkheid. De Beoordelingscommissie zal op grond van de AVG een verwerkingenregister en incidentenregister bijhouden. Met een privacystatement als bedoeld in de AVG wordt voorzien in de transparantie over de verwerking van de gegevens.

Daarnaast is een (beveiligings-)risico te destilleren bij de Beoordelingscommissie, namelijk dat er inbreuk wordt gepleegd op de beveiliging van de gegevens in de systemen van het nieuwe zbo. Dit leidt weer tot privacyrisico's. De verwachting is dat de kans dat deze beveiligingsrisico's zich voordoen minimaal en goed beheersbaar zijn, omdat de Beoordelingscommissie moet voldoen aan de vereiste organisatorische en technische beveiligingsmaatregelen die voortvloeien uit de AVG.

Ook moet het risico worden benoemd dat volgt uit de mogelijkheid dat de Beoordelingscommissie de aanwezige gegevens verwerkt voor andere doeleinden dan voor de beoordeling van de beslissingen van de Dopingautoriteit. Ook dit risico wordt beheersbaar geacht, omdat uit het wetsvoorstel duidelijk volgt dat het enige doeleinde waarvoor het in te stellen zbo gegevens voorhanden heeft de beoordeling van beslissingen van de Dopingautoriteit is, en dat deze gegevens derhalve niet voor andere doeleinden verder mag worden verwerkt of mag worden aangewend. En omdat de Beoordelingscommissie een aantal vereiste organisatorische gegevensmaatregelen dient te nemen.

Voor de hierboven genoemde privacyrisico's bij de Beoordelingscommissie is relevant dat na instelling van het zbo door de Beoordelingscommissie zelf een uitvoerings-gegevensbeschermings-effectbeoordeling worden uitgevoerd, waarin ook op de beheersing van de genoemde risico's ingegaan wordt. Dat een dergelijke gegevensbeschermingseffectbeoordeling moet worden opgesteld volgt uit artikel 35 van de AVG. Bij het opstellen van die gegevensbeschermingseffectbeoordeling moet rekening gehouden worden met het feit dat de processen sporadisch plaatsvinden, waardoor een risico bestaat op een onbewuste onzorgvuldige omgang met persoonsgegevens.

Hoewel de kans op de genoemde risico's zoals toegelicht beperkt of beheersbaar worden geacht, kunnen de effecten gezien de aard van de gegevens een grote impact hebben op de betrokkenen. Reeds gesignaleerd zijn risico's als imago schade, afpersing, belastende informatie omtrent gezondheid, stigmatisering en uitsluiting, dan wel maatschappelijk nadeel voor de natuurlijke persoon in kwestie. Gezien de mogelijke grote impact zijn meerdere maatregelen genomen om de risico's te mitigeren:

- zoals hierboven aangegeven, moet de Beoordelingscommissie voldoen aan de vereiste organisatorische en technische beveiligingsmaatregelen die voortvloeien uit de AVG. Daarbij zal uitgaande van het risico en de impact een informatiebeveiligingsbeleid worden opgesteld volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Dit betekent dat in elk geval de volgende maatregelen worden genomen: een matrix van autorisaties, een separate beveiligde werkomgeving, twee-factor authenticatie, beveiligde e-mail, toegangsbeveiliging (druppel), afgesloten dossierkasten, verwerkersovereenkomsten, geheimhoudingsverklaringen, verklaringen omtrent het gedrag, informatiebeveiligingsbeleid met 'plan-do-check-act'-cyclus;
- ingevolge artikel 39 van de AVG dient er een functionaris gegevensbescherming (hierna: FG) te zijn die toeziet op de toepassing en de naleving van de AVG. Zbo's zonder rechtspersoonlijkheid die onder de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van VWS vallen, vallen onder het toezicht van de FG van het ministerie van VWS.
- bij het instellen van de Beoordelingscommissie zullen de relevante partijen worden geïnformeerd over de manier waarop zij geacht worden met de gegevens om te gaan. Voor zover deze partijen verwerkingsverantwoordelijke zijn, houdt de AP toezicht.

12. Toezicht en handhaving

De Minister van VWS draagt systeemverantwoordelijkheid voor de activiteiten van de Beoordelingscommissie dopingzaken. Daarom is het belangrijk dat is voorzien in een effectief toezichtregime in de Kaderwet zbo's. Het regime van de Kaderwet zbo's stelt de Minister van VWS in staat om op effectieve wijze toezicht te houden op het nieuwe zbo. Een toezichtarrangement moet worden opgesteld teneinde op meer specifieke wijze de toezichtrelatie tussen de Minister van VWS en de Beoordelingscommissie uit te werken. Zo kan op juiste wijze invulling worden gegeven aan de politieke verantwoordelijkheid van de eerste ondergetekende op het terrein van dopingbestrijding.

De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens, en zal in dat kader ook toezicht houden op naleving hiervan door de Beoordelingscommissie dopingzaken.

13. Monitoring en evaluatie

In de Kaderwet zbo's is bepaald dat beide kamers der Staten-Generaal iedere vijf jaar door de Minister worden geïnformeerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo (artikel 39, eerste lid). Onder meer ten behoeve hiervan schrijft artikel 20, eerste lid, van de Kaderwet zbo's een verplichting voor tot het verstrekken van inlichtingen of het geven van inzage in alle zakelijke gegevens en bescheiden door het zbo aan de Minister.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat conform artikel 13a van de huidige Wuab er in het voorjaar van 2022 een eerste evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo Dopingautoriteit worden uitgevoerd. Volgende evaluaties volgen daarna het vijfjaarlijkse ritme als voorgeschreven in de Kaderwet zbo's.

14. Advies en consultatie

14.1 Advies

Het wetsvoorstel is in nauw overleg met de Dopingautoriteit opgesteld. Het wetsvoorstel heeft in internetconsultatie voorgelegen en is voorgelegd aan WADA en NOC*NSF. Advies is ingewonnen bij de Autoriteit Persoonsgegevens en het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). De Dopingautoriteit heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd. Hieronder wordt ingegaan op de uitkomsten.

14.2 Internetconsultatie en WADA

Het wetsvoorstel is van 26 november tot en met 5 december 2021 op www.internetconsultatie.nl geplaatst voor consultatie. Aangezien dit wetsvoorstel enige spoed heeft (zie toelichting hoofdstuk 1), was de internetconsultatie korter van duur dan gebruikelijk is. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met NOC*NSF en WADA. Uit de afstemming met WADA volgde voornamelijk advies voor tekstuele aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, erop gericht om de compatibiliteit van het wetsvoorstel met de WAD-code te bewaken. Deze betroffen voornamelijk de onafhankelijke positionering van de Beoordelingscommissie Dopingzaken ten opzichte van de Dopingautoriteit. Voor zover deze punten niet al ondervangen waren, zijn ook deze verwerkt in het wetsvoorstel.

Op de internetconsultatie is één reactie gekomen van een geïnteresseerde burger. In deze reactie wordt niet inhoudelijk ingegaan op het wetsvoorstel. Er wordt ingegaan op de verhouding tussen Nederland en WADA en dat het vervelend is dat WADA met sancties dreigt. Deze reactie zorgt er niet voor dat de inhoud van het wetsvoorstel wordt aangepast.

14.2 ATR

Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het – behoudens beperkte eenmalige kennisnemingskosten – geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

14.3 Uitvoeringstoets Dopingautoriteit

Aan de Dopingautoriteit is gevraagd een toets te doen op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de bepalingen in dit wetsvoorstel. Die toets is op 10 december 2021 uitgebracht. De Dopingautoriteit concludeert daarin dat het doel van het wetsvoorstel, de instelling van een beroepscommissie die institutioneel onafhankelijk is van de Dopingautoriteit, wordt gerealiseerd. De Dopingautoriteit concentreert zich in de toets verder op twee punten in het wetsvoorstel.

Allereerst gaat het om de aanwezigheid van een aantal procesbepalingen in het voorstel die van toepassing worden op de beoordeling van beslissingen van de Dopingautoriteit door de nieuwe Beoordelingscommissie dopingzaken, zonder dat wordt aangesloten bij de al bestaande procesbepalingen binnen het verenigingsrechtelijke tuchtrecht.

De regering merkt hierover het volgende op. De regering heeft er met het oog op een gedegen rechtsbescherming en omwille van een goede procesvoering voor gekozen om aan te sluiten bij de bepalingen in de afdelingen 6.2 en 7.2 van de Awb. Deze afdelingen kennen de rechtswaarborgen die ervoor zorgen dat de toegang tot de Beoordelingscommissie en de afhandeling van het verzoek door de Beoordelingscommissie zo behoorlijk mogelijk plaatsvindt, maar ook dat op een zo concreet mogelijke manier invulling geven aan de kaders van de WAD-code en de ISRM. Op die manier worden zowel tegemoetgekomen aan de in Nederland bekende proceswaarborgen en worden de procedure-regels van de WAD-code en de ISRM daarin zo goed ingebed. Aangezien, zoals de Dopingautoriteit ook al benoemt in de uitvoeringstoets, de procedurele bepalingen uit de Awb dezelfde rechtsbescherming beogen als het verenigingsrechtelijke tuchtrecht, is hier ook naar het oordeel van de regering

geen sprake van een probleem met de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid. Het wetsvoorstel is om die reden niet aangepast op dit punt.

Het tweede punt dat de Dopingautoriteit noemt in de uitvoeringstoets betreft de verenigingsrechtelijke inbedding van de beslissingen van de Beoordelingscommissie dopingzaken. Daarbij concludeert de Dopingautoriteit dat het zaak is te komen tot een sluitende (wettelijke) constructie, separaat van het wetsvoorstel. De regering erkent dat het hybride publiek-private antidopingsysteem aandacht behoeft. Over deze conclusie in de uitvoeringstoets zal VWS ook blijvend de dialoog aangaan met NOC*NSF en de Dopingautoriteit.

14.4 Autoriteit Persoonsgegevens

Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) concentreert zich op twee punten.

In het conceptwetsvoorstel dat aan de AP is voorgelegd werd ervan uitgegaan dat artikel 9, tweede lid, onder f, van de AVG, in samenhang met artikel 22, tweede lid, onder e, van de UAVG, een grondslag bood als uitzondering op het verbod op de verwerking van persoonsgegevens van bijzondere aard door de Beoordelingscommissie dopingzaken. In het verlengde daarvan werd ook aangenomen dat artikel 10 van de AVG, in samenhang met artikel 32, aanhef en onder d, van de UAVG een grondslag bood voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard door de Beoordelingscommissie. De AP heeft aangegeven deze grondslagen niet passend te achten. Naar aanleiding van dit advies is opnieuw gekeken naar de grondslagen. Bij nader inzien is artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG, in samenhang met artikel 23, aanhef en onder a, van de UAVG, een meer passende uitzonderingsgrond op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken en artikel 10 van de AVG, in samenhang met artikel 32, aanhef en onder e, van de UAVG een meer passende grondslag voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard door de Beoordelingscommissie. Deze verandering heeft een aantal gevolgen gehad voor de memorie van toelichting (paragrafen 8.5.2 en 8.5.3).

De AP adviseert verder dat er persoonsgegevens van bijzondere en strafrechtelijke aard verwerkt kunnen worden door de Beoordelingscommissie dopingzaken. Hier is in artikel 15 van de Wuab (nieuw) gevolg aan gegeven. Het advies van de AP om te expliciteren om welke bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens het daarbij exact gaat, is niet opgevolgd. Zoals in paragraaf 8.5.1 is toegelicht, is het type gegevens dat bij de Beoordelingscommissie wordt aangeleverd, afhankelijk van andere partijen dan de Beoordelingscommissie zelf. De Beoordelingscommissie is immers afhankelijk van dat wat de procespartijen aanleveren. Voorts kan het voorkomen dat de Beoordelingscommissie stukken ontvangt van het CAS of de burgerlijke rechter. Daarbij speelt mee dat de Dopingautoriteit veel verschillende typen beslissingen neemt waarvan de WAD-code aangeeft dat ze appellabel zijn (zie de tabel 1 in paragraaf 8.1.2). Daarom is het op voorhand niet met zekerheid te zeggen welke persoonsgegevens precies verwerkt zullen worden en is het praktisch niet mogelijk een limitatieve lijst op te nemen.

15. Overgangsrecht en inwerkingtreding

15.1 Overgangsbepaling

In het wetsvoorstel is een overgangsbepaling opgenomen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen alle bij de BND lopende zaken moeten worden overgedragen naar de Beoordelingscommissie dopingzaken die op haar beurt de zaken beoordeelt overeenkomstig hetgeen is bepaald in dit wetsvoorstel. Het betreft hier primair een procesmatige wijziging en geen inhoudelijke wijziging.

Zoals eerder opgemerkt is ter voorbereiding van dit wetvoorstel een analyse uitgevoerd die – zoals in hoofdstuk 2 uitgebreid is toegelicht – tot de conclusie leidt dat de Dopingautoriteit geen besluiten als bedoeld in de Awb neemt bij de uitvoering van artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de Wuab. Het gevolg van deze conclusie is dat de mogelijk geachte optie van bezwaar en beroep is komen te vervallen. Hiervoor is geen overgangsrecht opgenomen, omdat de negatieve gevolgen zeer beperkt zijn:

- voor beslissingen die op grond van de WAD-code appellabel zijn, wordt een ongewenste dubbele rechtsgang afgesloten (zie ook toelichting hoofdstuk 2 en 11.1);
- voor beslissingen die niet op grond van de WAD-code appellabel zijn, ontstaat er geen fundamentele beperking in de rechtsbescherming van sporters (zie ook hoofdstuk 2 en paragraaf 11.1 van deze toelichting).

15.2 Inwerkingtreding

In hoofdstuk 1 is al toegelicht dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk wordt gerealiseerd en in werking



treedt. Daarom is afwijking van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn toegestaan.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A, C en G

Met dit wetsvoorstel worden een aantal artikelen toegevoegd aan de Wuab. Omwille van de leesbaarheid wordt voorgesteld de Wuab in hoofdstukken te verdelen.

Onderdelen B en D

Met onderdeel B wordt artikel 1 gewijzigd.

Er wordt in de eerste plaats omwille van de leesbaarheid in artikel 1 een nieuwe begripsbepaling ingevoegd voor de Beoordelingscommissie dopingzaken.

Daarnaast wordt in artikel 1 van de Wuab een begripsomschrijving opgenomen voor 'internationale standaarden'. De WAD-code werkt in combinatie met deze standaarden die veel van de technische details bevatten die nodig zijn voor het toepassen van de WAD-code. Daarmee zijn deze standaarden inherent onderdeel van de WAD-Code. Met het oog op de rechtszekerheid wordt het wenselijk geacht de internationale standaarden beter in de Wuab te positioneren. In het verlengde hiervan wordt met onderdeel D in artikel 5, tweede lid, van de Wuab, verduidelijkt dat de Dopingautoriteit haar taken niet alleen uitvoert in overeenstemming met de WAD-code, maar ook in overeenstemming met de internationale standaarden. Artikel 4, vierde lid, van de Wuab, is niet aangepast, aangezien de aanwijzing van een nationale dopingorganisatie specifiek enkel gebaseerd is op de WAD-code.

Ook artikel 3 is niet aangepast. De internationale standaarden worden gepubliceerd op de website van WADA. In beginsel dient terughoudend omgegaan te worden met verwijzingen naar informatie door middel van een internetadres als onderdeel van de normstelling, zoals blijkt uit artikel 3.50 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ingevolge artikel 3.50, tweede lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving kan een verwijzing naar informatie op internet enkel plaatsvinden als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Gekozen is om toch te verwijzen naar de website van WADA²⁵, omdat deze internationale standaarden regelmatig (op vrijwel iedere bestuursvergadering – die minimaal drie keer per jaar plaatsvindt) worden aangepast en WADA daarbij altijd al zorg draagt voor de waarborgen die in artikel 3.50, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving staan opgenomen. Zoals blijkt uit hoofdstuk 1 van de WAD-code draagt WADA zorg voor een tijdige en authentieke publicatie van de geldende internationale standaarden, waar bovendien een betrouwbaar en transparant totstandkomingsproces aan vooraf gaat. Voorts zorgt WADA ervoor dat het format waarin de internationale standaarden worden gepubliceerd voldoende leesbaar is in een welomlijnd en zelfstandig benoemd informatieobject. Daar zitten geen bijzondere beperkingen aan vast. De internationale standaarden zijn raadpleegbaar voor eenieder. Op die manier is sprake van een deugdelijke en altijd kenbare publicatie van de geldende internationale standaarden. Aangezien de verwijzing naar de internationale standaarden bovendien gaat om de inkadering van de taakuitoefening van de Dopingautoriteit in artikel 5 van de Wuab, en niet om bepalingen die zich rechtstreeks richten op een rechtssubject, zullen er in het voorkomend geval dus nog beslissingen van de Dopingautoriteit tussen zitten waarin zo nodig nog kan worden verduidelijkt met welke internationale standaarden van de WADA rekening is gehouden. Om deze redenen is de algemene verwijzing naar de internationale standaarden die op de website van WADA worden gepubliceerd in artikel 1 van de Wuab (nieuw), zonder vermelding van een specifieke url, voldoende specifiek geformuleerd vanuit de rechtszekerheid. Daarom wordt afgezien van publicatie van deze internationale standaarden in de Staatscourant.

Tot slot is een begripsomschrijving opgenomen voor 'partijen'. Deze begripsomschrijving is relevant voor de toepassing van een aantal procesbepalingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen over het indienen van een verzoek en de beoordeling van beslissingen van de Dopingautoriteit door de Beoordelingscommissie dopingzaken. Onder partijen wordt verstaan degene die het verzoek heeft ingediend, de Dopingautoriteit en indien het een beslissing betreft die gevolgen heeft voor een natuurlijk persoon (zoals een sporter) en die persoon niet ook degene is die het verzoek heeft ingediend, die natuurlijke persoon of rechtspersoon. Deze partijen hebben belangen die rechtstreeks bij de beslissing betrokken zijn.

²⁵ www.wada-ada.org, zoekterm: 'international standards'.

Onderdeel E

Eerste lid

Met dit lid is in artikel 6 van de Wuab een onduidelijkheid weggenomen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is toegelicht (paragraaf 2.2), zijn beslissingen omtrent de samenstelling van de topsportgroep geen besluiten als bedoeld in de Awb. Bij de totstandkoming van de Wuab is hier verwarring over ontstaan, omdat door de Wuab de Dopingautoriteit een zbo is geworden en aldus een publiekrechtelijke situatie is ontstaan. De Dopingautoriteit neemt sinds die tijd beslissingen in het kader van publiekrechtelijke taken. Echter, de rechtsgevolgen van beslissingen over de samenstelling van de topsportgroep vloeien voort uit het verenigingsrecht. Er is dus geen publiekrechtelijk rechtsgevolg beoogd. Dientengevolge zijn het geen besluiten als bedoeld in de Awb en staat tegen deze besluiten ook geen bezwaar of bestuursrechtelijke beroep als bedoeld in de Awb open. Dit laat overigens onverlet dat de Dopingautoriteit op grond van artikel 5, tweede lid, van de Wuab, bij het nemen van de beslissingen in overeenstemming met de WAD-code en internationale standaarden moet handelen en dat de beslissingen die de Dopingautoriteit neemt dus met voldoende waarborgen zijn omkleed.

Tweede lid

De Wuab heeft tot doel gehad rechtmatige gegevensverwerking door de Dopingautoriteit te borgen. Met het oog hierop is in artikel 6, eerste lid, van de Wuab een lijst van bevoegdheden opgenomen (onderdelen a tot en met f) die de Dopingautoriteit verricht in het kader van de taak, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder b, van de Wuab (het uitvoeren van het dopingcontroleproces) en waaruit gegevensverwerking kan voortvloeien. De Dopingautoriteit verricht echter een breder spectrum aan activiteiten ter uitvoering van deze taak dan nu in de onderdelen a tot en met f van artikel 6, eerste lid, staat opgesomd. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het nemen van de beslissing of al dan niet een dopingovertreding heeft plaatsgevonden, of aan een sepot-beslissing (zie ook tabel 1 in het algemeen deel van deze memorie). Om te voorkomen dat in het kader van de beoordeling van beslissingen van de Dopingautoriteit door de Beoordelingscommissie dopingzaken discussie ontstaat over de bevoegdheid van de Dopingautoriteit om bepaalde beslissingen te nemen, wordt een onderdeel g toegevoegd op grond waarvan ook andere type beslissingen onder de bevoegdheden van de Dopingautoriteit vallen. De opsomming in artikel 6, eerste lid, van de Wuab is daarmee limitatief, zij het wel dat onderdeel g een open formulering kent. De bepaalbaarheid van deze open formulering wordt voldoende gewaarborgd, omdat onderdeel g ook in samenhang moet worden gelezen met artikel 5, tweede lid, van de Wuab op grond waarvan de bevoegdheden van de Dopingautoriteit, en dus ook de beslissingen als bedoeld in onderdeel g, in overeenstemming met en binnen het toepassingsbereik van de WAD-code en internationale standaarden worden uitgevoerd en dat dit dus niet zomaar beslissingen zijn, maar beslissingen die passen bij de uitvoering van het dopingcontroleproces.

Onderdeel F en G

Met onderdeel F wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd. Hieronder wordt op de nieuwe bepalingen ingegaan. Omwille van een duidelijke structuur in de Wuab worden in onderdeel F ook een aantal artikelen vernummerd en in een hoofdstuk 'Slotbepalingen' geplaatst. Omdat het overgangsrecht in artikel 14 Wuab uitgewerkt is, komt dit artikel te vervallen.

Artikel 14

Met dit artikel wordt een nieuw zbo ingesteld, de Beoordelingscommissie dopingzaken. Het is gebruikelijk dat locaties van zbo's bij ministerieel besluit worden aangewezen.

Artikel 15

Eerste en tweede lid

Het eerste lid van artikel 15 bevat de taakomschrijving van de op grond van artikel 14 ingestelde Beoordelingscommissie dopingzaken. Het tweede lid geeft aan wie een verzoek bij de Beoordelingscommissie dopingzaken kan indienen. In het algemeen deel van de toelichting is al uitgebreid ingegaan op de taak van de Beoordelingscommissie dopingzaken, om welke beslissingen het precies gaat en wie de partijen zijn die een verzoek mogen indienen (paragraaf 8.1.1). Korthedshalve wordt daarom naar die toelichting verwezen.

Derde en vierde lid

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, verwerkt de Beoordelingscommissie

dopingzaken ter uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens (paragraaf 8.5.1). Dit is in het derde lid geëxpliciteerd. In het algemeen deel is ook toegelicht dat in een aantal gevallen de Beoordelingscommissie dopingzaken deze moet verstrekken aan derden (paragraaf 8.5.1) en dat duidelijkheidshalve in dit wetsvoorstel is geregeld dat deze verwerking gezien dient te worden als evident onderdeel ter uitvoering van de taak.

Vijfde lid

In de WAD-code en internationale standaarden is een aantal organisatie- en procesregels opgenomen voor de commissie die de appellabele beslissingen behandelt. In de WAD-code en internationale standaarden staan tevens regels en afwegingen die meegenomen moeten worden om tot een bepaalde beslissing te komen. De Beoordelingscommissie dopingzaken moet bij de behandeling van het verzoek en het eventueel nemen van een beslissing in plaats van de bestreden beslissing in ieder geval in overeenstemming handelen met de WAD-code en internationale standaarden. Dit is aanvullend op de regels die opgenomen zijn in de voorgestelde artikelen 19 tot en met 36 van de Wuab (nieuw). Zie voor een toelichting hierop paragraaf 8.3 van het algemeen deel van deze memorie. Artikel 32, aanhef en onder a, van de Wuab (nieuw) dient te worden gezien als een *lex specialis* van artikel 15, vijfde lid, van de Wuab (nieuw).

Zesde lid

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht (hoofdstuk 7) bestaat de Beoordelingscommissie dopingzaken uit één lid. De taak wordt echter uitgevoerd door andere personen die geen lid zijn van het zbo, maar onderdeel zijn van een door de minister samengesteld expertpanel (artikel 17 Wuab (nieuw)). Omwille van de duidelijkheid is dit in dit lid geëxpliciteerd.

Artikel 16

In hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie is al uitgebreid ingegaan op de inrichting van het nieuwe zbo. Kortheidshalve wordt naar die toelichting verwezen. In aanvulling op die toelichting kan nog worden opgemerkt dat de eis uit het tweede lid dat de voorzitter voor minimaal twee jaar wordt aangewezen, de implementatie betreft van artikel 10.2, onder a, in samenhang met artikel 8.2, van het ISRM. Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat het derde lid een specificatie betreft van artikel 13, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's), dat bepaalt dat een lid van een zbo geen nevenfuncties vervult die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Deze specificatie is opgenomen om de (op grond van de WAD-code vereiste) institutionele en operationele onafhankelijkheid van de Beoordelingscommissie dopingzaken ten opzichte van de Dopingautoriteit te expliciteren. In de WAD-code wordt daarbij ook benoemd dat leden van de Beoordelingscommissie dopingzaken niet werkzaam mogen zijn bij een aan de Dopingautoriteit geassocieerde organisatie (*affiliate*); dat is hier niet overgenomen, omdat de Dopingautoriteit geen geassocieerde organisaties heeft. Uit artikel 9 van de Kaderwet zbo's volgt dat de voorzitter niet een aan de minister ondergeschikte ambtenaar kan zijn.

Artikel 17 en 18

In het algemeen deel van deze memorie (hoofdstuk 7) is al uitgebreid ingegaan op de regels die van toepassing zijn op de personen onderdeel zijn van het expertpanel die de taak van de Beoordelingscommissie dopingzaken uitvoeren (artikel 17). Kortheidshalve wordt naar die toelichting verwezen. Op grond van artikel 18 kan er ook om een vergoeding worden verzocht voor het uitvoeren van de taak, bedoeld in artikel 15.

Artikelen 19 tot en met 36

In het algemeen deel van deze memorie (paragraaf 8.3) is al toegelicht dat met het oog op een gedegen rechtsbescherming en omwille van een goede procesvoering, een aantal procesregels is opgenomen die in overeenstemming zijn met het merendeel van de bepalingen uit de afdelingen 6.2 en 7.2 van de Awb: de bepalingen betrekking hebbend op de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure.

Over het voorgestelde artikel 19, tweede lid, kan nog het volgende worden opgemerkt. Dit lid bepaalt wanneer een verzoek niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Verwezen wordt daarbij naar de vereisten die volgen uit de WAD-code en de ISRM. Het betreft dan met name de vereisten, bedoeld in artikel 13 van de WAD-code en artikel 10 van de ISRM.

Over het voorgestelde artikel 19, derde lid, kan nog worden opgemerkt dat dit lid is opgenomen om te duiden dat slechts éénmalig het in artikel 15 bedoelde rechtsmiddel kan worden aangewend. Het is



niet de bedoeling dat een partij bij een ongewenste uitkomst wederom een verzoek indient om de (in stand gelaten) betreffende beslissing te laten beoordelen.

De voorgestelde artikelen 20 en 21 regelen dat de termijn voor het indienen van een verzoek drie weken bedraagt. Bij het bepalen van het einde van de termijn voor het indienen van een verzoek bij de Beoordelingscommissie dopingzaken is voorts de Algemene termijnwet van toepassing, inhoudende – kort gezegd – dat als een termijn eindigt op een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag, deze wordt verlengd tot en met de eerste dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is.

Ten aanzien van artikel 20, tweede lid, wordt nog opgemerkt dat als WADA de indiener van het verzoek bij de Beoordelingscommissie dopingzaken is, de termijn voor het indienen van het verzoek gelijk is aan de termijn in het eerste lid (drie weken), maar dat er specifieke regels gelden voor wanneer deze termijn precies ingaat. Zo gaat de termijn van 21 dagen pas lopen 1) na de laatste dag op welke een andere mogelijke indiener een verzoek heeft ingediend, óf 2) na de ontvangst van het complete dossier dat gerelateerd is aan de beslissing. Hetzelfde geldt voor een bij de Beoordelingscommissie ingediend verzoek van WADA dat betrekking heeft op het niet tijdig nemen van een beslissing door de Dopingautoriteit (artikel 21, vierde lid). Deze regels staan in artikel 13.2.3.5 van de WAD-code.

Het voorgestelde artikel 24, betreft de opschortende werking van het verzoek bij de Beoordelingscommissie dopingzaken. In beginsel schorst het verzoek niet de werking van de beslissing waar het verzoek betrekking op heeft. Dit is alleen anders als de Beoordelingscommissie dopingzaken anders beslist, hetgeen een direct voortvloeisel is van artikel 13.1 van de WAD-Code en aansluit bij de huidige procespraktijk inzake beslissingen van de Dopingautoriteit.

Over het voorgestelde artikel 26, vierde lid, dat gaat over de personen (anders dan partijen en getuigen) die de Beoordelingscommissie dopingzaken kan horen, wordt opgemerkt dat het hier bijvoorbeeld kan gaan om coaches of ander begeleidend personeel. Getuigen worden niet in elkaars aanwezigheid gehoord.

Over het voorgestelde artikel 33 wordt onder verwijzing naar paragraaf 8.4 van het algemene deel van deze toelichting nog opgemerkt dat de beslissing van de Beoordelingscommissie dopingzaken in beginsel finaal is. Indien de Beoordelingscommissie dopingzaken van oordeel is dat de beslissing van de Dopingautoriteit in stand kan blijven, wordt dit bevestigd in de beslissing van de Beoordelingscommissie. Indien de Beoordelingscommissie van oordeel is dat de beslissing van de Dopingautoriteit niet in stand kan blijven, vernietigt zij de beslissing en neemt zij voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuwe beslissing.

Over artikel 36, vijfde lid, kan het volgende nog worden opgemerkt. Op grond van artikel 7:15, vierde lid, van de Awb is het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) opgesteld dat ingaat op vergoeding van kosten bij bepaalde procedures. Het Bpb wordt van overeenkomstige toepassing verklaard voor kosten bij de behandeling van het verzoek dat bij de Beoordelingscommissie dopingzaken wordt ingediend. Concreet betekent dit dat de artikelen 2 en 3 van het Bpb van toepassing zijn. Artikel 1 is al vervat in artikel 36, vierde lid, Wuab (nieuw), de overige onderdelen zijn niet relevant. Dit betekent dat voor een verzoek, het verschijnen bij de hoorzitting en de nadere hoorzitting respectievelijk 1, 1 en 0,5 punten worden toegekend. Ingevolge onderdeel B2, tweede lid, wordt 1 punt toegekend voor beslissingen van de Beoordelingscommissie dopingzaken (nu (2021) betreft dit een bedrag van € 534,-. Onderdeel C regelt tot slot met welke factor het toe te kennen bedrag vermenigvuldigd moet worden indien sprake is van een verlichtende, gemiddelde of verzwarende omstandigheid, of sprake is van samenhangende zaken.

Onderdeel H

In het algemeen deel van deze memorie (paragraaf 15.1) is al uitgebreid ingegaan op het voorgestelde overgangsrecht. Kortheidshalve wordt naar die toelichting verwezen.

Artikel II

Onder verwijzing naar de paragrafen 1.1 en 15.2 in het algemeen deel van deze toelichting, is het beoogde moment van inwerkingtreding op een zo snel mogelijk moment na de bekendmaking. Dit zal bij koninklijk besluit worden bepaald en betekent dat er af wordt geweken van de vaste veranderingen als bedoeld artikel 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze afwijking is in dit geval geoorloofd gelet op artikel 4.17, vijfde lid, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, omdat het spoedregelgeving betreft.



Deze toelichting is mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,