

# Samen de lat hoger leggen

Onderzoek naar  
de governance en het tuchtrecht  
voor veilige en integere sport

Bijlagenboek bij eindrapportage

## **Datum**

Februari 2023

## **Opdrachtgever**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

## **Onderzoeksteam**

### **Andersson Elffers Felix**

Aris van Veldhuisen (eindverantwoordelijke)

Yourai Mol (projectleider)

Danique van der Burg

Sander Geurts

Jonas van Leeuwen

Jente Waal

*Mulier Instituut*

Johan Steenbergen

Agnes Elling

*Universiteit Utrecht*

Vidar Stevens

Maarten van Bottenburg

*Kennedy van der Laan*

Tim Wilms

## **Referentie**

GV734 / Bijlagenboek

## / Inhoud

Dit bijlagenboek hoort bij het hoofdrapport van het onderzoek naar de governance en het tuchtrecht van veilige en integere sport. Deze bijlagen bevatten de onderzoeksbevindingen achterliggend aan de analyse, conclusies en aanbevelingen in het hoofdrapport. Meer toelichting op het onderzoek is te vinden in het hoofdrapport.

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bijlage 1: Overzicht governance en problematiek doping</b>                      | <b>4</b>  |
| Maatschappelijke opgave                                                            | 4         |
| Inrichting van het stelsel                                                         | 7         |
| Functioneren van het stelsel                                                       | 10        |
| <b>Bijlage 2: Overzicht governance en problematiek matchfixing</b>                 | <b>14</b> |
| De maatschappelijke opgave                                                         | 14        |
| Inrichting van het stelsel                                                         | 15        |
| Functioneren van het stelsel                                                       | 21        |
| <b>Bijlage 3: Overzicht governance en problematiek criminele inmenging</b>         | <b>26</b> |
| De maatschappelijke opgave                                                         | 26        |
| Inrichting van het stelsel                                                         | 28        |
| Functioneren van het stelsel                                                       | 36        |
| <b>Bijlage 4: Overzicht governance en problematiek grensoverschrijdend gedrag</b>  | <b>39</b> |
| De maatschappelijke opgave                                                         | 39        |
| Inrichting van het stelsel                                                         | 43        |
| Functioneren van het stelsel                                                       | 50        |
| <b>Bijlage 5: Juridische analyse tuchtrecht</b>                                    | <b>58</b> |
| <b>Bijlage 6: Vergelijkende juridische analyse</b>                                 | <b>87</b> |
| <b>Bijlage 7: Resultaten enquêtes verenigingen en ondernemende sportaanbieders</b> | <b>93</b> |
| Respons vragenlijsten                                                              | 93        |
| Inhoudelijke uitkomsten                                                            | 94        |

# Bijlage 1: Overzicht governance en problematiek doping

## **Wat is doping?**

In de sport is het gebruik van bepaalde stoffen en de toepassing van bepaalde methoden en handelingen die als doping worden gedefinieerd verboden. Het gaat daarbij om stoffen, methoden en handelingen die zijn vastgelegd door het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) als overtredingen van een geharmoniseerd dopingreglement dat wereldwijd door vrijwel alle sportorganisaties en overheden wordt onderschreven. Een stof, methode of handeling kan door dit dopingreglement verboden worden verklaard indien deze minimaal aan twee van de volgende criteria voldoet:

- (mogelijk) prestatiebevorderend
- (mogelijk) schadelijk voor de gezondheid
- in strijd met de 'spirit of sport'

## 1.1 Maatschappelijke opgave

### **Dopinggebruik**

De omvang van het dopinggebruik in de sport laat zich lastig bepalen. Omdat dopinggebruik in de sport verboden is, speelt het zich in het geheim af. Ook handelen dopinggebruikers steeds vaker op een gecoördineerde, planmatige wijze, met veel kennis van zaken, gericht op het ontwijken van detectie.

Gegevens over de prevalentie van dopinggebruik lopen sterk uiteen. In officiële dopingcontroles wordt al enkele decennia in 1 tot 2 procent van de urine- of bloedmonsters een verboden stof aangetroffen. Onderzoek op basis van andere methodes komt op hogere prevalentiecijfers uit. Een review van internationale literatuur, waarin verschillende methodes zijn vergeleken, wijst op een prevalentie van intentioneel dopinggebruik onder topsporters tussen 4 en 39 procent (De Hon, 2016; De Hon et al., 2015). Een recente schatting van het dopinggebruik onder topsporters in Nederland, gebaseerd op vragenlijsten met behulp van de randomized response technique, kwam uit op een prevalentie tussen 3 en 25 procent (Balk & Dopheide, 2020). De grote onzekerheidsmarge heeft te maken met verschillen in onderzoeksmethoden en de landen, sporten en doelgroepen waarop de onderzoeken zich hebben gericht.

De dopingproblematiek doet zich niet alleen in de topsport maar ook in de recreatieve sport voor, en betreft met name in de fitness- en sportschoolwereld een veel grotere populatie. Bij een prevalentie tussen 3 en 25 procent ligt de omvang van het aantal dopinggebruikers onder de 20.000 topsporters in Nederland tussen de 600 en 5.000 personen. Op grond van onderzoek uit 2013 onder sporters actief in fitnesscentra is berekend dat naar schatting 164.000 Nederlanders van 15 jaar en ouder ten minste één keer intentioneel doping hebben gebruikt (Stubbe et al., 2013; De Hon & Coumans, 2013).

Het dopinggebruik in topsport en fitness verschilt wezenlijk van elkaar. Ten eerste verschilt het motief: waar dit voor topsporters het verbeteren van de prestatie in wedstrijdverband is, gebruikt het overgrote deel van sporters in fitnesscentra middelen om een gespierder, sterker en/of slanker lichaam te krijgen (De Hon & Coumans, 2013; Van Leiden et al., 2021). Daardoor oriënteren beide groepen sporters zich deels op verschillende typen dopingmiddelen en -methoden. Ten tweede is dopinggebruik onder cosmetische sporters veel meer een geaccepteerd en genormaliseerd onderdeel van de sportcultuur, terwijl de overgrote meerderheid van topsporters dopinggebruik afwijst en afkeurt (Dopingautoriteit, 2019).

Verwacht wordt dat de acceptatie van dopinggebruik verder zal toenemen doordat steeds meer wordt uitgegaan van de 'maakbaarheid van het lichaam' en door gewenning aan het gebruik van medicinale en drugsgerelateerde middelen om prestaties te verbeteren of het lichaam aan te passen (Schuijff & Munichs, 2012; Van Leiden et al., 2021). Dit kan zich voordoen in zowel de topsport als de breedtesport.

## **Dopinghandel**

Door de groeiende vraag vanuit de groep 'cosmetische sporters' is er een afzetmarkt ontstaan die wordt voorzien door illegale handel in dopinggeduide producten of halffabricaten (Van Leiden et al., 2020). In de laatste twee decennia zijn er in Nederland ook underground labs ontstaan waar doping wordt geproduceerd.

Nederland kent geen dopingwet die het gebruik van en de handel in dopinggeduide middelen verbiedt. Maar de meeste dopinggeduide middelen vallen wel onder de Geneesmiddelenwet die bepaalt dat de productie en handel in geneesmiddelen zonder handelsvergunning verboden is. Op een beperkt aantal dopinggeduide middelen kan bovendien de Opiumwet of Warenwet van toepassing zijn.

De handel in deze producten vindt doorgaans plaats vanuit bestaande netwerken in de fitness- of bodybuildingwereld door personen zonder (lang) strafblad. De verwachting is dat deze actoren de handel in doping blijven domineren maar dat georganiseerde criminelen zonder binding met de sport zich eveneens op deze groeiende markt gaan begeven. Dit gaat gepaard met een vermenging van boven- en onderwereld en witwaspraktijken, waardoor sprake is van een vorm van ondermijnende criminaliteit (Van Leiden et al., 2021; zie ook Feitenoverzicht Criminele inmenging).

## **Dopinaanpak**

Sportorganisaties en overheden zijn doping gaan beschouwen als een bedreiging van de geloofwaardigheid van de sport en van de gezondheid van sporters. De samenwerking tussen sportorganisaties en overheden heeft de strijd tegen doping een hybride karakter gegeven: het antidopingbeleid is grotendeels privaatrechtelijk van aard, maar met een publiekrechtelijk kader (zie de paragraaf 'Inrichting van het stelsel').

Het gebruik van doping is in ons land niet wettelijk strafbaar. Wel is het gebruik van doping vanuit het verenigingsrecht (en daarbinnen het tuchtrecht) door NOC\*NSF en de aangesloten sportbonden verboden gesteld voor alle sporters die via lidmaatschap of wedstrijddeelname of anderszins gebonden is aan de statuten, reglementen en besluiten van de betreffende sportbond. De landelijke coördinatie hiervan is in handen gelegd van een publieke instantie met een publieke taak: Dopingautoriteit Nederland.

## Antidopingbeleid

Dit hybride karakter ligt aan de basis van het mondiaal geharmoniseerde antidopingbeleid. Tegelijkertijd roept het verschillende vragen op, in het bijzonder over de aard en mate van de overheidsbetrokkenheid, de proportionaliteit van de opsporingsbevoegdheden en sanctiemogelijkheden, de bewijslastverdeling en procedurele waarborgen, en het recht op privacy en gegevensbescherming van atleten, in het licht van het publieke belang dat hiermee is gemoeid (Van der Sloot et al., 2017).

Bij de invoering van de Wuab hebben de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State zich hierover kritisch uitgelaten. Met de Wuab heeft de overheid een publieke organisatie (Dopingautoriteit) opgericht die bij wet onder meer de taak heeft om de regels van een internationale, privaatrechtelijke organisatie (WADA) te coördineren en handhaven, zoals vastgelegd in de WADC. Om die taak uit te voeren is de Dopingautoriteit bij wet verregaande testbevoegdheden en sanctiemacht gegeven, waaronder het afnemen van lichaamsmonsters bij sporters, het verzamelen, verwerken en verstrekken van hun persoonsgegevens, waaronder medische gegevens (bloedpaspoort), verblijfsgegevens (whereabouts) en het opleggen van sancties die de beroepsuitoefening gedurende langere tijd onmogelijk maken (bij een eerste dopingovertreding maximaal vier jaar schorsing, bij herhaalde overtredingen levenslange uitsluiting).

Topsporters ondersteunen over het algemeen het antidopingbeleid ondanks de ingrijpende invloed ervan op hun dagelijks leven (Dopheide et al., 2020). Niettemin ervaart een substantieel deel van hen deze impact als te groot. Dat geldt met name voor het verstrekken van verblijfsgegevens, het ingrijpende lichaamsonderzoek en de koppeling en uitwisseling van persoonsgegevens (Van der Sloot et al., 2017). Ook bij beschuldiging van overtreding van het dopingreglement, wat gepaard gaat met ingewikkelde juridische procedures, bevinden topsporters zich veelal in een ongelijke (financiële) positie. Mede door inspanning vanuit de Atletencommissie en NL Sporter bestaat er sinds 2019 een extra regeling voor topsporters voor een bijdrage in de kosten voor rechtskundige hulp bij doping- en matchfixingzaken (NOC\*NSF, 2019). Niettemin is het voor atleten vaak moeilijk zich te verdedigen doordat juridische processen veel tijd en geld kosten en veel kennis van zaken vragen.

Omdat de prevalentie van dopinggebruik lastig is te bepalen, geldt dat eveneens voor de effectiviteit van het antidopingbeleid. Feit is dat het percentage afgenomen lichaamsmonsters met verboden stoffen vrij constant is, en veel lager dan aannemelijk wordt geacht op basis van andere onderzoeksmethoden. Dit heeft met meerdere factoren te maken die in ogenschouw moeten worden genomen bij het beoordelen en verbeteren van het antidopingbeleid.

De strijd tegen doping heeft te maken met een continue professionalisering van het dopinggebruik, gericht op het ontwijken van detectie. Voorbeelden hiervan zijn het toedienen van microdoseringen die onopgemerkt blijven en het gebruik van nieuwe middelen en methodes waarop nog niet wordt gecontroleerd. Het antidopingbeleid moet hierdoor continu aandacht geven aan 'intelligence & investigations'.

## Actuele ontwikkelingen

Het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) houdt toezicht op de naleving van de WADC in Nederland. Uit een audit in 2020 kwam naar voren dat de Nederlandse Dopingautoriteit hier op één punt niet (volledig) aan voldeed: de Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement was volgens WADA niet voldoende institutioneel en operationeel onafhankelijk gepositioneerd van de Dopingautoriteit die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast. In reactie hierop zijn tijdelijke maatregelen genomen die de bezwaarcommissie onafhankelijker heeft gemaakt van de Dopingautoriteit. Het WADA is wel blijven aandringen op een structurele oplossing in

de vorm van een wetswijziging. Op 27 juli 2022 is het advies van de Raad van State over deze wetswijziging gepubliceerd. Het wetsvoorstel lag in oktober 2022 ter behandeling voor aan de Tweede Kamer.

## 1.2 Inrichting van het stelsel

### WADA

In 1999 is WADA opgericht om de dopingregels en het antidopingbeleid te uniformeren. Een essentiële stap hierin was de totstandkoming van de World Anti-Doping Code (WADC). Samen met een aantal bijbehorende internationale standaarden voorziet de WADC in uitgebreide regelingen en voorschriften, zowel ten aanzien van de technische kant van het beleid (zoals de lijst met verboden middelen en methoden) als de operationele kant hiervan (zoals voorlichting, datamanagement, privacybescherming). De WADC is ondertekend door vrijwel alle sportorganisaties en via de International Convention against Doping in Sport van UNESCO geratificeerd door vrijwel alle nationale overheden. Zodoende hebben sportorganisaties en overheden zich wereldwijd gecommitteerd aan de implementatie en uitvoering van de WADC. Dat geldt ook voor Nederland.

### Dopingautoriteit Nederland

De landelijke coördinatie van de uitvoering van het antidopingbeleid is in ons land in handen gelegd van Dopingautoriteit Nederland. De Dopingautoriteit is sinds 2019 wettelijk ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) om uitvoering te geven aan een wettelijke taak, zoals vastgelegd in de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab).

Een belangrijke reden voor de totstandkoming van de Wuab was te zorgen voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Gezien de bevoegdheden en sanctiemogelijkheden die verbonden zijn met de uitvoering van de WADC werd een publiekrechtelijke grondslag noodzakelijk geacht (Van Leiden et al., 2021; Van der Sloot et al., 2017).

Tot de wettelijke taak van de Dopingautoriteit behoort het bestrijden van doping, het uitvoeren van het dopingcontroleproces, het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement, het geven van voorlichting over doping, en andere door de minister opgedragen taken die verband houden met het bestrijden van doping in de sport.

Als zelfstandig bestuursorgaan valt de Dopingautoriteit onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het ministerie is eigenaar en opdrachtgever van de Dopingautoriteit. De dagelijkse, 'operationele' beslissingen neemt de Dopingautoriteit zelfstandig. Met betrekking tot beleidskeuzes en beleidsontwikkeling vindt nauwe afstemming plaats.

### Controles op dopinggebruik

Vanwege de schaarse middelen (de Dopingautoriteit werkt met een jaarbudget van ongeveer 5 miljoen euro) maakt de Dopingautoriteit op basis van risico-inschattingen keuzes welke sporters, met welke frequentie en op welke stoffen worden gecontroleerd. Dit leidt ertoe dat vooral de absolute top regelmatig wordt gecontroleerd, niet alleen tijdens wedstrijden, maar ook daarbuiten (out-of-competition controles). Deze atleten maken deel uit van een door de Dopingautoriteit vastgestelde Registered Testing Pool van sporters die verplicht zijn om de locaties waar ze zich wanneer bevinden (hun whereabouts) te registreren via een online systeem. In 2021 voerde de

Dopingautoriteit 2.749 dopingcontroles uit, waarvan 1.880 urine- en 517 bloedcontroles, op een totale populatie van circa 20.000 topsporters (Dopingautoriteit 2019, 2021).

Voor sporters bij wie dopinggeduide middelen worden aangetroffen bestaan verschillende schulditsluitingsgronden. Zo kunnen dopinggeduide middelen onbedoeld in het lichaam terecht komen. Op basis van de oordelen van de tuchtcommissies wordt aangenomen dat circa 25 procent van alle vastgestelde dopingovertredingen niet opzettelijk zijn begaan (Dopingautoriteit, 2019). Internationaal leidt 40 procent van de overtredingen tot verlaging van de sanctie vanwege verminderde schuld (De Hon & Van Bottenburg, 2017). Dit stelt extra eisen aan de opsporing en beoordeling van verboden stoffen en methoden. Een andere complicatie treedt op doordat sporters medische dispensaties kunnen krijgen voor het gebruik van dopinggeduide middelen (Therapeutic Use Exemption, TUE). Als verboden middelen worden aangetroffen en de betreffende sporter zich beroept op een TUE, moet het afgenomen lichaamsmonster worden gekoppeld aan het medisch dossier van de sporter.

Een probleem is eveneens dat bij het gebruik van doping veel meer personen zijn betrokken dan de atleten waarop de opsporing zich richt. Voor zover dat begeleidende personen uit de sportentourage (zoals bestuursleden, functionarissen, officials, werknemers van de sportorganisatie) betreft, is het nationale dopingreglement van toepassing. Niet alleen het gebruik van doping, maar ook onder meer het bezit, het aanzetten tot, toediening, van, manipulatie en gebrekkige medewerking zijn namelijk tuchtrechtelijk strafbaar volgens het dopingreglement. De medische entourage is deels gebonden aan het dopingreglement en valt daarnaast onder het medisch tuchtrecht. De privé-entourage van topsporters (familie, vrienden, partner) valt echter buiten het dopingreglement en wordt daarmee door de opsporing ongemoeid gelaten. Wel wordt de privé-entourage betrokken in de voorlichting over doping.

### **Voorlichting over doping**

Naast het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen behoort ook het geven van voorlichting over doping tot de wettelijke taken van de Dopingautoriteit. In de aangeboden voorlichting wordt aandacht besteed aan bewustwording, gedragsverandering en het voorkomen van onbewuste dopingovertredingen (NOC\*NSF, 2022). Dit laatste is vooral relevant voor topsporters aangezien veel dopinggeduide stoffen in reguliere geneesmiddelen (bijv. tegen astma, schildklierproblemen) voorkomen of als genotsmiddelen worden gezien (bijv. cannabis).

Ten aanzien van recreatieve sporters, in het bijzonder in de fitnessbranche, is voorlichting de enige taak. Topsporters vallen immers onder het dopingreglement van sportbonden waardoor zij voor dopingcontroles in aanmerking komen, terwijl dat voor sporters in fitnesscentra niet geldt voor zover zij geen lid zijn van een sportorganisatie die is aangesloten bij NOC\*NSF (Van Leiden et al., 2021). Dat betekent ook dat de strijd tegen (en voorlichting over) het gebruik van doping onder beide groepen vanuit een andere rationale wordt gevoerd: waar de reden met betrekking tot topsporters is dat doping oneerlijk en ongezond is, geldt met betrekking tot cosmetische sporters uitsluitend het gezondheidsargument.

### **Financiering van de Dopingautoriteit**

De Dopingautoriteit wordt hoofdzakelijk gefinancierd uit bijdragen van VWS (rijksbegroting) en NOC\*NSF (die hun bijdrage doen toekomen uit de verdeling van de aan hen gedoneerde Nederlandse Loterijgelden). De bijdrage van VWS is voor de apparaatskosten van de Dopingautoriteit. De bijdrage vanuit NOC\*NSF is bestemd voor het uitvoeren van dopingcontroles binnen het Nationaal Controleprogramma en is afhankelijk van het aantal afgesproken controles. Jaarlijks spreekt de Dopingautoriteit met de NOC\*NSF het aantal uit te voeren controles af.

## **NOC\*NSF en de sportbonden**

De uitvoering van het antidopingbeleid door de Dopingautoriteit kent deels ook een privaatrechtelijke grondslag. In tegenstelling tot landen als België, Frankrijk, Italië en Spanje is het gebruik van doping in Nederland niet wettelijk strafbaar. Wel is het gebruik van doping vanuit het verenigingsrecht (en daarbinnen het tuchtrecht) door NOC\*NSF en de aangesloten sportbonden verboden gesteld voor alle sporters die via lidmaatschap of wedstrijddeelname of anderszins gebonden zijn aan de statuten, reglementen en besluiten van de betreffende sportbond, tenzij zij een verboden middel gebruiken op medische indicatie. Dit is vastgelegd in het Nationaal Dopingreglement, dat gebaseerd is op de WADC, en dat door alle sportbonden dient te zijn vastgesteld.

De Dopingautoriteit bestrijdt de doping in de sport door toezicht op de vaststelling, implementatie en inbedding van dit Nationale Dopingreglement. Dat betekent dat een overtreding van het Nationaal Dopingreglement civielrechtelijk wordt gehandhaafd via het verenigingsrechtelijke tuchtrecht. Daarmee is beoogd dat sportorganisaties primair verantwoordelijk zijn voor de dopingaanpak en dat de overheid faciliterend optreedt, met NOC\*NSF als vertegenwoordiger, coördinator en – tot op zekere hoogte – toezichthouder op implementatie van het Nationaal Dopingreglement door de sportbonden.

Voor de uitvoering van haar wettelijke taak is de Dopingautoriteit dan ook in hoge mate afhankelijk van de medewerking van NOC\*NSF en de sportbonden. Zonder hun medewerking is de Dopingautoriteit niet in staat deze wettelijke taak uit te voeren. De Dopingautoriteit heeft er dan ook direct belang bij dat een slechte bestuurlijke cultuur, corruptie en andere problemen bij sportbonden worden aangepakt. Daarbij is de rol van de Dopingautoriteit primair signalerend (Dopingautoriteit, 2019).

NOC\*NSF kent verder een Atletencommissie. Een van de thema's waar de atletencommissie zich op richt is het antidopingbeleid. Samen met NOC\*NSF, NL Sporter, ISR en VWS heeft de Atletencommissie een bijdrageregeling in het leven geroepen voor de bekostiging van expertise bij een (vermeende) dopingzaak (dit geldt ook voor matchfixing).

## **Instituut voor Sportrechtspraak**

Het Instituut voor Sportrechtspraak (ISR) behandelt voor 75 van de bij NOC\*NSF aangesloten sportbonden in Nederland het dopingtuchtrecht, evenals voor een aantal overige sportorganisaties waaronder Vereniging Le Champion (sportevenementen) en de Vechtsportautoriteit. Het ISR is in tuchtrechtelijke procedures formeel gezien de aanklager, met de Dopingautoriteit als de onderzoekende partij die de bewijsvoering aanlevert.

## **Fitnessbranche**

Ook voor sporters die niet in wedstrijdverband uitkomen, streeft de Dopingautoriteit naar een dopingvrije beoefening. Het bestrijden van dopinggebruik in fitnesscentra en sportscholen is in dat opzicht een speerpunt. Voorlichting is het belangrijkste middel dat in dat verband wordt ingezet. Fitnesscentra, het Platform Ondernemende Sportaanbieders en de Vechtsportautoriteit zijn belangrijke actoren in het verbeteren van de voorlichting aan en ondersteuning van sporters.

## Opsporings- en handhavingsorganisaties

Voor de aanpak van dopinghandel richt de Dopingautoriteit zich op het verzamelen en onderzoeken van informatie. Dit doet de Dopingautoriteit door het beheer van veilige informatiesystemen, een meldpunt en een netwerk van partners. Anders dan bij het dopingcontroleproces is de Dopingautoriteit bij de uitvoering van deze wettelijke taak afhankelijk van de medewerking van andere organisaties dan sportorganisaties, in het bijzonder van die van opsporings- en handhavingsorganisaties van de overheid (Dopingautoriteit, 2019).

De handhaving van de wetten die handel in en productie van doping verbieden is bij verschillende overheidsinstanties belegd. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de naleving van de Geneesmiddelenwet en de opsporing van strafbare feiten. Daarnaast is de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) bevoegd tot toezicht op de naleving van de Warenwet en de Geneesmiddelenwet, waaronder toezicht op voedingssupplementen en afslankmiddelen. De Douane heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op producten die Nederland worden in- of uitgevoerd en let daarbij ook op geneesmiddelen, Opiumwetmiddelen en warenwetproducten (Bruins, 2018).

De inzet van het Openbaar Ministerie (OM) richt zich op de illegale handel in doping voor zover dat valt onder de reguliere strafrechtelijke aanpak van illegale medicijnen of drugs. Het strafrecht wordt ingezet wanneer dat het meest passend en het meest effectief wordt geacht (Bruins, 2018). Sinds 2019 bestaat er ook een samenwerkingsprotocol tussen de Dopingautoriteit en het OM, de politie, de Belastingdienst/FIOD en de NVWA over informatie- en gegevensuitwisseling om de productie en handel in doping tegen te gaan.

## 1.3 Functioneren van het stelsel

### Substantieve knelpunten governance

#### **Tekortschietende wetenschappelijke onderbouwing op onderwerpen van antidopingbeleid**

Wetenschappelijk onderzoek naar de ontwikkeling en toetsing van detectiemethoden is relatief sterk ontwikkeld binnen het antidopingbeleid, evenals onderzoek naar gezondheidseffecten. Op het gebied van prevalentieonderzoek van dopinggebruik in de topsport en breedtesport (o.a. fitness) is de kennis daarentegen nog beperkt en van veel onzekerheden voorzien. Ook op andere gebieden is er voor de onderbouwing van beleid en beleidsontwikkeling behoefte aan meer kennis, in het bijzonder over attitudes ten aanzien van doping (normalisatie), de mate van acceptatie van het antidopingbeleid, de effectiviteit van voorlichting en educatie over doping, en de verweving van dopinghandel en criminaliteit (De Hon, 2016; Dopingautoriteit, 2019, 2021; Huiberts & Balk, 2022; Van Suijlekom et al., 2021).

#### **Weinig kennis bij cosmetische sporters over werking en risico's dopinggeduide middelen**

In de recreatieve sport, in het bijzonder onder cosmetische sporters, is het gebruik van dopinggeduide middelen het grootst. Voor zover zij geen lid zijn van een sportvereniging en niet uitkomen in wedstrijdverband, overtreden sporters die dergelijke middelen gebruiken om slanker of gespierder te worden geen verbodsbepaling, noch in strafrechtelijke, noch in tuchtrechtelijke zin. Er bestaat dus geen bevoegdheid om een handhavingsbeleid te hanteren en hen op doping te controleren. Niettemin vormt het gebruik van spierversterkers en afslankpillen wel een volksgezondheidsprobleem; vooral ook omdat deze middelen op internet vrij verkrijgbaar zijn zonder

dat de gebruikers afdoende, betrouwbare kennis hebben en kunnen krijgen van hun werking en risico's (Van Leiden et al., 2020).

## **Verscherping onderzoeksbehoefte vanwege professionalisering dopinggebruik**

De eerder besproken professionalisering van het dopinggebruik, gericht op het ontwijken van detectie (zoals het toedienen van microdoseringen en het gebruik van nieuwe middelen en methoden die nog niet op de dopinglijst staan) vraagt om intensivering van 'intelligence & investigations'.

## **Strategische knelpunten governance**

### **Spanning tussen doelen en middelen bij de uitvoering van het antidopingbeleid**

Het budget dat de Dopingautoriteit ter beschikking staat dwingt tot keuzes tussen en binnen de verschillende wettelijke taken. Dit betreft het zoeken naar een balans tussen onder meer controles, onderzoek en voorlichting, tussen wedstrijdsport en cosmetische sport, en tussen sporters en sporten op grond van risico-inschattingen. Daardoor treedt spanning op tussen de operationele capaciteit en de uitvoering van wettelijke taken van de Dopingautoriteit.

### **Afhankelijkheid van sportbonden voor beleidsimplementatie en -naleving**

Voor de implementatie en naleving van het antidopingbeleid is de Dopingautoriteit afhankelijk van de medewerking van sportbonden. De Dopingautoriteit heeft geen bevoegdheden om naleving door de sportbonden af te dwingen. Dat geldt zowel voor het uitvoeren van dopingcontroles als het geven van voorlichting en educatie over dopinggebruik en het antidopingbeleid.

### **Gebrekkige afstemming tussen de Dopingautoriteit en opsporingsinstanties in dopinghandel**

Hoewel de samenhang tussen productie en handel van doping enerzijds en het gebruik anderzijds evident is, is bij de bestrijding sprake van twee werelden waartussen weinig afstemming plaatsvindt. Dit is een mondiaal en hardnekkig probleem dat een effectieve aanpak van de totale dopingproblematiek belemmert (Dopingautoriteit, 2019). Het aanpakken van de productie van en handel in doping krijgen om twee redenen weinig aandacht: het valt buiten de scope van de Dopingautoriteit en heeft voor justitie geen prioriteit (Van Leiden et al., 2020).

## **Institutionele knelpunten governance**

### **Niet altijd een goede balans tussen antidopingregulering en ondersteuning, inspraak en rechtsbescherming van topsporters**

Nederlandse topsporters ondersteunen in grote mate het antidopingbeleid, maar tegelijkertijd vindt een op de vijf topsporters dat de impact van de dopingregels op zijn/haar persoonlijke leven te groot is (Dopheide et al., 2020). In de internationale aanpak blijkt niet altijd voldoende oog voor de belangen en ondersteuning van topsporters, die zich veelal in een relatief kwetsbare positie bevinden in vergelijking met de antidopingorganisaties. De regelgeving op het gebied van doping is buitengewoon complex, vraagt bijzonder veel kennis, en kost bij juridische processen veel geld. Atleten ontberen daarbij veelal voldoende ondersteuning om hierin als gelijke partij op te treden indien er sprake is van geschillen.

### **Vraagtekens rondom de reikwijdte van het werkingsgebied van het antidopingbeleid**

De WADC laat het aan de nationale antidoping organisaties over om te bepalen of zij hun anti-doping programma wensen uit te breiden tot recreatieve sporters die niet in wedstrijdverband uitkomen, maar verplicht daartoe niet (WADA, 2019, p. 135). Dit is voor de uitvoering van het antidopingbeleid een belangrijke keuze omdat de legitimatie en uitvoering van het antidopingbeleid ten aanzien van beide doelgroepen (topsporters en cosmetische sporters) sterk van elkaar verschillen. Een ander

vraagstuk met betrekking tot het werkgebied betreft de entourage van de sporters; in het bijzonder de privé-entourage waar het beleid zich alleen via voorlichting op kan richten, en de tijdelijke medewerkers van sportorganisaties die niet altijd lid blijken te zijn van een bij NOC\*NSF aangesloten organisatie waardoor zij niet onderworpen kunnen worden aan het tuchtrecht.

## **Fitnessondernemers en hun brancheorganisaties hebben geen formele rol in het antidopingbeleid**

Het gebruik van dopinggeduide middelen is het hoogst onder 'cosmetische' sporters. Aangezien gebruik van dopinggeduide middelen alleen onder NOC\*NSF gelieerde topsporters verboden is, hebben fitnesscentra geen rol in het tegengaan van dopinggebruik, uitgezonderd het wettelijk verbod op handelen in doping. Zij lijken niettemin een belangrijke schakel in de educatie en ontmoediging van dopinggebruik. Dit knelpunt moet in samenhang worden gezien met het knelpunt over de reikwijdte van het werkingsgebied van de Dopingautoriteit.

## **Literatuur**

Balk, L. & Dopheide, M. (2020). *Dopinggebruik in de Nederlandse topsport*. Mulier Instituut.

Blokhuys, P. (2021a). *Toekomstig sportbeleid*. [Kamerbrief] [kst-30234-274.pdf](#) ([officielebekendmakingen.nl](#))

Blokhuys, P. (2021b). *Compliance Dopingautoriteit met Wereld Anti-Doping Code*. [Kamerbrief] [kamerbrief-over-compliance-dopingautoriteit-met-wereld-anti-doping-code.pdf](#) ([overheid.nl](#))

Blokhuys, P. (2021c). *Kamerbrief t.b.v. Wetgevingsoverleg sportbeleid*. [Kamerbrief] [kamerbrief-tbv-wetgevingsoverleg-sportbeleid.pdf](#) ([overheid.nl](#))

Bruins, B. (2018). *Regels tot uitvoering van het antidopingbeleid en tot instelling van de Dopingautoriteit (Wet uitvoering antidopingbeleid)*. [Kamerbrief] [kst-34543-17.pdf](#) ([officielebekendmakingen.nl](#))

de Hon, O. (2016). *Striking the right balance; Effectiveness of Anti-Doping policies*. PhD thesis Utrecht University.

de Hon, O. & Coumans, B. (2013). Doping in de huisartsenpraktijk. *Huisarts en wetenschap* 56(6), 286-289.

de Hon, O., van Bottenburg, M. (2017). True Dopers or Negligent Athletes? An Analysis of Anti-Doping Rule Violations Reported to the World Anti-Doping Agency 2010–2012. *Substance Use and Misuse*, 52 (14), 1932-1936.

de Hon, O., Kuipers, H., van Bottenburg, M. (2015). Prevalence of Doping Use in Elite Sports: A Review of Numbers and Methods. *Sports Medicine*, 45(1), 57-69.

Dopheide, M, Elling, A. & Balk, L. (2020). *Antidopingbeleid in de Nederlandse topsport: ervaringen en percepties van (oud-)topsporters*. Mulier Instituut.

Dopingautoriteit (2019). *Zelfstandigheid en verbondenheid. Meerjarenbeleidsplan 2020-2022*. Dopingautoriteit. [MJB 2020-2022.pdf](#) ([dopingautoriteit.nl](#))

Dopingautoriteit (2021). *Nationaal Dopingreglement*.

Helder, C. (2022). *Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet uitvoering antidopingzaken ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken*. Staatscourant. Staatscourant 2022, 19446 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Hilkens, L., Cruyff, M., Woertman, L., Benjamins, J., & Evers, C. (2021). Social Media, Body Image and Resistance Training: Creating the Perfect 'Me' with Dietary Supplements, Anabolic Steroids and SARM's. *Sports Medicine - Open*, 7(1), 1-13.

Huiberts, I. & Balk, L. (2022). *Van vitaminepil tot doping. Opvattingen over middelengebruik in de recreatieve sport*. Mulier Instituut.

van Leiden, I., Olfers, M., Van Wijk, A., Rijnink, R., Wolsink, J. & Van Esseveldt, J. (2020). *Sterk Spul. Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland*. Bureau Beke. Sterk spul | Rapport | Rijksoverheid.nl

NOC\*NSF (2019). *Regeling: Bijdrage in de Kosten rechtskundige hulp voor Topsporters t.b.v. Doping- en Matchfixingzaken*

NOC\*NSF (2022). *Anti-doping*, geraadpleegd via <https://nocnsf.nl/antidoping> (28 september 2022).

Schuijff, M. & G. Munnichs (red) (2012). *Goed, beter, betwist. Publieksonderzoek naar mensverbetering*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Stubbe, J., Chorus, A., Frank, L., De Hon, O. & Van Der Heijden, P. (2013). Prevalence of use of performance enhancing drugs by fitness centre members. *Drug Testing and Analysis*, 6(5), 434-438.

Van der Sloot, B. Paun, M. & Leenes, R. (2017). De rechtspositie van een atleet. Gaat het gevecht voor een schone sport ten koste van het recht op een eerlijk proces? *Nederlands Juristenblad*, 10 november 2017, 39, 2868-2878.

van Suijlekom, A., Gutter, K., Dopheide, M. & Balk, L. (2021). *De visie van topsportbegeleiders op een schone sport. Een kwalitatieve studie naar de visie van het begeleidingsteam op het gebruik van prestatiebevorderende middelen in de topsport*. Mulier Instituut.

WADA (2019). *World Anti-Doping Code 2015 with 2019 amendments*. Montreal.

## Bijlage 2: Overzicht governance en problematiek matchfixing

Wat is matchfixing (c.q. manipulatie van wedstrijden)?

Opzettelijke regelingen, handelingen of het nalaten te handelen gericht op het ongeoorloofd wijzigen van de uitslagen of het verloop van sportwedstrijden, teneinde het voorspelbare karakter van deze wedstrijden geheel of gedeeltelijk teniet te doen met het oog op het verkrijgen van een niet-gerechtigd voordeel voor zichzelf of derden (Verdrag van de Raad van Europa inzake manipulatie van sportwedstrijden, Macolin, 18.IX.2014, p.4, artikel 3).

### 2.1 De maatschappelijke opgave

#### Achtergrond van de problematiek

Matchfixing of wedstrijdvervalsing vormt een reële bedreiging voor de integriteit van de sport en veiligheid van de spelers, scheidsrechters, coaches, trainers, en andere betrokkenen in de sport.

Matchfixing is een brede term en kent verschillende uitingsvormen. In de praktijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen sport-gerelateerde en gokgerelateerde matchfixing. Bij **sport-gerelateerde matchfixing** draait het om sportief gewin. Spelers maken bijvoorbeeld tijdens een competitiedag met de tegenstanders de afspraak om gelijk te spelen, zodat beide teams niet degraderen. Bij **gokgerelateerde matchfixing** wordt een sporter benaderd om tegen betaling het verloop of resultaat van een wedstrijd te manipuleren. Gokgerelateerde matchfixing gaat dus om financieel gewin. De focus in dit document ligt op de gokgerelateerde matchfixing.

Hoe vaak matchfixing voorkomt (de prevalentie) is lastig te meten. Zowel op nationaal als op internationaal niveau is er geen goed zicht op hoe vaak het voorkomt en hoe het zich manifesteert. Het laatste onderzoek naar de prevalentie van matchfixing in Nederland dateert uit 2013 (Spapens & Olfers, 2013). Uit deze studie bleek dat vier procent van de sporters benaderd wordt om hun eigen wedstrijden te manipuleren. De ondervraagden kwamen uit vijf takken van sport: voetbal, tennis, basketbal, boksen en draf- en rensporten.

Op basis van de huidige informatie over gokgerelateerde matchfixing heeft de bestrijding ervan geen hoge prioriteit bij politie, OM, FIU en FIOD. Voor sportorganisaties kan matchfixing echter wel een groot probleem vormen, door de ondermijnende werking op sportorganisaties en het verlies aan geloofwaardigheid van sportcompetities.

Sportorganisaties kunnen matchfixing aanpakken via hun regelgeving en tuchtrecht. Aanvullend kunnen zij preventieve maatregelen nemen tegen matchfixing, bijvoorbeeld door middel van voorlichting en regelingen op het gebied van salarissen en pensioenen. Bij de overgrote meerderheid van competities en toernooien is er momenteel echter geen structurele voorlichting aan spelers en scheidsrechters over matchfixing.

Voor een effectieve aanpak van gokgerelateerde matchfixing is de sportsector afhankelijk van partijen uit de publieke sector. Matchfixing is namelijk verbonden met (georganiseerde) criminaliteit waardoor de sportwereld een beroep moet doen op de informatieverzamelings-, en eventueel, opsporingsbevoegdheden van onder andere de Politie, OM en FIOD. Gegevensuitwisseling met de 'sportsector' is echter lastig vanwege AVG-regelgeving en geheimhoudingsverplichtingen (bijvoorbeeld als er sprake is van strafrechtelijk onderzoek).

Omdat sportorganisaties en overheidsorganisaties een gezamenlijk belang hebben bij de bestrijding van matchfixing en in de aanpak daarvan niet zonder elkaar kunnen, zijn internationaal en nationaal platformen ingericht waar zij met elkaar samenwerken. Het Nationaal Platform Matchfixing in Nederland bestaat sinds 2014. Het overleg bestaat uit vijf overleggrems, verspreid over drie niveaus. Sinds 2021 werken betrokken partijen aan een herijking van de structuur rond de bestrijding van matchfixing. De herijking richt zich op het oplossen van knelpunten in de huidige samenwerking en op het gezamenlijk bepalen van kansrijke interventies. In de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

## 2.2 Inrichting van het stelsel

### Inrichting van het Nationaal Platform Matchfixing

In september 2014 tekenden verschillende landen, waaronder Nederland, het "Verdrag van de Raad van Europa inzake de manipulatie van sportwedstrijden" in Macolin, Zwitserland (hierna de Macolin Conventie). De Macolin Conventie is het eerste internationale verdrag dat de manipulatie van sportwedstrijden wil tegengaan. Het verdrag houdt in dat lidstaten een inspanningsverplichting hebben om sportorganisaties aan te moedigen in het nemen van maatregelen.

De Macolin Conventie is echter niet geratificeerd (lees: officieel bekrachtigd) vanwege een blokkade vanuit Malta. Dit betekent dat het verdrag in Nederland formeel niet in werking is getreden. Wel vormde de inhoud van (een deel van) het verdrag een belangrijke basis voor de inrichting van het stelsel voor matchfixing in Nederland. Het verdrag voorziet in de oprichting van een nationaal platform dat fungeert als centraal coördinatiecentrum voor de bestrijding van de manipulatie van sportwedstrijden. Een dergelijk platform bestaat sinds 2014 in Nederland.

In Nederland werken partners vanuit sport, overheid, kansspelen en opsporing in Nederland samen sinds 2014 om de preventie, signalering en aanpak van matchfixing te versterken. Op dit moment is de samenwerking via vijf overleggrems ingericht: het Strategisch Beraad Matchfixing (hierna: SBM), het Nationaal Platform Matchfixing (hierna: NPM), het Opsporingsoverleg, het Triage-overleg en het Signalenoverleg<sup>1</sup>.

Het SBM staat onder voorzitterschap van het ministerie van VWS en JenV en is verder samengesteld uit Politie, KSA, OM en vertegenwoordigers van de sportbonden (NOC\*NSF, KNVB en KNLTB). Het SBM komt ieder kwartaal samen. Het SBM dient om de aanpak van matchfixing op bestuurlijk niveau richting te geven en toe te zien op het functioneren van het NPM. Het SBM wordt met beleidsvoorstellen en trendrapportages op de hoogte gehouden van bestuurlijke ontwikkelingen. Het NPM kent dezelfde samenstelling van partijen als het SBM, aangevuld met de FIOD, maar is tactisch van aard en dient om beleidsvorming te bespreken en de samenwerking tussen partijen te intensiveren. Er zijn drie operationele overleggen: het Opsporingsoverleg, het Signalenoverleg en het Triage-overleg.

De 'opsporingspartijen', te weten FIOD, Openbaar Ministerie en de Politie, hebben een separaat 'Opsporingsoverleg' om signalen te bespreken en op te werken.

Het Signalenoverleg is een operationeel overleg dat specifiek gericht is op de uitwisseling van kennis, ontwikkelingen en concrete signalen. Het dient om signalen te bespreken, te overleggen wat mogelijke volgende stappen kunnen zijn en beleidsmatige kennis en ontwikkelingen te delen. Onder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie komen de Politie, de Belastingdienst doelgroep Sport, FIOD, de Kansspelautoriteit en overige relevante partijen iedere twee maanden samen om signalen en casussen te bespreken. Partijen uit de sport zitten hier niet bij. Informatiedeling tussen opsporing en sport is namelijk complex. In de praktijk bestaan over de mogelijkheden van informatiedeling veel onduidelijkheden; waardoor inhoudelijke signalen delen met de sport tot een minimum beperkt is gebleven. Het Signalenoverleg heeft ook een taak om trends en ontwikkelingen te herkennen die bij het NPM en het SBM dienen te worden ingebracht.

Om meer ad hoc te opereren, is er sinds eind 2020 een triageoverleg met als doel bij de eerste mogelijke indicaties van signalen te beoordelen wat de waarde is; te bezien welke verdere informatie nodig is om de waarde te verhogen; en om uiteindelijk een beslissing te kunnen laten nemen door OM of aanklager ISR/bond of een zaak voldoende is om verder op te pakken. Het triage-overleg wordt vertegenwoordigd door de Informatie Coördinator (zie meer info hieronder), de Politie, de KNVB/ISR (dit is afhankelijk van de sport) en eventueel een bond om duiding te geven.

De samenwerkende partijen hebben geconstateerd dat het in de praktijk lastig is om tot signalen te komen die zich lenen voor vervolgonderzoek in het kader van straf- en/of tuchtrecht. Om ervoor te zorgen dat alle mogelijke signalen die worden ingebracht door de partners zo goed mogelijk worden besproken en opvolging krijgen bij opsporingspartners en of sportbonden, is voor een pilotperiode een Informatie Coördinator (IC) benoemd. Deze is in juli 2019 gestart. De IC is de verbindende schakel tussen de partijen in het signalenoverleg en daarmee tussen de wereld van sport, kansspelen en opsporing. Als onafhankelijke partij fungeert de IC als verbinder van de verschillende partijen waarbij die partijen zelf verantwoordelijk zijn voor enerzijds het aanleveren van signalen en andere informatie, en anderzijds het opvolging geven aan signalen. De IC bewaakt daarbij de voortgang, monitort en rapporteert aan het SBM. In de herijking wordt de functie van IC bekeken en indien ervoor wordt gekozen om de functie van IC te behouden, wordt ook gekeken naar de rol en positie van de IC.

De kerngroep van partijen in de aanpak van matchfixing bestaat uit de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid, de Politie, de KSA, het Openbaar Ministerie, de FIOD, NOC\*NSF en twee sportbonden (KNVB en KNLTB). Rondom deze 'kerngroep' van partijen, is er ook een brede groep geïdentificeerd als partner, c.q. hebben partijen zelf aangegeven betrokken te (willen) zijn bij de aanpak van matchfixing of op de hoogte te worden gehouden. Deze brede groep uit de volgende actoren: NL Loterij/Lotto, Eredivisie CV, NL Sporter, VVCS, Proprof, NF Confidential, Belastingdienst en FBO. CVS en ISR spelen een rol in het melden, vergroten van bewustwording, en de tuchtrechtelijke procedures van matchfixing. In de verdere uitwerking van het governance-overzicht richten wij ons vooral op de activiteiten, rollen en taken van de kerngroep actoren, CVS, en ISR omdat hun acties de meeste impact hebben op de aanpak van matchfixing.

## Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid

De Minister van JenV is hoofdverantwoordelijk voor de ketenaanpak van matchfixing (de strafrechtelijke kant). Het ministerie van VWS houdt contact met de sportsector over het veilig en

integer organiseren van sport. Vanuit deze taakverdeling wisselen de ministeries het voorzitterschap van het SBM af. Binnen het SBM zijn de ministeries één van de betrokken partijen die gezamenlijk bepalen hoe matchfixing wordt aangepakt en welke interventies er op preventie en detectie plaatsvinden. Omdat matchfixing niet aan landen gebonden is en vaak een internationale component kent, zoeken de twee ministeries op beleidsniveau samenwerking met partners in andere Europese landen. Dit doen ze door gebruik te maken van de door de Raad van Europa opgezette netwerken van ministeries. Binnen deze netwerken worden signalen en ervaringen uitgewisseld en worden instrumenten ontwikkeld om tot een meer uniforme aanpak te komen in de verschillende betrokken landen. Zo zijn er bijvoorbeeld alerteringskaarten en niveaus van alertering ontwikkeld waarmee platforms elkaar eenvoudig op de hoogte kunnen stellen van signalen en de mate van betrouwbaarheid van een signaal.

Cruciaal voor het signaleren en aanpakken van matchfixing is het bijeenbrengen en analyseren van alle mogelijke signalen uit de sectoren van sport, kansspelen en opsporing die op een mogelijk geval van matchfixing kunnen duiden. Om dit te bewerkstelligen is de eerder besproken Informatie Coördinator aangesteld. De IC werkt in opdracht van het gehele SBM. De IC werd in eerste instantie aangesteld voor een pilotperiode van 2 jaar en gefinancierd door JenV en VWS. Vanwege corona en het herijkingsproces is deze pilotperiode verlengd. De IC zorgt ervoor dat er voldoende sterke signalen boven water komen.

## Sportbonden

Ongeveer de helft van de sportbonden heeft hun tuchtrechtspraak rondom matchfixing uitbesteed aan het ISR. Om dit te bewerkstelligen is een statutenwijziging van de sportorganisatie noodzakelijk, waarin het ISR reglement Matchfixing van toepassing wordt verklaard. Het ISR Reglement Matchfixing schrijft onder meer gedragsregels en een meldplicht waaraan sportbonden, haar verenigingen en leden moeten voldoen. Het reglement heeft daarmee een regulerende werking. Niet alle sportbonden hebben hun tuchtrechtspraak uitbesteed aan de ISR. Sommige bonden, waaronder de KNVB en KNLTB, hebben dit zelf georganiseerd. KNVB en KNLTB zijn ook actief in het Nationaal Platform Matchfixing. Zij zetten zich – net als de Nederlandse Basketball Bond en Nederlandse Darts Bond – actiever in op het thema dan andere sportbonden, onder meer door te investeren in voorlichting, opsporen, actieve samenwerking en het stellen van integriteitseisen voor verenigingen. We staan hieronder uitgebreider bij de activiteiten van deze vier bonden stil.

**KNVB.** Bij de KNVB geldt er een meldplicht voor leden ten aanzien van pogingen tot matchfixing (dit geldt ook voor alle andere topsportbonden). De KNVB biedt sinds het seizoen 2013/14 voorlichting aan spelers, coaches, scheidsrechters en bestuurders in het betaald voetbal. Scheidsrechters, spelers en trainers zijn minder chantabel als de voedingsbodem voor corruptie en matchfixing verdwijnt. Daarom is er ook beleidsmatig extra aandacht voor onder meer de aanstellingen van de scheidsrechters, de regels rond het pensioenfonds voor spelers en is er toezicht op het tijdig betalen van salarissen. De KNVB heeft de Onderzoekcommissie Integriteit in het leven geroepen. De onderzoekcommissie integriteit is een commissie, samengesteld uit onafhankelijke leden die feitenonderzoek verricht, onder andere bij meldingen over ongeoorloofd wedden op voetbalwedstrijden en (mogelijke) signalen van matchfixing. De onderzoekcommissie integriteit is bij de onderwerpen gokken en matchfixing bevoegd tot het doen van onderzoek op eigen initiatief, of op verzoek van de onafhankelijke aanklager (van de KNVB). Als het een onderzoek is in opdracht van de aanklager, heeft de commissie dezelfde onderzoeksbevoegdheid als de aanklager.

De KNVB heeft een tiplijn 'Matchfixing' opgezet waar sporters zich anoniem kunnen melden als zij iets verdachts hebben waargenomen of direct of indirect zijn benaderd voor het doen van een poging tot

matchfixing. De Nederlandse Loterij en de KNVB hebben een *Code of Conduct* ondertekend waarin afspraken zijn gemaakt om belangenverstrengeling te voorkomen. Zo mogen sporters, functionarissen, clubeigenaren, mensen met financiële invloed en bestuurders van sportorganisaties die invloed (kunnen) hebben op de voetbalwedstrijd, niet tegelijkertijd werkzaam zijn bij een kansspelaanbieder die deze wedstrijd in zijn spelaanbod heeft (en vice versa). De KNVB en Sportradar Intelligence and Investigation Services hebben een meerjarige overeenkomst gesloten. Sportradar monitort al langer de gokmarkten op signalen van matchfixing en manipulatie bij de mannen- en vrouwenvoetbalwedstrijden in de Eredivisie, Keuken Kampioen Divisie, TOTO KNVB Beker, Pure Energie Eredivisie Vrouwen en TOTO KNVB Beker Vrouwen.

**KNLTB.** De KNLTB handelt in de strijd tegen matchfixing op de drie aandachtsgebieden preventie, detectie en correctie. Op het gebied van preventie geeft de KNLTB voorlichting aan topjeugd, ouders van topjeugd, topspelers, officials en organisatoren van toernooien om bewustwording te creëren en de meldingsbereidheid bij misstanden te vergroten. Bovendien moeten toptennissers en andere betrokkenen bij de tennissport een gedragscode tekenen, waarin (onder meer) staat dat ze zich niet inlaten met matchfixing en zijn alle internationale tennisspelers gebonden aan het *Tennis Anti Corruption Programme* van de *International Tennis Integrity Agency* (ITIA). Conform de gedragscode zijn spelers verplicht ieder signaal van matchfixing te melden. Naast preventie ziet de KNLTB het als haar taak om de drempel te verlagen die topspelers en coaches ervaren om (vermoedelijke) misdragingen te melden. De KNLTB vindt het belangrijk dat iedereen op een adequate en veilige wijze melding kan doen van (vermoedens van) een misdraging in de tennissport. Daarom zijn er verschillende meldpunten waar betrokkenen in de tennissport terecht kunnen met een melding, zoals (anoniem) bij de KNLTB zelf of bij de ITIA rechtstreeks. Bij bewezen matchfixing legt de KNLTB sancties op, op basis van het tuchtreglement, of wordt de zaak overgedragen aan de ITIA. De KNLTB biedt samen met haar internationale partners een e-learning aan om sporters bekend te maken met de tennis anti-corruptie regels en met tactieken die worden gebruikt om spelers tot matchfixing te verleiden.

**Nederlandse Basketbal Bond en Nederlandse Darts Bond.** De laatste jaren zijn er een aantal (vermeende) matchfixingzaken geweest binnen het basketbal en darts. Beide bonden hebben in navolging daarvan nieuwe stappen gezet in het voorkomen en bestrijden van gokgerelateerde matchfixing. Zo bieden beide bonden *e-learning*s en voorlichtingsbijeenkomsten aan voor sporters, coaches en bestuurders. Samen met NOC\*NSF is er ook een communicatiecampagne opgezet. De NBB en Dartsbond zijn aangesloten bij het ISR voor wat betreft matchfixing, derhalve maakt het tuchtreglement matchfixing van het ISR onderdeel uit van de statuten. Op basis van deze reglementen zijn ook gedragscodes opgesteld. Iedereen die te maken krijgt met (vermoedens van) matchfixing wordt verder actief gestimuleerd om contact op te nemen met de vertrouwenscontactpersonen van de bonden of met het Centrum Veilige Sport Nederland, al dan niet anoniem, voor advies, hulp of een melding. Binnen de *Dutch Basketball League* worden wedstrijden en gokbewegingen gemonitord via Genius Sports en Sportradar.

Bij de overgrote meerderheid van sportbonden is er momenteel geen structurele voorlichting aan spelers en scheidsrechters over matchfixing en zijn enkel de afspraken met ISR en bijbehorende reglementen geborgd.

## NOC\*NSF, CVSN en ISR

**NOC\*NSF.** NOC\*NSF is actief binnen het SBM. Verder heeft NOC\*NSF [een blauwdruk tuchtregels](#) “ter bestrijding van matchfixing en *betting*” ontwikkeld die is vastgesteld in de AV van 20 mei 2014. Sportbonden in Nederland hebben deze in de eigen reglementen geïmplementeerd, dan wel zich aangesloten bij het ISR. In de voorlichting krijgen deze nieuwe regels uitgebreid aandacht, evenals de mogelijke verschillen met regels in het buitenland waar topsporters mee te maken kunnen krijgen. NOC\*NSF heeft ook voorlichtingsmateriaal beschikbaar voor het geven van presentaties aan topsporters en talenten over matchfixing en betting. Deze voorlichting wordt gegeven op TeamNL Centra, maar ook aan groepen topsporters op verzoeken van sportbonden. Als aanvulling op de voorlichtingsbijeenkomsten biedt NOC\*NSF ook een e-learning aan die topsporters, talenten, scheidsrechters, coaches en clubeigenaren kunnen volgen. NOC\*NSF heeft verder met Sportradar een pilot opgezet t.a.v. de monitoring van diverse competities waaronder lagere klassen KNVB, Basketball en een aantal andere sporten.

Sinds juli 2016 is NOC\*NSF als eerste NOC toegetreden tot het *Integrity Betting Intelligence System* (IBIS) van het IOC. Hiermee krijgen NOC\*NSF en de bij haar aangesloten sportbonden toegang tot een netwerk van gegevens, zoals verdachte gokbewegingen en andere signalen die kunnen duiden op matchfixing en illegale weddenschappen van sporters op hun eigen competities. Signalen vanuit het systeem komen binnen bij het *Team Integrity & Governance* van NOC\*NSF. Die bespreekt eventuele signalen met een contactpersoon bij het Openbaar Ministerie (OM). Op basis van dit gesprek wordt bekeken of zij het signaal ook direct kunnen delen met sportbonden. Afhankelijk van het signaal kan het OM of de sportbond een onderzoek starten. Sportbonden kunnen hierbij gebruikmaken van de onderzoekscommissie die hiervoor is opgericht bij het Instituut voor Sportrechtspraak.

NOC\*NSF handelt ook normerend, onder meer ten aanzien van spelbetrouwbaarheid en sportsponsoring bij kansspelaanbieders. Met de KNVB, ECV, en CED heeft NOC\*NSF de ‘Code betrouwbaar spel en sponsoring’ opgesteld. De code voorziet in een integere en heldere samenwerking tussen kansspelaanbieders en sportorganisaties. Er is daarbij een afweging gemaakt tussen het belang van commerciële kansen voor de sport en de bescherming van het spel, de sporter en de fan. NOC\*NSF heeft tevens de Regeling rechtskundige hulp Topsporters in het leven geroepen om financiële drempels te verlagen voor Nederlandse topsporters die verwikkeld zijn in een tuchtrechtelijke procedure rondom matchfixing (of doping).

**CVSN.** Wanneer een vertrouwens(contact)persoon of bestuurder werkzaam is op topsportniveau of bij een club in de hoogste divisies van de competitie, is het bij vermoedens van matchfixing noodzakelijk direct contact op te nemen met de sportbond of het Centrum Veilige Sport Nederland. Bestuurders, begeleiders en sporters hebben een meldplicht onder het sporttuchtrecht. CVSN neemt meldingen aan van iedere betrokkene (klager, slachtoffer, beklaagde, vereniging, sportbond, etc.). Verder adviseert CVSN-melders en verwijst hen door naar andere partijen, wanneer dat gewenst en noodzakelijk is.

**ISR.** Het Instituut Sportrechtspraak (ISR) is een organisatie die het tuchtrecht van afzonderlijke bonden uitvoert en daartoe statutair onderdeel is van ieder van die bonden. Het ISR onderzoekt meldingen en beoordeelt of er sprake is van onder meer matchfixing in de sport. Naast tuchtrechtspraak kan het ISR rechtspreken of bemiddelen via arbitrage of *mediation*. Het tuchtrecht zelf is een verenigingsrechtelijke constructie, die het mogelijk maakt om vanaf een centraal punt leden aan uniforme afspraken te houden en sancties op te leggen als zij dat niet doen.

43 sportbonden hebben een (een gedeelte van) de tuchtrechtspraak rondom matchfixing uitbesteed aan het ISR. Aangezien het 'natuurlijk lidmaatschap' bij de bond ophoudt en niet doorloopt naar NOC\*NSF gaat het in de relatie tussen ISR, NOC\*NSF en sportbonden om 43 verschillende plekken van toegepast verenigingsrecht. NOC\*NSF is zelf *niet* aangesloten bij het ISR. NOC\*NSF heeft door de jaren heen een ondersteunende en stimulerende rol gespeeld ten behoeve van ISR en de aansluiting van bonden tot het instituut. NOC\*NSF is geen vertegenwoordiger van de aangesloten bonden richting het ISR. Statutair heeft NOC\*NSF wel de mogelijkheid om de benoeming van een nieuw bestuurslid van ISR tegen te houden, waarna er een nieuwe voordracht moet komen. Statutenwijzigingen van het ISR hebben tevens de goedkeuring nodig van NOC\*NSF en raadpleging van aangesloten bonden. NOC\*NSF heeft ISR ook in het bestedingsplan van de Lotterijgelden opgenomen. In 2021 ging het hier om een bedrag van 120.000 euro.

## Openbaar Ministerie, Politie, Belastingdienst en FIOD

Onder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie komen de Politie, FIOD en de Kansspelautoriteit periodiek samen in het Signalenoverleg Sportfraude. Zij bespreken welke concrete signalen er zijn, welke actie daarop kan worden ondernomen en door wie. Daar waar een signaal aanleiding geeft tot strafrechtelijk onderzoek, investeren politie en justitie de benodigde tijd in onderzoek. Het bekijken van dergelijke signalen in het kader van het voorbereidend justitieel onderzoek betreft een continu proces.

## Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit (Ksa) is toezichthouder op de kansspelmarkt in Nederland. Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) heeft de Ksa drie hoofddoelstellingen:

- Het beschermen van consumenten;
- Het voorkomen van kansspelverslaving;
- Het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit.

Deze doelen krijgen vorm in zeven wettelijke taken:

- Reguleren van de kansspelmarkt door vergunningen te verlenen aan kansspelaanbieders. Om een vergunning te krijgen moeten aanbieders voldoen aan voorwaarden. De Ksa controleert of dat het geval is;
- Risicogestuurd toezicht houden. Dit doet de Ksa door vergunninghouders te controleren. Als de voorwaarden in de vergunning of wet- en regelgeving niet worden nageleefd gaat de Ksa over tot handhaving. Dit kan op verschillende manieren, variërend van een gesprek tot het opleggen van sancties en boetes of het intrekken van een vergunning.
- Optreden bij illegale activiteiten.
- Bevorderen van verslavingspreventie. Dit doet de Ksa door toe te zien op de vergunninghouders die een zorgplicht hebben. Ook werkt zij aan de bewustwording van de risico's die kleven aan kansspelactiviteiten en stimuleert zij organisaties om samen te werken om te voorkomen dat consumenten kansspelverslaafd raken.
- Geven van voorlichting en informatie.
- Tegengaan van gokgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders.
- Beheren van het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks). Spelers die zichzelf registreren in Cruks sluiten zich voor ten minste zes maanden uit van deelname aan risicovolle kansspelen bij alle in Nederland legale aanbieders, zowel online als landgebonden. Aanbieders van risicovolle kansspelen met een vergunning zijn verplicht Cruks te raadplegen voordat zij een speler toegang geven tot hun spelaanbod. Behalve vrijwillig is het ook mogelijk onvrijwillig in Cruks te worden geregistreerd. Hiervoor is het

nodig dat een belanghebbende, bijvoorbeeld een partner, familielid of kansspelaanbieder, bij de Ksa een verzoek indient tot registratie. Na een zorgvuldige procedure bepaalt de Ksa of het verzoek wordt ingewilligd.

Binnen de Kansspelautoriteit is de *Sports Betting Intelligence Unit* opgericht, ofwel SBIU, een meldpunt voor signalen van mogelijke matchfixing bij kansspelen. Houders van een vergunning voor kansspelen (op afstand) moeten de SBIU, wedstrijdorganisator en sportorganisatie informeren over feiten of omstandigheden die duiden op matchfixing. Die feiten of omstandigheden mogen niet herleidbaar zijn naar personen. Hoofdstuk 7 van de leidraad Wwft gaat specifiek in op welke informatie naar de SBIU moet en welke naar de FIU. In het Nationaal Platform Matchfixing en het hieruit voortvloeiende 'signalenoverleg' deelt de KSA informatie uit met partijen als politie, FIOD en OM over signalen met betrekking tot matchfixing. Soms krijgt de KSA verzoeken van opsporingsinstanties of de sportsector om gegevens te delen. Zij kunnen echter alleen gegevens op event niveau aan derden verstrekken als zij die gegevens op grond van de Wet op de kansspelen of de Wwft hebben verkregen én er een grondslag voor gegevensdeling is.

Ksa is ook aangesloten bij het *Integrity Betting Intelligence System* (IBIS) van het Internationaal Olympisch Comité. IBIS is een digitaal samenwerkingsverband tussen nationale sportfederaties, organisatoren van sportevenementen, wedmakelaars (bookmakers) en de internationale toezichthouders op kansspelen. Het doel van IBIS is om met internationale partners de sport te beschermen tegen de dreiging van matchfixing. Dit doet IBIS door kennis en informatie te delen en door een structuur van vertrouwen, geheimhouding en transparantie te creëren voor zijn gebruikers. Het informatiesysteem biedt de Ksa de mogelijkheid om informatie te delen en ontvangen over verdachte gokbewegingen en andere signalen die kunnen duiden op wedstrijdvervalsing en weddenschappen van sporters op hun eigen competities.

## 2.3 Functioneren van het stelsel

### **Herijking aanpak matchfixing (hierna: herijkingstraject)**

Sinds september 2021 loopt er een herijkingstraject ten aanzien van de aanpak van matchfixing in Nederland. Het besluit om te komen tot een herijkingstraject is voortgekomen uit de evaluatie van de pilot 'Informatiecoördinator' en heeft te maken met verschillende governance knelpunten. Het doel van het traject is te komen tot een beter begrip voor elkaars betrokkenheid en ambities binnen het Nationaal Platform, common ground en inzicht in de complexiteit van het vraagstuk en inzicht in welke sporten matchfixing aangepakt moet worden. Het is momenteel te vroeg om te zien of de governance knelpunten met de herijking worden opgelost; sommige aanbevelingen die voortkomen uit het traject zijn nog niet geïmplementeerd of nog onderdeel van gesprek. In dit document bespreken we deels 'oude' knelpunten c.q. knelpunten waarover tussen al partijen overeenstemming bestaat volgend uit de verkenning van het herijkingstraject. Bij deze knelpunten is vermeld dat hier reeds aan gewerkt wordt vanuit het herijkingstraject.

### **Substantieve knelpunten governance**

#### **De definitie en scope van matchfixing tussen partijen waren niet eenduidig**

Tussen partijen bestaat er een inhoudelijk verschil van mening over de definitie en scope van matchfixing. Binnen het signalenoverleg wordt reeds breder gekeken en staan partijen stil bij

casuïstiek van sportfraude. Matchfixing is vanuit die optiek een uitingsvorm van sportfraude. Momenteel kijkt de politie sec naar gokgerelateerde matchfixing. Vanuit het Functioneel Pakket wordt er aansluiting gezocht met de matchfixingsaanpak door zowel te kijken naar losse incidenten alsook vanuit het perspectief van witwassen en/of ondermijningscriminaliteit. Binnen het Signalenoverleg komt een beperkt aantal signalen van matchfixing voorbij, maar is wel vaker sprake van signalen van ondermijning in de sport (waar uiteindelijk matchfixing een rol zou kunnen spelen). Door een te 'smalle' definitie rondom matchfixing te hanteren bestaat de kans dat bij de opsporing onvoldoende mogelijkheden benut worden om signalen nader te onderzoeken. Het gaat hier om een bekend knelpunt dat al wordt opgepakt vanuit het herijkingstraject.

## **Onbekendheid over de omvang van de problematiek**

Partijen die betrokken zijn bij de matchfixingsaanpak hebben verschillende ideeën over de omvang en ernst van de problematiek. In Nederland zijn er twee onderzoeken uitgevoerd naar de aard en omvang van de problematiek (Spapens & Olfers, 2013; Van Bottenburg et al., 2021). De rapporten geven aan dat matchfixing in Nederland voorkomt; echter op basis van objectieve signalen (bijvoorbeeld meldingen bij CVSN) kan niet worden gesteld dat er een enorm probleem speelt. Matchfixing is echter ook een zogenaamde 'haalcriminaliteit'. Door het beperkt aantal signalen als ook de beperkte bruikbaarheid ervan blijkt het moeilijk om voldoende middelen en capaciteit voor de aanpak van matchfixing te organiseren. Ook dit onderwerp wordt – via o.a. een factsheet – opgepakt vanuit het herijkingstraject.

## **Bewijzen van matchfixing vergt veel energie**

Het bewijzen van matchfixing vergt veel energie. Vooraf is het niet duidelijk in welke mate signalen echt bruikbaar zijn voor een strafrechtelijk proces. De omkoper en de omgekochte speler hebben vaak geen belang bij het afleggen van verklaringen. Een slecht moment van een keeper is nog geen bewijs voor een gefixte wedstrijd; een ongebruikelijke gokbeweging kan een aanleiding zijn dat het Openbaar Ministerie het signaal nader gaat bekijken, maar is ook nog geen bewijs dat een wedstrijd gefixt is.

## **Toename van e-sports en online gokken**

Een recente verandering in de sport is de openstelling van de online gokmarkt. Tegenwoordig is het plaatsen van een weddenschap (bijvoorbeeld via een mobiele telefoon) zo gedaan. Momenteel is het nog onduidelijk wat deze beleidsverandering doet met de matchfixingproblematiek en wat dit betekent voor de aanpak. Naast de openstelling van de gokmarkt leidt de snelle groei van e-sports ook tot een nieuw speelveld voor matchfixingproblematiek, omdat e-sports kwetsbaar zijn voor matchfixing. Rondom deze nieuwe thematiek moet nader beleid uitgedacht worden.

## **Strategische knelpunten governance**

### **Binnen het NPM is er geen regie of echt mandaat voor regie**

Het ontbreekt op dit moment in de gehele keten van matchfixing aan voldoende duidelijke regie en het mandaat om regie te nemen. Hierdoor vindt er onvoldoende afstemming plaats in het platform en wordt er beperkt verantwoording afgelegd door betrokken partijen. De IC kan een regiepunt zijn; maar de afgelopen jaren functioneerde de IC vanuit een pilotconstructie zonder een specifiek mandaat. Deze rol is geëvalueerd. Hieruit bleek onder meer dat de Informatie Coördinator toegevoegde waarde heeft geleverd in de strijd tegen matchfixing, met name door diens inzet, netwerkvaardigheden en persoonlijke contacten. Zo is het bewustzijn rondom matchfixing vergroot, is de deelname door partijen aan overleggen over matchfixing minder vrijblijvend dan voorheen en is de samenwerking op operationeel niveau verbeterd. Zowel op nationaal als internationaal niveau vervult de IC een centrale verbindende rol. Dit heeft onder meer geleid tot meer kanalen waarlangs

signalen kunnen worden opgehaald. Tot slot heeft de IC het initiatief genomen om met een triage-overleg, waarin een beperkt aantal partijen probeert op effectievere wijze signalen 'op te werken'.

De inzet van de IC heeft echter niet geleid tot meer signalen, noch tot meer vervolgonderzoek in het kader van straf- en/of tuchtrecht, wat in feite het voornaamste doel was van de aanstelling van de IC. Hieraan liggen meerdere factoren ten grondslag die grotendeels buiten de invloed van de IC liggen.

Bij het aanstellen van de IC zijn veel gesprekken gevoerd over welke organisatie de IC in de formatie moest opnemen. Er heerst de gedachte dat meer centrale regie ervoor kan zorgen dat partijen voorbij hun eigen taken en verantwoordelijkheden kijken, en dat er meer wordt toegewerkt naar synergieën tussen organisaties. Binnen het Strategisch Beraad is er gesproken over het commitment van partijen formeel vast te leggen in een convenant voor de duur van de pilotperiode van het platform. Tijdens de bijeenkomsten is gediscussieerd over het doel, de status en de inhoud van een convenant. Uiteindelijk is besloten om niet te werken met een convenant maar eerder te werken met interne samenwerkingsafspraken. Partijen spraken daarbij wel uit dat het van belang is dat een ieder zijn rol pakt in de aanpak van matchfixing. Ook dit knelpunt wordt opgepakt vanuit het herijkingstraject.

### **Verskil in rolopvatting en (verwachtingen over) elkaars taken en bevoegdheden**

Iedere betrokken partij heeft in de kern een beeld van wat zij kan betekenen in de aanpak van matchfixing en wat zij nodig hebben om optimaal te kunnen bijdragen. Uit de evaluatie van de rol van de Informatie Coördinator blijkt dat er nog steeds een mismatch bestaat van wederzijdse verwachtingen. Partijen uit de 'sport' en opsporingsdiensten hebben, bijvoorbeeld, niet altijd een helder beeld over de rol en bevoegdheden de Ksa. De Ksa beperkt zich in de bestrijding van matchfixing strikt tot haar formele wettelijke taak<sup>2</sup>. Daarnaast is uit de evaluatie gebleken dat onder de partijen die deelnemen aan het SBM verschillende verwachtingen leven over de inzet van de Informatie Coördinator, ondanks een gezamenlijk vastgestelde profielschets. Er zal met name meer duidelijkheid en begrip moeten ontstaan tussen partijen over de bevoegdheden en mogelijkheden van de sport, het Functioneel Parket, de Ksa, de positie van de IC en de afstemming tussen het tuchtrecht en strafrecht. In het herijkinstgraject wordt gewerkt aan het stelsel met partijen, met aandacht voor de keten van beleid, regelgeving, uitvoering en toezicht, zowel bij de overheid als bij de andere betrokken organisaties.

### **Prioriteit en capaciteit bij FIOD en politie anders dan bij partijen uit de sport**

De FIOD en de politie zetten beperkte capaciteit in om matchfixing op te sporen. Formeel is matchfixing bij de FIOD geen onderwerp. Matchfixing concurreert met andere strafbare feiten, zoals moord, doodslag of grotere ondermijningsproblematiek, en bij het ontbreken van concrete signalen trekt matchfixing aan het kortste eind. Matchfixing is in veel gevallen een 'haalcriminaliteit', waarbij veel tijd en inzet is gemoeid met het vinden en opwerken van signalen van matchfixing (al kan het ook een 'brengzaak' zijn door een aangifte van een delict of via FIU straten). Dit maakt dat de opsporingsdiensten in de praktijk uitsluitend die signalen oppakken waarbij aan de voorwaarden voor verdenking van een strafbaar feit is voldaan.

### **Vragen over kosten voor preventie, monitoring en voorlichting**

De kosten voor preventie, monitoring en voorlichting zijn hoog. Door het openstellen van de gokmarkt zijn spelers/speelsters en scheidsrechters nog kwetsbaarder geworden voor fixers. Sommige sportbonden, zoals de KNVB en KNLTB, investeren zelf in voorlichting, opsporing, opleidingen, meldpunten, en (o.a.) een *full time* integriteitsmanager om de sport integer en betrouwbaar te houden. Het ontbreekt sportbonden echter aan capaciteit om alle spelers/speelsters en scheidsrechters jaarlijks goed te kunnen voorlichten over de gevaren die matchfixing met zich

meebrengen. Bij de overgrote meerderheid van competities en toernooien is er momenteel geen structurele voorlichting aan spelers en scheidsrechters over matchfixing (NOC\*NSF, 2021, p.4), al bestaat er reeds een e-learning voor topsporters over matchfixing. Ook dit thema heeft aandacht in het herijkingstraject, al is er geen gemakkelijke oplossing voorhanden.

## Institutionele knelpunten governance

### **Geen eenduidige/centrale meldstructuur**

Er zijn momenteel verschillende mogelijkheden om vermoedens van matchfixing te melden. Zo zijn er meldpunten bij individuele sportbonden, CVSN, maar kan ook contact worden opgenomen met 'Meld Misdaad Anoniem'. In het buitenland zijn, aldus de kamerbrief van 22 maart 2018, goede ervaringen opgedaan met een anonieme meldmogelijkheid via internet bij een specifiek op matchfixing gericht meldpunt. Binnen het SBM is besproken of het wenselijk is om deze of een vergelijkbare, eenduidige meldstructuur ook in Nederland te creëren.

### **Huidige wet- en regelgeving belemmert informatiedeling**

Informatie-uitwisseling tussen partijen in de keten verloopt moeizaam. Het gaat hierbij niet zozeer om onwil maar om geldende wet- en regelgeving, onder meer de AVG. Wetgeving belemmert een wederkerige en open uitwisseling tussen opsporing en sport. Hierdoor wordt de coördinerende functie van de IC in het opwerken van signalen bemoeilijkt. De tijdige uitwisseling van informatie tussen *publieke* en *private* partijen is hierbij van cruciaal belang. Partijen geven in gesprekken met ons aan dat er moet worden gekeken naar de exacte belemmeringen van wet- en regelgeving en uitzoeken wat wel kan t.a.v. informatiedeling. Vanuit het herijkingstraject wordt nagedacht over verschillende oplossingsrichtingen, waardoor er wel voldoende informatie-uitwisseling kan plaatsvinden

### **Discussie over mogelijke strafbaarstelling van matchfixing**

Binnen het NPM speelt de discussie over het strafbaar stellen van matchfixing. Het Nederlands strafrecht kent momenteel geen eenduidige strafrechtelijke bepaling op grond waarvan matchfixing in alle gevallen kan worden opgespoord en bestreden.

Het Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie presenteerde op 1 september 2020 een rechtsvergelijkende verkenning van strafbaarstelling van matchfixing en sportmanipulatie op verzoek van het Functioneel Parket. Zij concludeerden onder meer dat de verschillende handelingen waar sportmanipulatie uit kan bestaan voor het grootste gedeelte door de huidige Nederlandse strafwetgeving wordt bestreken (Openbaar Ministerie, 2020, p.46). Er bestaan echter lacunes. De belangrijkste van die lacunes is dat art. 328ter Sr, niet-ambtelijke corruptie, niet zonder meer van toepassing is op sporters/officials die een amateurstatus hebben of die alleen op basis van een onkostenvergoeding actief zijn. Hier ligt juridisch gezien een grijs gebied. Daarnaast is het bij veel sporters en officials die wél min of meer professioneel zijn onduidelijk of hun relatie met bonden, clubs of organisatoren van toernooien zodanig is dat men kan spreken van een lasthebber/lastgever-relatie in de zin van art. 328ter Sr. Verder is vastgesteld dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om strafrechtelijk op te treden wanneer fixers sporters/officials fêteren teneinde een vertrouwensrelatie op te bouwen zonder dat al sprake is van een concrete tegenprestatie (Openbaar Ministerie, 2020, p.46).

In een brief van 24 juni 2022 gaven de Ministers van VWS en J&V aan invulling te geven aan de motie Van der Laan/Bikker middels een juridische verkenning om matchfixing nader strafbaar te stellen. Het was de bedoeling dat deze juridische verkenning naar voorkeur voor de begrotingsbehandeling van het ministerie van JenV en uiterlijk voor het eind van 2022, af te ronden. Het opleveren van de

juridische verkenning zal iets worden uitgesteld, en is voorzien voor het voorjaar van 2023 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022, p.7).

## **Inefficiënt samenwerkingsmodel verspreid over drie lagen en vijf overleggrems**

Samenwerking tussen de sport, de markt en de overheid is cruciaal in het aanpakken van matchfixing. In Nederland is gekozen voor een gelaagd model met drie niveaus, verspreid over vijf overleggrems. Op operationeel niveau zijn de afgelopen jaren stappen ondernomen om samenwerking te bestendigen (o.a. het instellen van het triage-overleg). Op strategisch niveau is de samenwerking nog suboptimaal; het SBM levert nog te weinig op, en er vinden terugkerende discussies plaats waar geen resolutie op wordt gevonden (zoals prioriteitsstelling, reikwijdte matchfixing, informatiedeling, etc.). Partijen die betrokken zijn bij het herijkingstraject hebben de wens om toe te werken naar een versimpeling van de structuur. Een exacte uitwerking volgt nog (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022, p.6-7).

## **Literatuur**

Council of Europe. (2014). *Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions*. Macolin, 18.IX.2014, CETS No215. Te raadplegen op: [CETS 215 - Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions \(coe.int\)](https://conventions.coe.int/T/C/ETS/215/2014/01/16809004c2_coe.int).

Directorate-General of Democracy (2018). *Convention on the Manipulation of Sport Competitions – Macolin Convention (CETS No215), Panorama*. Te raadplegen op: [16809004c2 \(coe.int\)](https://conventions.coe.int/T/C/ETS/215/2018/01/16809004c2_coe.int).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021). *Evaluatierapport Coördinator Matchfixing*.

NOC\*NSF. (2021). *Inbreng NOC\*NSF op ronde tafel matchfixing (1 juli 2021)*.

Openbaar Ministerie. (2020). *Sportmanipulatie; een rechtsvergelijkende verkenning van strafbaarstelling*. Te raadplegen op: [bijlage-rapportmatchfixing-september-2020.pdf \(overheid.nl\)](https://openbaarministerie.nl/media/54888/bijlage-rapportmatchfixing-september-2020.pdf).

Spapens, A. C. M., & Olfers, M. (2013). *Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak*. Tilburg University.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021). *Position Paper Informatie Coördinator, ten behoeve van rondetafelgesprekken matchfixing d.d. 1 juli 2021*. Te raadplegen op: [Matchfixing | Tweede Kamer der Staten-Generaal](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/matchfixing/publicaties/position-paper-informatie-coordinator).

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2022). *Sportstelsel en sportbeleid vanaf 2023; bijlage moties en toezeggingen*. Te raadplegen op: [Begrotingsonderdeel Sport en Bewegen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sport/publicaties/begrotingsonderdeel-sport-en-bewegen).

Van Bottenburg, M., Deelen, I., & Van der Hoeven, S. (2021). *Match-fixing in grassroots sports, survey results in the Netherlands*. Te raadplegen op: [Microsoft Word - Van Bottenburg, Deelen & Van der Hoeven \(2021\) - Match-fixing in grassroots sports.docx \(eposm.net\)](https://www.eposm.net/match-fixing-in-grassroots-sports)

## **Bijlage 3: Overzicht governance en problematiek criminele inmenging**

### **Wat is criminele inmenging?**

'...situaties waarbij personen die een link (lijken te) hebben met de georganiseerde misdaad en/of wittenboordencriminaliteit, zich een rol of taak hebben kunnen verwerven in een sportvereniging - als bestuurder, vrijwilliger zonder bestuurstaak, betaalde kracht, donateur en/of sponsor - en op die manier invloed kunnen uitoefenen op de normen, waarden, sfeer, beleid en ook de veiligheid van de club, en/of in een positie kunnen komen om crimineel verworven geld in te brengen (geld wit te wassen via de club) of de vereniging te misbruiken bij uitvoering van criminele activiteiten' (Bruinsma et al., 2020, p.5)

### **3.1 De maatschappelijke opgave**

#### **Aard en omvang**

Criminele inmenging kan verschillende vormen aannemen. In de nationale verkenning naar criminele inmenging in de verenigingssport stonden veertien signalen centraal die kunnen duiden op criminele inmenging in een vereniging. In een eerste enquête van het onderzoek gaf 2,6% van de 491 deelnemende sportverenigingen aan dat zij denken dat criminele inmenging voorkomt op grond van concrete voorbeelden en 3,4% op basis van vermoedens. In een tweede, verdiepende enquête gaven 12,6% van de 1.370 bevraagde verenigingen aan dat zij tussen 2018 en 2020 te maken hebben gehad met één of meer serieus te nemen signalen van mogelijke criminele inmenging. De meest voorkomende situaties waren verdachte personen met (vermoedelijk) criminele connecties die op een vereniging rondhangen maar geen lid zijn; bedreigingen richting het bestuur, vrijwilligers of leden; en sponsors of donateurs die anoniem wilden blijven en afhaakten toen bleek dat dit niet kon (c.q. pogingen tot crimineel weldoenerschap). Het minst voorkomende signaal waren personen met (vermoedelijk) criminele connecties die de gebouwen van de vereniging misbruikten voor het uitvoeren van criminele activiteiten (bijvoorbeeld voor drugsproductie of -opslag). Criminele inmenging in de verenigingssport doet zich voor in alle 11 sporten die tot op heden zijn onderzocht en kan niet worden afgedaan als een fenomeen van de Randstad of het platteland.

#### **Kwetsbaarheden sportverenigingen**

Sommige sportverenigingen hebben een grotere kans om te maken te krijgen met criminele inmenging dan andere (Ferwerda et al., 2021; Duijvestijn en Piepers, 2020; Bruinsma et al., 2020). Zo blijkt dat vooral verenigingen risico lopen die:

- beschikken over eigen kantine of sportaccommodatie (en deze beschikbaar stelt voor niet-leden);
- een businessclub voor sponsors hebben;
- liggen in een buurt met relatief veel drugs- en wapendelicten;
- sterk competitief (in plaats van recreatief) ingesteld zijn;
- veel wisselingen in het bestuur kennen (c.q. bestuurlijke instabiliteit);

gebruikmaken van crowdfunding; en,  
activiteiten organiseren voor mensen buiten de vereniging.

## **Status van beleidsinterventies**

Het thema criminele inmenging is een relatief jong beleids- en onderzoeksthema. Veel partijen van binnen en buiten de sport zijn bezig om meer grip op de problematiek te krijgen. Er is momenteel geen (gezamenlijke en gedeelde) strategie om het maatschappelijke probleem tegen te gaan. Verenigingen zijn nog niet bewust van het gevaar van criminele inmenging en hebben in beperkte mate maatregelen genomen (Stevens et al., 2021). Verder is er een beperkt hulp- en ondersteuningsaanbod vanuit sportbonden en gemeenten (Bruinsma et al., 2020; Stevens & Nijboer, 2022). Tevens zoeken de verantwoordelijke opsporingsinstanties niet specifiek naar criminele inmenging in de amateursportwereld. Een uitzondering zijn de vechtsportgala's waarvan de organisatoren en eventuele financiers, ook op grond van de Wet BIBOB, aan een screening kunnen worden onderworpen (Ferwerda et al., 2021). Criminele inmenging in de sportwereld is eerder 'bijvangst' dan het startpunt van analyses en interventies.

## **Actuele ontwikkelingen**

Op dit moment zijn er een aantal actuele ontwikkelingen rondom criminele inmenging.

Het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid (CCV) en het Mulier Instituut (MI) ontwikkelen een interventie die het mogelijk maakt om op gemeentelijk niveau sportverenigingen beter te ondersteunen bij hulpvragen rondom criminele inmenging, en wanneer nodig op te schalen van de casuïstiek naar RIEC-verband. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de rol die wijkagenten kunnen spelen. Op het moment van schrijven is het rode dradenonderzoek afgerond, en zijn de partijen bezig met het ontwikkelen van de interventie.

Meer provincies (Gelderland en Limburg) organiseren bijeenkomsten en bewustwordingsmateriaal voor haar gemeenten die aan de slag willen met het thema criminele inmenging in de amateursport. Provincie Limburg (2019, p.21) benoemt onder meer het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid van sportverenigingen tegen criminele inmenging als een ambitie in haar Veiligheidsagenda.

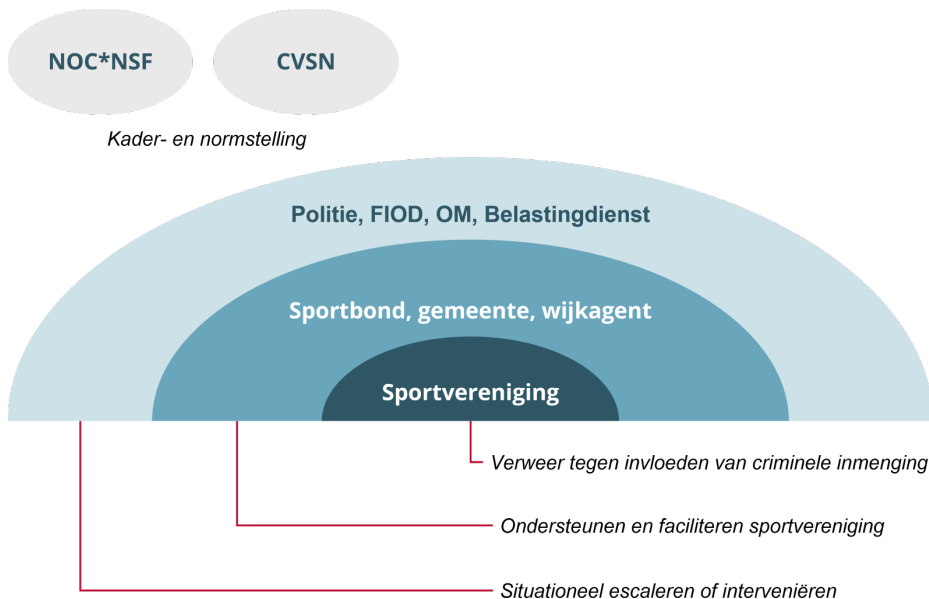
De VSG stelt dit thema aan de orde op regionale bijeenkomsten met lokale adviseurs sport en met lokale coördinatoren in het kader van het sportakkoord.

Maatschappelijke initiatieven, zoals Register voor Verenigingsbestuurders (RVVB), onderwijzen verenigingsbestuurders over criminele inmenging en accrediteren hen bij het succesvol afronden van de cursus;

Verschillende gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam, verkennen de mate waarin criminele inmenging speelt binnen hun gemeentegrenzen en op welke wijze zij beter lokaal beleid kunnen voeren.

## Inrichting van het stelsel

### Overzicht



Tot op heden is het meeste onderzoek en beleid rondom criminele inmenging in de sport, gericht op de verenigingssport (zie Ferwerda et al., 2021 als uitzondering). We staan in dit feitenoverzicht daarom vooral stil bij de inrichting van het stelsel rondom criminele inmenging in de verenigingssport. De opbouw van het stelsel kent een schillenstructuur opgebouwd rondom de sportvereniging. We bespreken achtereenvolgens de rol, taak en activiteiten van betrokken partijen en hoe zij momenteel te werk gaan in de aanpak van criminele inmenging in de verenigingssport.

### Sportverenigingen

#### Verenigingsdynamiek en de ALV

De sportvereniging is primair aan zet om criminele inmenging te voorkomen. Verenigingsbestuurders worden, al dan niet bewust, gezien als dé beleidsbepalers van sportverenigingen. Sportverenigingen zijn echter vrijwilligersorganisaties met een ledendemocratie (Van Bottenburg, 2013, p. 8). Dat betekent feitelijk dat de leden gezamenlijk het beleid rondom criminele inmenging van een sportvereniging bepalen. Verenigingsbestuurders hebben 'slechts' het mandaat gekregen om de vereniging te besturen. Het bestuur legt verantwoording af aan de leden tijdens de jaarlijkse ledenvergadering over de stand van zaken van criminele inmenging en de weerbaarheid van de vereniging daartegen (Kuperus, 2007).

De 'ledendemocratie' zit niet alleen in de formele structuur, maar raakt ook de informele manier van interactie die voor binding zorgt tussen leden en verenigingsbestuurders en voorziet in doorwerking voor besluiten die verenigingsbestuurders nemen. Leden zijn namelijk de oren en ogen van de sportvereniging en kunnen, als proactieve omstanders, ingrijpen of door vroegsignalering van criminele inmenging erger voorkomen. Daarnaast kunnen leden door normstelling – bijvoorbeeld, door vragen te stellen over de invloed van één grote anonieme sponsor op de clubfinanciën – integer en goed sportbestuur op de vereniging bevorderen.

## **Kader waarbinnen handelen van sportverenigingen op criminele inmenging binnenvalt**

In Nederland bestaat sinds 2005 de Code Goed Sportbestuur voor bestuurders en toezichthouders in de sport. In 2021 is deze Code geactualiseerd. De Code werkt volgens het 'pas toe én leg uit'-principe (NOC\*NSF, z.d.). De Code heeft géén verplichtend karakter maar biedt verenigingsbestuurders handvatten om met integriteitsthema's aan de slag te gaan en verantwoording af te leggen in het jaarverslag of op de ledenvergadering over het naleven van de Code. Dit komt overeen met de Gedragscode Sport waar verenigingsbestuurders en functionarissen aan moeten voldoen als zij een bestuursfunctie aanvaarden (Centrum Veilige Sport Nederland, z.d.-a). Met de invoering van de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR), worden verenigingen sinds 1 juli 2021 (nogmaals) geconfronteerd met het feit dat bestuurders persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor bestuursbesluiten. Met name ten aanzien van besluitvorming, toezicht en financiën. Deze bepalingen vergroten de weerbaarheid van verenigingen, o.a. ten aanzien van crimineel weldoenerschap. De wet legt in een aantal gevallen ook verplichtingen op.

## **Maatregelen die verenigingen kunnen nemen**

De taken van verenigingsbestuurders ten aanzien van criminele inmenging staan niet wettelijk beschreven. Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN) heeft een e-learning ingericht voor verenigingsbestuurders die zij kunnen volgen om een aanpak jegens criminele inmenging vorm te geven (Centrum Veilige Sport Nederland, z.d.-b). Deze *e-learning* gaat niet enkel over criminele inmenging, maar behandelt ook de thema's fraude en corruptie. De cursus raakt daarmee het bredere thema van financiële integriteit. De *e-learning* helpt verenigingsbestuurders om signalen van criminele inmenging te herkennen, wijst de bestuurders op de Gedragscode Sport en hun persoonlijke aansprakelijkheid, en geeft verenigingsbestuurders handvatten (en maatregelen) die zij kunnen nemen om bescherming op de vereniging in te bouwen.

Zo stelt de cursus ten aanzien van bestuurshandelen maatregelen voor zoals 'het voorkomen dat één persoon meerdere functies bekleedt' en 'het aanstellen van een vertrouwenspersoon'. Ten aanzien van sponsoring en inkomsten gelden normatieve bepalingen, waaronder 'het werken met vaste sponsorcontracten en -pakketten' en 'het inbouwen van waarborgen in statuten zodat een sponsor geen invloed heeft in het technische beleid van de vereniging'. Voor controle op de financiën wijst de *e-learning* op maatregelen die verenigingsbestuurders worden verwacht te nemen. Maatregelen zijn onder andere 'het transparant blijven over financiën' en 'het zorgen voor een nette en betrouwbare financiële administratie en boekhouding'. Bruinsma et al. (2020) laat zien dat tot op heden de meeste sportverenigingen deze waarborgen niet op orde hebben.

## **Sportbond**

### **Kader waarbinnen handelen sportbonden valt**

Sinds 2020 hebben sportbonden, onder aanvoering van NOC\*NSF, stappen gezet om integriteit in de sport in de breedste zin aan te pakken. Nog belangrijker is de impact van de Code Goed Sportbestuur en de Minimale Kwaliteitseisen (MKE's) die richting geven aan het integer handelen van sportbonden.

Sportbonden moeten vanaf 1 december 2023 voldoen aan veertien kwaliteitseisen om aanspraak te maken op middelen vanuit NOC\*NSF (NOC\*NSF, 2021). De MKE's geven NOC\*NSF een kader om sportbonden te stimuleren integer binnen de sportbond te handelen. Dit zorgt voor een minder vrijblijvende dynamiek. De positie van het thema criminele inmenging binnen de MKE's is anders dan de overige drie thema's van het onderhavige onderzoek (c.q. matchfixing, doping en deels

grensoverschrijdend gedrag). In artikel 7 van de MKE's wordt expliciet verwezen naar de reglementen die bestaan rondom matchfixing, doping en seksuele intimidatie.

In artikel zeven staat niets beschreven over criminele inmenging. Dit komt onder meer doordat momenteel ISR geen *tuchtrechtelijke* rol speelt in de behandeling van criminele inmenging, er geen tuchtrechtelijke reglementen bestaan rondom criminele inmenging en er geen regeling criminele inmenging bestaat binnen de sportkoepel van NOC\*NSF. Sportbonden worden zodoende door NOC\*NSF minder 'gedwongen' dan andere integriteitsthema's om aandacht te hebben en beleid te maken rondom criminele inmenging binnen hun bond. Het kader waarbinnen sportbonden worden geactiveerd aan de slag te gaan met criminele inmenging is daarmee afhankelijk van de inzet van welwillende besturen. Zo blijkt uit de Sportbondenmonitor van 2021 dat slechts 4 van de 74 bij NOC\*NSF aangesloten sportbonden actief ondersteuningsbeleid op criminele inmenging voeren.

## Taken van de sportbond

Dit ondersteuningsbeleid kent een normerende, ondersteunende, informerende en verbindende taak. Deze taken staan nergens vastgelegd maar zijn historisch gegroeid.

De *normerende* taak uit zich door het stellen van wat ongepast en gepast bestuurlijk handelen is voor verenigingen. Zo heeft de KNVB, bijvoorbeeld, sinds 1 januari 2021 nieuwe regels doorgevoerd over het zwart betalen van spelers.

Bij de *ondersteunende* taak gaat het vaak om directe hulpvragen of het bieden van tools die een integer sportbestuur mogelijk maken. Zo worden verenigingen door sportbonden onder meer ondersteund door middel van het softwareprogramma Sportlink. Sportlink ondersteunt verenigingen met name op het gebied van boekhouding, administratie, organisatie en communicatie met leden.

De *informerende* taak richt zich op het vergroten van bewustwording bij verenigingsbestuurders van het probleem, door middel van handreikingen, protocollen of trainingen. De eerder besproken e-learning tool is hier een voorbeeld van. Verder verwijzen veel sportbonden op hun website naar de 'Signaal- en Interventiekaart' van de Taskforce RIEC Zeeland-Brabant die sportclubs helpt bij het detecteren van signalen van criminele inmenging.

De *verbindende* taak refereert naar de mogelijkheid om vanuit verenigingsondersteuning verenigingsbestuurders door te verwijzen naar opsporingsinstanties of meldpunten binnen of buiten de sport, wanneer de situatie op een sportvereniging uit de hand loopt. Sommige sportbonden, zoals de KNVB, geven daarbij wel aan dat zij beperkte bevoegdheden hebben op dit gebied en geen opsporingsinstantie zijn. De sportbonden werken graag samen met partijen zoals gemeentes, politie en belastingdienst, maar soms staan protocollen en AVG-regelgeving informatie-uitwisseling in de weg (KNVB, z.d.).

## Gemeente

### Maatwerkaanpak en improviseren

Criminele inmenging op sportverenigingen beperkt zich in de meeste gevallen niet tot de grenzen van de vereniging. Aangezien sportverenigingen onderdeel zijn van een wijkstructuur, ligt er ook een verantwoordelijkheid bij gemeenten om alert te zijn op praktijken die spelen op sportverenigingen en hen, wanneer, gewenst de juiste ondersteuning te bieden. Tot op heden hebben weinig gemeenten aandacht voor criminele inmenging bij sportverenigingen (Bruinsma et al., 2020; Stevens & Nijboer, 2022). De gemeenten die aan de slag zijn met het thema streven veelvuldig naar een maatwerkaanpak, al blijft een dergelijke aanpak tot op heden een kwestie van improviseren.

In de maatwerkaanpak van gemeenten is een belangrijke afweging hoe 'krachtig' de voorzitter of verenigingsbestuurder is die met een hulpvraag aanklopt bij de gemeente. Verder kan de situatie op

de vereniging zo ingrijpend veranderd zijn dat het bestuur nauwelijks meer grip heeft op de vereniging. In het ergste geval is het bestuur zelf onderdeel van de criminele activiteiten. Afhankelijk van de draagkracht van de vereniging en de bestuurders besluiten gemeenten vaak of zij een actieve rol oppakt in het tegengaan van criminele inmenging of de verenigingsbestuurders vooral vanaf de zijlijn bijstaan (Stevens & Nijboer, 2022).

## **Signaleren**

Een belangrijke taak van gemeenten is verder de signalerende taak. Veel ambtenaren en afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie hebben contact met of ontvangen informatie over sportverenigingen. Denk onder meer aan ambtenaren die betrokken zijn bij sportaccommodaties, subsidieverstrekking, vergunningen, sportactivering, duurzaamheid, enzovoort. Al deze ambtenaren zien of ontvangen informatie die iets vertelt over de situatie bij de sportverenigingen. Door deze informatie en signalen te bundelen worden verdachte activiteiten bij sportverenigingen mogelijk sneller zichtbaar.

## **Interveniëren en opschalen door de stadsmarinier**

Daarnaast hebben gemeenten een ondersteunende en interveniërende taak. Deze taken gaan vaak hand in hand omdat de gemeente vooral in actie komt wanneer er een actieve hulpvraag is van verenigingsbestuurders of omdat opsporingsdiensten verdachte signalen doorgeven aan de gemeente. In de enkele lokale casuïstiek waarbij de governance is bestudeerd speelt de stadsmarinier (of wijkagent) een centrale rol in de ondermijningsaanpak bij sportverenigingen (idem). Deze ambtenaar heeft vaak één voet in de wijk en één voet in het gemeentehuis. Op een normale dag loopt de stadsmarinier veel over straat en gaat deze met bewoners, ondernemers of sportverenigingen in gesprek. Zo krijgt de stadsmarinier zicht op de problemen in de wijk.

Wanneer noodzakelijk legt de stadsmarinier contact met belangrijke partijen uit de wijk om problemen op een sportvereniging op te lossen. Als de casus opgeschaald moet worden, zijn er korte lijnen met het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) of andere opsporingspartijen die nodig zijn om criminele invloeden op een sportvereniging tegen te gaan.

## **Lokale samenwerking door sportakkoorden**

De lokale sportakkoorden zijn een instrument voor gemeenten die beogen de samenwerking op het lokale niveau tussen sportverenigingen, gemeenten, sportbonden, scholen, relevante publieke partijen en andere stakeholders te borgen. Sinds 2018 kunnen gemeenten onder meer aan de slag met het borgen van een Positieve Sportcultuur – waar het thema van criminele inmenging momenteel onder valt. Tot op heden geven twee gemeenten in hun lokale sportakkoord criminele inmenging expliciet een plek (VSG panel, zomer 2020).

## **Ruimte om gemeentelijke strategie en interventies verder uit te bouwen**

Er bestaat voldoende wettelijke grond voor gemeenten en instrumenten om meer stappen te zetten tegen criminele inmenging op sportverenigingen. Zo kunnen gemeenten, bijvoorbeeld, ervoor kiezen om de huurcontracten voor de in bezit zijnde velden en gebouwen niet te verlengen bij signalen van criminele inmenging. Verder kan bij vondsten van drugs, wapens, verboden middelen etc., een gemeente ervoor kiezen om de vereniging en de velden te sluiten. Dit kunnen veel gemeenten (afhankelijk van het strafbare feit) doen op basis van APV, de Gemeentewet of de Opiumwet. Regelmatig verstrekken gemeenten verschillende subsidies aan sportverenigingen. Een gemeente kan ervoor kiezen deze stop te zetten wanneer er sprake is van een criminele sponsor of activiteiten bij een sportclub. Bij signalen van crimineel geld kan de gemeente ook een Bibob-traject starten

n.a.v. een aanvraag omgevingsvergunning bouw, exploitatievergunning horeca, of een subsidieaanvraag.

## Opsporingsdiensten

### RIEC's en LIEC

In Nederland is de LIEC-RIEC structuur opgezet om samenwerking bij de aanpak van de ondermijnende (georganiseerde) misdaad te ondersteunen. De volgende convenantpartners participeren in de RIEC's en het LIEC: gemeenten, provincies, het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Douane, de fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Ons land kent tien RIEC's. Het LIEC ondersteunt de regionale centra in beleidsmatige zin en publiceert landelijke analyses en overzichten.

Analyse maakt dan deel uit van het samenbrengen van signalen binnen de Regionale Informatie en Expertise Centra, de RIEC's, die zich bezighouden met de lokale, integrale aanpak van georganiseerde misdaad. Op basis van signalen bekijken de RIEC-partners in dergelijke gevallen gezamenlijk naar welke interventiemogelijkheden er zijn. Uit een inventarisatie van Bruinsma et al. (2020) bleek dat in 2020:

- Drie van de tien RIEC's bezig waren bezig met een integrale RIEC-aanpak op één of twee concrete casussen van criminele inmenging in de verenigingssport.
- Vijf RIEC's (waaronder één van de voorgaande drie met RIEC-casussen) zicht hadden op actuele signalen van criminele inmenging bij sportverenigingen in hun werkgebied, maar zonder dat sprake is van een actuele, integrale RIEC-aanpak. Deze signalen werden beschreven in de (regionale en/of gemeentelijke) ondermijningsbeelden en/of waren eerder onderwerp van inmiddels afgerond RIEC-onderzoek en zijn op die manier onder de aandacht van individuele veiligheidspartners, zoals gemeente, OM of Belastingdienst. Het ging hierbij opgeteld om minimaal 30 verenigingen waar sprake is van 'actuele' signalen.
- Vier RIEC's eerder signalen hadden van criminele inmenging, maar dat dat oude signalen zijn waar, althans door het desbetreffende RIEC, geen nader onderzoek (meer) naar wordt gedaan. Daarnaast zijn casussen afgesloten na interventies van de afzonderlijke RIEC-partners of andere partijen, of is de kwestie inmiddels opgelost omdat de betrokken vereniging ter ziele is gegaan.
- Drie RIEC's, naast de gegevensverzameling voor de ondermijningsbeelden, 'extra' investeren in het verstevigen van hun informatiepositie op het thema van criminele inmenging in de sport, door het (laten) uitvoeren van fenomeenonderzoek. Fenomeenonderzoek houdt in dat een crimineel verschijnsel, en de omvang daarvan, binnen een geografisch gebied of een sector nader wordt doorgelicht.
- Eén van de RIEC's voert systematische preventieve controles uit op vechtsportgala's, bijvoorbeeld door achtergrondchecks van organisatoren.
- Eén RIEC steekproefsgewijs de achtergrond van sponsors van sportverenigingen onder de loep nemen.

De voorzichtige conclusie die de onderzoekers op basis van deze inventarisatie trokken was dat criminele inmenging in de amateursport nog niet op de radar staat van de meeste RIEC's of het LIEC (Bruinsma et al., 2020, p.41). In deze stelsteluitwerking gaan we verder in op de rol van het Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Belastingdienst en FIOD.



## Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) kan een strafrechtelijk opsporingsonderzoek starten (getuigen en verdachten horen, informatie en bewijs inbeslagname) bij voldoende signalen van crimineel geld of criminele activiteiten bij een sportaanbieder. Vervolgens kan het OM een crimineel die actief is op een vereniging (of andere sportaanbieder), afhankelijk van de casuïstiek, vervolgen. Voorbeelden hiervan zijn:

Criminele sponsors of donateurs kunnen bij investeringen met crimineel geld worden vervolgd voor witwassen op basis van artikel 420bis Sr. Bij bestuurlijke medeplichtigheid aan het witwassen, of wanneer het bestuur redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat het om crimineel sponsor- of donatiegeld ging, kan het verenigingsbestuur ook worden vervolgd.

Een sportclub, maar ook de criminele sponsor of donateur geeft (opzettelijk) een foutief beeld door crimineel geld niet te registreren of onjuiste facturen op te maken. In het geval van een opzettelijk foutief beeld van de boekhouding en onjuiste facturen, plegen de bestuursleden van een club en de criminele sponsor of donateur valsheid in geschrifte. Op basis van de artikelen 225-235 Sr is dit strafbaar.

Wanneer (een deel van) het criminele sponsor- en donatiegeld zwart binnenkomt maar ook weer zwart uitgegeven wordt, wordt daar geen belasting over betaald. Doordat de sponsor of donateur, maar ook het bestuur dit willens en wetens doet is er sprake van (belasting)fraude. Dit is strafbaar op basis van de artikelen 68 en 69 AWR.

Wanneer het bestuur van een club, of een sponsor of donateur crimineel geld (opzettelijk) verkeerd of niet factureert en een verkeerd beeld geeft van de boekhouding, kunnen zij vervolgd worden voor 'bedrog'. Dit is strafbaar gesteld in de artikelen 326-339 Sr.

## Nationale Politie

De politie kent – op lokaal niveau – een gelijksoortige rol als een stadsmarinier. De wijkagent kan, bijvoorbeeld, praten met wijkpartners over de situatie op de sportvereniging en de buurt. Dit helpt de politie om meer achtergronden van de signalen van mogelijke criminele inmenging bij de sportaanbieder te verzamelen en hoe deze zich verhouden tot de sociale dynamieken in de wijk. Bij constatering van criminele inmenging kan de wijkagent aan de verenigingsbestuurders duidelijk maken dat de politie (vaak samen met de gemeente) weet wat er speelt op de club, en hen de mogelijkheid geven om samen te werken aan het 'opschonen' van de vereniging. Wanneer nodig kan de politie de casus opschalen naar RIEC-verband.

## Belastingdienst en FIOD

De Belastingdienst heeft de bevoegdheid om bij vermoedens en signalen van crimineel geld de financiële administratie van clubs, maar ook particulieren die betrokken zijn bij geldstromen van en naar de clubs, ter controle te onderzoeken (o.a. op aangifte loon en- omzetbelasting). Zo kan de Belastingdienst de financiële gegevens inzien van betrokken stichtingen en accountants, maar ook de financiële gegevens van bestuursleden, sponsors, donateurs, medewerkers en spelers. Daarbij heeft de Belastingdienst tevens de mogelijkheid om bankrekeningen te vorderen. Verder kan de Belastingdienst bij een sportvereniging langsgaan om in de praktijk te controleren hoe de financiële administratie is geregeld. Wanneer er signalen zijn dat geldstromen in de omzet- en loonbelasting niet goed worden afgedragen en geregistreerd, kan de Belastingdienst ook vragen om te verantwoorden hoe de geldstromen zijn geregeld en indien nodig een geldboete opleggen.

Hierbij kan de Belastingdienst werken met 'omgekeerde bewijslast'. De bewijslast omkeren houdt in dat de sportvereniging moet bewijzen dat de juiste hoeveelheid omzet- en loonbelasting is afgedragen, i.p.v. dat de Belastingdienst het tegendeel moet bewijzen. Hiermee wordt het makkelijker voor de Belastingdienst om naheffingen, navorderingen of geldboetes uit te delen als blijkt dat het subject niet heeft voldaan aan de juiste hoeveelheid omzet- en loonbelasting.

In het verleden heeft de Belastingdienst amateursportverenigingen geholpen bij het thema financiële integriteit. Het betrof hier activiteiten van de (toenmalige) Coördinatiegroep Sport van de belastingdienst, die zich bezighield met fiscaal toezicht op amateursportverenigingen. Zij organiseerde in de periode 2013 tot en met 2016 enkele lokale bijeenkomsten bestuurders van amateursportclubs, met als thema financiële integriteit. Het onderwerp criminele inmenging kwam daarbij eveneens aan de orde (Bruinsma et al., 2020, p.52.). Na 2016 is het landelijke netwerk voor toezicht op amateurverenigingen opgeheven en werd ook met de voorlichtingsbijeenkomsten gestopt. Enkele experts zijn op regioniveau verdergegaan. Bestuurders van amateursportverenigingen worden momenteel bij vragen of voor relevante informatie doorverwezen naar de website van de belastingdienst en naar de twee 'klantcoördinatoren' van het team 'Landelijke doelgroep Sport Belastingdienst'. Deze klantcoördinatoren richten zich echter vooral op de betaalde sporttak en niet zozeer op de amateursportverenigingen.

De FIOD fungeert binnen de Belastingdienst als organisatie die wordt ingezet bij het strafrechtelijk onderzoeken van grote en complexe fraudezaken. Op deze manier kan de FIOD bewijslast verzamelen (getuigen en verdachten horen, informatie en bewijs inbeslagname) voor het vervolgen van de criminele sponsor of het bestuur op basis van de strafbaarstellingen op het gebied van witwassen, valsheid in geschrifte, bedrog en/of belastingfraude.

## NOC\*NSF en CVSN

### Initiërende en beleidsmatige rol

NOC\*NSF initieerde samen met de KNVB de noodzaak tot breder onderzoek naar criminele inmenging in de sport. Zij deed deze oproep nadat Bruinsma et al. (2019), in hun onderzoek *'ook criminelen houden van voetbal'*, de wereld van crimineel weldoenerschap in het amateurvoetbal (en andere voorbeelden van infiltratie door de onderwereld), hadden blootgelegd. Na het nationale onderzoek naar criminele inmenging, met als aandachtspunten de aard, omvang van de problematiek en weerbaarheid van verenigingen, pleitte NOC\*NSF (2020) voor meer aandacht vanuit de landelijke politiek voor het thema en om samen met de sportsector te bepalen wat er nodig is om ondermijning in de sport tegen te gaan. In de tussentijd ontwikkelde NOC\*NSF, samen met de KNVB en Taskforce RIEC Zeeland-Brabant, de eerdergenoemde *e-learning* rondom financiële integriteit om de weerbaarheid van de 24.000 aangesloten sportverenigingen te vergroten (de ontwikkeling hiervan werd gefinancierd door VWS).

Daarnaast heeft NOC\*NSF een beleidsmatige rol opgepakt om een integrale integriteitsaanpak te definiëren die past binnen de context van haar verenigingen. Dit heeft zich vertaald naar de Visie Sport en Integriteit 2022-2024. Criminele inmenging wordt benoemd als onderwerp in het visiedocument.

### Meldpunt en verenigingsondersteuning vanuit CVSN

Voor CVSN is het thema criminele inmenging een nieuw terrein. CVSN fungeert als meldpunt en informeert sportaanbieders over verdachte situaties die de wenkbrauwen van de vereniging moet doen fronsen. In de communicatie naar sportaanbieders toe wordt nadrukkelijk de link gelegd met voorkomen dat criminelen 'de cultuur' van de club kapotmaken. Deze focus zien we onder meer terug in de eerder besproken *e-learning*. Wanneer sportaanbieders komen met een hulpvraag of melding van criminele inmenging dan helpt CVSN verenigingen met het doorverwijzen naar andere (bevoegde) partijen: zoals de Politie, Belastingdienst, gemeente of FIOD.

## 3.2 Functioneren van het stelsel

### Substantieve knelpunten governance

#### **Weinig risicobesef en aandacht bij sportverenigingen voor criminele inmenging**

Het onderzoek van Bruinsma et al. (2020) laat onder meer zien dat er bij sportverenigingen een gebrek aan kennis bestaat over (de reikwijdte van) het onderwerp, bewustzijn over signalen binnen de club die kunnen duiden op criminele inmenging en het bespreken van het onderwerp binnen het verenigingsbestuur en/of op algemene ledenvergaderingen.

#### **Verschillende beelden over wat criminele inmenging is en waar aandacht naar uit moet gaan**

In de praktijk hebben partijen uit de sport (en daarbuiten) vooral aandacht voor crimineel weldoenerschap, terwijl er andere vormen van criminele inmenging bestaan. Dit kan leiden tot eenzijdige aandacht en daarbij het ontbreken van weerbaarheid van sportverenigingen tegen andere vormen van ondermijning.

#### **Geen gezamenlijke beleidsstrategie tegen criminele inmenging in de sport**

Het thema criminele inmenging is een relatief jong beleids- en onderzoeksthema. Veel partijen van binnen en buiten de sport zijn bezig om meer grip op de problematiek te krijgen. Het ontbreekt nog aan een (gezamenlijke en gedeelde) strategie om het maatschappelijke probleem tegen te gaan.

### Strategische knelpunten governance

#### **Beperkte meldingsbereidheid of samenwerking met derden door sportverenigingen**

Het valt op dat niet iedere sportvereniging terugvalt op of wil samenwerken met derden", terwijl ze ook aangeven ondersteuning nodig te hebben op het gebied van criminele inmenging (Bruinsma et al., 2020). Dit is deels vanuit angst: hoe denkt de ander over 'ons' als de vereniging met dit probleem aankomt? Maar het kan ook gaan om te voorkomen dat een andere organisatie, zoals een gemeente of sportbond, de controle overneemt op de vereniging (Stevens & Nijboer, 2022).

#### **Weinig aandacht vanuit sportbonden en gemeenten voor het thema criminele inmenging**

Ondanks dat sportbonden en gemeenten dichtbij sportverenigingen staan, ontbreekt het aan aandacht en een (uitgebreid) hulpaanbod/verenigingsondersteuning rondom het thema criminele inmenging. Zowel bij gemeenten als sportbonden is het aantal voorbeelden van een actieve aanpak en/of ondersteuningsaanbod op één hand te tellen.

#### **Geen specifieke analyses van opsporingsinstanties naar criminele inmenging**

De verantwoordelijke opsporingsinstanties zoeken niet specifiek naar criminele inmenging in de amateursportwereld. Dit komt omdat criminele inmenging in de amateursport niet is geïdentificeerd als groot risicogebied of een plek waar nu grootschalige problemen zijn. Een uitzondering zijn de vechtsportgala's waarvan de organisatoren en eventuele financiers, ook op grond van de Wet BIBOB, aan een screening kunnen worden onderworpen (Ferwerda et al., 2021). Criminele inmenging in de sportwereld is eerder 'bijvangst' dan het startpunt van analyses en interventies.

### Institutionele knelpunten governance

#### **Het is niet altijd helder of en welke informatie partijen met elkaar kunnen uitwisselen**

Een belemmering die wordt genoemd in de onderzoeken van Bruinsma et al. (2021), Duijvestijn & Piepers (2020) en Ferwerda et al. (2021) heeft te maken met de afweging of er tussen overheidspartijen en de sportsector wel of geen informatie gedeeld mag en kan worden. Hoe vrij kan

er gesproken worden over een sportvereniging als de politie een zaak nog in onderzoek heeft? Het dilemma bij informatie delen speelt niet alleen tussen partijen uit de sportsector en de overheidssector, maar ook intern tussen de politie en het Openbaar Ministerie.

## **Het is onduidelijk welke prioriteit betrokkenen hebben bij de aanpak van criminele inmenging**

De prioriteitsvraag is een andere belemmering. Voor welke instantie heeft ingrijpen bij een vereniging prioriteit? Voor een effectieve gecoördineerde aanpak is het belangrijk om met elkaar te spreken over verschillende belangen en elkaars insteek, om te bepalen welke instanties het voortouw nemen en welke menskracht en middelen beschikbaar worden gesteld. Transparantie in de startfase helpt bij het kweken van begrip voor elkaars positie en belangen. In gezamenlijkheid kan vervolgens de beste strategie bepaald worden om een uit de hand gelopen situatie op een sportvereniging aan te pakken (Stevens & Nijboer, 2022).

## **Het duurt vaak lang voor opsporingsinstantie over kunnen gaan op interveniëren**

Gerelateerd aan de prioriteitsvraag speelt een andere belemmering: de snelheid van interveniëren (Bruinsma et al, 2021). Vaak kost het veel tijd en geduld van het OM of de politie om genoeg bewijsmateriaal te verzamelen tegen een verdachte. De snelheid van interveniëren hangt af van interne organisatieprocessen en capaciteit bij elk van de samenwerkingspartners (bij gemeenten en de politie is over het algemeen de minste capaciteit).

## **Meldstructuur is anders dan andere integriteitsthema's**

CVSN draagt wel uit dat partijen zich met signalen kunnen melden bij haar; maar zij worden vervolgens enkel doorverwezen naar gemandateerde organisaties die verenigingen met een hulpvraag verder kunnen helpen. In principe, is de politie een meldpunt voor criminele inmenging. Dit is anders dan andere integriteitsthema's, waar CVSN een grotere rol speelt bij het melden van signalen.

## **Sportverenigingen nemen weinig maatregelen om criminele inmenging te voorkomen**

Uit het onderzoek van Bruinsma et al. (2020) blijkt dat weinig verenigingen maatregelen nemen en dat vooral verenigingen die te maken hebben gehad met signalen van criminele inmenging meer doen aan weerbaarheidsversterking. Wat ook opvalt, is dat de meest generieke maatregelen het vaakst worden genomen. Specifiek beleid, waarbij naar buiten toe wordt benadrukt 'dit doen we om criminele inmenging te voorkomen' is er daarentegen nog nauwelijks.

## **Literatuur**

Bruinsma, M., Ceulen, R. & Spapens, T. (2018). *Ondermijning door criminele 'weldoeners': Inventariserend onderzoek*. Den Haag: Sdu Uitgevers. [bw\\_pk93\\_deel 30.5 \(uvt.nl\)](#).

Bruinsma, M., Stevens, V., Cremers, R., & Spapens, T. (2020). Criminele inmenging bij amateursportverenigingen; aard, omvang en handelingsperspectief. *Bureau Bruinsma/Mulier Instituut/Tilburg University*. [1 \(kennisbanksportenbewegen.nl\)](#).

NOC\*NSF. (z.d.). *Code Goed Sportbestuur*. [COVER - CODE GOED SPORTBESTUUR \(digitaal-magazine.nl\)](#).

NOC\*NSF. (2021). *Minimale Kwaliteitseisen 2022*. [04a2-mke-2022-en-eisen-2024.pdf \(nocnsf.nl\)](#).

Centrum Veilige Sport Nederland. (z.d.-a). *Gedragscodes voor functionarissen (bestuurders, werknemers niet zijnde sporters)*. [gedragcodes-1.pdf \(centrumveiligesport.nl\)](#).

Centrum Veilige Sport Nederland. (z.d.-b). *E-learning Financiële Integriteit, voor het signaleren en voorkomen van criminele inmenging, fraude en corruptie*. [FLOWSPARKS - NOC\\*NSF](#).

Duijvestijn, P., & Piepers, N. (2020). *Ondermijningsrisico's in de Gelderse sport in beeld*. [Ondermijningsrisico's in de Gelderse sport in beeld \(dsp-groep.nl\)](#).

Ferwerda, H., Wolsink, J., Olfers, M., & Te Velde, R. (2021). Van inzicht naar aanpak; een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam. *Bureau Beke*. [Binnenwerk Bekereeks Van inzicht naar aanpak.indd \(bureaubeke.nl\)](#).

Gemeente Amsterdam. (2021). *Het gewijzigde initiatiefvoorstel van de leden Poot en Mbarki getiteld Aanpak ondermijning sportclubs*. [initiatiefvoorstel-aanpak-ondermijning-sportclubs-vvd-pvda.pdf \(storage.googleapis.com\)](#).

KNVB. (z.d.). *Criminele Ondermijning*. [Criminele ondermijning | KNVB](#).

Meer, van der, P. en Riemens, E. (2020, 27 februari). Bekendheid, bewustwording en beleid spelen rol bij bestrijding ondermijning, *allesoversport.nl*. [Bekendheid, bewustwording en beleid spelen rol bij bestrijding ondermijning – Allesoversport.nl](#).

Noordanus, P., Van der Torre, E., Tops, P., & Kester, J. (2021). *Preventie met Gezag*. [Adviesrapport Preventie met Gezag | Publicatie | RIEC-LIEC Informatie- en Expertisecentrum](#).

Provincie Limburg. (2019). *Veiligheidsagenda Limburg*. [Veiligheid - Provincie Limburg](#).

Stevens, V., Cremers, R., Bruinsma, M., & Spapens, A. (2021). Criminele inmenging in de amateursport: Weerbaarheid door samenwerking. *Tijdschrift voor Sport & Recht*, (1/2), 12-17. [Criminele Inmenging Amateursport.pdf \(uvt.nl\)](#).

Stevens, V. (2021). *Beleidsvervreemding bij criminele inmenging in de amateursport*. Factsheet 2021/19. Mulier Instituut.

<https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10472&m=1631688358&action=file.download>.

Stevens, V., & Nijboer, R. (2022). *Lokale aanpak van criminele inmenging in de amateursport*. Factsheet 2022/7. Mulier Instituut.

<https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10670&m=1644417209&action=file.download>.

Van Ark, T., & Grapperhaus, F. (2021). *Beleidsreactie op onderzoek criminele inmenging in de amateursport* [Kamerbrief]. [Beleidsreactie op onderzoek criminele inmenging in de amateursport | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

Vooren, van, T. (2018). Crimineel geld in het amateurvoetbal schiet het doel voorbij. *Avans Hogeschool Breda* (bachelorscriptie).

## **Bijlage 4: Overzicht governance en problematiek grensoverschrijdend gedrag**

### **Wat is grensoverschrijdend gedrag?**

Elke vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een (al dan niet seksuele) connotatie (duiding) dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een gewelddadige, manipulatieve, bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd. Denk hierbij aan interactie tussen twee of meerdere individuen waar dwang, chantage en machtsmisbruik is toegepast op een of meerdere individuen en/of psychisch (bijv. pesten), verbaal, fysiek geweld en/of ongepast seksueel gedrag. Al deze vormen zijn onvrijwillig en grensoverschrijdend (Olfers & Van Wijk, 2021, p.17; vgl. ISR, 2020)

### **4.1 De maatschappelijke opgave**

#### **Aard en omvang**

Grensoverschrijdend gedrag vormt een bedreiging voor een veilig en positief sportklimaat. Dergelijke gedragingen verpesten sportervaringen van mensen en kunnen een leven lang sporen nalaten. Naast vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, bestaan andere uitingsvormen van grensoverschrijdend gedrag die veelal worden gecategoriseerd als lichamelijk en emotioneel grensoverschrijdend gedrag, en verwaarlozing (o.a. Fitzgerald et al., 1995; Stirling, 2009). Ook discriminatie (naar onder meer geslacht, huidskleur/herkomst, geloofsovertuiging, handicap en seksuele voorkeur) is een vorm van grensoverschrijdend gedrag die onder meer tot uiting komt door emotioneel en/of lichamelijk vormen zoals schelden, intimidatie en/of fysieke dreiging of geweld (Andriessen et al., 2020).

Recent zijn tal van prevalentiestudies uitgevoerd naar grensoverschrijdend gedrag in de Nederlandse (top)sport. In 2014 is er, mede met steun van NOC\*NSF, een prevalentieonderzoek verricht naar grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse en Nederlandse sport. Vertommen et al. (2016) analyseerde de gegevens van deze studie opnieuw op verzoek van Commissie De Vries (2017). De Commissie richtte haar onderzoek op seksueel grensoverschrijdend gedrag (SGG). Uit deze (her)analyse kwam naar voren dat 12 procent van de 1.999 respondenten op zijn minst één ervaring van SGG meemaakte in de sport toen ze jong waren. In 0,5 procent van de getuigenissen dwong iemand de sporter tot seks waarbij sprake was van penetratie (oraal, vaginaal of anaal). In 2020 herhaalden I&O research en CentERdata het prevalentieonderzoek (Mulder et al., 2020). De onderzoeksbureaus keken daarbij naast SGG, ook naar emotioneel grensoverschrijdend gedrag (EGG) en lichamelijk grensoverschrijdend gedrag (LGG). In totaal zei 72 procent van de 3.959 Nederlandse respondenten minimaal één gebeurtenis van grensoverschrijdend gedrag te hebben meegemaakt. EGG kwam bij ruim twee derde van de jeugdige sporters voor; LGG bij bijna een kwart en SGG bij 16 procent van de respondenten. De prevalentiecijfers voor het voorkomen van ernstige vormen van

grensoverschrijdend gedrag onder jeugdige sporters zijn respectievelijk 22 procent voor EGG, 13 procent voor LGG en 7 procent voor SGG.<sup>1</sup>

In een peiling onder de bevolking (15+) door het Mulier Instituut naar het zelf meemaken van wangedrag (als slachtoffer) in de sport in 2021 gaf 13 procent aan in de afgelopen 12 maanden te maken te hebben gehad met wangedrag, waaronder pesten/schelden/treiteren (5%), intimidatie/bedreiging (4%), lichamelijk geweld (2%), seksuele intimidatie en/of seksueel misbruik (2%) en discriminatie/ongelijke behandeling (2%) (Mulier Instituut, 2022). Onder specifieke subpopulaties, zoals topsporters (Dopheide et al., 2022) en in het bijzonder topturnsters en toptriathleten (zie o.a. Olfers en Van Wijk, 2021; Unravelling, 2022) kunnen prevalenties van ervaren grensoverschrijdend gedrag fors hoger liggen. Dat geldt tevens voor minder geprivilegieerde groepen zoals mensen met een migratieachtergrond, lhbt+-personen en mensen met beperkingen (o.a. Elling & Cremers, 2021; Cremers & Elling, 2021, Elling et al, 2020; Lotterman, 2021).

Deze cijfers geven aan dat grensoverschrijdend gedrag verschillende uitingsvormen kent en dat deze relatief vaak voorkomen bij jonge (top)sporters. Het benadrukt de noodzaak om in de sport toe te werken naar een veilige, zorgeloze, en plezierige (top)sportomgeving.

### **Historische groei beleidsaandacht voor grensoverschrijdend gedrag**

De aandacht voor positieve sportcultuur, en het ondersteunen van sportverenigingen daarbij, is geen nieuw fenomeen binnen de Rijksoverheid, NOC\*NSF en de sportbonden. In Nederland is al sinds de jaren zeventig bestuurlijke aandacht voor het bevorderen van een plezierig, zorgeloos, veilig en eerlijk sportklimaat op verenigingsniveau. Destijds richtte de beleidsaandacht zich op spelverruwing. In de jaren negentig waren 'fair play' en 'normen en waarden (in de sport)' belangrijke beleidsthema's. Het 'Masterplan Arbitrage' (2005-2011) en 'Samen voor Sportiviteit en Respect' (2009-2012) richtten zich op het verbeteren van het sociale klimaat op en rond de sportvelden. In 2011 gaf Minister Schippers het startschot voor het Actieplan 'Naar een veiliger sportklimaat' (VSK, 2011-2018). Dit actieplan had zowel een preventieve als een curatieve werking. Dit betekent dat zowel op het voorkomen van ongewenst gedrag als op het stimuleren van gewenst gedrag werd ingezet en dat er tegelijk aandacht was voor het aanscherpen en handhaven van spel- en gedragsregels.

Het deelakkoord Positieve Sportcultuur van het Nationaal Sportakkoord is te beschouwen als de meest recente etappe in de evolutie van het beleid rond de morele aspecten van sport. Dit deelakkoord schetst de beleidslijnen van de landelijke overheid, de sportbonden en de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) op het terrein van positieve sportcultuur tot en met 2022. De centrale ambitie van het deelakkoord is dat iedereen 'overall met plezier, veilig, eerlijk en zorgeloos kan sporten'. Partijen kwamen overeen dat zij in de looptijd van het akkoord inspanning leveren om te realiseren dat:

- alle sportclubs actief aandacht hebben voor een positieve sportcultuur;
- het de norm is voor trainers, leraren en instructeurs om het welzijn van het kind boven winst te stellen;
- spelregels en de wijze van handhaving daarvan een positieve sportcultuur bevorderen;
- ouders en verzorgers langs de lijn positieve supporters zijn;
- alle gemeenten in overleg met hun verenigingen een ondergrens opstellen voor een positieve sportcultuur en deze handhaven wanneer dat noodzakelijk is;
- de aanbevelingen van de commissie De Vries geïmplementeerd zijn.

Het Nationaal Sportakkoord streeft ernaar om, door samenwerking tussen de beleidslijn van de Rijksoverheid, de lokale overheid en lokale (maatschappelijke) organisaties en de sportlijn (NOC\*NSF, NL Actief en de sportbonden), vooruitgang te boeken richting een plezierig, zorgeloos, veilig en eerlijk

sportklimaat. Het reguleren, bevorderen en bewaken van een veilige sportomgeving en integriteit is daardoor een gezamenlijke taak geworden voor NOC\*NSF, ministerie van VWS, sportbonden, de gemeente én sportverenigingen zelf.

De afgelopen jaren is op landelijk niveau veel vooruitgang geboekt op het thema positieve sportcultuur. Dat blijkt uit de Monitoringsrapportage van het Mulier Instituut (Reitsma et al., 2021). In deze rapportage wordt vooral vooruitgang gesignaleerd in de pedagogisch-didactische kennis van trainers, de basiseisen voor sociale veiligheid op sportverenigingen en de bewustwording van het belang van een positieve sportcultuur in beleidsprogramma's. De voortgang wordt via zowel landelijke als lokale inzet bereikt, bijvoorbeeld via het project clubkadercoaching, de activiteiten van CVSN en spelregelaanpassingen door sportbonden. Daarnaast wordt aangegeven dat grotere integriteitsthema's zoals doping, grensoverschrijdend gedrag, matchfixing, kansspelen, discriminatie en criminele inmenging steeds meer aandacht krijgen door een groei aan mediaberichten, politieke aandacht en onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn het rapport 'Ongelijke leggers' van Olfers en Van Wijk (2021) over de misstanden in het turnen, het actieplan 'Ons voetbal is van iedereen' van de KNVB (2020) na een racistisch incident bij de wedstrijd FC Den Bosch-Excelsior, het onderzoek naar criminele inmenging bij amateursportverenigingen (Bruinsma et al., 2020) en de introductie van de Wet Kansspelen op afstand in 2021, die het online aanbod van kansspelen in Nederland reguleert. De reikwijdte van het deelakkoord 'Positieve Sportcultuur' is hierdoor gaan divergeren.

NOC\*NSF richtte zich de afgelopen jaren in het informeren en ondersteunen van sportverenigingen en sportbonden zowel op het versterken van een positieve sportcultuur als op het tegengaan van grensoverschrijdend gedrag. Clubkadercoaching is een voorbeeld van hoe clubs worden geholpen bij het opzetten van trainersbegeleiding op pedagogisch-didactisch vlak. Daarnaast werkte NOC\*NSF de afgelopen jaren aan de doorontwikkeling van de Code Goed Sportbestuur. De nieuwe Code Goed Sportbestuur werd in juni 2021 aangenomen tijdens de ledenvergadering (NOC\*NSF, 2021a). Tijdens dezelfde vergadering werd de visie 'Sport en Integriteit' gepresenteerd, waarin richting 2024 het voornemen wordt uitgesproken samen met andere partijen integriteit en ethiek beter te borgen in de bestuurlijke aanpak bij (het voorkomen van) misstanden (NOC\*NSF, 2021b). Een van de voorstellen in de visie is het loskoppelen van CVSN van de structuren van NOC\*NSF. Op deze manier wordt een neutralere meldingsstructuur gecreëerd voor het registreren en rapporteren van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.

Andere nationale sportorganisaties die actief zijn op het terrein van een veilig en integer sportklimaat, zoals het CVSN en het Instituut Sportrechtspraak (ISR), hebben de afgelopen jaren steeds meer meldingen gekregen van grensoverschrijdend gedrag en misstanden in de sport. Dit blijkt uit de jaarverslagen van beide organisaties (ISR, 2021; CVSN, 2021). Hierbij valt vooral op het aantal tuchtzaken bij het ISR, de groei in fte bij het CVSN en de grotere sociale media-aandacht van het CVSN voor meer bewustwording van het signaleren van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Vanuit het actieprogramma Ons Voetbal is van Iedereen is ingezet op het verbeteren van de registratie van discriminatiemeldingen in het amateurvoetbal, zowel bij de voetbalbond zelf, als bij het nationaal meldpunt voor discriminatie Art.1 (Elling et al, 2022, 2023). In een bevraging onder sportbonden, uitgevoerd in het voorjaar van 2021, geeft 72 procent van de deelnemende sportbonden aan dat ze in de afgelopen twee jaar actief zijn geweest in het ondersteunen van sportverenigingen op het terrein van een positieve sportcultuur (Reitsma et al., 2021). Ze doen dit vooral door hulp te bieden bij het opstellen van beleid en regels rondom sociale veiligheid, het vergroten van bewustzijn en kennis over het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag en het uitbreiden van pedagogische en didactische expertise van trainers en coaches via scholing en opleiding.

Beleidsaandacht van lokale overheden voor het thema positieve sportcultuur is relatief nieuw. De focus van gemeentelijk sportbeleid ligt van oudsher op sportaccommodaties, sportinfrastructuur en sportstimulering. De afgelopen jaren heeft een deel van de gemeenten hun sportbeleid verbreed. Zo geeft in een peiling uit 2021 56 procent van de deelnemende gemeenten aan dat zij de afgelopen twee jaar actief aan de slag zijn gegaan met het ondersteunen van sportverenigingen op het terrein van een positieve sportcultuur (Reitsma et al., 2021). Een kwart van de gemeenten was hierin de afgelopen twee jaar niet actief, maar was dit in 2022 wel van plan. Dit komt onder meer door de toegenomen mogelijkheden om buurtsportcoaches in te zetten bij het thema positieve sportcultuur. Uit bevraging in het buurtsportcoachpanel blijkt namelijk dat 65 procent van de ondervraagde buurtsportcoaches in zijn of haar werkzaamheden de focus legt op het nastreven van ambities uit het deelakkoord 'Positieve sportcultuur' (Vrieswijk & Van Stam, 2021).

In de lokale sportakkoorden die in 2019 en 2020 zijn gesloten worden ook expliciet beleidsdoelen geformuleerd om op sportverenigingen een plezierige, eerlijke, veilige en zorgeloze ervaring voor sporters te garanderen. Het percentage gemeenten dat actief aan de slag gaat met de beleidsdoelen uit het deelakkoord 'Positieve sportcultuur' is wat lager dan bij andere deelakkoorden van het Nationaal Sportakkoord. In de helft van de lokale sportakkoorden (47%) is het thema positieve sportcultuur uitgewerkt, waarbij ze vooral inzetten op het pedagogisch-didactisch opleiden van kaderleden (Pulles et al., 2020). Veel grote gemeenten, zoals Groningen, Amsterdam en Den Haag, hebben een actieplan 'Een positieve sportcultuur' vastgesteld waarmee zij de komende jaren aan de slag gaan. In bijvoorbeeld Rotterdam en Arnhem wordt al jaren gewerkt met de inzet van sportpedagogen bij sportverenigingen, om zo de aandacht voor het kind bij het aanbieden van sport te verhogen.

### **Schets van recente ontwikkelingen: sturen op akkoorden en de vrijblijvendheid eraf**

De afgelopen jaren is er steeds meer gesprek op gang gekomen over de noodzaak voor meer (overheids)interventie, met name vanuit de Nederlandse Sportraad (2020, p.62). In het advies 'de opstelling op het sportveld' pleit de Nederlandse Sportraad om sport te zien als een publieke voorziening en dit vast te leggen in een stelselwet. Specifiek voor veiligheid stellen zij onder meer voor:

- dat er een register voor beroepen in de sport komt;
- kwaliteitsnormen t.a.v. sportorganisaties en sportkader;
- kwalificaties voor opleidingen;
- bepaling voor een verantwoordelijk bewindspersoon voor het stelsel;
- borging van intra- en interdepartementale coördinatie vanuit stelselverantwoordelijkheid;
- betere borging van intersectorale samenwerking;
- beter borgen van toezicht, monitoring, evaluatie en/of auditing;
- helderheid in de ordening van de overheid en de sector.

Tegelijkertijd werkt recent NOC\*NSF aan een minder vrijblijvende aanpak voor het borgen van een veilige sportomgeving. Er zijn Minimale Kwaliteitseisen (MKE's) voor sportbonden geformuleerd op het gebied van sociale veiligheid die gekoppeld zijn aan het verkrijgen van financiële middelen. Voor de financiering van topsportprogramma's gelden dergelijke aan integriteit gekoppelde randvoorwaarden nog niet. Daarnaast is een pilot gestart met VSG/VNG om de gemeentelijke rol in het borgen van een minimale veiligheidsbasis te vergroten door een aantal voorwaardelijke basiseisen als een sportaanbieder een samenwerking aangaat met de gemeente. Met de Visie Sport en Integriteit tracht NOC\*NSF in haar geledingen tot een professionelere, uniformere, en minder vrijblijvende aanpak te komen op het (bredere) thema van integriteit. Daarbij dienen taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren in de gehele keten van signalering tot handhaving duidelijker te worden.

De Rijksoverheid heeft een belangrijke aansturende en financieel ondersteunde rol in deze gesignaleerde ontwikkelingen, ook in relatie tot de aanpak van grensoverschrijdend gedrag in andere maatschappelijke sectoren. Zo startte in oktober 2021 een nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme (NCDR) en het voorjaar van 2022 werden een nationaal coördinator antisemitismebestrijding (NCAB) en een aparte regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag benoemd. Ook financierde het ministerie van VWS divers onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag in de (top)sport. Bovendien steunde zij verschillende overige organisaties financieel in het (door)ontwikkelen van specifieke ondersteuning van slachtoffers van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag in de sport, waaronder Stichting de Stille Verbroken, Fier, het Centrum Seksuele Geweld, Slachtofferhulp en het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

De Minister van Langdurige Zorg en Sport formuleerde op 24 juni 2022 de ambitie om richting 2040 toe te werken naar een sportstelsel dat voor zoveel mogelijk mensen een waardevolle rol in hun leven kan spelen (Ministerie van VWS, 2022). Dit moet gegarandeerd worden door te investeren in de kwaliteit, toegankelijkheid, én veiligheid van de gehele sport- én beweegsector (p.3).

In het vervolg van dit document bespreken we de taken en verantwoordelijkheden van de centrale actoren in het stelsel rondom de aanpak van grensoverschrijdend gedrag en de knelpunten die zij momenteel ervaren om bovengenoemde maatschappelijk streefdoelen te realiseren.

## 4.2 Inrichting van het stelsel

Het vraagstuk rondom grensoverschrijdend gedrag betreft zowel een integriteitsaanpak in de verenigingssport van breedte- tot topsport én tevens in voorzieningen van ondernemende sportaanbieders. Binnen de verenigingssport is de aanpak van het thema veelal lokaal georganiseerd, met ondersteuning voor verenigingen vanuit zowel de sportlijn als (vooral) de gemeente. De topsportprogramma's zijn vooral de verantwoordelijkheid van de sportbonden. In deze actoranalyse gaan we nader in op de taken en verantwoordelijkheden van de volgende partijen: sportverenigingen, sportbonden, NOC\*NSF, CVSNI, ISR, ministerie van VWS, gemeenten, de (zeden)politie en het OM. Daarnaast staan we kort stil bij de actor 'ondernemende/commerciële sportaanbieders', waarvoor nog geen goede veiligheidsstrategie is ontwikkeld en de structuur van het stelsel verschilt van de verenigingssport, vanwege het federatieve karakter.

### Sportverenigingen

#### Ledendemocratie

De sportvereniging is primair aan zet om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen. Verenigingsbestuurders worden, al dan niet bewust, gezien als dé beleidsbepalers van sportverenigingen. Sportverenigingen zijn echter vrijwilligersorganisaties met een ledendemocratie. Dat betekent feitelijk dat de leden gezamenlijk het beleid van een sportvereniging bepalen. Verenigingsbestuurders hebben 'slechts' het mandaat gekregen om de vereniging te besturen. Het bestuur legt verantwoording af aan de leden tijdens de jaarlijkse ledenvergadering. De 'ledendemocratie' zit niet alleen in de formele structuur, maar raakt ook de informele manier van interactie die voor binding zorgt tussen leden en verenigingsbestuurders en voorziet in draagvlak voor besluiten die verenigingsbestuurders nemen. Een adequate aanpak en borging van maatregelen tegen grensoverschrijdend gedrag staat of valt met het betrekken van de leden en vrijwilligers van de sportvereniging. Zij zijn namelijk de oren en ogen van de sportvereniging en kunnen, als proactieve omstanders, ingrijpen of door vroegsignalering erger voorkomen. Een goed en oprecht

georganiseerde dialoog met de leden zorgt ervoor dat beleid op papier zijn vertaling krijgt in de 'hoofden' van iedereen op de sportvereniging en eenieder ook alert maakt op mogelijke signalen die kunnen duiden op grensoverschrijdend gedrag (Stevens & Steenbergen, 2022).

## **Driedeling van taken**

Vaak wordt er een driedeling gemaakt in de taken die sportverenigingen hiervoor uitvoeren: basismaatregelen, preventieve maatregelen en reactieve/sanctionerende maatregelen (Vertommen, 2019, p.142). De basismaatregelen behelzen de eerder besproken sociale basiseisen: het instellen van een vertrouwenscontactpersoon, gedragscodes en omgangsregels, het werken met een VOG voor bestuurders, trainers en coaches en een basisopleiding voor trainers/coaches. Preventieve maatregelen bouwen voort op de basismaatregelen. Deze maatregelen richten zich op het vergroten van de bewustwording van betrokkenen op een vereniging t.a.v. grensoverschrijdend gedrag. Dit kan onder meer door het bespreken van het thema op de algemene ledenvergadering, specifieke aandacht voor het thema in het beleidsplan, of door middel van trainingen en coaching bestuurders, trainers en andere betrokkenen op een vereniging mee nemen in het thema. De afgelopen jaren hebben veel sportverenigingen geïnvesteerd in trainingen en coaching onder meer door de begeleiding van clubkadercoaches en het vergroten van aandacht voor pedagogische vaardigheden onder jeugdtrainers (Stevens & Steenbergen, 2022). Reactieve maatregelen treden in werking wanneer er zich een incident voor doet. Voorbeelden hiervan zijn een handelingsprotocol dat de VCP gebruikt en duidelijk stelt wat er dient te gebeuren bij een onthulling of vermoeden van grensoverschrijdend gedrag, een wegwijzer met nummers van professionele instanties (politie, OM, CVS, etc.), of een tuchtcommissie op verenigingsniveau (zie, bijvoorbeeld, Haag Atletiek). De meeste sportverenigingen maken gebruik van het High5! Tool van CVS om de club op een veilige manier in te richten om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen. De tool specificeert welke basismaatregelen, preventieve maatregelen en reactieve/sanctionerende maatregelen verenigingen kunnen nemen.

## **Wettelijk/tuchtrechtelijk kader voor handelen verenigingen**

De taken van sportverenigingen in het borgen van een veilige sportcultuur zijn niet wettelijk beschreven. De meeste sturing richting de sportverenigingen verloopt, zodoende, via blauwdrukken, protocollen en Codes. Zo hebben NOC\*NSF en CVS de gedragscode voor bestuurders (en functionarissen, niet zijnde sporters) ontwikkeld om verenigingsbestuurders te helpen in het definiëren wat integer handelen is. Dergelijke gedragscodes bestaan ook voor trainers en coaches, scheidsrechters en officials, sporters en topsporters. Daarnaast moeten alle sportverenigingen voldoen aan de tuchtrechtelijke reglementen die binnen hun sportbond gelden. Naast sport specifieke tuchtregels betreft dit veelal onder meer het reglement 'Seksuele Intimidatie' van het ISR. Behalve vanuit de eigen sportbond ervaren sportverenigingen steeds meer 'zachte druk' of verplichtingen door andere partijen, zoals gemeenten die voorwaarden stellen aan clubs voor het verkrijgen van (jeugd)subsidies. Met de invoering van de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR), worden verenigingen sinds 1 juli 2021 (nogmaals) geconfronteerd met het feit dat bestuurders persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor bestuursbesluiten. Met name ten aanzien van besluitvorming, toezicht en financiën. De wet legt in een aantal gevallen ook verplichtingen op.

## **Sportbonden**

### **Taken en verantwoordelijkheden van sportbonden**

Waar lokale sportaanbieders in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor een sociaal veilig sportaanbod van hun leden, zijn sportbonden en andere brancheorganisaties eveneens aan zet om hun clubs hierin te ondersteunen. Sportbonden hebben tenslotte een eigen verantwoordelijkheid

voor het realiseren van de veiligheid van al haar leden, die via clubs, dan wel rechtsreeks lid zijn van de bond. In samenwerking met NOC\*NSF zijn bonden bovendien direct verantwoordelijk voor een veilig sportklimaat en het tegengaan van grensoverschrijdend gedrag in talent- en topsportprogramma's. Bondscoaches en in steeds meer gevallen ook talentcoaches zijn immers werknemers van de bond. De meeste bonden zijn voor de uitvoering van tuchtrecht op het gebied van seksuele intimidatie aangesloten bij het ISR en veel bonden ook voor het algemeen tuchtrecht, inclusief grensoverschrijdend gedrag, voor hun bond. Sommige bonden voeren hun tuchtrecht op het gebied van grensoverschrijdend gedrag grotendeels zelf uit, waaronder de KNVB, die hun eigen tuchtrecht aanscherpte op het gebied van discriminatie, naar aanleiding van het actieplan *Ons Voetbal is van iedereen* (KNVB, 2020, 2021)

Via statuten en/of aanvullende beleidsregelingen stimuleren sportbonden hun verenigingen om te streven naar een veilig sportklimaat. Daarnaast bieden zij verenigingsondersteuning. Een peiling door het Mulier Instituut in 2021 onder 43 van alle 77 sportbonden liet zien dat zo'n driekwart van de bonden actief is in het stimuleren/ondersteunen van verenigingen op het terrein van een positieve sportcultuur, voornamelijk (olympische) sportbonden met meer dan 5.000 leden. Zij gaven aan de afgelopen twee jaar vooral actief te zijn geweest op het opstellen van algemeen beleid en regels over sociale veiligheid (o.a. gedragsregels, huisregels, VOG-beleid) en het scholen van trainers-coaches op het vergroten pedagogische en didactische expertise. De focus ligt daarbij vooral op het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag, gevolgd door het tegengaan van fysieke agressie en geweld en het aanpakken van uitsluiting/discriminatie.

Een peiling onder sportbonden (n=29) in maart 2022 door Berenschot over de mate waarin bonden investeren in integriteit met budget en formatie liet zien dat het aantal ingezette fte op het gebied van een veilige en integere sport varieert tussen de 0 fte en 10 fte met budgetten tussen de 0 en meer dan 1 miljoen euro's. Enkele bonden hebben een aantal specifieke functionarissen (tussen 0 en 2fte) die de meeste tijd van hun aanstelling besteed aan grensoverschrijdend gedrag of andere vormen van integriteitsschendingen. Alle 29 bonden uit de enquête beschikken over een wettelijk verplichte vertrouwenscontactpersoon. De bonden investeren vooral in:

1. het begeleiden van verenigingen bij incidenten op het vlak van grensoverschrijdend gedrag en andere integriteitsschendingen;
2. het stimuleren van verenigingen om aan de gratis VOG-regeling deel te nemen en;
3. het coördineren, adviseren en uitvoeren van bondstaken bij incidenten.

Tussen sportbonden bestaat er een grote variëteit aan aandacht en capaciteit voor het thema. Met name kleine bonden beschikken niet over de mogelijkheden om een professionele aanpak te borgen. Dit komt niet vanwege onwil, maar een gebrek aan menskracht en aantal vrijwilligers.

### **Wettelijk/tuchtrechtelijk kader voor handelen sportbonden**

De laatste jaren zijn er zowel beleidsinhoudelijk als kaderstellend stappen gezet om sportbonden te stimuleren actief aan de slag te gaan met het thema grensoverschrijdend gedrag. Beleidsinhoudelijk heeft dit geresulteerd in de Visie Sport en Integriteit die werd aangenomen op de AV van NOC\*NSF. Daarnaast geven ook de Code Goed Sportbestuur en de Minimale Kwaliteitseisen (MKE's) richting aan het handelen van sportbonden. Alle bij NOC\*NSF aangesloten sportbonden hebben zich hieraan gecommitteerd. Sportbonden moeten voldoen aan veertien kwaliteitseisen om aanspraak te maken op middelen vanuit NOC\*NSF (NOC\*NSF, 2021c). De eisen zullen per 1 december 2023 gehanteerd worden als toetsingskader voor het Bestedingsplan 2024. Onder meer moet elke bond een vertrouwenscontactpersoon en onafhankelijk aanklager hebben, telkens de meest actuele tuchtregels geïmplementeerd hebben, en bij voorkeur aangesloten zijn bij het ISR. In artikel 7 van het

MKE wordt expliciet verwezen naar de reglementen die bestaan rondom onder meer seksuele intimidatie:

*‘...het bestuur [van de sportbond] zorgt ervoor dat de organisatie in ieder geval naast de statuten de volgende reglementen heeft: een tuchtreglement, een dopingreglement, een regeling tegen seksuele intimidatie, een regeling voor klachten en (voor topsportbonden) een regeling voor de bestrijding van matchfixing. Daarnaast draagt het bestuur zorg voor een algemene bepaling dat strafbare feiten ook als overtreding zijn aangemerkt mitsdien begaan in relatie tot de sport, de sportbeoefening en, of de sportbond en, of zijn leden. Tot slot zorgt het bestuur ervoor dat in statuten een aanklager gepositioneerd is ten behoeve van onafhankelijk onderzoek en een goede behandeling van casussen op terrein van seksuele intimidatie, doping, en (voor topsportbonden) matchfixing’ (p.3).*

## NOC\*NSF en CVSN

### Missie en taken NOC\*NSF

NOC\*NSF is de koepelorganisatie voor de sportbonden en vertegenwoordigt Nederland in het IOC. Als overkoepelende sportfederatie van 77 landelijke sportbonden vertegenwoordigt NOC\*NSF meer dan 5 miljoen sporters die bij bijna 24.000 sportverenigingen in Nederland actief zijn. NOC\*NSF is een vereniging naar Nederlands recht. De aangesloten sportbonden vaardigen een vertegenwoordiger af die de betreffende sportbond in de Algemene Vergadering vertegenwoordigt. NOC\*NSF heeft de missie om optimale sportomstandigheden te creëren voor iedereen. Dat gaat via de kernactiviteiten: bevorderen van sportparticipatie en topsportprestaties; uitzenden van topteams naar Olympische en Paralympische (jeugd)Spelen; vertegenwoordigen van de aangesloten sportbonden in (intern)nationale organisaties; genereren en verdelen van inkomsten voor diverse (sport) programma's; en, het promoten van de fundamentele principes en waarden van het Olympisme en het bewaken en naleven van het Olympische Charter.

### Beleidsbepalende, educatieve en regelgevende rol sport en integriteit

NOC\*NSF heeft verder een beleidsbepalende rol. Dit kan zowel extern opgepakt worden, zoals medeondertekenaar van het Nationaal Sportakkoord als intern. Zo formuleerde NOC\*NSF het onderwerp “Sport en integriteit” als speerpunt in het jaarplan van 2020. Dit leidde tot de Visie Sport en Integriteit 2024, een integrale visie op het gebied van veiligheid en integriteit in de sport. De visie schetst het plan waar NOC\*NSF met de sportbonden en verenigingen naartoe wil werken op het gebied van educatie en voorlichting, preventie, regelgeving, handhaving, en steun, nazorg, en bescherming. Ook werd een herziene Code Goed Sportbestuur geaccordeerd door de AV en werkt NOC\*NSF samen met VSG samen toe naar een minimale veiligheidsbasis op sportverenigingen.

NOC\*NSF ontwikkelt samen met bonden regels die voor alle sportbonden gelijk zijn. Sinds 1997 hebben bonden zich reeds gecommitteerd aan ‘Gedragsregels ter preventie van seksuele intimidatie in de sport’. Deze regels zijn door een Werkgroep Seksuele intimidatie, waarin NOC\*NSF en enkele bonden zitting hebben, uitgewerkt tot een Blauwdruk die regelmatig wordt herzien (NOC\*NSF, 2018). In de Blauwdruk staan de regels op hoofdlijnen omschreven die sportbonden moeten overnemen in het eigen tuchtreglement. Het reglement seksuele intimidatie van het ISR (2020) betreft een uitwerking van deze Blauwdruk. Recent is een meldplicht doorgevoerd voor bestuurders en begeleiders over grensoverschrijdend gedrag en seksuele intimidatie. Een soortgelijk uniform regelwerk zien we terug bij de aanpak van doping en matchfixing (zie andere feitenoverzichten). NOC\*NSF maakt verder werk van het beter didactisch en pedagogisch scholen van het sporttechnisch kader en het opleiden van vertrouwenscontactpersonen via de Academie voor Sportkader (ASK).

Relevant voor het onderwerp grensoverschrijdend gedrag is dat NOC\*NSF beschikt over een register met tuchtrechtelijke veroordelingen op het gebied van seksuele intimidatie in de sport (een soort 'zwarte lijst'), waarin de uitspraken van het ISR en de bonden met eigen tucht zijn opgenomen voor de duur van de veroordeling. Het doel van het register is om deze veroordelingen sportbonden-overstijgend te kunnen inzien en onderling te kunnen delen om beter inschattingen te kunnen maken over de risico's bij het aanstellen van medewerkers die met kinderen werken. Dit register en de positie ervan staan onder druk.

## CVSN

Het Centrum Veilige Sport Nederland (als opvolger van het Vertrouwenspunt Sport) is een organisatieonderdeel van NOC\*NSF. CVSN is een kenniscentrum voor sportverenigingen en bonden, die in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het creëren van een veilig en gezond sportklimaat. Het Centrum Veilige Sport Nederland ondersteunt de sportbonden daarbij. Het Centrum is een van de centrale organisaties waar sporters, bestuurders, begeleiders, vertrouwenscontactpersonen en andere professionals (waaronder hulpverleners) terecht kunnen met vragen over en signalen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Het Centrum helpt bij het vormen van beleid, geeft advies en voorlichting en helpt met preventie bij incidenten. Een voorbeeld hiervan is het High5! Stappenplan voor verenigingen. Bij het Centrum Veilige Sport Nederland werken vertrouwenspersonen. Het CVSN is geen officieel meldpunt, maar er komen wel signalen en meldingen binnen over verschillende vormen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag; zowel melder als beklaagde kunnen een vertrouwenspersoon toegewezen krijgen. Deze vertrouwenspersonen kunnen doorwijzen naar verschillende instanties, bijvoorbeeld naar Slachtofferhulp Nederland. De persoon die bijgestaan wordt door een vertrouwenspersoon behoudt altijd zelf de regie over het proces.

In 2018 is in de Algemene Vergadering van NOC\*NSF door de aangesloten sportbonden het besluit genomen om voor seksueel grensoverschrijdend gedrag allemaal in hetzelfde administratiesysteem te werken. Dit systeem heet het 'Case Management Systeem Sport' (CMSS). Met dit administratiesysteem wordt beoogd om een eenduidig overzicht te krijgen van de casuïstiek en incidenten op het gebied van – met name seksueel - ongewenst gedrag in de sport. Via dit systeem kan een zaak, casus/incident worden gevolgd. Bij het Centrum Veilige Sport Nederland maakt een zogenaamde casemanager een dossier aan. De casemanager overziet het gehele dossier. Daarnaast heeft de vertrouwenscontactpersoon toegang tot het systeem, maar ziet alleen dat gedeelte dat beschikbaar is voor de sportbond. Naast het CMSS-systeem werkt CVSN ook met een anoniem meldsysteem: SpeakUp. De (anonieme) melder kan een melding elektronisch versturen, een voicemail bericht achterlaten en/of documenten uploaden.

## Ondernemende sportaanbieders

Ondernemende sportaanbieders organiseren het beoefenen van sport op (semi)commerciële grondslag. In sommige takken van sport zijn ondernemende aanbieders verenigd in sportbonden (o.a. judobond), in andere sporten in brancheorganisaties (o.a. fitnesscentra in NL Actief). Sommige sportaanbieders hebben een meer hybride vorm (tussen vereniging en commerciële organisatie, zoals veel vechtsportscholen). Dit betekent ook dat sommige brancheorganisaties en ondernemende sportaanbieders zowel behoren tot de georganiseerde als de ondernemende sport, zoals golf- en squashcentra.

De brancheorganisaties zijn op hun beurt verenigd in het Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS); sinds 2021 een aparte stichting (Molema, 2021). Het POS is een soort evenknie van NOC\*NSF, maar met een andere, federatieve, structuur. De brancheorganisaties en bonden die zijn verenigd in

het POS, vertegenwoordigen de volgende sporten: airsoft, biljart, budosport, buitensport, dansen, fitness, golf, klimmen, multisport, paardrijden, skateboarden, ski-indoor, squash, tennis, vechtsport, yoga, zeilen en zwemmen (POS, z.d.).

Ondernemende sportaanbieders werken niet of in beduidend mindere mate samen (met overheden) aan kwesties als grensoverschrijdend gedrag. Vergeleken met de verenigingssport staat een stelsel voor de ondernemende sport waarin integraal wordt samengewerkt aan veiligheid en integriteit, nog in de kinderschoenen. Niettemin zijn er binnen diverse branches (budosporten, fitness, zwembaden en vechtsport), wel belangrijke stappen gezet in het gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen om de sociale veiligheid te waarborgen en grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan (Nationale Raad Zwemveiligheid, 2021; Vechtsport Autoriteit, 2020). Voorbeelden hiervan zijn het JBN Keurmerk, de aanpak van integriteit binnen de Vechtsport, of het NLActief Keurmerk.

## Instituut Sportrechtspraak

### Taken van het ISR

Het Instituut Sportrechtspraak (ISR) is een in 2003 opgerichte stichting die op onafhankelijke wijze bijdraagt aan een veilig en eerlijk sportklimaat door invulling te geven aan het tuchtrecht voor 80 sportorganisaties, waaronder 75 bij NOC\*NSF aangesloten sportbonden. Voor vrijwel alle aangesloten bonden voert ISR het tuchtrecht uit volgens het reglement Seksuele Intimidatie. Voor 43, vooral kleinere, bonden voert ISR tevens (een deel van) de overige tuchtrechtspraak rondom alle andere vormen van grensoverschrijdend gedrag uit, waaronder pesten, belediging, agressie en geweld, discriminatie, en psychische en emotionele mishandeling (zie Artikel 4, ISR, 2020). 38 bonden hebben een eigen structuur voor het behandelen van grensoverschrijdend gedrag, via een eigen tuchtcommissie of door bestuurlijke maatregelen. Naast tuchtrechtspraak kan het ISR recht spreken of bemiddelen via arbitrage of mediation.

### De positie van het 'construct' ISR

Er is toenemende onduidelijkheid ontstaan over wat het ISR nu precies is en welke positie deze organisatie inneemt. Het ISR is niet meer, maar vooral ook niet minder dan een organisatie die het tuchtrecht van afzonderlijke bonden uitvoert en daartoe statutair onderdeel is van ieder van die bonden. Het tuchtrecht zelf heeft een verenigingsrechtelijke constructie die het mogelijk maakt om vanaf centraal niveau leden aan centraal gemaakt afspraken te houden en sancties op te leggen als men dat niet doet. Aangezien het 'natuurlijke lidmaatschap' bij de bond ophoudt en niet doorloopt naar NOC\*NSF gaat het hier om op 77 plekken toegepast verenigingsrecht. Het ISR maakt daarmee onderdeel uit van vele verschillende sportbonden met tussen de bonden wel verschillen voor welke onderwerpen ISR het tuchtorgaan van de bond is. In al de afzonderlijke statuten van bonden staat o.a. dat: tuchtcommissie(s) en de aanklager van het ISR orgaan zijn van de (sport)organisatie; dat de bond individuele leden/natuurlijke personen kent; aan de leden, dus de sporters, coaches, bestuursleden, andere functionarissen enzovoorts, via het lidmaatschap verplichtingen zijn opgelegd, waaronder de onderwerping aan een of meer tuchtreglementen van het ISR en de onderwerping aan de tuchtrechtspraak van het ISR; dat tuchtreglementen van de bond worden vastgesteld door het bestuur van het ISR; en de ledenvergadering van de betreffende organisatie dus niet de ISR tuchtreglementen kan vaststellen of wijzigen.

### Relatie tussen NOC\*NSF en het ISR

NOC\*NSF kent zelf geen natuurlijke leden, is niet aangesloten bij ISR en is in die zin geen direct belanghebbende bij het functioneren ISR. NOC\*NSF heeft wel een financieel ondersteunende en stimulerende rol gespeeld ten behoeve van het ISR en de aansluiting van bonden. Zoals bij de Blauwdruk seksuele intimidatie en via de MKE's. Statutair heeft NOC\*NSF het recht om een

benoeming van een nieuw bestuurslid van ISR tegen te houden waarna er een nieuwe voordracht van bestuur ISR moet komen. Statutenwijzigingen bij het ISR behoeven verder de goedkeuring van NOC\*NSF en raadpleging aangesloten bonden. Daarnaast heeft NOC\*NSF (2022a, p.19) het ISR in het Bestedingsplan van de Loterijmiddelen opgenomen voor 150.000 euro voor 2022, waarvan 120.000 voor de financiering van het instituut. Dit maakt de relatie tussen NOC\*NSF en ISR enigszins ambigu. Bovendien is de relatie tussen het ISR enerzijds en NOC\*NSF en de bonden anderzijds is de afgelopen tijd onder spanning komen te staan door een gebrek aan afstemming in de aanpassing van het algemeen tuchtreglement in relatie tot GOG.

## Gemeenten

Veel sportverenigingen hebben een samenwerkingsovereenkomst met hun gemeente op het gebied van accommodatiegebruik en diverse (subsidie)regelingen, zoals jeugdsportsubsidie. Mede sinds de uitvoering van het Nationaal Sportakkoord, met het deelakkoord positieve sportcultuur, hebben gemeenten zich nadrukkelijker – zij het nog steeds beperkt - ingezet voor het creëren van een pedagogisch verantwoord en sociaal veilig klimaat onder de verenigingen en overige sportaanbieders in hun gemeente. In een peiling onder gemeenteambtenaren sport via de Vereniging Sport en Gemeenten in het najaar van 2021 gaven zes op de tien gemeenten aan enige aandacht te hebben voor sociale veiligheid en sport in het gemeentelijk beleid, vaak door middel van training, scholing en ondersteuning. Niettemin bleek het bij slechts een klein aantal gemeenten een actief aandachtspunt (Van Suijlekom et al., 2022b, p.67). Volgens NOC\*NSF waren in 2022 zo'n 50-75 gemeenten betrokken bij (pilots) clubkadercoaching.

Gemeenten hebben dus vooral een preventieve rol, maar kunnen ook sanctionerend zijn in hun voorwaarden, zoals de verplichting sinds 1 januari 2022 vanuit de gemeente Amsterdam dat alle sportverenigingen die een samenwerkingsrelatie met de gemeenten hebben, voldoen aan de basiseisen sociale veiligheid. Sportverenigingen in gemeenten in de rest van Nederland worden (tot op heden) nog niet voor vergelijkbare keuzes gesteld; al loopt er momenteel wel een pilot sociale basiseisen tussen Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) en NOC\*NSF om de vrijblijvendheid van de sociale basiseisen tegen te gaan. Specifiek hebben de Vereniging Sport en Gemeente (VSG) en sportkoepel NOC\*NSF met een aantal pilotgemeenten het model Basiseisen Integriteit Sportaanbieders ontwikkeld. Dit model bestaat uit vier basiseisen, waaraan verenigingen op lokaal niveau minimaal moeten voldoen: gebruik regeling Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), gedragscode Sport, een VCP, en een cursus of e-learning voor trainers-coaches. Op het moment dat sportverenigingen hier niet aan voldoen wordt er gekeken hoe gemeenten op lokaal niveau dergelijke basiseisen toch kunnen opleggen. De pilot moet inzicht geven in implementatievraagstukken die komen kijken bij het vastleggen van minimale kwaliteitseisen op lokaal niveau en hoe lessen uit de pilot opgeschaald kunnen worden.

## Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het ministerie van VWS stimuleert beleid op het gebied van sport en bewegen, de sportinfrastructuur, en de stimulering van top- en breedtesport. De Rijksoverheid is een belangrijke financier van de topsport, bijvoorbeeld via de financiering van trainings- en wedstrijdprogramma's en talentontwikkelingsprogramma's, van de sportinfrastructuur (TeamNL centra) en topsporters via de stipendiumregeling en kostenvergoedingsregeling. Vanaf 2008 financiert het ministerie van VWS sportbeleid gericht op het tegengaan van seksuele intimidatie en vanaf 2014 verstrekt VWS een projectsubsidie aan NOC\*NSF om uitvoering te geven aan het programma Integriteit en Sport, waaronder de inrichting van het Vertrouwenspunt, later CVSN.

Als één van de ondertekenaars van het eerder besproken Nationaal Sportakkoord in 2018, werkt VWS via de deelakkoorden 'positieve sportcultuur' en 'topsport die inspireert' aan een veilige en zorgeloze sportcultuur. Het Nationale Sportakkoord biedt kaders waarbinnen op regionaal en lokaal niveau sportakkoorden gesloten en uitgevoerd worden. De regionale en lokale partijen maken onderling afspraken met elkaar, waardoor recht wordt gedaan aan de eigen regionale/lokale cultuur en aan het lokale en regionale beleid. Het ministerie onderzoekt momenteel welke rol ze in het toekomstige (top)sportbeleid moet spelen.

Tot op heden heeft VWS vooral in samenspraak met de sector beleid gedefinieerd, en vervolgens partijen in het veld door het verdelen van middelen en subsidies gefaciliteerd, zoals het programma sport en integriteit van NOC\*NSF. Soms gaat het hierbij ook om ad hoc-subsidies. Onder meer tijdelijke subsidies voor ISR en CVSN om het aantal meldingen in de sector en tuchtrechtelijke procedures aan te kunnen.

## Politie en OM

De (zeden)politie en het Openbaar Ministerie (OM) spelen ook een rol in de aanpak van grensoverschrijdend gedrag in de sport. Niet elke vorm van grensoverschrijdend gedrag is strafbaar gesteld bij de wet. Wel strafbaar zijn onder meer diverse vormen van (seksueel) geweld, seksueel misbruik (zedendelicten), kindermishandeling en discriminatie. Onderzoek naar strafbare (zeden)delicten wordt uitgevoerd door de politie onder leiding van de officier van justitie. De officier van justitie beslist aan het eind van het onderzoek of een zaak aan de rechter moet worden voorgelegd, en zo ja, welke straf er aan de rechter wordt voorgesteld om op te leggen. In 2017 sloten NOC\*NSF, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie een samenwerkingsovereenkomst om specifiek in de gevallen waarbij sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, nauwer samenwerken in het aanpakken van ongewenst seksueel gedrag in en rondom de sport. De samenwerking richtte zich op een vijftal themagebieden:

1. bijdrage aan preventie;
2. zorg hebben voor de slachtoffers en andere betrokkenen;
3. voorkomen of verkleinen van maatschappelijke onrust;
4. delen en/of afstemmen van interventies, onderzoekshandelingen en maatregelen;
5. terugkoppelen van het verloop en afloop van casussen.

De afspraken zijn uiteindelijk niet formeel in een document vastgelegd, maar de samenwerking tussen CVSN en Politie is sindsdien wel verbeterd door regelmatig overleg. De verbeterde samenwerking heeft er mede voor gezorgd dat ieder zedenteam van de Nationale Politie een aanspreekpunt heeft voor (zeden)zaken die zich afspelen in de sport en dat zij zorgen voor interne en externe afstemming. Deze aanspreekpunten zijn bij het ISR, CVSN en NOC\*NSF bekend, zodat bij zaken van grensoverschrijdend gedrag rechtstreeks geschakeld kan worden. Verder attendeert de politie bij ieder gesprek met een sportclub, de vereniging op het bestaan van CVSN en het netwerk van vertrouwens(contact)personen.

## 4.3 Functioneren van het stelsel

### Substantieve knelpunten governance

**Geen gezamenlijke normen- en begrippenkader over grensoverschrijdend gedrag in de sport**  
NOC\*NSF (2022b, p.3) schrijft in het voortgangsdokument van de Visie Sport & Integriteit 2024 dat een gezamenlijk normenkader, zoals dat wel bestaat voor seksueel grensoverschrijdend gedrag, voor

andere vormen niet aanwezig is in de sport. Voor diverse vormen van grensoverschrijdend gedrag geldt dat het gesprek over het benoemen van voorheen ‘genormaliseerde’ omgangsvormen als grensoverschrijdend steeds meer gevoerd wordt. De (maatschappelijke) discussie hierover kwam vooral op gang, vanwege de incidenten in onder meer de turn-, hockey- en triatlontopsport, waarbij fysiek en emotioneel grensoverschrijdend gedrag aan de orde waren, zoals pesten, beledigen, intimidatie, machtsmisbruik en het aanzetten tot onverantwoord gewichtsverlies (zie ook tuchtreglement algemeen tuchtrecht ISR, 2020). Zonder een meer exacte normstelling is inmiddels gebleken dat het lastig is om vermeende overschrijdingen vanuit het huidige tuchtrecht aan te pakken. Het is daarom belangrijk om te streven naar een gezamenlijk normenkader dat ook andere dan seksuele vormen van grensoverschrijdend gedrag definieert en dit ook sterker tuchtrechtelijk verankert. Dit gebeurde onder meer ten aanzien van discriminatie door de voetbalbond (KNVB, 2021). Niettemin zal ook de vraag gesteld (moeten) blijven worden in hoeverre er zowel bij overtredingen van gestelde normen als bij een nog groter ‘grijs gebied’, of en in hoeverre het tuchtrecht bijdraagt aan de oplossing van de signaleerde problemen.

### **Cultuur waarbinnen sport plaatsvindt nog nauwelijks doorgrond**

Een onderzoek naar de governance van sport en grensoverschrijdend gedrag kan niet los worden gezien van de cultuur waarbinnen de sport zich heeft georganiseerd. Het afgelopen jaar zijn bij veel bonden meldingen naar buiten gekomen over angstculturen, machtsmisbruik en intimidatie in de talentontwikkeling en topsport. Het culturele element – waarbij het prestatieklimaat binnen het topsportprogramma en de talentontwikkeling de boventoon voerde en het borgen van sociale veiligheid minder aandacht kreeg – was ook één van de belangrijkste verklaringen in het rapport ‘Ongelijke Leggers’ (Olfers & van Wijk, 2021) over hoe de misstanden binnen de gymnsport konden (voort)bestaan en het de-normaliseren van een onveilig klimaat veel aandacht, investering en vasthoudendheid vraagt. Een te smalle focus op ‘nieuwe maatregelen’ zonder daarbij de geëvolueerde topsportcultuur in oogschouw te nemen, zou er toe kunnen leiden dat er te weinig verandert. Ook de ervaringen in het voetbal met het tegengaan van racisme en discriminatie laten zien dat snelle en zichtbare acties op het gebied van melden en straffen belangrijk en nodig zijn, maar dat het uiteindelijk aankomt op cultuurverandering (Elling et al., 2022, 2023). Geïnterviewde respondenten benoemen een dominante rol van de technisch-directeur voor het organiseren van het topsportprogramma binnen de gestelde top-10 ambitie en de beperkte rol die Algemeen Directeuren (richting de TD) nemen in het borgen van een veilige topsportomgeving binnen een bond, als een belangrijke risicofactor voor de signaleerde misstanden.

### **Geen zicht op voorkomen grensoverschrijdend gedrag bij ondernemende aanbieders**

Voor de ondernemende sport is het vooral van belang om eerst meer inzicht te krijgen in de prevalentie van veiligheids- en integriteitskwesties. In hoeverre komen vergelijkbare en/of ook andere vormen van grensoverschrijdend gedrag voor bij ondernemende sportaanbieders, als in de verenigingssport? En welke preventieve en sanctionerende oplossingsrichtingen worden toegepast? Beleidsinzet en het optuigen van navenante samenwerkings- en afhankelijkheidsrelaties, zijn per slot van rekening volgend aan de kwesties die zich voordoen.

## **Strategische knelpunten governance**

### **Vrijblijvendheid van maatregelen**

Tot op heden kennen maatregelen in de sport omtrent grensoverschrijdend gedrag een veelal vrijblijvend karakter. Veel sportaanbieders en bonden beperkten zich tot de minimale vereisten om in statuten te verwijzen naar gedragsregels en tuchtrechtelijke procedures. Hierdoor is een situatie ontstaan dat op verenigingen niet altijd voldoende basis aanwezig is waar sporters een melding kunnen doen van grensoverschrijdend gedrag, sportbestuurders niet altijd weten hoe zij correct

dienen te handelen bij een incident, en er nauwelijks werk wordt gemaakt van het bevorderen van pro-sociaal omstandersgedrag. Recent zijn stappen gezet om aandacht en beleid op grensoverschrijdend gedrag, breder dan seksuele intimatie, meer 'af te dwingen' via de bondslijn (MKE's) en de gemeentelijn (pilot sociale basiseisen). In andere sectoren, zoals kinderopvang en het onderwijs, bestaan strengere kwaliteitseisen op het gebied van integriteit en pedagogische vaardigheden, wat gepaard gaat met fors hogere investeringen.

Net als in andere omgevingen, is het ook in de sport niet nieuw om met betrokkenen het gesprek te voeren over hoe een veilige omgeving het beste wordt geborgd. Sinds de jaren 1990 is er binnen de sport aandacht voor het thema normen en waarden in de sport en de eerste Code Goed Sportbestuur werd opgesteld in 2005. Niettemin is het merendeel van de sportverenigingen nog altijd niet toegerust om (seksueel) grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan (Stevens & Gutter, 2021, zie ook bijlage 7: resultaten vragenlijsten sportaanbieders). Dit maakt dat 'de sport' op zoek moet naar andere manieren van sturing om aandacht en beleid voor het probleem te realiseren bij sportaanbieders.

### **Een grote groep trainers en coaches die nog niet voldoende is opgeleid**

De trainer en coach spelen een belangrijke rol in het borgen van een veilige sportcultuur. Er is ook veel onderzoek gedaan naar onder meer positief coachen (Bronckhorst et al., 2018). Een voorbeeld is het onderzoek 'Trainer-Kind-InterActie' (TKI) dat in 2012 en 2013 in opdracht van NOC\*NSF werd uitgevoerd (Hillhorst et al., 2014). Op basis van de inzichten van dit onderzoek heeft het VSK programma een eerste aanzet gegeven over een set van praktische handreikingen die trainers helpt een sociaal veilig, plezierig en ontwikkelingsgericht sportklimaat te realiseren. Toch is nog niet iedere trainer voldoende opgeleid om een sociaal veilige sportcultuur te realiseren. Uit de peiling van het Verenigingspanel in de zomer van 2021, blijkt dat verenigingen gemiddeld 10,5 trainer hebben, variërend van geen (een kwart) tot meer dan 100 trainers per club (1%). Uitgaande van 24.000 verenigingen die vertegenwoordigd worden door de leden van NOC\*NSF kent de sport ongeveer 252.000 trainers. Volgens de Sportkadermonitor 2015 blijkt dat bijna de helft van de trainers lager dan niveau 3 is opgeleid. Niveau 3 is het niveau dat NOC\*NSF nastreeft om de professionaliteit (rondom onder meer veiligheid) van de sportsector te garanderen. Hoewel hierin grote verschillen tussen bonden bestaan (Huiberts et al., 2022; Van Suijlekom et al., 2022a, 2022b), betekent dit niettemin dat er nog een taak ligt om nog meer dan 100.000 trainers op te leiden en dit te blijven doen, gezien de grote doorloop van deze groep vrijwilligers. Dit is een enorme opdracht voor sportbonden en NOC\*NSF. Er zal structureel gekeken moeten worden hoe het stelsel in te richten dat meer trainers bekwaam zijn in het borgen van een sociaal veilige en ontwikkelingsgerichte sportcultuur.

### **Veel verenigingen wensen geen hulp van 'buitenaf'**

Elk verenigingsbestuur streeft naar een vereniging waar mensen op een plezierige, eerlijke en zorgeloze wijze kunnen sporten in een veilige omgeving. Verenigingen houden zich bezig met veel taken; variërend van accommodatiebeleid, verduurzaming en sportaanbod tot sponsoring, het opleiden van het kader en het realiseren van een veilige sportcultuur. Er komt daarmee veel op verenigingen af. Met de WBTR zijn verenigingsbestuurders ook meer dan ooit hoofdelijk aansprakelijk bij bepaalde beslissingen. Opvallend genoeg wijze veel verenigingen hulp van buiten af voor het (preventief) borgen van een veilige sportomgeving. Uit de peiling van het Verenigingspanel in de zomer van 2021 (n=416), uitgevoerd door het Mulier Instituut, geeft slechts 5 procent van de verenigingen aan dat zij hulp nodig hebben bij het aanpakken en voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. 16 procent twijfelt daarover, terwijl 79 procent niet geïnteresseerd is in hulp van buitenaf. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn dat ze hun eigen kennis en expertise overschatten en/of dat ze hier als vrijwilligers weinig ruimte en mogelijkheden voor hebben en pas

hulp inroepen bij incidenten. Wanneer verenigingen wél een hulpvraag hebben willen ze vooral in gesprek met de sportbond, Centrum Veilige Sport Nederland, of ondersteuners vanuit de gemeente (Stevens & Gutter, 2021).

## **Weinig gemeentelijke aandacht voor grensoverschrijdend gedrag in de sport**

Historisch gezien hebben sportverenigingen veelal een samenwerkingsrelatie met hun gemeente op het gebied van accommodatiegebruik. De laatste jaren, mede door de invoering van het Nationaal sportakkoord en daaruit volgende lokale sportakkoorden, hebben gemeenten een grotere rol gekregen op het thema positieve sportcultuur, ook al blijft deze nog beperkt. Een aantal gemeenten werkte al aan dit thema met onder meer de hulp van buurtsportcoaches, maar de (discussie over de) rol van gemeenten bij het realiseren van een veilig sportklimaat is gegroeid. De gemeente Den Haag heeft deze rol, bijvoorbeeld, opgepakt door voor het eerst te werken met een Actieplan genaamd 'Positieve Sportcultuur'. Een quickscan van de VSG (zie Suijlekom et al., 2022b) laat echter zien dat het thema van sociale veiligheid en grensoverschrijdend gedrag in de sport nog beperkt wordt opgepakt door gemeenten. Ongeveer de helft van de gemeenten besteedt geen aandacht aan dit thema in de lokale sportakkoorden en/of het gemeentelijk beleid en bij een op de drie gemeenten is bescheiden aandacht door middel van een voorlichtingsbijeenkomst of een inspiratiesessie. Bij zo'n 15 procent van de gemeenten heeft de aanpak van grensoverschrijdend gedrag een meer structureel karakter. Er is dus nog een grote slag te maken om de inzet van gemeenten te vergroten bij de borging van veiligheid en integriteit in de sport. Zeker als de gemeentelijke lijn wordt gezien als oplossing om de vrijblijvendheid van minimale veiligheidsvoorwaarden tegen te gaan.

## **Institutionele knelpunten governance**

### **Bekostiging van preventieve maatregelen dient nog te worden geregeld**

Maatregelen op gebied van preventie brengen kosten met zich mee, waarbij de vraag is wie deze zal dragen. Vanuit de collectiviteit van NOC\*NSF, waaronder VWS subsidies, wordt momenteel in totaal € 2.721.022,- besteed aan integriteit. De eigen investeringen vanuit de sport in het CVSΝ zijn toegenomen met € 430.000,- ten opzichte van 2020 om op die manier het stijgend aantal meldingen bij CVSΝ aan te kunnen en tevens meer te kunnen investeren in preventie. Deze verhoging van het budget wordt in 2023 voortgezet, naast de overige toegenomen investeringen vanuit de rijksoverheid in onderzoek naar en ondersteuning van veiligheidsborging door diverse (sport)organisaties. Deze kosten dekken niet de stappen die gezet kunnen worden bij het structureel organiseren van een preventieaanpak binnen de gehele sport.

De sport en de Rijksoverheid zullen keuzes moeten maken hoeveel geld zij willen besteden aan preventie en educatie, essentiële elementen voor het stimuleren van een cultuurverandering in de sport. Ervaringen in het programma 'Ons Voetbal is Van Iedereen', gericht op het aanpakken van racisme en discriminatie in de voetbalsport, laten ook zien dat preventie, langdurige scholing, training en dialoog, onder deskundige begeleiding nodig zijn om echt werk te maken van cultuurverandering (Elling et al., 2023).

### **Wantrouwen in de capaciteit en professionaliteit van instituties in de handhaving**

Bij veel topatleten bestaat een wantrouwen in de capaciteit en professionaliteit van instituties in de handhaving bij het thema grensoverschrijdend gedrag. Slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag uit de gymnsport voelen zich oefenmateriaal voor het Instituut Sportrechtspraak en zeggen het vertrouwen in ISR op via de media (Knippen & Scholten, 2022). Deze berichtgeving werkt door naar andere slachtoffers en sportbondbestuurders, waarbij er grote twijfels bestaan over het verdere verloop van lopende tuchtzaken. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal meldingen en zaken van grensoverschrijdend gedrag zal toenemen. Het is de vraag of de bonden, CVSΝ en ISR voldoende

capaciteit is om hier zorgvuldig én voortvarend genoeg mee om te gaan (NOC\*NSF, 2021b, p.11). Het wantrouwen wordt gevoed door de beperkte nazorg die slachtoffers, melders, én beschuldigten krijgen. Een tucht- en of strafrechtelijke proces van grensoverschrijdend gedrag is een zware belasting voor alle betrokkenen. De eerste stappen tot verbetering van begeleiding en nazorg zijn wel gezet, naar aanleiding van het jarenlang slepende proces en de getuigenissen van de oudtopturnsters. Zo zijn onder meer Slachtofferhulp Nederland en het Centrum Seksueel Geweld nadrukkelijker betrokken in de begeleiding van en nazorg voor slachtoffers in de sport.

## **Rolonduidelijkheid in de handhaving en sanctionering**

De rolverdeling en -onduidelijkheid tussen de diverse actoren binnen de 'handhaving' van grensoverschrijdend gedrag leidt tot problemen (bonden, CVSN, aanklagers ISR, vertrouwenspersonen, vertrouwenscontactpersonen, en NOC\*NSF en daarbij ook de link met het tuchtrecht). Bonden hebben verantwoordelijkheden in zowel het reguleren, als het handhaven, als het bijstaan van (verschillende) betrokkenen in hun achterban. Deze combinatie van rollen maakt het moeilijk om elke rol *an sich* voluit te vervullen. Bondsbestuurders moeten veel verschillende petten tegelijkertijd dragen en de rechten en belangen van al hun leden en medewerkers tegelijkertijd beschermen; ook als die met elkaar conflicteert. Zeker als een bond normaal nauwelijks met zaken van grensoverschrijdend gedrag wordt geconfronteerd, of juist een groot aantal zaken tegelijkertijd spelen, is een bond kwetsbaar. De rolonduidelijkheid speelt ook bij CVSN en ISR. CVSN wordt in de perceptie gezien als formeel meldpunt, terwijl het enkel kan adviseren en niet ingrijpen, of een melding doorzetten. Partijen buiten de sport bevragen met enige regelmaat de onafhankelijkheid van het CVSN binnen NOC\*NSF en ook NOC\*NSF is voorstander van een onafhankelijk CVSN. Maar ook vanuit welk belang CVSN handelt, voor welke sportorganisaties en betrokkenen CVSN is en voor welke integriteitsthema's. Dit zorgt voor onduidelijkheid én onvoldoende overzicht over welke taken door wie vervuld moeten worden. Recent is een motie aangenomen om vaart te maken met het loskoppelen van CVSN van NOC\*NSF. Het ISR kampt met issues van capaciteit, expertise en professionaliteit (NOC\*NSF, 2021b, p.11). De combinatie van onderzoek en rechtspraak roept vragen op over de onafhankelijkheid en betrokkenen voelen zich mede door de objectieve rol van het ISR soms te 'zakelijk' bejegend, hetgeen de meldingsbereidheid verlaagt. Verder nemen de vertrouwenspersonen en vertrouwenscontactpersonen in het veld verschillende rollen aan, variërend van juridisch adviseur tot psychologisch hulpverlener. Tot slot bestaat er in de sector onduidelijkheid tussen hoe het strafrecht zich verhoudt tot het tuchtrecht en hoe deze elkaar versterken of juist tegenwerken. In deel twee van dit onderzoek gaan we nader op deze vraag in.

## **Nog geen uitgewerkte veiligheidsstructuur bij de ondernemende sportaanbieders**

Vanuit de sport specifieke brancheorganisaties voor ondernemende en meer hybride sportaanbieders (o.a. NL-Actief voor fitnessondernemingen en FNRS voor ruitersportcentra) en het sinds 2021 bestaande overkoepelende Platform Ondernemende Sport (POS) is er nog beperkte aandacht voor het borgen van een veilig sportklimaat. Binnen de veelal hybride sportaanbieders in de budo- en vechtsporten en de zwemsport bestaan wel maatregelen gericht op het waarborgen van sociale veiligheid en het tegengaan van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag (Nationale Raad Zwemveiligheid, 2021; Vechtsport Autoriteit, 2020). Omdat de dynamiek van een vereniging binnen de NOC\*NSF structuur veelal verschilt van die van commerciële en hybride sportaanbieders (en de organisatie van POS anders dan NOC\*NSF zullen ook preventie en handhaving van de veiligheid deels anders georganiseerd worden. Er zal toegewerkt moeten worden naar een aanpak rondom veiligheid en integriteit in de ondernemende sport die aansluit bij hun eigen governance. De reeds opgebouwde expertise en (samenwerkings)ervaring vanuit de zwembadbranche en de vechtsport kunnen behulpzaam zijn bij andere branches binnen de POS.

## Atletenvertegenwoordiging en kennis slachtoffers kan beter geborgd worden

In de sport is een beweging gaande voor het borgen van een atletenvertegenwoordiging. Vanaf eind 2023 is het hebben van een atletenvertegenwoordiging een verplichte minimale kwaliteitseis voor Nederlandse sportbonden. De atletenvertegenwoordiging binnen een bond krijgt hiermee adviesrecht op besluiten omtrent het topsportbeleid van de bond. Hoe dit er precies bij sportbonden uit gaat zien, hoeveel ruimte er daadwerkelijk komt voor atleetvertegenwoordigers in de sportbond, en hoe de representatie wordt geborgd moet nog nader ingevuld worden en zal variëren per bond. Het is voor een goede reflectie op beleid belangrijk dat de atletenstem voldoende gehoord wordt, zowel aan het begin bij het bepalen van nieuw bondsbeleid, als in de evaluatie. Naast sporters kunnen ook slachtoffers zinvolle inspraak bieden op het herzien van structuren en beleid. Getuigenissen van slachtoffers van misbruik, discriminatie en andere vormen van grensoverschrijdend gedrag in de sport laten zien welke sociaal-culturele elementen in de top- én breedtesport van invloed zijn op het optreden van grensoverschrijdend gedrag.

## Literatuurlijst

- Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., Torre A. van der, Berg, E. van den., Pulles, I., Iedema J., Voogd-Hamelink, M, de (2020) *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bronckhorst, A., Van der Kerk, J., Schipper-van Veldhoven, N. (2018). *Een pedagogisch sportklimaat: het realiseren van een positieve clubcultuur*. Coutinho.
- Bruinsma, M., Stevens, V., Cremers, R., & Spapens, T. (2020). *Criminele inmenging bij amateursportverenigingen: aard, omvang en handelingsperspectief*. Bureau Bruinsma/Mulier Instituut/Tilburg University.
- Cremers, R. & Elling, A. (2021). *Sportdeelname en ervaringen van transgender personen* Mulier Instituut.
- CVSN. (2021). *Jaarcijfers Centrum Veilige Sport Nederland 2021*.
- Dopheide, M., Gudde, R., Elling, A. & Balk, L. (2022). *'Ik dacht destijds dat het normaal was'*. [Factsheet 2022/10]. Mulier Instituut
- Elling, A. & Cremers, R. (2021). *Sportgedrag en ervaren racisme etnische minderheden*. [Factsheet 2021/27]. Mulier Instituut.
- Elling, A., Cremers, R. & Hoeijmakers, R. (2020). *'Grappig bedoelde opmerkingen die benadrukken dat ik als homo toch minder ben'*. Mulier Instituut.
- Fitzgerald, L. F., Gelfand, M. J., & Drasgow, F. (1995). Measuring Sexual Harassment: Theoretical and Psychometric Advances. *Basic and Applied Social Psychology*, 17(4), 425-445.  
[https://doi.org/10.1207/s15324834basp1704\\_2](https://doi.org/10.1207/s15324834basp1704_2).
- Elling, A., Cremers, R., Stevens, V. & Anselma, M. (2021). *Monitor 'ons voetbal is van iedereen' - aanvalsplan tegen racisme en discriminatie in het voetbal. Voortgangsrapportage 2020*. Mulier Instituut.
- Elling, A., Cremers, R., Stevens, V. & Anselma, M. (2022). *Monitor 'ons voetbal is van iedereen' - aanvalsplan tegen racisme en discriminatie in het voetbal. Beknopte voortgangsrapportage 2021*. Mulier Instituut
- Elling, A., Anselma, M. & Cremers, R. (2023, in wording). *Monitor 'ons voetbal is van iedereen' - aanvalsplan tegen racisme en discriminatie in het voetbal. Verdiepende voortgangsrapportage 2022*. Mulier Instituut.
- Hilhorst, J., Schipper-van Veldhoven, N., Jacobs, F., Theeboom, M. & Steenbergen, J. (2014). *Trainer-kind interactie. Onderzoek naar het gedrag van trainer/coaches en de betekenis ervan voor de ontwikkeling van kinderen in de georganiseerde sport*. BlackBox.
- Huiberts, I., Suijlekom, A. van, Reitsma, M. & Elling, A. (2022). *Pedagogisch sportklimaat in het voetbal*. Mulier Instituut.
- ISR. (2020). *Tuchtreglement. Algemeen tuchtreglement Instituut Sportrechtspraak*.

ISR. (2021). [Jaarverslag 2021](#).

Janssen, V. & van der Heijden, D. (2022) [Doorrekening integriteitsmaatregelen. Visie sport & integriteit NOC\\*NSF](#). Berenschot.

Knippen, M. & Scholten, E. (2022). Voor oud-turnsters is de maat vol: stop tuchtrechtzaken, ze zijn beschadigend. *Trouw*, 10 september 2022, p.8.

KNVB. (2020). [Ons Voetbal is van iedereen. Samen zetten we racisme en discriminatie buitenspel](#).

KNVB. (2021). [Handleiding tuchtzaken amateurvoetbal. Seizoen 2021/2022](#).

Lotterman, J. (2021). [Onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag in de gehandicaptensport](#). Gehandicaptensport Nederland.

Ministerie van VWS (2022). [\(Top\)sportbeleid 2022 en verder](#).

Molema, F. (2021) [Platform ondernemende sport spreekt nu officieel woordje mee](#). SportKnowHowXL, Nieuwsberichten, 1 juli 2021.

Mountjoy, M., Vertommen, T., Susan, G., Burrows, K., Tercier, S. (2022). ["Nothing About Us, Without Us": Empowering the Youth Athlete Voice in #SafeSport](#). *Clinical Journal of Sport Medicine: official journal of the Canadian Academy of Sport Medicine*.

Mulder, J., Cuelenaere, B., Elshout, M., Farzan, K., & Zandvliet, R. (2020). [Grensoverschrijdend Gedrag in de Nederlandse Sport: prevalentieonderzoek gebaseerd op jeugdervaringen](#). CentERdata/I&O Research

Mulier Instituut (2022, in wording). Factsheet over resultaten herziene kernindicator wangedrag meemaken.

Nationale Raad Zwemveiligheid. (2021). [Gedragscode Zwembadbranche](#).

Nederlandse Sportraad. (2020). [Opstelling op het speelveld: naar een sterke sportbranche voor een vitale samenleving](#).

NOC\*NSF. (2018). [Blauwdruk tuchtrecht seksuele intimidatie in de sport](#).

NOC\*NSF. (2021a). [Aanbieding Code Goed Sportbestuur 2021](#).

NOC\*NSF. (2021b). [Visie Sport & Integriteit 2024](#).

NOC\*NSF. (2021c). [Bestedingsplan en richtlijnen 2022 2023. Minimale Kwaliteitseisen 2022](#).

NOC\*NSF. (2022a). [Bestedingsplan en Richtlijnen Bestedingsjaren 2022 en 2023](#).

NOC\*NSF. (2022b). [Voortgang Visie Sport en Integriteit](#).

Olfers, M., & Van Wijk, A. (2021). [Ongelijke Leggers: een onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag in de gymnsport](#). Verinorm

POS. (z.d.). [Platform Ondernemende Sportaanbieders](#).

Pulles, I., Reitsma, M., Hoogendam, A., Nafzger, P., Poel, H. van der (2020). [Monitor Sportakkoord 'Sport Verenigt Nederland', van akkoord naar uitvoering: voortgangsrapportage november 2020](#). Mulier Instituut.

Reitsma, M., Stevens, V., Elling, A. (2021). H6. Positieve Sportcultuur. In M. Reitsma, A. Hoogendam, P. Nafzger, I. Pulles & H. van der Poel (red) [Monitor Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland'. De zes pijlers gepeild](#) (pp.50-62). Mulier Instituut.

Stevens, V., & Gutter, K. (2021) [Veiligheidsborging bij sportverenigingen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag](#). [Factsheet 23/2021]. Mulier Instituut.

Stevens, V., & Steenbergen, J. (2022). [Samenwerking, dialoog, en zelforganisatie als kiemen van een positieve sportcultuur](#). Mulier Instituut.

Stirling, A.E. (2009). Definition and constituents of maltreatment in sport: establishing a conceptual framework for research practitioners. *British Journal of Sports Medicine*, 43(14), 1091-1099. <https://doi.org/10.1136/bjsm.2008.051433>.

Suijlekom, A. van, Huiberts, I., Reitsma, M. & Elling, A. (2022a). [Pedagogisch sportklimaat in de gymnsport](#). Mulier Instituut.

Suijlekom, A. van, Steenbergen, J., Reitsma, M. & Stevens, V. (2022b). H6. Positieve sportcultuur. In M. Reitsma, A. Hoogendam, R. de Kwaasteniet & H. van der Poel (red.) [Monitor Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland'. De oogst van het sportakkoord. Voortgangsrapportage juni 2022](#) (pp.59-76). Mulier Instituut.

Unravelling. (2022). [Een onderzoek naar het topsportklimaat binnen het triathlon-topsportprogramma \(2007-2021\)](#).

Vechtsportautoriteit. (2020). [Handboek aanpak grensoverschrijdend gedrag in de vechtsport](#).

Vertommen, T., Schipper-van Veldhoven, N., Wouters, K., Kampen, J.K., Brackenridge, C.H., Rhind, D, J. A., Neels, K., & Van Den Eede, F. (2016). Interpersonal Violence against children in sport in the Netherlands and Belgium. *Child Abuse & Neglect*. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2015.10.006>.

Vertommen, T. (2019). *Ongelijk Spel: seksueel geweld in de kinder- en jeugdsport*. Uitgeverij VUBPRESS.

Vries, K. de, Ross-van Dorp, C., & Myjer, E. (2017). [Rapport van de Onderzoekscommissie seksuele intimidatie en misbruik in de sport](#). Arko Sports Media.

Vrieswijk, S. & Van Stam, W. (2021). [De inzet van de buurtsportcoach voor lokale sportakkoorden](#) Factsheet 2021/13. Mulier Instituut.

## Bijlage 5: Juridische analyse tuchtrecht

Het onderstaande stuk is een nader uitgewerkte versie van de juridische analyse die is gebruikt voor de analyse van het tuchtrecht en de rol van het ISR daarin.

### 5.1 Organisatiestructuur sport

Voor een goed begrip van wat het tuchtrecht inhoudt, is het belangrijk om eerst de organisatiestructuur van de sport nader te bezien. Sport gaat om een eerlijke krachtmeting tussen partijen – atleten, clubs, teams, landen – waarna een winnaar, een recordhouder of een kampioen aangewezen kan worden.<sup>1</sup> Het karakter van sport leidt ertoe dat er een derde, onafhankelijke partij nodig is die de wedstrijden organiseert en toeziet op naleving van de vooraf bepaalde (spel)regels en het eerlijke verloop. Mede hierdoor is een structuur ontstaan waarin nationale en internationale sportorganisaties opereren met als taak om wedstrijden en competities eerlijk te laten verlopen en de eenheid en monopolistische structuur in de sport te bewaken.<sup>2</sup> De sport kent een mondiale organisatiestructuur in piramidevorm waarin top-down regels worden opgelegd waaraan de lagere organisaties in de piramide zijn gebonden.<sup>3</sup> In deze structuur hebben nationale en internationale sportorganisaties veelal voor de vereniging als rechtsvorm gekozen omdat de vereniging sportorganisaties (veel) ruimte geeft voor private regulering van sport en autonomie bij het opstellen van eigen regels.

#### *Mondiale organisatiestructuur in piramidevorm*

In de hiervoor genoemde piramidevorm in de sport staat aan de top van de piramide van een specifieke sport de internationale federatie van die betreffende sport, zoals FIFA in het voetbal. De internationale federaties organiseren de internationale wedstrijden, toernooien of interlands (waaronder wereldkampioenschappen) tussen de verschillende bij hen aangesloten bonden, clubs en atleten en bepalen de (spel)regels van de specifieke sport. Onder de internationale federaties kunnen zich in de piramide regionale (of continentale) sportorganisaties bevinden die regionale competities en kampioenschappen organiseren zoals UEFA, de organisator van het Europees Kampioenschap en de UEFA-competities, in het voetbal. Een niveau hieronder bevinden zich vervolgens de nationale sportbonden, zoals de KNVB, die de nationale competities en kampioenschappen organiseren. Onder dit niveau bevinden zich de lokale sportorganisaties en -clubs, zoals bijvoorbeeld een betaaldvoetbalorganisatie en de lokale amateurvoetbalverenigingen, en daaronder doorgaans de atleten.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> S.F.H. Jellinghaus & G.A. Hahn, 'Sportrecht en de organisatiestructuur van sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 21.

<sup>2</sup> S.F.H. Jellinghaus & G.A. Hahn, 'Sportrecht en de organisatiestructuur van sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 21; H.T. van Staveren, *Sport en recht*, Nieuwegein: Arko Sports Media 2007, p. 47.

<sup>3</sup> Voor zover er géén regels van hogerhand zijn bepaald, kunnen sportorganisaties in de piramide in beginsel zelf regels opstellen, zolang deze niet in strijd zijn met de regels van hogere sportorganisaties in de piramide.

<sup>4</sup> S.F.H. Jellinghaus & G.A. Hahn, 'Sportrecht en de organisatiestructuur van sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 21-22\.

Naast deze sport-specifieke organisaties bestaat er de Olympische beweging, waarvan het Internationaal Olympisch Comité ("IOC"), dat de Olympische Spelen organiseert, deel uitmaakt en ook internationale federaties deel van kunnen uitmaken.<sup>5</sup> Onder het IOC vallen de nationale Olympische Comités (NOC's), ook wel de nationale sportkoepels genoemd, waaronder het Nederlands Olympisch Comité\*Nederlandse Sport Federatie ("NOC\*NSF"). In internationaal verband kunnen het IOC en de internationale federaties worden aangemerkt als 'hoofdvereniging'.<sup>6</sup> De nationale sportbonden zijn in de regel lid van zowel het NOC als de internationale federaties en eventueel de regionale sportorganisaties.

### *Top-down model*

In de hiervoor genoemde piramide zetten de internationale federaties de grote lijnen uit en delegeren zij bepaalde bevoegdheden aan ondergeschikte organisaties zoals regionale sportorganisaties of nationale sportbonden.<sup>7</sup> In alle lagen in de piramide hebben sportorganisaties een zekere beleidsvrijheid binnen hun territoriale jurisdictie en kunnen daar deels autonoom handelen.<sup>8</sup> Zo bepalen internationale federaties veelal de (voornaamste) spelregels van een sport, de regels omtrent internationale competities zoals wereldkampioenschappen en regels omtrent (internationale) overgang van atleten tussen teams. De regionale sportorganisaties of nationale sportbonden zijn in beginsel verantwoordelijk voor een groot deel van regels van de eigen (regionale of nationale) sportcompetitie(s). Dit heeft tot gevolg dat er voor atleten een veelvoud aan regels bestaat waaraan zij zijn gebonden. Het betreft kortom de regels van de sportorganisaties waar zij direct dan wel indirect bij zijn aangesloten. Als voorbeeld kan een voetballer worden genomen. De speler heeft allereerst een (directe) relatie met zijn voetbalclub. Dit kan door lidmaatschap van de voetbalclub (wanneer de voetbalclub een vereniging is) en/of door het hebben van een arbeidsovereenkomst, vrijwilligersovereenkomst, opdrachtovereenkomst of andersoortige overeenkomst met de voetbalclub. De voetballer en zijn Nederlandse voetbalclub zijn gebonden aan respectievelijk de statuten en reglementen van de nationale sportbond KNVB, de continentale bond UEFA, de internationale federatie FIFA en tot op zekere hoogte, wanneer zij bijvoorbeeld willen uitkomen op de Olympische Spelen, het NOC\*NSF en IOC.<sup>9</sup> De wijze waarop de voetballer en de voetbalclub zijn gebonden aan deze reglementen wordt hierna nader besproken (zie "*Gebondenheid aan de reglementen van de overkoepelende sportorganisatie(s)*").

### *Verenigingsstructuur*

Sportbonden zijn van oudsher georganiseerd als verenigingen van sportverenigingen.<sup>10</sup> De meeste nationale en internationale sportorganisaties in de sportpiramide hebben dan ook de vereniging als rechtsvorm. Het uitgangspunt is daarbij dat verenigingen – naast onder meer hun eigen statuten en reglementen en mogelijk algemene rechtsbeginselen<sup>11</sup> – zijn gebonden aan de wettelijke regels van het land waarin zij zijn gevestigd. Het voordeel van de vereniging als rechtsvorm is dat deze een grote mate van vrijheid biedt voor sportorganisaties om bijvoorbeeld lidmaatschapsrechten en -plichten

---

<sup>5</sup> Art. 1 Olympic Charter (8 augustus 2021), beschikbaar via:

[https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/EN-Olympic-Charter.pdf?\\_ga=2.146946487.1417978777.1660296678-763277075.1660296678](https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/EN-Olympic-Charter.pdf?_ga=2.146946487.1417978777.1660296678-763277075.1660296678) ( geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>6</sup> S.F.H. Jellinghaus & G.A. Hahn, 'Sportrecht en de organisatiestructuur van sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 21.

<sup>7</sup> Overigens daarbij wel goed om op te merken dat sportorganisaties (en atleten) via het lidmaatschap van de (hogere) vereniging in de ledenvergadering van de (hogere) vereniging ook invloed kunnen uitoefenen.

<sup>8</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrect', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 51.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> P. Verbruggen, *Sportbonden voor de rechter. Een systematische jurisprudentieanalyse van de rechterlijke toetsing van regulerend handelen door sportbonden*, AA 2021/9, p. 829; M.I. van Dijk, *Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017* (32), p. 93.

<sup>11</sup> Zie bijv. omtrent Zwitserse verenigingen CAS 2011/O/2422 USOC v. IOC, para. 53 ("Under Swiss law, private associations such as the IOC must act in compliance with Swiss law and applicable principles of law, as well as the association's own statutes").

zelf in te vullen. Dit is de reden dat veel internationale federaties en -organisaties zijn gevestigd in Zwitserland waar 'autonomie' van de vereniging een belangrijk uitgangspunt is.<sup>12</sup>

Ook in Nederland hebben de meeste nationale sportbonden en lokale sportverenigingen gekozen voor de vereniging als rechtsvorm.<sup>13</sup> Er zijn slechts beperkte uitzonderingen, zo zijn betaaldvoetbalorganisaties ("bvo's") veelal geen vereniging maar een besloten of naamloze vennootschap, hetgeen voor de gebondenheid aan de regels van de vereniging overigens in de praktijk vrijwel geen verschil maakt.<sup>14</sup> Het recht op vereniging is grondwettelijk verankerd (zie o.a. art. 8 Gw en art. 11 EVRM) en biedt ook in Nederland een grote mate van vrijheid voor eigen invulling van rechten en plichten van leden. Deze vrijheid is niet onbeperkt maar is gebonden aan een aantal wettelijke regels waaronder de regels van titel 2 van Boek 2 BW.<sup>15</sup> Verenigingen genieten desalniettemin een zekere autonomie: ze mogen het verenigingsleven zelf vormgeven.<sup>16</sup>

### *Gebondenheid aan de reglementen van de overkoepelende sportorganisatie(s)*

Er zijn verschillende manieren van gebondenheid aan de statuten en reglementen, alsmede tuchtrechtspraak (zie hierna), van een sportorganisatie. Deze gebondenheid vloeit in beginsel voort uit lidmaatschap, een arbeidsovereenkomst, een licentie, een deelnameformulier of een overeenkomst.<sup>17</sup> Binding via (direct of indirect) lidmaatschap ligt, gezien de verenigingsstructuur, het meest voor de hand. Door aanvaarding van het lidmaatschap, aanvaardt een betrokkene (atleet, sportorganisatie, trainer of anderszins) tevens de uit die lidmaatschapsverhouding voortvloeiende verplichtingen waaronder de verplichting om zich te onderwerpen aan de tuchtrechtspraak van de vereniging.<sup>18</sup> Deze binding heeft overigens een dynamisch karakter: het lid is ook gebonden aan toekomstige verplichtingen en reglementen. Wanneer er bijvoorbeeld een reglementswijziging plaatsvindt is het lid in beginsel automatisch aan het gewijzigde reglement gebonden. Door lidmaatschap van een sportvereniging raakt men in beginsel ook gebonden aan de reglementen van de overkoepelende sportorganisatie, ook wanneer er geen sprake is van direct lidmaatschap van de overkoepelende sportorganisatie. Het is immers gebruikelijk dat sportorganisaties in hun reglementen opnemen dat de leden van de sportorganisatie ook de eigen leden dienen te verplichten de statuten en reglementen van de betreffende sportorganisatie na te leven. Op deze wijze worden individuele atleten en sportorganisaties in de piramide gebonden aan de statuten en reglementen van de overkoepelende sportorganisatie(s) in de piramide. Zo zijn nationale voetbalorganisaties, zoals de KNVB, lid van de FIFA en zijn de nationale voetbalorganisaties op het Europese continent lid van UEFA en kennen zowel FIFA<sup>19</sup> als UEFA<sup>20</sup> in hun statuten een bepaling die de aangesloten nationale voetbalorganisaties verplicht de overkoepelende reglementen ook aan hun eigen leden op te leggen. In Nederland kent de KNSB eenzelfde wijze van doorwerking. De schaatsverenigingen zijn rechtstreeks lid van de KNSB en deze schaatsverenigingen dienen in hun

---

<sup>12</sup> CAS 2011/O/2422 USOC v. IOC, para. 55 ("Recognized by the Swiss federal Constitution and anchored in the Swiss law of private associations is the principle of autonomy, which provides an association with a very wide degree of self-sufficiency and independence").

<sup>13</sup> M.I. van Dijk, Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017 (32), p. 93.

<sup>14</sup> De bvo's zijn immers wel direct lid van de KNVB en de voetballers zijn daarnaast ook individueel lid van de KNVB waardoor zij gebonden zijn aan de statuten en reglementen van de KNVB (art. 6 lid 2 sub b KNVB Statuten).

<sup>15</sup> H.T. van Staveren, Sport en recht, Nieuwegein: Arko Sports Media 2007, p. 35; M.I. van Dijk, Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017 (32), p. 93.

<sup>16</sup> K. van Vught, Verenigingstuchtrecht en de rechter. Soeverein straffen in eigen kring?, AA 2019, p. 959.

<sup>17</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellingshaus (red.), Capita Sportrecht, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

<sup>18</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellingshaus (red.), Capita Sportrecht, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

<sup>19</sup> Art. 13 (1)(d) FIFA Statutes ("to ensure that their own members comply with the Statutes, regulations, directives and decisions of FIFA bodies").

<sup>20</sup> Art. 7bis (1) UEFA Statutes ("Member Associations shall include these obligations in their statutes, as well as a provision that leagues, clubs, players and officials shall observe these obligations").

statuten een bepaling op te nemen dat de eigen leden (lees: de schaatsters) mede onderworpen zijn aan de statuten, reglementen en besluiten van de KNSB.<sup>21</sup> Een andere vorm van binding is overigens ook mogelijk, zo heeft de volleybalbond NeVoBo bijvoorbeeld als leden zowel de lokale sportverenigingen als de leden daarvan (lees: de individuele volleyballers) waardoor er in dat geval sprake is van directe binding door lidmaatschap.<sup>22</sup>

## Het tuchtrecht in de sport

De vereniging kan zelf haar normen en waarden bepalen in haar statuten en reglementen. Via het verenigingstuchtrecht kunnen overtredingen van deze normen en waarden (lees: gedrag dat door de vereniging als ongewenst wordt beschouwd) worden bestraft. Het verenigingstuchtrecht geldt kortom voor de handhaving van de normen en waarden binnen een vereniging.

Het verenigingstuchtrecht kent overigens geen wettelijke definitie. In de literatuur of anderszins liggen daarnaast, voor zover mij bekend, niet specifiek de doelstellingen van het verenigingstuchtrecht, in dit specifieke geval: het sporttuchtrecht, vast. In de literatuur wordt het verenigingstuchtrecht door Kollen als volgt gedefinieerd: *"(...) door een orgaan van een vereniging (bestuur of een tuchtrechtelijke college) corrigerend en bestraffend optreden naar aanleiding van een overtreding van de statuten, een reglement of een besluit, dan wel van het in strijd handelen van een lid met de tegenover de vereniging of een ander lid te betrachten redelijkheid en billijkheid"*.<sup>23</sup> Het verenigingstuchtrecht wordt volgens Van Dijk ingezet om ongewenst gedrag binnen de sport te bestraffen en kan worden beschouwd als het corrigeren van ongewenst groepsgegedrag.<sup>24</sup> Olfers stelt dat het tuchtrecht gedragsregels omvat die een bepaalde groep betreffen.<sup>25</sup> Volgens De Weger betreft tuchtrecht in de sport verenigingsrecht waar atleten, clubs, nationale bonden, continentale bonden en internationale bonden aan gebonden zijn.<sup>26</sup>

Het verenigingstuchtrecht wordt opgenomen in de statuten en/of door de vereniging opgestelde (tucht)reglementen waarin de formele en materiële vereisten van het bij die vereniging horende tuchtrecht worden opgenomen. In de statuten en (tucht)reglementen kan onder meer opgenomen worden welke handelingen verboden zijn, welke straffen er op overtredingen zijn gesteld en op welke wijze en binnen welke termijnen tuchtprocedures dienen te worden afgewikkeld. Ook kan er gewerkt worden met nadere codes zoals gedragscodes waarop het tuchtrecht van toepassing is. De bevoegdheid om tuchtrechtelijke beslissingen te nemen is in principe toebedeeld aan specifieke tuchtorganen. De statuten en (tucht)reglementen van de vereniging bepalen eveneens de werkwijze, bevoegdheden en formaliteiten van de tuchtorganen.<sup>27</sup>

Binding aan de tuchtrechtspraak vindt plaats op de wijze zoals hierboven besproken (onder "Gebondenheid aan de reglementen van de overkoepelende sportorganisatie(s)"). Daarnaast werkt een tuchtmaatregel van een overkoepelende sportorganisatie vaak ook door ten opzichte van lagere sportorganisatie(s) en kunnen in bepaalde gevallen tuchtrechtelijke maatregelen ook doorwerken ten aanzien van de overkoepelende sportorganisatie. Zo kunnen internationale federaties vaak sancties

---

<sup>21</sup> Art. 8 lid 2 sub a KNSB Statuten.

<sup>22</sup> Art. 6.1 Statuten NeVoBo. De KNAU en KNVB kennen een vergelijkbare structuur.

<sup>23</sup> F.C. Kollen, *De vereniging in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2007, p. 208.

<sup>24</sup> M.I. van Dijk, *Tuchtrecht in de sport, Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?*, Tijdschrift Tuchtrecht 24-02-2022, afl. 1, p. 6.

<sup>25</sup> M. Olfers, 'Topsporter in de problemen? De rechtspositie van de topsporter bij uitsluiting van deelname', in S. Jellinghaus, *Buiten rechte of buiten spel?*, Congres Bundel, Jonge Balie Congres 2008, Zutphen: Paris 2008, p. 100.

<sup>26</sup> F. de Weger, *Tuchtrecht, doping, procederen*. Studiecentrum voor bedrijf en overheid, 2009, p. 5.

<sup>27</sup> M.I. van Dijk, *Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017* (32), p. 95.

opleggen die gelden voor alle wedstrijden en activiteiten, ook wedstrijden en activiteiten bij de (lagere) nationale sportbonden en kan de FIFA bijvoorbeeld internationale werking verlenen aan een tuchtrechtelijke maatregel die is opgelegd op het niveau van UEFA of een andere continentale voetbalorganisatie of op nationaal niveau<sup>28</sup>.

### *Tuchtrecht bij verschillende sportorganisaties en het CAS*

Veel nationale en internationale sportorganisaties hanteren hun eigen materiële tuchtregels waardoor er sprake is van verscheidenheid aan tuchtrecht. Dit verbaast niet aangezien voor elke sport in beginsel andere sportspecifieke normen en waarden gelden die als (on)gewenst worden aangemerkt alsmede omdat elke bond haar eigen competities en wedstrijden organiseert. Een vuistslag is bij het boksen bijvoorbeeld toegestaan en gebruikelijk maar in de meeste andere sporten zal dergelijk gedrag tuchtrechtelijk verwijtbaar zijn. Hoewel er dus verscheidenheid aan met name sportspecifieke materiële tuchtregels bestaat, is op bepaalde terreinen – met name bij thema's die sportbreed als onacceptabel worden beschouwd – juist meer harmonisatie zichtbaar is. Onder meer de unificatie van de materiële regelgeving omtrent doping is daar een voorbeeld van.<sup>29</sup> Ook voor wat betreft de procedureregels van het tuchtrecht kennen veel sportorganisaties eigen regels. Op nationaal niveau zorgt het Instituut Sportrechtspraak (ISR) voor harmonisatie van zowel procedureregels als materiële tuchtregels als gevolg van het feit dat diverse sportorganisaties voor bepaalde tuchtrechtelijke procedures zich hebben aangesloten bij het ISR en daarmee de tuchtrechtelijke materiële en procedureregels van het ISR dienen te worden gevolgd (hier wordt later verder op ingegaan).<sup>30</sup> De materiële (en een klein gedeelte van de procedurele) tuchtregels van het ISR komen gedeeltelijk weer voort uit de door NOC\*NSF opgestelde blauwdrukken (zie hierna).

In algemene zin kan verder worden opgemerkt dat er – zeker in Nederland – veelal sprake is van tuchtrechtspraak in ten minste twee lagen. Een tuchtrechtprocedure wordt in eerste instantie behandeld door een (eerste) tuchtcommissie en daarna is er veelal nog een beroepsmogelijkheid bij een commissie van beroep. In een aantal gevallen, wanneer dat is vastgelegd in de statuten en reglementen van een betreffende sportorganisatie, is er vervolgens nogmaals beroep mogelijk bij het (externe) Court of Arbitration for Sport (“CAS”) in Lausanne.<sup>31</sup> Tegen een uitspraak van het CAS staat vervolgens in bepaalde gevallen nog beroep open bij het Swiss Federal Tribunal.<sup>32</sup> Bij internationale sportorganisaties vindt de tuchtrechtelijke procedure – los van de uiteindelijke mogelijkheid tot (hoger) beroep bij het CAS – in de regel plaats bij een binnen die organisatie ingesteld ‘intern’ tuchtorgaan en is veelal geen sprake van een overeenkomst met een externe organisatie zoals het ISR.<sup>33</sup> Sporttuchtrechtelijke uitspraken in Nederland kunnen inhoudelijk voorts worden aangevochten bij de civiele rechter, hoewel deze marginaal (terughoudend) zal toetsen en niet op de stoel van het tuchtrechtelijk orgaan dient te gaan zitten waardoor vooral wordt beoordeeld of formaliteiten juist

---

<sup>28</sup> Op grond van art. 66 e.v. FIFA Disciplinary Code (2019).

<sup>29</sup> Hoewel er sprake is van unificatie van de materiële regelgeving, bestaan er wel nog altijd belangrijke procedureverschillen, zie D. Koolaard, ‘Geschilbeslechting en Tuchtrecht’, in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 78.

<sup>30</sup> Voor wat betreft de materiële (algemene) tuchtregels hebben bij het ISR aangesloten sportorganisaties ook nog enige vrijheid omdat op grond van het Algemeen Tuchtrecht van het ISR ook kan worden gesanctioneerd “elk handelen of nalaten: a. waardoor een bepaling in de Statuten of reglementen van de sportbond wordt overtreden, spelregels en wedstrijdregelingen hieronder begrepen”. Zie art. 3 lid 1 sub a ISR Algemeen Tuchtrecht.

<sup>31</sup> Zie bijv. ook art. 2 lid 9 Algemeen Tuchtrecht ISR: “Indien en voor zover op een sportbond van toepassing, kan tegen een uitspraak van de commissie van beroep, beroep worden ingesteld bij de Court of Arbitration of Sports (CAS) te Lausanne, op welk beroep niet dit Algemeen Tuchtrecht maar de reglementen van de CAS van toepassing zijn”.

<sup>32</sup> M.I. van Dijk, *Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017* (32), p. 95-96.

<sup>33</sup> D. Koolaard, ‘Geschilbeslechting en Tuchtrecht’, in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 78.

zijn gevolgd en het tuchtrechtelijk orgaan in redelijkheid tot het besluit kon komen.<sup>34</sup> Er zijn ons geen uitspraken bekend over de juridische kwalificatie van tuchtrechtelijke beslissingen.<sup>35</sup>

## *Onderscheid tuchtrecht en geschilbeslechting*

Het tuchtrecht moet worden onderscheiden van geschilbeslechting in de sport. Tuchtrecht betreft verticale geschillen waarbij sportorganisaties bestraffende maatregelen opleggen aan haar leden of aangesloten (aldus procedures waarbij de sportorganisatie zelf ook belanghebbende is).

Geschilbeslechting betreft horizontale (contractuele) geschillen tussen leden van en aangesloten bij sportorganisaties (aldus procedures waarbij de sportorganisatie zelf geen belanghebbende is maar slechts fungeert als beslissende instantie).<sup>36</sup> Bij geschilbeslechting is in de regel geen sprake van een tuchtrechtelijk verwijt aan een partij althans daar staat dat tuchtrechtelijk verwijt niet centraal maar gaat het over het (oplossen van het) geschil tussen de leden van de sportorganisatie. Tuchtrechtelijke geschillen zijn procedures over bijvoorbeeld overtredingen tijdens een wedstrijd ('field-of-play'-overtredingen), doping, matchfixing, seksuele intimidatie en corruptie. Voorbeelden van geschilbeslechting zijn conflicten tussen voetbalclubs over de transfer van een voetballer, geschillen tussen voetbalclubs / voetballers en zaakwaarnemers en geschillen omtrent selectie van atleten voor een evenement.<sup>37</sup> Geschilbeslechting vindt in de sport veelal plaats via arbitrage en arbitragecommissie, zoals de KNVB arbitragecommissie, terwijl tuchtrechtelijke procedures veelal bij tuchtrechtelijk orgaan zoals een tuchtcommissie en commissie van beroep worden gevoerd.

## *Positie van het tuchtrecht en verhouding met het strafrecht*

Het tuchtrecht heeft een eigen positie in het rechtsstelsel en maakt onderdeel uit van het civiele recht.<sup>38</sup> De uitgangspunten van het civiele recht, meer specifiek het verenigingsrecht, beheersen dan ook het verenigingstuchtrecht. Te denken valt onder meer aan het op de vereniging en haar leden van toepassing zijnde art. 2:8 BW waaruit volgt dat de vereniging en haar leden, alsmede leden onderling, zich jegens elkaar dienen te gedragen naar hetgeen door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd.<sup>39</sup> Naar mate er sprake is van zwaardere sancties, worden er strengere eisen procedurele eisen aan de sporttuchtrechtelijke procedure gesteld en zijn vaak ook uitgangspunten aanwezig die kenmerkend zijn voor het strafrecht.<sup>40</sup> Algemeen aangenomen wordt dat ook art. 6 EVRM van toepassing is op het sporttuchtrecht.<sup>41</sup>

Het uitgangspunt blijft echter dat tuchtrecht civiel recht is en strafrechtelijke beginselen zijn daarom niet direct van toepassing op sporttuchtrechtelijke procedures.<sup>42</sup> Dat heeft tot gevolg dat de sporttuchtrechter aan minder formaliteiten is gebonden tijdens de behandeling van een

---

<sup>34</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 93; M.I. van Dijk, *Tuchtrecht in de sport, Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?*, Tijdschrift Tuchtrecht 24-02-2022, afl. 1, p. 8.

<sup>35</sup> Zie ook: M.I. van Dijk, *Tuchtrecht in de sport, Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?*, Tijdschrift Tuchtrecht 24-02-2022, afl. 1, p. 8; H.T. van Staveren, *Sport en recht*, Nieuwegein: Arko Sports Media 2007, p. 181.

<sup>36</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

<sup>37</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 56-57.

<sup>38</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

<sup>39</sup> M.I. van Dijk, *Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017* (32), p. 99.

<sup>40</sup> M.I. van Dijk, *Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017* (32), p. 100.

<sup>41</sup> Zie o.a. W. Bos & H. de Doelder, *Berechting van 'sportief' wangedrag; aspecten van straf- en tuchtrecht in de sport*, Justitiële Verkenningen, 28(3), 2002, p. 62-63; D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

<sup>42</sup> D. Koolgaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

sporttuchtzaak.<sup>43</sup> Voorbeeld daarvan is dat het negatief wettelijk bewijsstelsel<sup>44</sup>, dat in het strafrecht geldt, niet van toepassing is in het sporttuchtrecht. In het sporttuchtrecht geldt het vrije bewijsstelsel dat geen regels kent met betrekking tot toegestane bewijsmiddelen en bewijsminima.<sup>45</sup> Daarnaast gelden de cautie en de onschuldpresumptie niet en is het mogelijk dat een sporter voor hetzelfde wangedrag cumulatief straffen krijgt opgelegd van bijvoorbeeld club, nationale sportbond en internationale federatie.<sup>46</sup> In dopingprocedures geldt daarnaast – anders dan in het strafrecht – het uitgangspunt ‘strict liability’. Op grond van dit uitgangspunt is de atleet kort gezegd verantwoordelijk als een verboden middel in zijn lichaam wordt aangetroffen – los van de vraag of er sprake is van opzet, schuld, nalatigheid of bewust gebruik door de atleet – en dient hij zijn eigen onschuld te bewijzen. Bepaalde strafrechtelijke beginselen, zoals het legaliteitsbeginsel, worden echter wel toegepast en opgenomen in tuchtreglementen of erin ingelezen.

Een tuchtrechtelijke procedure tegen een betrokkene of een tuchtrechtelijke veroordeling sluit overigens niet uit dat er ook een strafrechtelijke procedure tegen die betrokkene wordt gestart en vice versa. Het sporttuchtrecht bestaat kortom naast het strafrecht, net zoals het civiele recht voor het verhalen van schade op een dader overigens ook bestaat naast het strafrecht. Tuchtrechtelijke procedures met betrekking tot corruptie, omkoping en seksueel grensoverschrijdend gedrag zullen met interesse door politie en openbaar ministerie worden gevolgd terwijl bijvoorbeeld overtreding van spelregels, licentie-reglementen of dopingovertredingen minder snel tot strafrechtelijke vervolging zal leiden. Nederland kent verder geen specifieke strafrechtelijke dopingregelgeving, hoewel het bezit van doping onder omstandigheden wel tot een strafrechtelijke veroordeling kan leiden.<sup>47</sup>

## Plaats van het ISR in het sporttuchtrecht

Hierna zal achtereenvolgens worden ingegaan op de gebondenheid van sportorganisaties aan de sportrechtspraak van het ISR; de diverse tuchtreglementen die het ISR hanteert; de toepassing van de reglementen; de strafbaarheid van grensoverschrijdend gedrag, matchfixing, doping en criminele inmenging onder ISR-reglementen; alsmede de afwijkende dopingreglementering. Naast de tuchtrechtelijke organen van het ISR heeft een aantal sportorganisaties ook nog eigen tuchtcommissies die recht spreken over één of meer onderwerpen zoals bijvoorbeeld algemeen tuchtrecht en seksuele intimidatie.<sup>48</sup> Dit vormt in Nederland uiteraard ook een belangrijk onderdeel van de sporttuchtrechtspraak. In dat kader zal aan het einde nog kort aandacht worden besteed aan de tuchtrechtspraak van KNVB en KNHB maar verder zal niet worden ingegaan op de overige sportorganisaties met (gedeeltelijk) eigen sporttuchtrechtspraak.

### *Gebondenheid sportorganisaties aan sportrechtspraak ISR*

De bij het ISR aangesloten sportbonden en/of sportorganisaties sluiten een (aansluitings)overeenkomst met het ISR<sup>49</sup> waarin is bepaald voor welke onderdelen (algemeen

---

<sup>43</sup> M.I. van Dijk, *Tuchtrecht in de sport, Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?*, Tijdschrift Tuchtrecht 24-02-2022, afl. 1, p. 6.

<sup>44</sup> Art. 338 Sv.

<sup>45</sup> W. Bos & H. de Doelder, *Berechting van 'sportief' wangedrag: aspecten van straf- en tuchtrecht in de sport*, Justitiële Verkenningen, 28(3), 2002, p. 63

<sup>46</sup> M.I. van Dijk, *Tuchtrecht in de sport, Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?*, Tijdschrift Tuchtrecht 24-02-2022, afl. 1, p. 6.

<sup>47</sup> D. Koolgaard, *'Geschildbeslechting en Tuchtrecht'*, in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 92.

<sup>48</sup> Bekende voorbeelden van bonden met (ook) eigen tuchtcommissie(s) zijn: KNVB, KNHB en KNLTB.

<sup>49</sup> Wij ontvingen van het ISR de Standaardovereenkomst ISR met sportorganisatie (versie juni 2021). Verdere verwijzingen naar de (aansluitings)overeenkomst betreffen verwijzingen naar die overeenkomst.

tuchtrecht, seksuele intimidatie, matchfixing en/of doping) de sportorganisatie is aangesloten bij het ISR en dat het ISR namens de sportorganisatie recht zal spreken voor wat betreft de aangesloten onderdelen. Sportorganisaties kunnen op grond van art. 2:46 BW, dat bepaalt dat een (sport)vereniging ten behoeve van de leden rechten kan bedingen en te hunnen laste verplichtingen kan aangaan, dergelijke overeenkomsten aangaan. Daarnaast hebben de sportorganisaties bepaalde organen van het ISR in hun statuten benoemd als zijnde hun eigen organen, te weten de aanklager en de tuchtrechtsprekende organen.<sup>50</sup> De statuten van de sportorganisatie bepalen daarbij dat de aanklager, de tuchtcommissie en de commissie van beroep van het ISR gedurende de overeenkomst als een orgaan van de betreffende sportorganisatie worden beschouwd, dat zij recht spreken in naam van de sportorganisatie en dat hun uitspraken gelden als uitspraken van de sportorganisatie. Ook in de ISR-reglementen is deze verhouding tussen de sportorganisatie en (de organen van) het ISR vastgelegd.<sup>51</sup> De aanklager en commissies van het ISR zijn alleen bevoegd voor het berechten van overtredingen ter zake de onderdelen waarop een sportorganisatie bij het ISR is aangesloten. Voor tuchtrechtelijke berechting van alle andere overtredingen blijven de eigen (interne) organen van de sportorganisatie bevoegd.

Het ISR heeft sinds 2017 een poule van aanklagers operationeel.<sup>52,53</sup> De rol van aanklager wordt erkend in de thans geldende (laatste) versies van de betreffende ISR-reglementen (Algemeen Tuchtrecht ISR (versie 30 juli 2020), Tuchtrecht Seksuele Intimidatie (versie 1 april 2019), Tuchtrecht Matchfixing (versie 13 juni 2016)). Sportorganisaties dienen de rol van de aanklager echter ook in hun statuten te benoemen en aan te geven dat de aanklager een orgaan is van de sportorganisatie. Een aantal bij het ISR aangesloten sportorganisaties heeft dit nog niet gedaan. Om die reden zijn op deze sportorganisaties niet de (nieuwe) reglementen van toepassing maar nog de eerdere verouderde edities. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat het tuchtrecht voor deze organisaties anders werkt, namelijk zonder de rol en taken van de aanklager. Dit betekent onder meer dat in deze zaken de sportorganisaties of de 'aangeslotenen'<sup>54</sup> aangifte van vermeende tuchtrechtelijke overtredingen dienen te doen en er geen aanklager is die een (voor)onderzoek kan instellen en/of kan besluiten tot vervolging. In plaats daarvan komen de zaken rechtstreeks bij de tuchtcommissie terecht waarbij dan – tegenover de beklaagde – de sportorganisatie of de melder partij is in plaats van de aanklager.

### *Tuchtrechtreglementen ISR*

Het ISR onderscheidt tuchtrechtelijk de volgende onderwerpen: algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie, doping en matchfixing. Elk van deze afzonderlijke onderwerpen heeft een afzonderlijk reglement. De laatste versies van de reglementen ten tijde van dit onderzoek betreffen: Algemeen Tuchtrechtreglement, versie 30 juli 2020; Tuchtrechtreglement Seksuele Intimidatie, versie 1 april 2019; Tuchtrechtreglement Matchfixing, versie 13 juni 2016; en het Nationaal Dopingreglement ISR 2021, versie 23 september 2021<sup>55</sup>. Het ISR heeft ook een tak geschilbeslechting met onder meer arbitrage,

---

<sup>50</sup> M.I. van Dijk, Tuchtrecht in de sport, Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?, Tijdschrift Tuchtrecht 24-02-2022, afl. 1, p. 11.

<sup>51</sup> Zie art. 27 Algemeen Tuchtrechtreglement; art. 30 Tuchtrechtreglement Seksuele Intimidatie; art. 29 Tuchtrechtreglement Matchfixing.

<sup>52</sup> <https://www.isr.nl/aanklager> (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>53</sup> Wij begrijpen dat het initiatief tot deze poule kwam van NOC\*NSF en het ISR met het doel er zorg voor te dragen dat signalen onafhankelijk onderzocht konden worden (en dat hier capaciteit, budget en kennis voor kwam) door mensen die hier ervaring mee hadden waardoor hogere kwaliteit kon worden geboden dan wanneer dit onderzoek plaatsvond door mensen bij sportbonden die deze ervaring niet hadden.

<sup>54</sup> Een aangeslotenen zijn kort gezegd alle leden en persoon die anderzijds aan het tuchtrecht van de sportorganisatie zijn gebonden. De ISR-reglementen bevatten veel regels voor "leden" van de sportorganisatie maar uit de definitie volgt dat onder leden in de zin van de reglementen ook "aangeslotenen" vallen.

<sup>55</sup> Inmiddels is er een nieuwe versie van het Nationaal Dopingreglement ISR gepubliceerd (versie 23 december 2022) maar deze versie is voor dit onderzoek niet meegenomen. De resultaten zijn gebaseerd op het genoemde reglement 2021.

bindend advies en mediation maar daar zal hier niet verder op worden ingegaan nu dit in beginsel los staat van het tuchtrecht. De afzonderlijke reglementen bevatten zowel de formele als de materiële regels van een tuchtprocedure.<sup>56</sup>

#### *Toepassing en feiten gepleegd voor inwerkingtreding reglement*

De reglementen zijn van toepassing vanaf de door het bestuur van het ISR bepaalde datum van inwerkingtreding. Dit betekent dat de reglementen van toepassing zijn op handelingen vanaf na de datum van inwerkingtreding. Er is echter in de reglementen bepaald dat deze ook van toepassing zijn op vermeende overtredingen van voor de datum van inwerkingtreding in het geval de beklaagde na de datum van inwerkingtreding in staat van beschuldiging is gesteld.<sup>57</sup> Over de wenselijkheid van deze bepaling alsmede de vraag of deze bepaling voor een civielrechtelijke rechter stand zou houden kan overigens worden getwist; immers betekent dit strikt genomen dat beklaagde geconfronteerd kan worden met een tuchtrechtelijke overtreding die ten tijde van de vermeende overtreding onder het toen geldende reglement geen overtreding opleverde.<sup>58</sup>

#### *Strafbaarheid grensoverschrijdend gedrag, matchfixing, doping en criminele inmenging onder ISR-reglementen*

Voor de definities van grensoverschrijdend gedrag, matchfixing, doping en criminele inmenging wordt verwezen naar de feitenoverzichten. Tuchtrechtelijke vervolging van deze thema's bij het ISR vindt plaats op grond van de bij het ISR geldende reglementen: Algemeen Tuchtreglement, Tuchtreglement Seksuele Intimidatie, Tuchtreglement Matchfixing en het Nationaal Dopingreglement ISR. Wat betreft doping en matchfixing zijn er kortom afzonderlijke reglementen die zowel de materiële als formele regels bevatten ten aanzien van deze thema's. Grensoverschrijdend gedrag is met name strafbaar op grond van het Algemeen Tuchtreglement en het Tuchtreglement Seksuele Intimidatie. Criminele inmenging zal – afhankelijk van de betreffende feiten en omstandigheden in het concrete geval – in beginsel strafbaar kunnen zijn op grond van het Algemeen Tuchtreglement. Alle voornoemde ISR-reglementen zijn kortom relevant bij de beoordeling van strafbaarheid van grensoverschrijdend gedrag, matchfixing, doping en criminele inmenging en derhalve zal bij de verdere bespreking en evaluatie van het ISR worden gekeken naar de afzonderlijke en voornoemde reglementen van het ISR en niet zozeer naar de afzonderlijke thema's. De ISR-reglementen ter zake seksuele intimidatie en matchfixing zijn (gedeeltelijk) overigens gebaseerd op door de algemene ledenvergadering van NOC\*NSF opgestelde blauwdrukken (zie hierna).

#### *Afwijkende dopingreglementering*

De opbouw en structuur van de ISR-reglementen ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing is vergelijkbaar. Dit komt omdat deze reglementen kort gezegd worden vastgesteld door het ISR zelf (zie hierna). Het dopingreglement kent een iets andere opbouw en structuur omdat dit document grotendeels wordt bepaald op internationaal niveau door de Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA). Derhalve zal hierna (vanaf hoofdstuk “normenkaders”) eerst het algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing gezamenlijk worden besproken en dan een afzonderlijk hoofdstuk aan doping worden gewijd.

---

<sup>56</sup> Het ISR heeft aangegeven in de interviews dat zij voornemens is om de formele en materiële regels in afzonderlijke reglementen te gaan onderbrengen.

<sup>57</sup> Art. 2 lid 1 Algemeen Tuchtreglement; art. 2 lid 1 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 1 lid 1 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>58</sup> Zie ook: D. Schwartz, Balanceren in het sporttuchtrecht. Een beschouwing van de KNGU-zaken en de rol van het ISR, VSZ 2022, afl. 3.

## Normenkaders

### *Blauwdrukken NOC\*NSF seksuele intimidatie en matchfixing*

Voor de totstandkoming en inhoud van de tuchtreglementen zijn onder meer relevant de zogenoemde blauwdrukken die zijn aangenomen in de algemene ledenvergadering van NOC\*NSF. Ten tijde van dit onderzoek bestaat er een “Blauwdruk tuchtrect seksuele intimidatie in de sport” inclusief de Gedragsregels begeleiders in de sport, zoals vastgesteld door de algemene ledenvergadering van NOC\*NSF op 19 november 2018<sup>59</sup> (‘blauwdruk seksuele intimidatie’) alsmede een Blauwdruk “Regels in tuchtrect ter bestrijding van matchfixing en betting”<sup>60</sup> (‘blauwdruk matchfixing’). Er is geen blauwdruk voor algemeen tuchtrect. De bij NOC\*NSF aangesloten sportorganisaties dienen de blauwdrukken te volgen en wij begrijpen dat zij lagere financiering ontvangen wanneer zij dat niet doen.

### *Blauwdruk seksuele intimidatie*

In de blauwdruk seksuele intimidatie staat gedetailleerd beschreven welke vereisten en richtlijnen de sportbonden in acht moeten nemen bij het opstellen van een Tuchtreglement seksuele intimidatie. In algemene zin geeft de blauwdruk de sportorganisaties drie keuzes: (i) een eigen reglement seksuele intimidatie opstellen gebaseerd op de blauwdruk, (ii) zich aansluiten bij het ISR dat een reglement gebruikt gebaseerd op de blauwdruk of (iii) zich niet aansluiten bij het ISR maar wel het ISR-reglement integraal overnemen. De blauwdruk kent grotendeels materiële regels ten aanzien van seksuele intimidatie die dienen te worden opgenomen in het tuchtreglement alsmede enkele voorschriften voor procedureregels. De blauwdruk kent onder meer een definitie van seksuele intimidatie die dient te worden overgenomen, gedragsregels voor enerzijds begeleiders en anderzijds sporters onderling alsmede een meldplicht voor ieder bestuurslid, iedere functionaris en begeleider van de sportorganisatie. Het ISR Tuchtreglement Seksuele Intimidatie – waar hierna op wordt ingegaan – is (grotendeels) gebaseerd op de blauwdruk. Er is door NOC\*NSF een Auditcommissie seksuele intimidatie geïnstalleerd die onder meer toetst of een (wijziging in een) Tuchtreglement Seksuele Intimidatie en de daarin opgenomen procedures voldoet aan de eisen in de blauwdruk seksuele intimidatie.

### *Blauwdruk matchfixing*

De blauwdruk matchfixing is korter en bevat minder concrete regels als de blauwdruk seksuele intimidatie. De blauwdruk bevat een aantal richtlijnen ter zake procedurele stappen dan wel inhoudelijke normen met betrekking tot (i) de regels ten aanzien van het gokverbod en de meldplicht van leden van de sportorganisatie; (ii) de tuchtrectelijke behandeling door sportorganisatie bij constatering van overtreding van gokverbod of verzuiming van meldplicht en (iii) de sancties op overtreding van de regels.

### *ISR reglementen en aansluitingsovereenkomst*

Het (bestuur van het) ISR bepaalt, en stelt zelf op, de ISR-reglementen en daarin opgenomen normenkaders. Hoewel de reglementen in overeenstemming dienen te zijn met de door NOC\*NSF opgestelde blauwdrukken (voor zover er uiteraard blauwdrukken gelden voor dat betreffende onderdeel). Hierbij voorts nog de opmerking dat de blauwdrukken met name zien op de materiële regels en slechts voor een klein (algemeen) gedeelte op procedurele regels. Hierdoor is het ISR relatief vrij om zelf te zorgen voor de voornaamste procedurele regels waaronder een gedegen procedure, redelijke termijnen, etc.

---

<sup>59</sup> <https://nocnsf.nl/media/1462/1-blauwdruk-si-herziene-versie-av-nov-2018-181023-pdfpdf.pdf> (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>60</sup> <https://nocnsf.nl/media/3955/5-a-regels-tuchtrect-matchfixing-en-betting.pdf> (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

In de (aansluitings)overeenkomst tussen de sportorganisatie en het ISR verklaart de sportorganisatie onder meer dat zij de op dat moment bij het ISR geldende reglementen alsmede toekomstige versies daarvan aanvaardt (art. 3 lid 3).<sup>61</sup> Voorts volgt uit de (aansluitings)overeenkomst dat het bestuur van het ISR, wanneer dit noodzakelijk blijkt, (andere) reglementen kan vaststellen, van toepassing kan verklaren en kan wijzigen (art. 3 lid 4). De (aansluitings)overeenkomst bepaalt verder dat het bestuur van het ISR van elk vastgesteld of gewijzigd reglement schriftelijk mededeling doet aan het bestuur van de sportorganisatie onder gelijktijdige mededeling van de datum waarop het nieuwe of gewijzigde reglement van toepassing wordt (art. 3 lid 5). Voornoemde afspraken staan in principe ook opgenomen in de statuten van de sportbond waarin het ISR is benoemd als het (tucht)rechtsprekend orgaan voor die sportorganisatie voor de aangesloten onderdelen.<sup>62</sup>

### *Evaluatie en aanpassing blauwdrukken en reglementen*

Zowel de reglementen als de blauwdrukken kennen geen vaste momenten van evaluatie. Evenmin zijn er afspraken over vernieuwing of herziening van reglementen of blauwdrukken na een bepaalde periode. Dit is door het ISR (wat betreft de ISR-reglementen) en NOC\*NSF (wat betreft de blauwdrukken) bevestigd.

De blauwdrukken kunnen worden aangepast in de ledenvergadering van NOC\*NSF. Aanpassingen kunnen plaatsvinden, althans worden voorgelegd aan de algemene ledenvergadering wanneer NOC\*NSF, sportorganisaties, het ISR of een andere belanghebbende een aanpassing voorstelt. Wij begrijpen van het ISR uit de interviews dat zij - wanneer het bestuur dat nodig acht - overgaan tot aanpassing van reglementen. Het ISR heeft aangegeven dat in deze procedure zij zelf, met behulp van (externe) adviseurs / juristen, een aanzet maakt tot wijziging van de reglementen. Vervolgens worden diverse stakeholders geconsulteerd over de voorgenoemde wijzigingen, waaronder een reglementencommissie en sportbonden, waarna de wijzigingen definitief worden vastgesteld door het bestuur van het ISR.

Het ontbreekt kortom aan een wijze van structurele evaluatie en vernieuwing van reglementen. Het verdient aanbeveling, mede gelet op het belang om de werking van de reglementen te evalueren in het licht van de ervaring in de tuchtrechtspraak en de regelmatig veranderde maatschappelijke opvattingen over onderwerpen als grensoverschrijdend gedrag – om dit wel te overwegen.

### **Materiële en formele reglementen – algemeen**

De reglementen ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing omschrijven uitgebreid en gedetailleerd handelingen die strafbaar zijn voor aangesloten van een sportorganisatie alsmede de procedure vanaf het (vermeend) tuchtrechtelijk verwijtbaar gedrag tot en met de onherroepelijke uitspraak. Ook kennen de reglementen een uitgebreide beschrijving van de bevoegdheden van de verschillende organen en betrokken partijen.

Desalniettemin kan er naar aanleiding van de analyse van deze reglementen ook een kleine kanttekening worden gemaakt. Het valt op dat de reglementen op sommige punten onduidelijkheid of tegenstrijdigheid bevatten. De termen 'melding' en 'aangifte' worden bijvoorbeeld door elkaar heen gebruikt en de verschillen tussen de betekenis van beide termen is niet altijd duidelijk; er zijn tegenstrijdige bepalingen met betrekking tot de bewijsmaatstaf (zie hierna); en er volgt niet expliciet uit de reglementen of ook niet aangesloten van een sportbond een melding van een vermeende

---

<sup>61</sup> Art. 3 lid 3 Standaardovereenkomst ISR met sportorganisatie (versie juni 2021).

<sup>62</sup> Zie bijv. art. 26a lid 3-5 KNSB Statuten.

overtreding van reglementen kunnen maken. Met betrekking tot dat laatste lijkt het wel wenselijk dat eenieder (ook niet aangeslotenen) een melding kunnen doen en de aanklager vervolgens besluit of en op welke wijze hij deze melding in behandeling neemt (waarvan wij ook begrijpen dat dit gebeurt in de praktijk) en dit duidelijk vast te leggen. Ook zou er voor kunnen worden gekozen om de diverse reglementen ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing nog meer op elkaar af te stemmen, met name wat betreft de formele regels omtrent de procedures.

## Materiële aspecten van ISR-reglementen

Hierna zal kort worden ingegaan op enkele materiële aspecten van de ISR-reglementen ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing.

### *Inhoud en strafbare handelingen onder betreffende reglementen*

#### Algemeen Tuchtreglement

Het reglement stelt strafbaar onder meer ongewenst gedrag, niet zijnde seksuele intimidatie. Ongewenst gedrag betreft elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een connotatie (duiding) dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een gewelddadige, manipulatieve, bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende, of kwetsende situatie wordt gecreëerd. Het reglement kent daarnaast een aantal gedragsregels voor begeleiders en tussen aangeslotenen onderling, waarvan overtreding strafbaar is.<sup>63</sup> Daarnaast stelt het reglement ook strafbaar elk handelen of nalaten waardoor een bepaling in de statuten of reglementen van de betreffende sportorganisatie wordt overtreden (inclusief spelregels en wedstrijdbepalingen); dat in strijd is met een besluit van een orgaan of van een commissie van de sportorganisatie; waardoor de belangen van de sportorganisatie worden geschaad; en waarbij men zich niet gedraagt naar hetgeen door de redelijkheid en billijkheid wordt verlangd.<sup>64</sup>

#### Tuchtreglement Seksuele Intimidatie

Het reglement verbiedt seksuele intimidatie, dat wordt omschreven als “elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie (duiding) dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige of beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd”. Hieronder wordt mede, doch niet uitsluitend begrepen, de in de artikelen 239 tot en met 250 (Titel XIV: misdrijven tegen de zeden) en art. 254 van het Wetboek van strafrecht strafbaar gestelde feiten.<sup>65</sup> Het reglement kent daarnaast een aantal gedragsregels voor begeleiders en tussen aangeslotenen onderling, waarvan overtreding strafbaar is.<sup>66</sup>

#### Tuchtreglement Matchfixing

Matchfixing betreft volgens het reglement de manipulatie van sportwedstrijden. Het gaat bij matchfixing om opzettelijke regelingen, handelingen of het nalaten te handelen gericht op het wijzigen van de uitslagen of het verloop van sportwedstrijden, teneinde het onvoorspelbare karakter van deze sportwedstrijden geheel of gedeeltelijk teniet te doen met het oog op het verkrijgen van een niet gerechtvaardigd voordeel voor zichzelf of derden. Het reglement verbiedt dit alsmede onder meer het delen van voorkennis en het gokken door aangeslotenen op bepaalde sportwedstrijden

---

<sup>63</sup> Art. 4 t/m 6 Algemeen Tuchtreglement.

<sup>64</sup> Art. 3 Algemeen Tuchtreglement.

<sup>65</sup> Art. 5 lid 2 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie.

<sup>66</sup> Art. Art. 6 en 7 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie.

zoals wedstrijden waarbij zij zijn betrokken of waarop zij direct dan wel indirect enige mate van invloed (kunnen) hebben.

## *Straffen*

Op grond van de reglementen kunnen in beginsel de volgende straffen worden opgelegd in een tuchtrechtelijke procedure ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing:

- a. Berisping;
- b. Verbod om deel te nemen aan één of meer activiteiten van de sportbond zulks voor de door de aanklager, de tuchtcommissie of commissie van beroep bepaalde duur;
- c. Verbod om één of meer aan aangeslotenen van de sportbond toegekende rechten uit te oefenen voor een termijn voor de door de aanklager, de tuchtcommissie of commissie van beroep bepaalde duur;
- d. Verbod tot het uitoefenen van één of meer functies in de sportbond zulks voor de door de aanklager of de kamer algemeen tuchtrecht bepaalde duur;
- e. Schorsing zulks voor de door de aanklager, de tuchtcommissie of commissie van beroep bepaalde duur;
- f. Royement (ontzetting) als lid van de sportbond.<sup>67</sup>

In het Tuchtreglement Matchfixing is bij de straffen onder b tot en met e een maximumduur bepaald. Met uitsluiting van de berisping en een royement kunnen de hiervoor genoemde straffen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd voor een maximum van twee jaar. Behalve bij een berisping of een persoon onder de zestien jaar (niet veroordeeld voor een strafrechtelijk feit) leidt een tuchtrechtelijke veroordeling op grond van het Tuchtreglement Seksuele Intimidatie tot registratie van de beklaagde, zijn persoonsgegevens en de gegevens van de tuchtaak in het Registratiesysteem seksuele intimidatie van NOC\*NSF conform het Protocol registratiesysteem in de sport van NOC\*NSF.<sup>68</sup>

## *Bewijsmaatstaf*

De reglementen ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing bevatten diverse bepalingen omtrent de bewijsmaatstaf. In art. 23 lid 3 Algemeen Tuchtreglement is bepaald: *'wanneer de kamer algemeen tuchtrecht van oordeel is dat de in de aangifte bedoelde overtreding is begaan, deelt zij aan de beklaagde mee welke straf voor de overtreding wordt opgelegd'*. Het Tuchtreglement Seksuele Intimidatie (art. 25 lid 3) en Tuchtreglement Matchfixing (art. 26 lid 3) kennen een vergelijkbare bepaling. Ten aanzien van de bewijsmaatstaf die moet worden gehaald bepaalt art. 3 lid 8 Algemeen Tuchtreglement: *'het bewijs van een overtreding is geleverd wanneer de aanklager of kamer algemeen tuchtrecht op grond van de vastgestelde feiten en omstandigheden van mening is dat de feiten die ten grondslag liggen aan de overtreding van het reglement, ertoe leiden dat voldoende aannemelijk is dat de beklaagde de overtreding heeft begaan'*. Art. 8 lid 5 Tuchtreglement Seksuele intimidatie kent eenzelfde bepaling, het Tuchtreglement Matchfixing kent deze bepaling niet. Art. 3 lid 5 van het Algemeen Tuchtreglement kent daarnaast nog de volgende bepaling: *'Het bewijs van een overtreding is geleverd indien de commissie op grond van feiten en omstandigheden de overtuiging heeft dat de betrokkene de overtreding heeft begaan'*. Art. 8 lid 6 van het Tuchtreglement Matchfixing kent eenzelfde bepaling, het Tuchtreglement Seksuele Intimidatie kent deze bepaling niet.

De bewijsmaatstaf is kortom niet eenduidig. Ook uit bestudering van een aantal ISR-uitspraken inzake turntrainers volgt dat door de tuchtorganen in verschillende zaken een verschillende

---

<sup>67</sup> Art. 21 Algemeen Tuchtreglement; art. 23 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 24 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>68</sup> Art. 29 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie.

bewijsmaatstaf wordt aangehouden.<sup>69</sup> Het verdient aanbeveling dit aan te passen en duidelijkheid te scheppen op dit punt.

## *Verjaring*

De reglementen ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing kennen geen verjaringstermijn. Dat betekent dat er geen termijn is waarbinnen overtredingen gemeld dienen te worden of een zaak aanhangig dient te worden gemaakt. De eerdere versie van het Algemeen Tuchtreglement kende overigens wel een dergelijke bepaling en bepaalde dat de tuchtcommissie in beginsel een aangifte niet in behandeling nam indien de aangifte betrekking had op een overtreding die meer dan zes maanden vóór de datum van ontvangst van de aangifte was begaan.<sup>70</sup> Strikt genomen betekent dit overigens dat een betrokkene kan worden bestraft op grond van een gedraging in het verleden die onder het ten tijde van de gedraging van toepassing zijnde tuchtreglement inmiddels was verjaard. De vraag kan worden gesteld of dit wenselijk is.<sup>71</sup>

## **Procesgang en formele aspecten ISR-reglementen**

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de reglementaire bepalingen voor het doen van een melding en de vervolgprocedure – in het algemeen – vergelijkbaar zijn voor wat betreft algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing. Ter zake de procesgang kunnen op basis van de reglementen – grofweg – de volgende fases worden onderscheiden bij algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing: melding; (voor)onderzoek; beslissing aanklager ter zake vervolg (sepot, schikkingsvoorstel of overdragen aan Openbaar Ministerie); procedure bij de tuchtcommissie; hoger beroep bij de commissie van beroep; beroep bij het Court of Arbitration for Sport. Hierna zullen deze fases afzonderlijk worden besproken. Vervolgens zal nog worden ingegaan op herzieningen, termijnen en onverenigbaarheden.

## *Meldingen, meldplicht en informeren beklaagde*

Op grond van de reglementen kunnen aangeslotenen van sportbonden – en vaak ook organen van een sportorganisatie zoals het bestuur – een melding doen bij het ISR van een vermeende overtreding van de reglementen.<sup>72</sup> Het ISR heeft desgevraagd bevestigd dat eenieder een melding kan doen (ook niet aangeslotenen bij het tuchtrecht). Uit de reglementen volgt dit echter niet duidelijk en daarom is het aan te bevelen om dit te verduidelijken. Anonieme meldingen zijn ook mogelijk. De aanklager beoordeelt na een melding of en op welke wijze met inachtneming van het reglement de melding in behandeling wordt genomen en hanteert het opportuniteitsbeginsel.<sup>73</sup> Het ISR heeft bevestigd dat de aanklager ook ambtshalve – zonder een melding – een mogelijke overtreding kan (laten) onderzoeken of vervolgen.

Voor seksuele intimidatie geldt er een meldingsplicht voor ieder bestuurslid, iedere functionaris en begeleider van de sportorganisatie.<sup>74</sup> Ieder bestuurslid en iedere functionaris of begeleider van de sportorganisatie die kennis krijgt van (een vermoeden van) een overtreding van het Tuchtreglement Seksuele Intimidatie is verplicht dit te melden bij de aanklager van het ISR.<sup>75</sup> Met uitzondering van vertrouwenspersonen van de sportorganisatie of gevallen waarin het bestuurslid, de functionaris of

---

<sup>69</sup> D. Schwartz, Balanceren in het sporttuchtrecht. Een beschouwing van de KNGU-zaken en de rol van het ISR, VSZ 2022, afl. 3.

<sup>70</sup> Art. 9 lid 9 Algemeen Tuchtreglement (versie 1 januari 2015).

<sup>71</sup> D. Schwartz, Balanceren in het sporttuchtrecht. Een beschouwing van de KNGU-zaken en de rol van het ISR, VSZ 2022, afl. 3.

<sup>72</sup> In het reglement matchfixing wordt niet over “melding” gesproken maar over “aangifte”.

<sup>73</sup> Dit staat expliciet opgenomen in het Algemeen Tuchtreglement en Tuchtreglement Seksuele Intimidatie, maar niet duidelijk in het Tuchtreglement Matchfixing. Desalniettemin gaan wij ervan uit dat ook bij matchfixing de aanklager beslist over of en op welke wijze een melding in behandeling wordt genomen.

<sup>74</sup> Art. 3 lid 2 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie.

<sup>75</sup> Hier lijkt het ISR reglement overigens af te wijken van de Blauwdruk Seksuele Intimidatie, waar wordt voorgeschreven dat de begeleider dient te melden bij het bestuur van de sportorganisatie en deze vervolgens bij de aanklager dient te melden.

de begeleider zelf de seksuele intimidatie heeft ondergaan. Het gaat om ieder incident of situatie waarvan het bestuurslid, de functionaris of de begeleider op de hoogte is gesteld, getuige is geweest of kennis van heeft en waarvan hij redelijkerwijs had moeten weten dat het om seksuele intimidatie gaat en er niet van had kunnen uitgaan dat een ander de melding zou doen.

Voor matchfixing geldt voor aangeslotenen van sportorganisaties ook een meldplicht. Zij dienen terstond – bij de eerste gelegenheid – aan het bevoegd gezag van de sportorganisatie te melden (verzoeken die zij hebben ontvangen tot) het verrichten van handelingen, het nalaten van handelingen, verdachte activiteiten, incidenten, die mogelijk betrekking hebben op matchfixing of andere in het Tuchtreglement verboden handelingen, activiteiten of incidenten.<sup>76</sup>

Het doen van een valse melding levert een overtreding op die tuchtrechtelijk kan worden bestraft.<sup>77</sup>

### Informeren beklaagde

De reglementen bepalen dat de aanklager de beklaagde – de persoon die een vermeende overtreding van een reglement heeft begaan – via een brief of aanzegging in kennis kan stellen van een vermoeden van een overtreding en dat een vooronderzoek is of wordt ingesteld.<sup>78</sup> Niet helemaal duidelijk wordt wanneer beklaagde dient te worden geïnformeerd. Het woord ‘kan’ laat ruimte voor de aanklager om een beklaagde niet reeds na een melding te informeren. Uit de interviews hebben wij ook signalen ontvangen dat beklaagden niet altijd direct na een melding (en voor een vooronderzoek) worden geïnformeerd. Het ISR heeft aangegeven dat de beklaagde wordt geïnformeerd zodra het onderzoek dit toelaat. Het uitgangspunt dient vanuit zorgvuldigheidsoogpunt te zijn dat een beklaagde na een melding (en voor een vooronderzoek) wordt geïnformeerd tenzij er zwaarwegende belangen zijn om dat niet te doen (bijvoorbeeld het in gevaar brengen van een objectief onderzoek).<sup>79</sup>

## Vooronderzoek

De aanklager kan naar aanleiding van een schriftelijke, elektronische of mondelinge (anonieme) melding betreffende een vermeende overtreding, en voordat hij de beklaagde al dan niet in staat van beschuldiging stelt, vooronderzoek (doen) instellen.<sup>80</sup>

De algemene regels voor het vooronderzoek zijn volgens de reglementen op hoofdlijnen als volgt<sup>81</sup>:

- Het vooronderzoek kan de aanklager zelf uitvoeren of laten uitvoeren door een onderzoekscommissie.
- De aanklager maakt via een brief of aanzegging duidelijk dat jegens de beklaagde een vermoeden bestaat van een overtreding, tenzij zwaarwegende omstandigheden zich hiertegen verzetten.
- Beklaagde heeft het recht zich tegen het in de brief of aanzegging genoemde vermoeden te verweren binnen een door de aanklager / onderzoekscommissie in voornoemde brief of aanzegging gestelde termijn.

---

<sup>76</sup> Art. 5 lid 1 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>77</sup> Art. 12 lid 13 Algemeen Tuchtreglement; art. 14 lid 14 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 15 lid 9 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>78</sup> Art. 17 lid 1 Algemeen Tuchtreglement; art. 19 lid 1 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 17 lid 3 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>79</sup> Dit lijkt op een ander punt in de reglementen wel duidelijk omschreven; zie art. 14 lid 3 Algemeen Tuchtreglement; art. 16 lid 3 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 17 lid 3 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>80</sup> Art. 14 lid 1 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 12 lid 1 Algemeen Tuchtreglement.

<sup>81</sup> Art. 14 Algemeen Tuchtreglement; art. 16 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 17 Tuchtreglement Matchfixing.

- In het kader van het vooronderzoek kan iedere aangeslotene worden verzocht mondeling of schriftelijk, afhankelijk van het gestelde in de brief of aanzegging van de aanklager, volledige en juiste informatie te verschaffen, binnen de door de aanklager / onderzoekscommissie aangegeven termijn.
- De taken en bevoegdheden in het (voor)onderzoek zijn volgens de reglementen op hoofdlijnen als volgt<sup>82</sup>:
- De onderzoekscommissie kan op last van, en onder verantwoordelijkheid van de aanklager een vooronderzoek instellen naar: a. de juistheid van een vermoeden en *[niet in het geval van matchfixing]*, b. naar de feiten en/of omstandigheden van de zaak. Dit naar aanleiding van eigen bevindingen van de aanklager, een melding of aangifte.
- De aanklager benoemt een of meer onderzoekscommissies bestaande uit een en maximaal drie onderzoekers, die het onderzoek verrichten. *[Alleen bij seksuele intimidatie: Zijn meer onderzoekers betrokken, dan zijn beide seksen in de commissie vertegenwoordigd.]*
- De onderzoekscommissie heeft tot taak de bevindingen en/of de melding te onderzoeken op juistheid, waarheidsgehalte, gegrondheid en verwijtbaarheid.
- De onderzoekscommissie hoort in verband met het onderzoek partijen, alsmede personen die over de gestelde feiten en omstandigheden kunnen verklaren.
- Tenzij de aanklager voor het onderzoek instructies heeft gegeven, stelt de onderzoekscommissie haar werkwijze vast. De onderzoekscommissie doet van die werkwijze mededeling aan de aanklager en aan degenen die zij hoort.
- De onderzoekscommissie wordt in het onderzoek bijgestaan door een juridisch secretaris die van een verhoor een schriftelijk verslag maakt. Het verslag wordt door de gehoorde ondertekend.
- Weigert de gehoorde het verslag te ondertekenen, dan wordt hiervan in het verslag melding gemaakt met opgave van reden(en).
- Na de beëindiging van het onderzoek stelt de onderzoekscommissie voor de aanklager een rapport op. De aanklager bepaalt of het rapport aan partijen ter hand wordt gesteld.
- De onderzoekscommissie betracht in alle stadia van het onderzoek zoveel mogelijk zorgvuldigheid ten aanzien van de bekende feiten en omstandigheden in relatie tot de mededelingen die hierover ten behoeve van het onderzoek aan derden moeten worden gedaan, waarbij telkens die derden niet meer deelgenoot worden gemaakt van feiten en omstandigheden dan op dat moment ten behoeve van het onderzoek noodzakelijk is. De onderzoeker(s) kan/kunnen nadien niet als getuige worden gehoord. Wel kan het tuchtrechtelijke orgaan ertoe besluiten nadere vragen te stellen aan de onderzoekscommissie.
- De onderzoekscommissie kan in het kader van het onderzoek degene die melding heeft gedaan, de beklaagde en diens raadsman, getuigen en/of deskundigen mondeling dan wel schriftelijk horen, alsmede leden van besturen, commissies, andere aangeslotenen van de sportbond, alsmede andere personen die over de feiten en omstandigheden kunnen verklaren.

## Onderzoeksprotocol en werkwijze

Naast bovenstaande (algemene) reglementaire regels is er een informeel onderzoeksprotocol (eerst opgesteld in 2018) en een informeel werkprocesbeschrijvingsreglement met regels over de werkwijze ter zake het vooronderzoek. De huidige versies lijken 'werkdokument' te betreffen die nog in ontwikkeling zijn. Het ISR heeft bevestigd dat deze documenten op dit moment worden geüpdatet

---

<sup>82</sup> Art. 8 Algemeen Tuchtreglement; art. 10 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 11 Tuchtreglement Matchfixing.

tezamen met een communicatieprotocol. Uit de recente rechtspraak van het ISR volgt dat er zaken zijn waarin de tuchtcommissie bezwaren vond kleven aan de wijze van onderzoek<sup>83</sup>, hetgeen het belang benadrukt van het hebben van een onderzoeksprotocol met duidelijke regels en werkwijze.

### Kwaliteitseisen in reglementen

Er zijn slechts beperkte reglementaire bepalingen met betrekking tot kwaliteitseisen die aan onderzoekers en aanklagers worden gesteld. Het ISR kent wel een functieprofielen-handboek waarin ook is beschreven aan welke functievereisten onderzoekers en aanklagers dienen te voldoen. Het bestuur van het ISR bepaalt het aantal onderzoekers dat verbonden is aan het ISR en beide seksen dienen te zijn vertegenwoordigd. Onderzoekers worden benoemd op basis van hun deskundigheid en ervaring, zonder verdere toelichting in de reglementen. Voorts is bepaald dat de leden van de onderzoekscommissie geen persoonlijk belang mogen hebben bij de afhandeling van de zaak. Voor aanklagers geldt dat zij een jurist met aantoonbare affiniteit met de sport dienen te zijn.

### *Beslissing aanklager ter zake vervolg*

De aanklager heeft diverse mogelijkheden na het ontvangen van een melding dan wel na het afronden van het (voor)onderzoek. Allereerst bepalen de reglementen dat de aanklager zich niet bevoegd kan achten dan wel kan oordelen dat de melder niet-ontvankelijk is.<sup>84</sup>

Uit de reglementen wordt niet helemaal duidelijk wanneer van één van deze situaties sprake is. Wij begrijpen van het ISR dat de aanklager niet bevoegd is als de beklaagde niet onder het tuchtrecht valt (kortom: niet aangesloten is), als de overtreding geen enkel verband houdt met gedragingen in de sport of als de sportorganisatie niet (voor het specifieke onderwerp) is aangesloten bij het ISR. Niet-ontvankelijkheid van de melder is nog een restant uit een oud reglement en heeft de facto geen waarde (iedereen kan immers een melding doen). Als de aanklager zich niet bevoegd verklaart, kan een melder de tuchtcommissie verzoeken de zaak alsnog in behandeling te nemen.<sup>85</sup> De aanklager kan voorts de volgende acties ondernemen: a. de beklaagde in staat van beschuldiging stellen en een schikkingsvoorstel doen; b. indien de zaak zich niet voor een schikkingsvoorstel leent, dit naar het oordeel van de aanklager, de zaak direct voorleggen aan de tuchtcommissie; c. de zaak gemotiveerd seponeren; d. de zaak overdragen aan het Openbaar Ministerie.<sup>86</sup> De aanklager gaat voorts na of andere personen of instanties van de melding of het onderzoek op de hoogte gebracht dienen te worden en informeert deze personen of instanties. De aanklager kan hangende het vooronderzoek daarnaast een verzoek bij het bondsbestuur neerleggen tot het opleggen van een ordemaatregel.

Als de aanklager een schikkingsvoorstel doet stelt de aanklager een redelijke termijn waarbinnen de beklaagde op het voorstel kan reageren. Deze termijn valt in ieder geval binnen een termijn van drie weken. Accepteert de beklaagde tijdig het schikkingsvoorstel, dan wordt de sanctie of maatregel opgelegd. Een dergelijke sanctie of maatregel is bindend en wordt geacht te zijn opgelegd door de tuchtcommissie.<sup>87</sup> Als een beklaagde een schikkingsvoorstel niet accepteert, ligt het in de reden dat de aanklager de zaak aanhangig maakt bij de tuchtcommissie. Als de aanklager een zaak seponeert kan een rechtstreeks belanghebbende hiertegen binnen zeven dagen bezwaar maken bij de tuchtcommissie. De tuchtcommissie kan het sepot handhaven, daarmee eindigt de behandeling van de zaak, of de zaak teruggeven aan de aanklager die vervolgens een schikkingsvoorstel zal doen of de

---

<sup>83</sup> Zie: Tuchtcommissie ISR 2 mei 2022 T2021009/2021-33-04.

<sup>84</sup> Art. 13 lid 1 Algemeen Tuchtreglement; art. 15 lid 1 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 16 lid 1 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>85</sup> Art. 9 lid 1 sub c Algemeen Tuchtreglement; art. 11 lid 1 sub d Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 12 lid 1 sub d Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>86</sup> Art. 7 Algemeen Tuchtreglement; art. 9 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 10 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>87</sup> Art. 15 Algemeen Tuchtreglement; art. 17 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 18 Tuchtreglement Matchfixing.

zaak direct aanbrengt bij de tuchtcommissie.<sup>88</sup> De reglementen bevatten geen verdere voorschriften over het overdragen van een zaak aan het Openbaar Ministerie.

---

<sup>88</sup> Zie Art. 16 Algemeen Tuchtreglement; art. 18 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 19 Tuchtreglement Matchfixing.

## *Procedure bij de tuchtcommissie*

De tuchtcommissie neemt (i) de door de aanklager (middels een zogenoemde 'aangifte') aanhangig gemaakte zaken in behandeling, (ii) beslist op verzoek van een rechtstreeks belanghebbende op een bezwaar tegen een door de aanklager geseponseerde zaak of, in geval van seksuele intimidatie of matchfixing, bezwaar tegen een afgewezen schikkingsvoorstel en (iii) kan beslissen op een verzoek van degene die melding heeft gedaan een zaak te behandelen, indien de aanklager meent dat hij niet bevoegd is de melding in behandeling te nemen, of degene die melding heeft gedaan niet ontvankelijk heeft verklaard.<sup>89</sup>

Als de aanklager een zaak tegen een beklaagde aanhangig heeft gemaakt, krijgt de beklaagde een termijn van vier weken om schriftelijk verweer te voeren.<sup>90</sup> Na een schriftelijk en gemotiveerd verzoek van de beklaagde kan deze termijn volgens de reglementen in zeer bijzondere gevallen worden verlengd door de tuchtcommissie. Er vindt een mondelinge behandeling plaats van de zaak. De (mondelinge) behandeling vindt niet in het openbaar plaats.<sup>91</sup> Er kunnen tijdens de mondelinge behandeling getuigen worden gehoord. De getuigen kunnen worden gekozen door de tuchtcommissie of aanklager of beklaagde (aanklager en beklaagde mogen in beginsel slechts vijf getuigen ieder oproepen). De tuchtcommissie (alsmede de commissie van beroep) streven ernaar de behandeling van een zaak ter zake algemeen tuchtrecht en seksuele intimidatie in eerste aanleg en in beroep binnen zes maanden te doen plaatsvinden. Ter zake matchfixing staat er geen termijn opgenomen maar is bepaald dat er naar wordt gestreefd de behandeling van een zaak zo spoedig mogelijk te doen plaatsvinden.

## *Hoger beroep bij de commissie van beroep*

De aanklager en de beklaagde kunnen van een uitspraak van de tuchtcommissie beroep instellen bij de commissie van beroep. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt vier weken na de datum van ontvangst van de uitspraak van de tuchtcommissie, die geacht wordt twee dagen na de datum van verzending te zijn gelegen<sup>92</sup>. De reglementen betreffen geen termijn voor het indienen van het verweerschrift in hoger beroep. Het instellen van beroep schort de tenuitvoerlegging van een straf in beginsel niet op maar de beklaagde kan wel een verzoek tot het opschorten van de straf doen tegelijk met het indienen van een beroepschrift.

Hierbij nog de volgende opmerkingen. Het lijkt dat belanghebbenden geen hoger beroep kunnen instellen en dat alleen aanklager en beklaagde dit kunnen<sup>93</sup>, maar helemaal duidelijk is dat niet. De reglementen bepalen immers dat ook degene die 'aangifte'<sup>94</sup> heeft gedaan hoger beroep kan instellen. Nu de termen 'aangifte' en 'melding' in de reglementen soms door elkaar lijken te worden gebruikt kan hierdoor de discussie ontstaan of ook de oorspronkelijke melder van de vermeende tuchtrechtelijke overtreding hiermee het recht heeft om hoger beroep in te stellen. Het ISR heeft bevestigd dat ook een melder op basis van het vigerende reglement beroep kan instellen als deze het niet eens is met een uitspraak van de tuchtcommissie. Dit staat volgens het ISR overigens ter discussie, een overweging is om het beroepsrecht voor te behouden aan de procespartijen (aanklager en beklaagde).

---

<sup>89</sup> Zie Art. 9 lid 1 Algemeen Tuchtreglement; art. 11 lid 1 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 12 lid 1 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>90</sup> Zie Art. 17 lid 3 Algemeen Tuchtreglement; art. 20 lid 3 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 21 lid 5 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>91</sup> Zie Art. 18 Algemeen Tuchtreglement; art. 20 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 21 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>92</sup> Art. 24 Algemeen Tuchtreglement; art. 26 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 27 Tuchtreglement Matchfixing.

<sup>93</sup> Zoals ook lijkt te volgen uit art. 10 lid 1 Algemeen Tuchtreglement en art. 12 lid 1 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie.

<sup>94</sup> Onder aangifte in het Algemeen Tuchtreglement en Tuchtreglement Seksuele Intimidatie wordt verstaan: "De aangifte wordt in dit reglement gezien als een verzoek om tuchtrechtelijke vervolging. Hieronder valt zowel de oorspronkelijke of de eventueel nadien gewijzigde aangifte." In het Tuchtreglement Matchfixing betreft dit "de oorspronkelijke of de nadien gewijzigde aangifte".

## *Beroep bij het Court of Arbitration for Sport (CAS)*

Mogelijk is er na een uitspraak van de commissie van beroep van het ISR nog beroep mogelijk bij het CAS. Dit is echter alleen mogelijk indien en voor zover de reglementen van de betreffende sportorganisatie dit bepalen.<sup>95</sup> Op een dergelijk beroep zijn de reglementen van de CAS van toepassing.<sup>96</sup> In de praktijk komt het zelden voor dat in een Nederlandse tuchtrechtelijke procedure wordt doorgeprocedeerd tot het CAS.<sup>97</sup>

## *Herziening*

Een betrokkene die een straf opgelegd heeft gekregen kan – nadat er geen beroep meer open staat – het bestuur van de betreffende sportorganisatie (achteraf) om een herziening (lees: opschorting van de tenuitvoerlegging van een straf) vragen. Het bestuur kan de herziening toewijzen wanneer er sprake is van feiten en omstandigheden die - waren deze tijdens de behandeling van de zaak door de commissie bekend geweest - met een grote mate van zekerheid tot een vrijspraak of een veel lichtere straf zouden hebben geleid. Als het bestuur van de betreffende sportorganisatie tot dat oordeel komt, communiceert zij het herzieningsverzoek aan de aanklager, die de tuchtrechtelijke zaak dan opnieuw behandelt.

## *Termijnen*

Voor een aantal stappen in het tuchtrechtelijke proces zijn reglementaire termijnen bepaald. De termijnen zijn hiervoor genoemd en worden hier herhaald:

De tuchtcommissie en de commissie van beroep streven ernaar de behandeling van een zaak ter zake algemeen tuchtrecht en seksuele intimidatie in eerste aanleg en in beroep binnen zes maanden te doen plaatsvinden. Ter zake matchfixing staat er geen termijn opgenomen maar wordt ernaar gestreefd de behandeling van een zaak zo spoedig mogelijk te doen plaatsvinden.

Als de aanklager een schikkingsvoorstel doet stelt de aanklager een redelijke termijn waarbinnen de beklaagde op het voorstel kan reageren. Deze termijn valt in ieder geval binnen een termijn van drie weken.

Als de aanklager een zaak tegen een beklaagde aanhangig heeft gemaakt, krijgt de beklaagde een termijn van vier weken om schriftelijk verweer te voeren.

De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt vier weken na de datum van ontvangst van de uitspraak van de tuchtcommissie, die geacht wordt twee dagen na de datum van verzending te zijn gelegen. De reglementen betreffen geen termijn voor het indienen van het verweerschrift in hoger beroep.

De voorfase (van melding tot en met het besluit van de aanklager) is niet in een tijdspad gedefinieerd en kan geruime tijd in beslag nemen, begrijpen wij. Het ISR heeft daarbij aangegeven dat het in deze fase gaat om 'zolang nodig is voor een zorgvuldig onderzoek'.

## *Onverenigbaarheden*

De reglementen ter zake algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing bevatten ieder een artikel waarin bepalingen zijn voorgeschreven met betrekking tot onverenigbaarheid van

---

<sup>95</sup> Zie bijv. art. 24 lid 9 Statuten KNLTB die een dergelijk beroep bij het CAS toestaan.

<sup>96</sup> Voorbeelden van bonden die het CAS erkennen als beroepsorgaan in de statuten: KNVB (art. 8 lid Statuten); KNLTB (art. 24 lid 9 Statuten) en KNSB (art. 26a lid 15 Statuten).

<sup>97</sup> Een voorbeeld waarin dit wel gebeurde betrof een dopingzaak van een 15-jarige schaatser die lid was van de KNSB. De schaatser werd door de tuchtcommissie van de KNSB veroordeeld tot twee jaar schorsing, door de commissie van beroep KNSB vrijgesproken op formele gronden en door het CAS voor twee jaar geschorst (conform uitspraak tuchtcommissie), zie: CAS 22 augustus 2011, CAS 2010/A/2311 & 2312 (Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland (NADO) & the Koninklijke Nederlandsche Schaatsenrijders Bond (KNSB) v. W.).

bepaalde functies en/of taken.<sup>98</sup> Er is onder meer bepaald dat een lid van de tuchtcommissie of van de commissie van beroep niet aan de behandeling van een zaak mag deelnemen wanneer het lid van de betreffende commissie persoonlijk of uit hoofde van een functie bij die zaak betrokken is (geweest), dan wel wanneer het lid van de tuchtcommissie of commissie van beroep lid is (geweest) van de vereniging die bij de zaak betrokken is of waarvan één van haar aangeslotenen bij een zaak betrokken is. Een persoon kan bovendien niet in dezelfde zaak lid van de tuchtcommissie en de commissie van beroep zijn. Leden van de onderzoekscommissie kunnen ook geen deel uitmaken van tuchtcommissie of commissie van beroep. Voor de verdere bepalingen ter zake onverenigbaarheden wordt verwezen naar het betreffende artikel in de reglementen.

## Doping

### *Internationale harmonisatie anti-dopingregels*

Doping kent een andere structuur dan algemeen tuchtrecht, seksuele intimidatie en matchfixing omdat dit grotendeels internationaal wordt gereguleerd. Voor dopingreglementen zijn zowel de dopingautoriteit als sportorganisaties gebonden aan de door het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) opgestelde World Anti-Doping Code (de Code).<sup>99</sup> Nederland, en de meeste andere landen, hebben de Code via de UNESCO International Convention against Doping in Sport aanvaard. Via dit verdrag dienen de verdragspartijen (de beginselen van) de Code in acht te nemen.<sup>100</sup> Het verdrag is inmiddels door meer dan 180 landen – waaronder Nederland – geratificeerd. Op deze wijze is de internationale anti-dopingregelgeving geharmoniseerd en zijn onder meer nationale dopingorganisaties en sportorganisaties – ook in Nederland – gebonden aan de regels van de Code.<sup>101</sup>

In Nederland is de Engelstalige Code vertaald en opgenomen in het Nationaal Dopingreglement. Om afwijkingen te voorkomen dienen de sportbonden het Nationaal Dopingreglement in beginsel geheel en ongewijzigd over te nemen.<sup>102</sup> Slechts op detailniveau zijn afwijkingen mogelijk. Zolang de inhoud en volgorde van het National Dopingreglement niet worden aangetast leveren dergelijke aanpassingen geen probleem op. Net als het geval was bij voorgaande aanpassingen van de Code, dient de bond het dopingreglement in conceptvorm voorafgaand aan vaststelling, voor goedkeuring voor te leggen aan de Dopingautoriteit.<sup>103</sup> Het Dopingreglement van het ISR is kortom gebaseerd op het nationaal dopingreglement van de Nederlandse Dopingautoriteit en dit reglement is op haar beurt weer gebaseerd op de Code. De betreffende normenkaders worden dan ook bepaald door het WADA en hieraan worden ook de nationale dopingorganisaties en sportorganisaties gebonden op voornoemde wijze. De Code wordt regelmatig geëvalueerd en regelmatig (vaak na enkele jaren) aangepast. Aanpassing gebeurt door WADA na consultatie van stakeholders.

### *Dopingautoriteit*

De Dopingautoriteit heeft in Nederland een belangrijke rol bij de opsporing en tuchtrechtelijke vervolging van doping. De Dopingautoriteit is op 1 januari 2019 opgericht<sup>104</sup> en is een zelfstandig

---

<sup>98</sup> Art. 31 Algemeen Tuchtrecht; art. 34 Tuchtrecht Seksuele Intimidatie; art. 33 Tuchtrecht Matchfixing.

<sup>99</sup> Zie voor de laatste versie ten tijde van dit onderzoek: [https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021\\_wada\\_code.pdf](https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021_wada_code.pdf) (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>100</sup> M.I. van Dijk & A. van de Beek, 'Doping', in: S.F.H. Jellingshaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 323.

<sup>101</sup> M.I. van Dijk & A. van de Beek, 'Doping', in: S.F.H. Jellingshaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 320-321.

<sup>102</sup> <https://www.dopingautoriteit.nl/juridisch/nationaaldopingreglement> (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>103</sup> Idem.

<sup>104</sup> De voorloper van het zelfstandig bestuursorgaan Dopingautoriteit was de Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland.

bestuursorgaan. De oprichting gebeurde gelijktijdig met de invoering van de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab). De Wuab geeft de Dopingautoriteit de wettelijke grondslag voor het uitvoeren van de taken. De Dopingautoriteit heeft tot taak (a) het bestrijden van doping in de sport, (b) het uitvoeren van het dopingcontroleproces, (c) het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement, (d) het geven van voorlichting over doping en (e) andere door de Minister voor Medische Zorg opgedragen taken die verband houden met het bestrijden van toepassing van doping in de sport.<sup>105</sup> De Dopingautoriteit is ter uitvoering van dopingcontroleprocedures ook bevoegd tot het deelnemen aan tuchtrechtelijke procedures.<sup>106</sup>

## *Materiële aspecten Nationaal Dopingreglement ISR*

Het reglement stelt diverse handelingen strafbaar waaronder de aanwezigheid van verboden stof(fen) en/of verboden methode(n); (poging tot) het gebruik van verboden stof(fen) en/of verboden methode(n); gebrekkige medewerking; whereaboutsfouten; (poging tot) manipuleren; bezit; (poging tot) handel; (poging tot) toediening; medeplichtigheid; verboden samenwerking en ontmoediging.<sup>107</sup> Er is daarnaast door het WADA jaarlijks opgestelde dopinglijst (lijst met verboden stoffen en methoden) die op 1 januari van elk jaar van kracht wordt. De zogenoemde WADA-dopinglijst.

Een stof of methode kan op de dopinglijst worden geplaatst indien deze aan minimaal twee van de volgende drie criteria voldoet: (i) (mogelijk) prestatiebevorderend; (ii) (mogelijk) schadelijk voor de gezondheid en (iii) in strijd met de 'Spirit of Sport'.<sup>108</sup> De Dopingautoriteit maakt een letterlijke vertaling van de dopinglijst, stelt bovendien een uitgebreide lijst op van verboden stoffen én een lijst van veel gebruikte toegestane geneesmiddelen. Alle drie de lijsten zijn op de website van de Dopingautoriteit beschikbaar. De lijsten worden ieder jaar aan topsporters, sportartsen, sportbonden en anderen bekendgemaakt.

## Sancties

De mogelijke straffen voor overtreding van het reglementen verschillen per overtreding. De straffen kunnen variëren van een berisping tot een levenslange uitsluiting. Bij een eerste overtreding ter zake aanwezigheid, gebruik of bezit van een verboden product wordt in beginsel een uitsluiting van vier of twee jaar opgelegd, afhankelijk van onder meer de stof waarop de sporter positief test en de mate van schuld en opzet.<sup>109</sup> In de periode dat een atleet is geschorst, mag in beginsel niet worden deelgenomen aan wedstrijden, trainingen of activiteiten van de sportorganisatie of van bij de sportorganisatie aangesloten clubs, teams of rechtspersonen.<sup>110</sup>

## Bewijsmaatstaf

Wanneer een atleet wordt vervolgd voor een dopingovertreding, rust op de partij die de zaak aanhangig maakt (i.e. de aanklager of de Dopingautoriteit) de bewijslast dat een dopingovertreding heeft plaatsgevonden. Het bewijs van de dopingovertreding zal zijn geleverd, indien de aanklager of de Dopingautoriteit deze overtreding genoegzaam aannemelijk heeft gemaakt aan het bevoegde tuchtcollege, waarbij rekening gehouden wordt met de ernst van de geuite beschuldiging. Deze bewijslast houdt in alle zaken meer in dan alleen een afweging van waarschijnlijkheid, maar minder dan een onomstotelijk vaststaand bewijs.<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> Art. 5 Wuab.

<sup>106</sup> Art. 6 lid 1 sub f Wuab.

<sup>107</sup> Zie voor een nadere toelichting: [https://www.dopingautoriteit.nl/wat\\_is\\_doping/dopingovertredingen](https://www.dopingautoriteit.nl/wat_is_doping/dopingovertredingen) (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>108</sup> [https://www.dopingautoriteit.nl/wat\\_is\\_doping/definitie\\_doping](https://www.dopingautoriteit.nl/wat_is_doping/definitie_doping) (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>109</sup> Art. 37 e.v. Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>110</sup> Art. 52 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>111</sup> Art. 33 Nationaal Dopingreglement ISR.

## Verjaring

Een dopingovertreding verjaart als niet binnen tien jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de overtreding beweerdelijk heeft plaatsgevonden, de betrokkene schriftelijk over de dopingzaak in kennis is gesteld conform het reglement dan wel een redelijke poging daartoe is gedaan.<sup>112</sup>

## *Procesgang en formele aspecten Nationaal Dopingreglement ISR*

Het proces door een dopingzaak (lees: mogelijke overtreding van een dopingreglement) bij het ISR kenmerkt zich doordat ook de Dopingautoriteit een formele positie heeft in het proces. Ter zake de procesgang kunnen op basis van het reglement – grofweg – de volgende fases worden onderscheiden een dopingzaak: onderzoek door de Dopingautoriteit; aanhangig maken van een dopingzaak door de aanklager en/of de Dopingautoriteit; procedure bij de tuchtcommissie; hoger beroep bij de beroepscommissie en beroep bij het CAS.

## Onderzoek

Het onderzoek naar een dopingzaak wordt in beginsel door de Dopingautoriteit verricht. De dopingautoriteit voert bovendien ook de dopingcontroles in Nederland uit en kan op die wijze derhalve vaststellen wanneer er sprake is van een dopingzaak. De Dopingautoriteit doet haar onderzoek ook in lijn met de door WADA opgestelde voorschriften waaronder de International Standard for Results Management (ISRM) en stelt de atleet of persoon die mogelijk een overtreding heeft begaan (betrokkene) in lijn met de geldende voorschriften op de hoogte van een dopingzaak.<sup>113</sup>

Wanneer de betrokkene, nadat hij door de Dopingautoriteit is geïnformeerd over een dopingzaak, de dopingovertreding bekend en akkoord gaat met de consequenties die in de ogen van de Dopingautoriteit en WADA (elk naar hun eigen inzicht) passend zijn, kan de betrokkene van de Dopingautoriteit een schikking met een reductie van de periode van uitsluiting aangeboden krijgen.<sup>114</sup> Het aanvaarden van een schikkingsvoorstel houdt in dat de betrokkene (a) het begaan van de betreffende dopingovertreding(en) bekend en aanvaardt, (b) het schikkingsvoorstel aanvaardt, waaronder in ieder geval de consequenties, alsmede de ingangsdatum van de periode van uitsluiting, en (c) alle consequenties van de uitsluiting aanvaardt zoals deze zijn benoemd in het reglement en de Code.

## Aanklager en Dopingautoriteit bevoegd tot aanhangig maken van een dopingzaak

De Dopingautoriteit delegeert in het reglement de taak en bevoegdheid tot uitvoeren van de tuchtrechtelijke behandeling (inclusief het opleggen van sancties), zoals beschreven in het reglement, aan de sportorganisatie en namens deze aan de aanklager en het bevoegde tuchtcollege van het ISR.<sup>115</sup>

Indien de Dopingautoriteit van mening is dat sprake is van een dopingzaak, meldt de Dopingautoriteit dit in beginsel schriftelijk en met redenen omkleed bij de sportorganisatie en de aanklager. De aanklager van het ISR namens de sportorganisatie en/of de Dopingautoriteit zijn bevoegd dopingzaken aanhangig te maken bij het bevoegde tuchtcollege van het ISR. De Dopingautoriteit zal in beginsel slechts van deze bevoegdheid gebruikmaken indien en voor zover de aanklager bij het aanhangig maken van de zaak in gebreke blijft.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Art. 55 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>113</sup> [https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/international\\_standard\\_isrm\\_-\\_final\\_english\\_-\\_post\\_exco\\_20\\_may\\_2021.pdf](https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/international_standard_isrm_-_final_english_-_post_exco_20_may_2021.pdf) (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

<sup>114</sup> Art. 27 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>115</sup> Art. 28.5 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>116</sup> Art. 29.1 en 29.3 Nationaal Dopingreglement ISR.

Voor zover het vermeende overtredingen van art. 3 van het Nationaal Dopingreglement ISR (aanwezigheid) betreft, dient de sportorganisatie de dopingzaak aanhangig te maken binnen zes weken nadat de Dopingautoriteit de sportorganisatie schriftelijk van de definitieve positieve uitslag op de hoogte heeft gesteld. Indien deze termijn wordt overschreden, kan de Dopingautoriteit de zaak aanhangig maken (lees: aangifte doen). In een dergelijk geval geldt voor het door de Dopingautoriteit doen van aangifte een termijn van zes weken, te rekenen vanaf de dag waarop de Dopingautoriteit kennis heeft genomen van het inzake het doen van aangifte in gebreke blijven van de sportorganisatie. Tenzij de in art. 55 bedoelde verjaringstermijn is overschreden, leidt het niet tijdig aanhangig maken van een dopingzaak uitdrukkelijk niet tot niet-ontvankelijkheid van de aangifte.<sup>117</sup>

Voorts kunnen andere (buitenlandse) dopingorganisatie dan de Dopingautoriteit dopingzaken melden bij de Dopingautoriteit. De Dopingautoriteit kan er vervolgens voor kiezen om de sportorganisatie te informeren. Zowel de Dopingautoriteit als de sportorganisatie kunnen dergelijke dopingzaken aanhangig maken.<sup>118</sup>

### Procedure bij de tuchtcommissie

De tuchtcommissie van het ISR behandelt de aanhangig gemaakte dopingzaken. De betrokkene wordt in de gelegenheid gesteld een verweerschrift in te dienen. De Dopingautoriteit heeft eveneens een aantal rechten. Zij is bij de tuchtrechtelijke behandeling van alle dopingzaken, ook in beroep, bevoegd aan de mondelinge behandeling, alsmede elke andere in het kader van de behandeling van een dopingzaak belegde zitting, door het bevoegde tuchtcollege deel te nemen en aldaar het woord te voeren. Voor de Dopingautoriteit gelden tijdens de behandeling dezelfde rechten en verplichtingen als voor de betrokkene. De Dopingautoriteit en de aanklager zijn bevoegd in een dopingzaak 31 dagen na ontvangst van het verweerschrift en het verzoek daarop te reageren, een schriftelijke conclusie te nemen waarin zij hun standpunt schriftelijk kenbaar maken aan het bevoegde tuchtcollege.<sup>119</sup>

### Hoger beroep en beroep bij het CAS

Tegen een aantal in het reglement genoemde besluiten van de tuchtcommissie staat hoger beroep open. In de meeste gevallen is hoger beroep mogelijk bij de commissie van beroep, maar in een aantal gevallen is dit ook mogelijk bij de Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement.<sup>120</sup> In zaken die verband houden met deelname aan een internationaal evenement of met zaken waarbij internationale atleten betrokken zijn, kan uitsluitend beroep bij het CAS worden ingesteld.<sup>121</sup> Na een procedure bij het de commissie van beroep staat veelal nog beroep bij het CAS open. Beroep bij het CAS kan overigens ook worden ingesteld door een aantal andere partijen dan aanklager, dopingautoriteit en betrokkene, namelijk ook door onder andere de internationale federatie en WADA.<sup>122</sup> Op een beroep bij het CAS zijn de regels en voorwaarden van het CAS aanvullend op het reglement van toepassing. Het reglement kent ook een bepaling tot herziening.<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> Art. 29.4 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>118</sup> Art. 29.5 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>119</sup> Art. 31 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>120</sup> Zie art. 59 en 60 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>121</sup> Art. 60.1 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>122</sup> Art. 60 Nationaal Dopingreglement ISR.

<sup>123</sup> Art.54 Nationaal Dopingreglement ISR.

## Tuchtrecht KNVB amateurvoetbal en KNHB

Hoewel er veel sportbonden en -organisaties zich hebben aangesloten bij het ISR voor de diverse onderdelen zijn er ook sportbonden die onderdelen laten behandelen door interne tuchtorganen. Veelal betreft dit het algemene tuchtrecht. Dit is begrijpelijk omdat het algemene tuchtrecht van een sport vaak voor een groot deel bestaat uit de sanctionering van sportspecifieke regels zoals de spelregels van de betreffende sport. Voorbeelden van bonden die eigen tuchtreglementen hanteren en eigen tuchtorganen hebben die jaarlijks vele zaken behandelen zijn de KNHB en KNVB.

KNHB heeft een eigen Tuchtreglement en Reglement Ongewenst. De tuchtcommissie en commissie van beroep van de KNHB zijn bevoegd om overtredingen van deze reglementen te behandelen en mogelijk bestraffen.<sup>124</sup> De KNVB kent onder meer een Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal. Op grond van dat reglement worden overtredingen behandeld door de – landelijke of regionale – tuchtcommissie en commissie van beroep amateurvoetbal van de KNVB.<sup>125</sup> Wij begrijpen dat zowel de KNHB als de KNVB (amateurvoetbal) honderden algemeen tuchtrecht zaken per jaar verwerken en afhandelen (en daarmee aanzienlijk meer dan het ISR). Mede om die reden, wordt hierna kort op enkele selectieve punten een vergelijking gemaakt tussen de ISR-reglementen en voornoemde reglementen van amateurvoetbal KNVB en de KNHB.

### Tuchtrechtelijke procedure en rol van aanklager

*Amateurvoetbal KNVB.* De procedure bij de tuchtcommissie amateurvoetbal KNVB op grond van het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal<sup>126</sup> kent een aanzienlijk aantal gelijkenissen met de procedure bij het ISR op grond van het Algemeen Tuchtreglement van het ISR. Om enkele voorbeelden te noemen: ook amateurvoetbal KNVB kent de rol van aanklager; overtredingen dienen te worden gemeld bij de aanklager; de aanklager kan een (voor)onderzoek gelasten<sup>127</sup>; de aanklager kan bepalen of een zaak wordt geseponneerd, een schikking wordt aangeboden dan wel tot vervolging wordt overgegaan (hoewel striktere regels gelden over wanneer een aanklager al dan niet dient te vervolgen)<sup>128</sup>; tuchtrechtspraak vindt plaats door een tuchtcommissie en commissie van beroep; beklaagde kan schriftelijk (en mondeling ter zitting) verweer voeren<sup>129</sup>; er kan een mondelinge behandeling plaatsvinden (er zijn ook gevallen waarin dit niet verplicht is)<sup>130</sup>; en er bestaat een herzieningsmogelijkheid.

*KNHB.* Een belangrijk verschil met het Algemeen Tuchtreglement en Reglement Seksuele Intimidatie van het ISR is dat de KNHB niet de rol van aanklager kent. Het bondsbestuur vervult als het ware de rol van aanklager. Meldingen dienen bij het bondsbestuur te worden gemaakt en het bondsbestuur kan tuchtzaken aanhangig maken en beroep instellen tegen een uitspraak van de tuchtcommissie. Het bondsbestuur is als het ware de partij die tegenover de beklaagde staat. Een ander verschil is dat het bondsbestuur KNHB reglementair niet de mogelijkheid kent om een schikking aan te bieden

---

<sup>124</sup> Voor matchfixing en doping is de KNHB aangesloten bij het ISR.

<sup>125</sup> Voor seksuele intimidatie en doping is de KNVB aangesloten bij het ISR. Amateurvoetbal en betaald voetbal is daarnaast gescheiden wat betreft het bij de KNVB intern geregelde tuchtrecht. Betaald voetbal heeft een eigen Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal met eigen tuchtrechtelijke organen. Het amateurvoetbal kent zoals gezegd het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal met eveneens eigen tuchtrechtelijke organen.

<sup>126</sup> De versie die is vastgesteld in de vergadering van de ledenraad amateurvoetbal van 26 november 2016 en laatstelijk gewijzigd in de vergadering van de ledenraad amateurvoetbal van 18 juni 2022.

<sup>127</sup> Art. 17 lid 7 sub a Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

<sup>128</sup> Art. 17 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

<sup>129</sup> Art. 52 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

<sup>130</sup> Art. 65 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

aan een beklaagde terwijl de aanklager bij het ISR dit wel kan. De procedure kent verder op grote lijnen een aantal vergelijkbare stappen als de procedure bij het ISR op grond van het Algemeen Tuchtreglement van het ISR: het bondsbestuur kan besluiten tot een (voor)onderzoek naar feiten en omstandigheden; het bondsbestuur kan besluiten om een zaak aan de tuchtcommissie voor te leggen (in sommige gevallen is dit verplicht voor het bondsbestuur, bijvoorbeeld bij een rode kaart); tuchtrechtspraak vindt plaats door een tuchtcommissie en commissie van beroep; beklaagde kan schriftelijk verweer voeren; en er kan een mondelinge behandeling plaatsvinden (er is ook een aantal procedures die in beginsel schriftelijk verlopen)<sup>131</sup>. Er is geen herzieningsmogelijkheid op grond van het Tuchtreglement KNHB.

## Welke handelingen zijn strafbaar

*Amateurvoetbal KNVB.* Strafbaar onder het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal zijn de volgende overtredingen: elk handelen of nalaten dat (a) de belangen van de KNVB en/of van haar organen en/of van de voetbalsport in het algemeen schaadt en (b) dat in strijd is met: (i) de statuten of de reglementen, (ii) een besluit van een van de organen van de KNVB of (iii) de spelregels.<sup>132</sup> Zowel een natuurlijk persoon als een vereniging kunnen worden bestraft voor overtredingen onder het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal.<sup>133</sup> Ter zake dezelfde overtreding kunnen zowel de vereniging als leden van de vereniging als beklaagde worden aangemerkt.<sup>134</sup>

*KNHB.* Strafbaar zijn een rode kaart of wangedrag tijdens of na een wedstrijd. Daarnaast is strafbaar elk handelen of nalaten in strijd met een besluit van een orgaan of commissie van KNHB, in strijd met de statuten, reglementen of gedragsregels of waardoor de belangen of het aanzien van de KNHB of de hockeysport in het algemeen wordt geschaad. Strafbaar is ook overtreding van het Reglement Ongewenst Gedrag. Dit reglement bevat hoofdzakelijk materiële regels over het verbod van seksuele intimidatie en gedragsregels voor begeleiders ten aanzien van seksuele intimidatie alsmede formele regels hieromtrent.

## Wie kan een overtreding melden

*Amateurvoetbal KNVB.* Meldingen kunnen – evenals bij overtreding van het Algemeen Tuchtreglement van het ISR – worden gedaan bij de aanklager door eenieder. De aanklager kan overgaan tot behandeling van een zaak na onder andere een melding van lid, orgaan, commissie of niet-lid van de KNVB, vanwege een aantekening op het wedstrijdformulier door de scheidsrechter alsmede door een eigen waarneming (ook wanneer de scheidsrechter een vermeende overtreding niet heeft waargenomen).<sup>135</sup>

### *KNHB*

*Tuchtreglement.* Hoewel het bondsbestuur de partij is die een tuchtzaak aanhangig dient te maken bij de tuchtcommissie is niet benoemd in het Tuchtreglement KNHB wie een mogelijke overtreding bij het bondsbestuur kan melden.

*Reglement Ongewenst Gedrag.* Het Reglement Ongewenst Gedrag kent een meldplicht bij de vertrouwenscontactpersoon van de KNHB. Iedere begeleider en iedere bestuurder van de KNHB of een lid-rechtspersoon van de KNHB die kennis krijgt van (een vermoeden van) een overtreding van het reglement is in beginsel verplicht dat te melden bij de vertrouwenscontactpersoon van de KNHB.

---

<sup>131</sup> Art. 65 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

<sup>132</sup> Art. 6.6 Tuchtreglement KNHB.

<sup>133</sup> Art. 24, 28 en 29 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

<sup>134</sup> Art. 24 lid 4 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

<sup>135</sup> Art. 45 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

Het ISR kent deze meldplicht ter zake seksuele intimidatie ook, maar daar dient te worden gemeld aan de aanklager van het ISR. Verder bepaalt het Reglement Ongewenst Gedrag dat op ieder lid dat een redelijk vermoeden heeft dat er sprake is van een overtreding een verantwoordelijkheid rust hiervan melding te doen bij het bestuur van de vereniging waarvan hij lid is, tenzij dit in de gegeven omstandigheden niet van het desbetreffende lid verwacht mag worden.<sup>136</sup> Eenieder lijkt een melding te kunnen maken bij het bondsbestuur omtrent vermeende overtredingen van het Reglement Ongewenst Gedrag. Het Reglement Ongewenst Gedrag bepaalt immers dat het bondsbestuur naar aanleiding van een schriftelijke, elektronische of mondelinge (anonieme) melding onderzoek kan (doen) instellen.<sup>137</sup>

## Bewijsmaatstaf

*Amateurvoetbal KNVB.* Het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal bepaalt dat het tuchtrechtelijke orgaan niet tot een bewezenverklaring komt, indien zij ondanks voldoende bewijsmiddelen, niet de overtuiging heeft dat betrokkene de overtreding of het administratieve verzuim gepleegd heeft. Hier wordt dus gekozen voor 'de overtuiging hebben dat' en niet voor 'voldoende aannemelijkheid' van de overtreding.

*KNHB.* Het Tuchtreglement KNHB bepaalt dat het bewijs van een overtreding is geleverd indien het tuchtorgaan op grond van feiten en omstandigheden de overtuiging heeft dat de betrokkene de overtreding heeft begaan.<sup>138</sup> Voor overtredingen van het Reglement Ongewenst Gedrag lijkt een minder strenge maatstaf te gelden; dit reglement bepaalt dat het bewijs van een overtreding is geleverd wanneer het tuchtorgaan op grond van de vastgestelde feiten en omstandigheden van mening is dat de feiten die ten grondslag liggen aan de overtreding van dit reglement, ertoe leiden dat voldoende aannemelijk is dat de aangeklaagde de overtreding heeft begaan.<sup>139</sup>

## Termijnen

*Amateurvoetbal KNVB.* Het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal kent voor een aantal proceshandelingen termijnen. Dit betreft (relatief) korte termijnen waarmee de KNVB lijkt te willen waarborgen dat de procedures in een (relatief) korttijdbestek plaatsvinden. Het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal bepaalt onder meer dat, nadat de beklaagde in kennis is gesteld van een ten laste gelegde overtreding, hij drie werkdagen heeft (er kan eenmaal vijf werkdagen uitstel worden gevraagd) om een verweerschrift aan de aanklager te sturen. Daarnaast dient de beklaagde of aanklager na een uitspraak van de tuchtcommissie binnen vier werkdagen na de verzending van de uitspraak van de tuchtcommissie schriftelijk en met redenen omkleed beroep in te stellen. Er is geen termijn opgenomen voor de aanklager om een zaak aanhangig te maken. In het geval van (eenvoudige) algemene tuchtrechtelijke overtredingen (bijvoorbeeld een overtreding van de spelregels, zoals slaan of een elleboogstoot) – waar het hier voornamelijk om lijkt te gaan – zijn dergelijk korte procedures en termijnen begrijpelijk. Bij de wat complexere algemene tuchtrechtelijke overtredingen zal een zorgvuldige afhandeling van de tuchtprocedure in beginsel al snel langere tijd in beslag (dienen te) nemen.

---

<sup>136</sup> Art. 1.2 Reglement Ongewenst Gedrag KNHB.

<sup>137</sup> Art. 8 Reglement Ongewenst Gedrag KNHB.

<sup>138</sup> Art. 3.2 Tuchtreglement KNHB.

<sup>139</sup> Art. 4 lid 5 Reglement Ongewenst Gedrag KNHB.

## *KNHB*

*Tuchtreglement.* Het Tuchtreglement KNHB kent voor een aantal proceshandelingen termijnen. Dit betreffen (relatief) korte termijnen waarmee de KNHB lijkt te willen waarborgen dat de procedures in een (relatief) korttijdbestek plaatsvinden. Het reglement bepaalt onder meer dat, nadat de beklaagde in kennis is gesteld van een ten laste gelegde overtreding, hij vijf werkdagen heeft (er kan eenmaal tien werkdagen uitstel worden gevraagd) om een verweerschrift in te dienen.<sup>140</sup> Binnen vijf dan wel tien werkdagen na dagtekening van de uitspraak van de tuchtcommissie dient beroep te worden ingesteld bij de commissie van beroep onder vermelding van de bezwaren tegen de uitspraak van de tuchtcommissie.<sup>141</sup>

*Reglement Ongewenst Gedrag.* Het Reglement Ongewenst Gedrag kent eveneens enkele termijnen. Dit betreft langere termijnen. Het bondsbestuur kan een onderzoekscommissie onderzoek laten doen naar een melding van een vermeende overtreding van het reglement en bepaald is dat de onderzoekscommissie binnen drie maanden een rapport opstelt. Indien de onderzoekscommissie niet in staat is binnen deze termijn een rapport op te stellen, doet zij daarvan gemotiveerd mededeling aan het bondsbestuur en aan partijen, onder vermelding van de termijn waarbinnen zij haar rapport zal uitbrengen.<sup>142</sup> Daarnaast is ten aanzien van vermeende overtredingen van het Reglement Ongewenst Gedrag bepaald dat de tuchtcommissie en de commissie van beroep ernaar streven de behandeling van een zaak in eerste aanleg en in beroep binnen zes maanden te doen plaatsvinden (deze bepaling is ook opgenomen in de ISR-reglementen ter zake algemeen tuchtrecht en seksuele intimidatie).<sup>143</sup>

## Samenwerking politie en Openbaar Ministerie

*Amateurvoetbal KNVB.* Het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal kent geen specifieke bepalingen over samenwerking met het Openbaar Ministerie en/of politie dan wel het uitwisselen van informatie met deze partijen.

*KNHB.* Het Tuchtreglement en Reglement Ongewenst Gedrag van de KNHB kennen geen specifieke bepalingen over samenwerking met het Openbaar Ministerie en/of politie dan wel het uitwisselen van informatie met deze partijen.

## Overig

*Amateurvoetbal KNVB.* Verder valt op dat het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal, in vergelijking met het Algemeen Tuchtreglement van het ISR (alsmede in vergelijking met het Tuchtreglement KNHB dat nog iets beknopter dan het ISR-reglement lijkt), omvangrijker is. Dit komt omdat een aantal aspecten, die ook terugkomen in het Algemeen Tuchtreglement van het ISR, gedetailleerd zijn geregeld in het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal (bijvoorbeeld hoe de mondelinge behandeling dient te verlopen, het oproepen van getuigen, de op te leggen straffen) en enkele aspecten die het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal kent in zijn geheel niet zijn opgenomen in het Algemeen Tuchtreglement ISR (bijvoorbeeld het accommodatieverbod<sup>144</sup> en strafbaarheid van verenigingen). Een regel in het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal die overigens haaks staat op de bepalingen in het Algemeen Tuchtreglement ISR is de bepaling dat

---

<sup>140</sup> Art. 6.4.2 Tuchtreglement KNHB.

<sup>141</sup> Art. 7.2 Tuchtreglement KNHB.

<sup>142</sup> Art. 8.3 Reglement Ongewenst Gedrag KNHB.

<sup>143</sup> Art. 8.4 lid 5 Reglement Ongewenst Gedrag KNHB.

<sup>144</sup> Art. 34 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

overtredingen alleen kunnen worden bestraft als deze ten tijde van het begaan van de overtreding strafbaar waren onder het geldende reglement alsmede dat de voor de beklaagde meest gunstige bepalingen worden toegepast als de bepalingen zijn gewijzigd na het tijdstip waarop de overtreding is begaan.<sup>145</sup>

*KNHB.* Het Reglement Ongewenst Gedrag bepaalt dat het reglement wordt toegepast dat geldt op de datum van de melding of klacht, wordt gehanteerd. Op feiten die zijn gepleegd voor de inwerkingtreding van het reglement, geldt dat het reglement ook gelding heeft voor deze oudere feiten.<sup>146</sup> Dit is een vergelijkbare bepaling als opgenomen in de ISR-reglementen<sup>147</sup> en deze staat haaks op de regel die hieromtrent is opgenomen in het Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal (zie hiervoor).

---

<sup>145</sup> Art. 26 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal KNVB.

<sup>146</sup> Art. 1.1 lid 1 en 4 Reglement Ongewenst Gedrag KNHB.

<sup>147</sup> Art. 2 lid 1 Algemeen Tuchtreglement; art. 2 lid 1 Tuchtreglement Seksuele Intimidatie; art. 1 lid 1 Tuchtreglement Matchfixing.

## Bijlage 6: Vergelijkende juridische analyse

In de vergelijkende juridische analyse onderzoeken we hoe in andere systemen en jurisdicties de handhaving op verschillende thema's en het tuchtrecht is vormgegeven. Hierbij hebben wij in overleg met de begeleidingscommissie twee jurisdicties (Finland en Vlaanderen) en twee alternatieve tuchtrechtsystemen (advocatentuchtrecht en jeugdzorgtuchtrecht) op de belangrijkste elementen met de Nederlandse sportsector vergeleken.

### Finland

#### **Belangrijkste karakteristieken van de inrichting van het Finse tuchtrecht**

Het tuchtrecht in de sport is ten dele belegd bij sportbonden, maar voornamelijk in een centraal tuchtrechtelijk instituut. Het Finse *Suomen urheilun eettinen keskus* (Finnish Center for Integrity in Sports, verder FINCIS) heeft ten doel een ethische en duurzame sportcultuur na te streven in samenwerking met andere organisaties. FINCIS is een vereniging naar Fins recht waarbij de overheid één van de leden van de vereniging is naast de Finse organisatie voor sportgeneeskunde, het Fins Olympisch en het Paralympisch Comité.<sup>1</sup> De organisatie wordt door het Finse ministerie van Onderwijs gefinancierd. De normen die FINCIS handhaaft, hebben gelding over alle sporters in de Finse georganiseerde sport. Naast anti-dopingactiviteiten en matchfixing heeft FINCIS ook een rol in het beschermen van de toeschouwer, alhoewel hier het primaat ligt bij de lokale overheden.

Naast de onderzoeks- en handhavingsfunctie voor dopinggerelateerde zaken is deze taak ook toegewezen voor 'ernstig ongepast gedrag'. Voor matchfixing heeft FINCIS een rol als nationaal contactpunt voor matchfixingzaken, maar geeft het ook voorlichting aan verenigingen ter preventie van matchfixing. Aanvullend doet FINCIS onderzoek naar ethische fenomenen die de sportcultuur beïnvloeden aan de hand van wetenschappelijk onderzoek. Zo heeft FINCIS ook aandacht voor het effect van pesten op sporters.<sup>2</sup>

#### **Vergelijking met het Nederlandse systeem**

Net als in Nederland kent Finland een tuchtrechtelijk systeem voor de sport. Daarbij speelt eveneens een centrale instelling een belangrijke rol in het onderzoeken van overtredingen van tuchtrechtelijke bepalingen. De uiteindelijke beoordeling gedaan door een tuchtcommissie die wordt verkozen door de algemene vergadering van het Finse Olympische Comité. Bij de instelling van FINCIS is ervoor gekozen dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie voor ethische normen bij sportorganisaties ligt. Afwijkend is de rol van de Finse overheid ten aanzien van FINCIS. De Finse overheid is financier en lid van FINCIS en heeft op die manier invloed op het tuchtrechtelijk stelsel in de Finse sportomgeving. Door lidmaatschap heeft de Finse overheid invloed op FINCIS die in de praktijk als sterk wordt ervaren.

Daarnaast is er ook een rol voor sportbonden ten aanzien van bepaalde meldingen op het gebied van ongepast gedrag, maar mag de melder bij beide instanties melding doen. Voor ernstig ongepast gedrag kan een melder zich tot FINCIS of een sportbond wenden, maar wordt in onderlinge afstemming bepaald door welk van deze partijen de melding wordt onderzocht en opgevolgd. Het Finse Olympisch Comité heeft in mei 2021 een reglement vastgesteld met normen die ernstig ongepast gedrag beschrijven. Dit reglement is tot stand gekomen na enkele incidenten met ongepast gedrag in de Finse schaatswereld. Na de introductie van het reglement is er nog geen ervaring

opgedaan met zaken, hoewel op sportbondniveau in het verleden al enkele zaken zijn behandeld op het gebied van grensoverschrijdend gedrag.

Een belangrijk onderscheid met het Nederlandse systeem is dat FINCIS een zaak niet-ontvankelijk mag verklaren als de gedraging waarover de klacht gaat, meer dan vijf jaar geleden heeft plaatsgevonden.

## **Belangrijkste ervaringen uit Fins systeem**

Onderscheidenlijk voor het Finse systeem in verhouding tot het Nederlandse is dat voor het aanbrengen van het onderzoek bij een tuchtcommissie vereist is dat een slachtoffer instemt met het opnemen van diens identiteitsgegevens in het dossier. Hoewel eenieder een melding bij FINCIS kan doen van een overtreding van de normen omtrent ernstig ongepast gedrag, heeft het slachtoffer in dat geval regie over het aanbrengen van de zaak. Verder zijn in FINCIS de tuchtrechtelijke onderzoeks- en handavingsaspecten ten aanzien van doping, matchfixing én ernstig ongewenst gedrag ondergebracht, waarmee binnen één instituut kennis wordt opgebouwd en aandacht wordt gegeven aan deze problematiek, terwijl de rol van de bonden ten aanzien van ernstig ongewenst gedrag niet is weggenomen.

De discussie over criminele inmenging in de sport wordt in Finland anders gevoerd. Daarbij wordt door bepaalde partijen gewezen op problemen rondom corruptie in de sport en andere leggen meer de nadruk op goed bestuur binnen de sport. Deze discussie is echter nog een vroege fase en relateert overwegend aan invloeden die ook verband houden met matchfixing. Daarin lijkt het probleem op dit moment anders te worden ervaren dan de vormen van criminele inmenging waar in het Nederlandse systeem de nadruk op ligt.

Hoewel de tuchtrechtpraktijk belangrijke principes en procedures uit het strafrecht deelt, leeft hier eveneens het beeld dat de bewijslat niet op hetzelfde niveau als het strafrecht ligt. In tuchtrechtzaken met een strafrechtelijk element wordt het onderzoek van FINCIS afgestemd met opsporingsinstanties, maar wordt in beginsel geen informatie uit opsporingsonderzoeken verkregen. Net als in Nederland is matchfixing niet afzonderlijk strafbaar gesteld. Er is echter een discussie gaande of matchfixing niet afzonderlijk strafbaar moet worden gesteld en hier ook specialistische opsporingscapaciteit voor beschikbaar moet komen.

## **Vlaanderen**

### **Belangrijkste karakteristieken van de inrichting van het Vlaams tuchtrecht**

In België is op 8 juni 2020 het Vlaams Sporttribunaal (verder: VST) opgericht als opvolger van het Vlaams Dopingtribunaal. Sinds 1 januari 2021 is het VST ook operationeel voor tuchtprocedures inzake grensoverschrijdend gedrag in de sport.<sup>3</sup> Het Vlaams Sporttribunaal is een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht dat ten doel heeft het ondersteunen van haar leden bij disciplinaire procedures betreffende dopingpraktijken, grensoverschrijdend gedrag en andere tuchtzaken gepleegd in de context van de sportorganisatie.<sup>4</sup> Sportorganisaties kunnen van het VST lid worden en zich aansluiten voor het Reglement Doping en/of Grensoverschrijdend gedrag. Op dit moment heeft het VST 63 leden.<sup>5</sup>

Het VST heeft een onderzoeksinstantie voor zaken op het gebied van grensoverschrijdend gedrag, tuchtkamer en tuchtkamer voor hoger beroep.<sup>6</sup> Deze organen zijn in reglementen verder uitgewerkt, waarbij ook de voorwaarden voor de benoeming van functionarissen zijn geformuleerd. Gedurende een procedure kan het VST een ordemaatregel van tijdelijke aard opleggen ten aanzien van een persoon waartegen een onderzoek loopt om de rust te herstellen en de veiligheid te waarborgen.<sup>7</sup>

Dopingzaken worden in België gedeeltelijk door publiekrechtelijke instanties onderzocht en gedeeltelijk door de VST voor anders georganiseerde sporten. Daarbij is het historische uitgangspunt dat de bestrijding van dopinggebruik een publieke aangelegenheid is, in tegenstelling tot Nederland. Dopinggebruik en het invoeren van doping is in België strafbaar gesteld. Het parket doet hierbij onderzoek naar dergelijke strafbare gedragingen. Daarnaast doet de NADO in Vlaanderen onderzoek op grond van de WADA-richtlijnen bij de georganiseerde sport en de fitnessbranche onderzoek naar dopinggebruik.

## **Vergelijking met het Nederlandse systeem**

In tegenstelling tot het Nederlandse systeem stelt het VST geen normen vast voor alle onder de aangesloten sportbonden vallende organisaties. Daarentegen geldt dat de sportfederaties die lid zijn van het VST een eigen reglement hebben voor doping of grensoverschrijdend gedrag, waarbij de behandeling van klachten door het VST geschiedt. Daarbij heeft het VST wel een eigen procedureel reglement.<sup>8</sup>

Anders dan in Nederland is de behandeling van zaken op het gebied van doping publiekrechtelijk geregeld. Hierbij is het VST bevoegd voor de disciplinaire afhandeling van dopinginbreuken gepleegd door elitesporters en begeleiders, het parket voor de handhaving van de strafrechtelijke dopingbepalingen en de NADO voor de handhaving van dopingregels ten aanzien van de anders georganiseerde en breedtesport.<sup>9</sup>

Ook in België wordt geen termijn gesteld aan het indienen van een tuchtklacht op het gebied van grensoverschrijdend gedrag.<sup>10</sup>

Anders dan in Nederland, zijn in het Procedurereglement Vlaams Sporttribunaal Grensoverschrijdend gedrag aan het (vermeende) slachtoffer rechten toegekend ten aanzien van het afleggen van een getuigenis en het verschijnen bij de behandeling van de zaak. Het (vermeende) slachtoffer hoeft daarbij geen partij te zijn, maar de sportfederatie is dat in elk geval. Als deze echter geen partij is, kan deze ook geen beroep tegen de uitspraak aantekenen of het dossier inzien.<sup>11</sup>

## **Belangrijkste ervaringen uit Vlaams systeem**

In 2021 zijn dertien zaken op het gebied van grensoverschrijdend gedrag behandeld die voor het grootste deel klachten op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag of geweld betroffen. Hoewel eenieder een tuchtklacht kan indienen, werden deze klachten niet door de slachtoffers zelf ingediend, maar door de aangesloten sportfederaties.<sup>12</sup>

Op het gebied van doping is een ontwikkeling van rollen van private partijen zichtbaar. Toch kiest men ervoor om ook een belangrijke publieke rol te behouden in de bestrijding van doping, zodat ook de leemten gevuld worden ten aanzien van de ongeorganiseerde sport en fitness. Daarmee blijft er aandacht voor de gezondheidsaspecten die samenhangen met dopinggebruik. Het convenant maakt mogelijk dat tussen de publiekrechtelijke dopingautoriteiten en de opsporingsinstanties informatie-uitwisseling mogelijk is.

## **Tuchtrecht advocatuur**

### **Belangrijkste karakteristieken van het advocatentuchtrecht**

In de Advocatenwet zijn bepalingen opgenomen rondom de tuchtrechtelijke procedure ten aanzien van klachten van advocaten. Advocaten zijn ingevolge artikel 46 van de Advocatenwet aan tuchtrechtspraak onderworpen, ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen

of behoren te behartigen, "ter zake van inbreuken op het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de verordeningen van de Nederlandse orde en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt".<sup>13</sup> Omdat deze norm open is geformuleerd, zijn gedragsregels als richtlijn voor gedrag van advocaten geformuleerd die mettertijd door maatschappelijke ontwikkelingen en jurisprudentie op het gebied van advocatentucht recht worden aangepast. In de tenuitvoerlegging van het advocatentucht recht heeft de overheid geen nadere rol, anders dan dat de Minister van Justitie de voorzitter en diens plaatsvervangers benoemt.<sup>14</sup>

Een klager kan zich wenden tot een deken in het arrondissement. De deken kan de klager daarbij helpen diens klacht op schrift te stellen. Bij een klacht stelt de deken een onderzoek in. De beklaagde krijgt daarop gelegenheid te reageren.<sup>15</sup> Vervolgens is re- en dupliek mogelijk. In de advocatenwet zijn geen nadere onderzoeksbevoegdheden geregeld voor de deken, maar deze kan wel informatie vergen van de beklaagde. Nadat de deken een onderzoek heeft afgerond, wordt een onderzoek dat niet in der minne is geschikt doorgestuurd naar de Raad van Discipline. In sommige arrondissementen maakt de deken hierbij gebruik van de mogelijkheid ook een aanbeveling te geven over de opvolging van de klacht. De Raad van Discipline neemt een beslissing op de klacht, waartegen nog een beroepsmogelijkheid openstaat bij het Hof van Discipline.<sup>16</sup>

### **Vergelijking met het tuchtrechtsysteem in de sport**

Naast dat het advocatentucht recht een publieke grondslag heeft in de Advocatenwet die in de sporttuchtrechtspraak ontbreekt, verschilt ook de aard van de regelgeving. Art. 46 formuleert een open norm naar wat de beroepsgroep op dat moment meent wat als normen heeft te gelden binnen hun professie. Daarbij is de vraag of een redelijke andere advocaat onder vergelijkbare omstandigheden dezelfde gedraging had verricht.

Niet alle klachten komen bij de deken terecht; het is ook mogelijk dat advocatenkantoren een eigen klachtenbehandelingsprocedure hebben. De deken zal in een vroege fase van een bij hem ingediende klacht de klager informeren over de doelstelling van het advocatentucht recht en onderzoek te doen naar de mogelijkheid van een minnelijke afdoening.

Anders dan in het sporttucht recht kunnen advocaten dilemma's ten aanzien van de gedragsregels voorleggen aan de deken die kan adviseren over de interpretatie van art. 46 Advocatenwet.

### **Belangrijkste ervaringen uit het advocatentucht recht**

Het advocatentucht recht heeft ten doel de zuiverheid van gedragingen van professionals in de advocatuur te beschermen. Die doelstelling strookt niet altijd met de doelstelling van de klager, die soms genoegdoening of nadeelcompensatie vergt. De sancties die binnen het advocatentucht recht kunnen worden opgelegd, kunnen niet aan deze doelstelling voldoen. Zo is de logische gang voor een klager voor een schadevergoeding ook ten aanzien van een advocaat het civiele recht. Daarnaast vinden sommige klagers dat de deken niet onpartijdig en onafhankelijk genoeg is, omdat deze ook een advocaat is.

Daarnaast verschilt de klachtenbehandeling tussen de deken in de verschillende arrondissementen, waarbij uniformiteit weliswaar via een dekenberaad wordt gestimuleerd, maar niet altijd in de praktijk zichtbaar wordt.

## Jeugdzorgtuchtrecht

### Belangrijkste karakteristieken van het jeugdzorgtuchtrecht

Sinds november 2014 voert de stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) het tuchtrecht in de jeugdzorg uit. Het tuchtrecht in de jeugdzorg is voortgekomen uit een ontwikkeling op de versterking van de professionalisering in de jeugdzorg naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten.<sup>17</sup> Daarop is een Actieplan Professionalisering opgestart dat resulteerde in het opstellen van een beroepscode waarbij het tuchtrecht als noodzakelijk en krachtig instrument werd gezien om goed en beroepsethisch handelen te stimuleren.<sup>18</sup> Voor jeugd- en gezinsprofessionals, pedagogen en psychologen zijn afzonderlijke beroepscodes opgesteld.

Clënten en anderen kunnen een tuchtklacht indienen bij de SKJ. In een voorportaal wordt een eerste beoordeling gedaan op grond van de eisen van het tuchtreglement en de beoogde behandeling ervan. De beklaagde kan daarop een verweerschrift indienen, waarna een hoorzitting bij het College van Toezicht volgt. Tegen een beslissing van dit college kan beroep worden aangetekend bij het College van Beroep van de SKJ.<sup>19</sup> Naast een tuchtklacht kunnen cliënten ook een strafrechtelijke procedure beginnen, een civielrechtelijke procedure aanvangen of een klacht indienen bij de instelling waar de beklaagde werkzaam is.<sup>20</sup> Daarnaast is ook een gang naar de Ombudsman mogelijk. Het tuchtrecht beoogt ten aanzien van het professioneel handelen de kwaliteit te waarborgen, een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit en een lerend effect voor de jeugdprofessionals in de sector te sorteren. Daarnaast heeft het als bijkomende functie dat het een luisterend oor biedt voor cliënten, strafprocessen kan voorkomen en fungeert als symbool van de professionalisering.<sup>21</sup>

### Vergelijking met het tuchtrechtsysteem in de sport

Net als in de sport is de tuchtprocedure van het SKJ niet wettelijk vastgelegd en civielrechtelijk van aard. In de jeugdhulp is er voor een bepaalde groep cliënten zo mogelijk nog meer afhankelijkheid van professionals in de jeugdzorg, dan in de sport. Er zijn maatregelen genomen om onder deze groep actiever meldingen op te halen van onaanvaardbaar gedrag. Deze meldingen hoeven echter niet alleen tuchtrechtelijk te worden behandeld. De stichting Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) ondersteunt cliënten bij het indienen en formuleren van een melding.

Het tuchtrecht in de jeugdzorg richt zich specifiek op de normstelling en -handhaving van professioneel handelen. Daarmee contrasteert het met het sporttuchtrecht, waarin ook veel sporters en betrokkenen zijn gebonden aan het sporttuchtrecht waarvoor een gelijke mate van Garantstelling<sup>22</sup> niet van toepassing is. Daarmee spelen in het sporttuchtrecht de omstandigheden van de persoon op een andere manier mee dan in het jeugdzorgtuchtrecht, waar professionals aan eensluidende gedragsnormen worden gehouden en met name de omstandigheden van het geval een rol spelen.

Anders dan in het sporttuchtrecht zijn er binnen het jeugdtuchtrecht geen mogelijkheden om voorlopige voorzieningen op te leggen totdat een tuchtrechtelijke beslissing is genomen. Indien er aanleiding is om voorlopige voorzieningen te treffen, leunt men hierbij op de mogelijkheden die de werkgever heeft in het arbeidsrecht.

### Belangrijkste ervaringen met het jeugdzorgtuchtrecht

Het tuchtrecht in de jeugdzorg heeft met name ten doel een professionele standaard te ontwikkelen en hoog te houden door het reflecteren op het handelen van professionals binnen de jeugdzorg. Daarmee dient het tuchtrecht geen specifiek doel ter genoegdoening of vergelding. De benadeelde die een tuchtrechtelijke procedure aanspant, krijgt ondersteuning in het formuleren van de klacht en ruimte zich uit te spreken gedurende de tuchtrechtelijke behandeling.

Een belangrijke ervaring is dat de tuchtrechtelijke procedure een zware wissel trekt op veel professionals in de jeugdzorg. Dat ligt aan de duur van het tuchtrechtelijk traject, de bijkomende onzekerheid en de mentale terughoudendheid die jeugdzorgprofessionals ervaren in de periode tot de tuchtrechtelijke beslissing. Daarnaast is ook zichtbaar dat sommige klagers geen tuchtklacht indienen om het doel van het tuchtrecht te bereiken, maar kennelijk om te pogen beslissingen terug te draaien, of in te zetten als vorm van klachtrecht. Daarbij zijn er ook cliënten die meerdere kanalen gebruiken voor het onder de aandacht brengen van een positie of veelvuldig van mogelijkheden gebruikmaken om ongerief bekend te maken.<sup>23</sup>

## Bijlage 7: Resultaten enquêtes verenigingen en ondernemende sportaanbieders

Hieronder geven we een overzicht van de resultaten van de enquêtes uitgezet onder verenigingen en ondernemende sportaanbieders. De vragenlijst bestond uit een kwantitatief en kwalitatief (open antwoorden) deel. In deze bijlage staan de uitkomsten/resultaten van het kwantitatief deel.

### 7.1 Respons vragenlijsten

In totaal hebben 60 ondernemers de vragenlijst ingevuld. Deze data zijn geanalyseerd. De deelnemende ondernemende aanbieders zijn niet representatief voor ondernemende sport in Nederland. Weging van de data biedt geen uitkomst om te komen tot een representatieve steekproef. De resultaten moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ze zijn niet meer dan een hele voorzichtige indicatie van de stand van zaken.

#### Responsgroep ondernemende aanbieders:

|                                                     | aantal % |     |
|-----------------------------------------------------|----------|-----|
| Golfbaan                                            | 21       | 35  |
| Dansschool                                          | 12       | 20  |
| Yogaschool/-centrum                                 | 10       | 17  |
| Klim- en bergsportcentrum                           | 7        | 12  |
| Anders, namelijk: urban sport, zwembampen, oldstars | 3        | 5   |
| Skatecentrum                                        | 2        | 3   |
| Ski indoorcentrum                                   | 2        | 3   |
| Fitnesscentrum                                      | 1        | 2   |
| Vechtsportcentrum                                   | 1        | 2   |
| (Commercieel) zwembad                               | 1        | 2   |
| Totaal                                              | 60       | 100 |

De analyse onder sportverenigingen is gebaseerd op 403 sportverenigingen die de vragenlijst invulden. Deze steekproef is gewogen naar grootte en type sport en vormt daarmee een enigszins representatieve steekproef van alle sportverenigingen in Nederland.

Overzicht respons verenigingen naar grootte en type sport:

|                                                                              | Aantal<br>verenigingen<br>n=403 |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Type sport:                                                                  |                                 |
| Zaalsport (o.a. judo, basketbal, gymnastiek)                                 | 85                              |
| Overig binnensport (o.a. zwemmen, bridge, darts)                             | 73                              |
| Veldsport ( o.a. voetbal, hockey, tennis)                                    | 156                             |
| Overig buitensport (o.a. paardensport, wielersport, atletiek, jeu de boules) | 88                              |
| Grootte:                                                                     |                                 |
| t/m 100 leden                                                                | 116                             |
| 101 t/m 250 leden                                                            | 95                              |
| Meer dan 250 leden                                                           | 192                             |

## Inhoudelijke uitkomsten

### Regelingen in de organisatie

Vier vijfde van de sportverenigingen beschikt over een of meer regelingen die te maken hebben met eerlijke en veilige sport. Ongeveer de helft van de verenigingen heeft gedragsregels in statuten of een huishoudelijk reglement (tabel 1) en/of een vertrouwenscontactpersoon. Bijna de helft van de verenigingen heeft beleid voor het aanvragen van een VOG. Het zijn met name de grotere verenigingen en de zaal- en veldsportverenigingen die werken met een vertrouwenscontactpersoon en/of VOG. De veldsportverenigingen hebben vaker dan de andere verenigingen gedragsregels beschreven buiten de statuten of huishoudelijk reglement.

Bij ondernemers uit de onderzoeksgroep lijken zaken wat minder vaak aanwezig in de organisaties. De zaken die bij de ondernemers het meest aanwezig zijn, zijn vergelijkbaar met de verenigingen; gedragsregels in statuten, gedragsregels buiten statuten, VOG-beleid en vertrouwenspersoon.

**Tabel 1. Welke van de volgende zaken heeft een sportvereniging: (% verenigingen, n=403, meer antwoorden mogelijk)**

|                                                                                                                 | % sportverenigingen<br>(n=403) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Gedragsregels beschreven in statuten of een huishoudelijk reglement                                             | 59                             |
| Een vertrouwenscontactpersoon                                                                                   | 48                             |
| Beleid om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te vragen voor medewerkers                                    | 44                             |
| Gedragsregels beschreven buiten statuten of huishoudelijk reglement (bijv. als folder, poster of op de website) | 35                             |
| Een klachtenregeling                                                                                            | 17                             |

|                                                                                                                                           | % sportverenigingen<br>(n=403) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Overig beleid voor nieuwe medewerkers die werken met kinderen (o.a. nagaan antecedenten en register tuchtuitspraken seksuele intimidatie) | 4                              |
| Een veiligheidskeurmerk met aandacht voor sociale veiligheid                                                                              | 2                              |
| Anders                                                                                                                                    | 2                              |
| Geen van deze                                                                                                                             | 21                             |

## Onwenselijk gedrag meemaken

Zes op de tien verenigingen (60%) geeft aan geen enkele van de genoemde zaken in tabel 2 de afgelopen 5 jaar te hebben meegemaakt. Agressie, discriminatie en intimidatie (niet seksueel) zijn bij ongeveer een op de zes verenigingen een enkele keer voorgekomen in de afgelopen 5 jaar. De responsgroep van de ondernemende sport laat eenzelfde beeld zien. Zij lijken iets vaker te maken te hebben met agressie en/of geweld (niet seksueel) en intimidatie (niet seksueel).

**Tabel 2. In hoeverre heeft uw vereniging in de afgelopen vijf jaar te maken gehad met verschillende vormen van onwenselijk gedrag? (% verenigingen, n=403)**

|                                                                                    | Nooit | Een enkele keer | Regelmatig | Weet ik niet |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------|------------|--------------|
| Agressie en/of geweld (niet seksueel)                                              | 77    | 18              |            | 4            |
| Discriminatie                                                                      | 79    | 13              |            | 8            |
| Intimidatie of bedreiging (niet seksueel)                                          | 81    | 15              |            | 4            |
| Seksuele intimidatie en/of misbruik                                                | 89    | 7               |            | 4            |
| Handel en/of gebruik verboden middelen (doping)                                    | 93    | 2               |            | 5            |
| Financieel wangedrag en/of criminele inmenging (o.a. fraude, corruptie, witwassen) | 95    | 1               |            | 3            |
| Manipulatie van wedstrijden (matchfixing, bijv. opzettelijk verlies van wedstrijd) | 95    | 1               |            | 4            |

## Contact met organisaties

Sportverenigingen hebben de afgelopen 5 jaar met name met de vertrouwenscontactpersoon, de buurtsportcoach/verenigingsondersteuner, sportbond en/of de gemeente contact gehad om verschillende vormen van onwenselijk gedrag in de vereniging te voorkomen en/of te melden/bestrafen (tabel 3).

**Tabel 3. Heeft uw vereniging in de afgelopen vijf jaar contact gehad met de volgende personen en/of organisaties om verschillende vormen van onwenselijk gedrag in uw vereniging te voorkomen en/of te melden/bestrafen? (% verenigingen, n=403, meer antwoorden mogelijk)**

|                           | Ja, om te voorkomen | Ja, om te melden/straffen | Nee | Weet ik niet |
|---------------------------|---------------------|---------------------------|-----|--------------|
| Vertrouwenscontactpersoon | 23                  | 10                        | 71  | 3            |
| Sportbond                 | 11                  | 5                         | 82  | 3            |

|                                             | Ja, om te<br>voorkomen | Ja, om te<br>melden/<br>straffen | Nee | Weet ik<br>niet |
|---------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|-----|-----------------|
| Buurtsportcoach/<br>verenigingsondersteuner | 10                     | 1                                | 86  | 3               |
| Gemeente                                    | 9                      | 3                                | 87  | 2               |
| Wijkagent                                   | 7                      | 4                                | 88  | 2               |
| Politie                                     | 5                      | 6                                | 89  | 2               |
| Centrum Veilige Sport Nederland             | 4                      | 1                                | 92  | 4               |
| Sportbedrijf/ sportserviceorganisatie       | 2                      |                                  | 94  | 4               |
| Advocaat                                    | 1                      | 1                                | 95  | 4               |
| Instituut Sportrechtspraak (ISR)            | 2                      | 1                                | 95  | 3               |
| Dopingautoriteit                            |                        |                                  | 96  | 3               |
| Slachtofferhulp                             |                        |                                  | 96  | 4               |
| Meld Misdaad Anoniem                        |                        |                                  | 96  | 4               |
| Antidiscriminatievoorziening                |                        |                                  | 96  | 4               |
| Openbaar Ministerie                         |                        |                                  | 96  | 4               |
| FIOD/Belastingdienst                        |                        |                                  | 96  | 3               |

De contacten met de organisaties hebben over het algemeen (zeer/enigszins) geholpen bij het beantwoorden van de hulpvraag van de sportverenigingen. Een enkele keer heeft het niet geholpen.

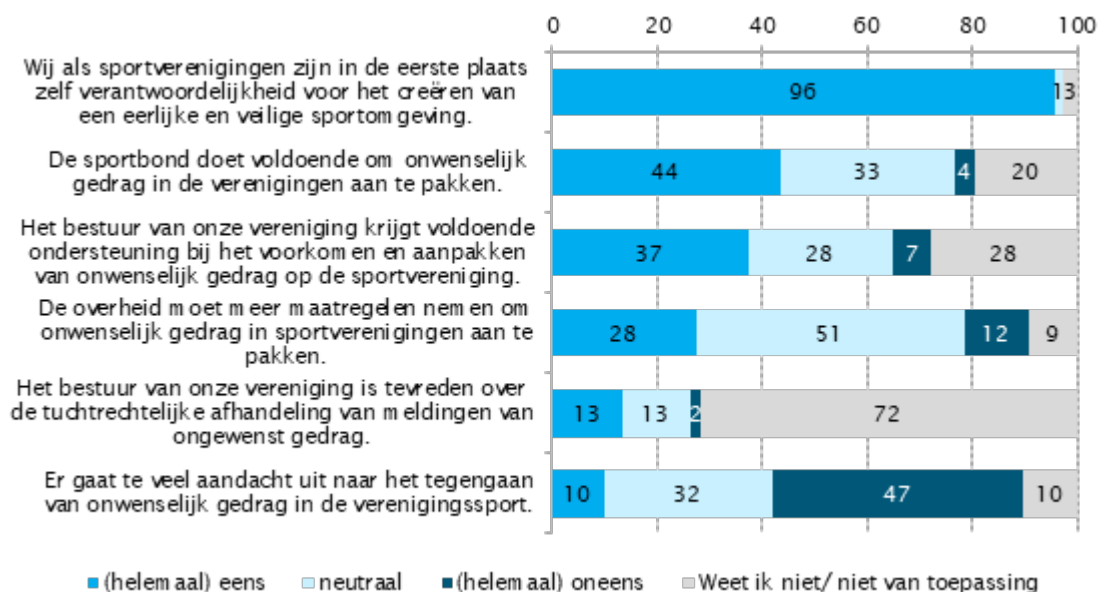
Om verschillende vormen van onwenselijk gedrag te voorkomen hebben de ondernemers uit de responsgroep de afgelopen 5 jaar met name contact gehad met de brancheorganisatie. In mindere mate met de gemeente, politie en de wijkagent. Een enkeling met centrum veilige sport. Het contact ging meestal over het inwinnen van advies/informatie (twee derde) en minder vaak (een derde) om voorlichtingsmateriaal en reglementen omtrent ongewenst gedrag. Het contact heeft veelal enigszins geholpen bij het beantwoorden van de hulpvraag. Alleen bij de gemeente wordt een heel enkele keer aangegeven dat de informatie niet heeft geholpen.

Ondernemers hebben in verband met het voorgekomen onwenselijk gedrag binnen de organisatie vooral contact gehad met de vertrouwenspersoon, een enkele keer met de gemeente en politie. Ze geven ook aan met betrokkenen gesproken te hebben of binnen het team en met bestuur/managers te hebben gesproken. Het contact dat met instanties is geweest over het voorgekomen onwenselijke gedrag heeft meestal zeer geholpen bij het beantwoorden van de hulpvraag.

## Stellingen

### Sportverenigingen

De meeste verenigingsbestuurders vinden dat ze als vereniging in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het creëren van een eerlijke en veilige sportomgeving (figuur 1). Tuchtrectelijke afhandeling van meldingen is bij drie kwart van de verenigingen niet aan de orde of is niet bekend bij de verenigingsbestuurders. De helft van de verenigingsbestuurders vindt niet dat er te veel aandacht uitgaat naar het tegengaan van onwenselijk gedrag in de sportvereniging.



**Figuur 1** Mate waarin bestuurders van sportverenigingen het eens zijn met de stellingen (% sportverenigingen, n=403)

## Ondernemende aanbieders

De ondernemende aanbieders in de responsgroep lijken het eens te zijn dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de sportaanbieder is om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen. Er lijkt verdeeldheid te zijn of een actievere rol van de overheid nodig is om integriteitsincidenten te voorkomen/aan te pakken.

**Tabel 4.** Mate waarin ondernemende aanbieders het (helemaal) eens zijn met stellingen (n=60)

|                                                                                                                                                                           | (helemaal) eens |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Voor mij is het duidelijk wat ik moet doen als ik in mijn onderneming te maken krijg met zaken als grensoverschrijdend gedrag, doping, criminele inmenging of matchfixing | 65-75%          |
| Ik weet bij welke instanties ik terecht kan wanneer ik een hulpvraag heb over grensoverschrijdend gedrag, doping, criminele inmenging of matchfixing                      | 50-60%          |
| Ik zie het in de eerste plaats als verantwoordelijkheid van ons als sportaanbieder om grensoverschrijdend gedrag, doping, criminele inmenging en matchfixing te voorkomen | 85-95%          |
| Binnen mijn onderneming zijn we goed in staat om met zaken als grensoverschrijdend gedrag, doping, criminele inmenging of matchfixing om te gaan                          | 65-75%          |
| Ik vind het lastig om signalen van grensoverschrijdend gedrag, doping, criminele inmenging of matchfixing binnen mijn onderneming te herkennen                            | 25-35%          |
| Er is een actievere rol van de overheid nodig om integriteitsincidenten in de commerciële sport te voorkomen / aan te pakken                                              | 27-42%          |

## Onwenselijk gedrag melden bij instanties en maatregelen nemen

De vertrouwenscontactpersoon is in beeld bij verenigingen als het gaat om pestgedrag binnen de vereniging. Bij mishandeling, het ronselen van leden voor criminaliteit en seksueel misbruik door een trainer melden verenigingen dit bij de politie (tabel 4). Bij elk benoemd incident weet ongeveer een kwart van de verenigingsbestuurders niet waar ze dat zullen melden.

**Tabel 4 Bij welke instantie melden verenigingen onwenselijke gedrag (% verenigingen, n=403, meer antwoorden mogelijk)**

|                                                                                | Als een lid van de vereniging wordt mishandeld, meldt het bestuur dat... | Als een lid van de club is mishandeld, meldt het bestuur dat... | Als een lid van de vereniging mogelijk doping gebruikt, meldt het bestuur dat... | Als een lid van de vereniging seksueel lastig valt, meldt het bestuur dat... | Als een bestuurder van de vereniging leden ronselt voor de criminaliteit, meldt het bestuur dat... | Als een lid op oneerlijke wijze de wedstrijdslag beïnvloedt, meldt het bestuur dat... |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Niet                                                                           | 23                                                                       | 7                                                               | 17                                                                               | 5                                                                            | 5                                                                                                  | 12                                                                                    |
| Bij de vertrouwenscontactpersoon                                               | 43                                                                       | 21                                                              | 14                                                                               | 34                                                                           | 9                                                                                                  | 8                                                                                     |
| Bij de sportbond                                                               | 3                                                                        | 9                                                               | 22                                                                               | 24                                                                           | 9                                                                                                  | 51                                                                                    |
| Bij Centrum Veilige sport Nederland                                            | 1                                                                        | 4                                                               | 1                                                                                | 8                                                                            | 2                                                                                                  | 1                                                                                     |
| Bij een andere sportorganisatie (bijv. Dopingautoriteit, Vechtsportautoriteit) |                                                                          |                                                                 | 18                                                                               |                                                                              |                                                                                                    | 1                                                                                     |
| Bij de politie                                                                 | 1                                                                        | 64                                                              | 6                                                                                | 47                                                                           | 65                                                                                                 | 3                                                                                     |
| Bij de gemeente                                                                |                                                                          | 3                                                               | 1                                                                                | 2                                                                            | 4                                                                                                  | 0                                                                                     |
| Bij een andere organisatie buiten de sport (o.a. slachtofferhulp)              | 3                                                                        | 5                                                               | 1                                                                                | 8                                                                            | 1                                                                                                  | 1                                                                                     |
| Weet ik niet                                                                   | 29                                                                       | 20                                                              | 37                                                                               | 22                                                                           | 26                                                                                                 | 30                                                                                    |

Een meerderheid van de verenigingsbestuurders vindt dat bij lichtere vormen van grensoverschrijdend gedrag de sportvereniging maatregelen moet nemen (tabel 5). Bij (seksueel) geweld en criminele inmenging vindt de helft van de bestuurders dat een rechter daar maatregelen zou moeten nemen. De sportbond heeft vooral een rol bij matchfixing, dopinggebruik en enigszins ook bij (seksueel) geweld volgens de verenigingsbestuurders.

**Tabel 5 Wie zou maatregelen moeten nemen tegen: Een beschuldigde van: (% verenigingen, n=403, meer antwoorden mogelijk)**

|                    | 'lichtere vormen' van grensoverschrijdend gedrag (denk aan pesterijen, vernedering, ongelijke behandeling) | (seksueel) geweld (denk aan mishandeling, verkrachting) | Dopinggebruik | het onrechtmatig beïnvloeden van de uitkomst van een sportwedstrijd | criminele inmenging (o.a. witwassen, crimineel geld, ronseling onder leden) |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Niemand            | 2                                                                                                          | 2                                                       | 4             | 3                                                                   | 2                                                                           |
| De sportvereniging | 83                                                                                                         | 45                                                      | 45            | 50                                                                  | 35                                                                          |
| De sportbond       | 9                                                                                                          | 29                                                      | 44            | 55                                                                  | 23                                                                          |

|                                                                  | 'lichtere vormen' van grensoverschrijdend gedrag (denk aan pesterijen, vernedering, ongelijke behandeling) | (seksueel) geweld (denk aan mishandeling, verkrachting) | Doping-gebruik | het onrechtmatig beïnvloeden van de uitkomst van een sportwedstrijd | criminele inmenging (o.a. witwassen, crimineel geld, ronseling onder leden) |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Een aparte door/voor de sport opgerichte organisatie (zoals ISR) | 1                                                                                                          | 7                                                       | 10             | 5                                                                   | 5                                                                           |
| Een internationale sportorganisatie                              |                                                                                                            | 1                                                       | 2              | 2                                                                   | 0                                                                           |
| De rechter                                                       | 1                                                                                                          | 52                                                      | 6              | 6                                                                   | 55                                                                          |
| Een andere organisatie buiten de sport                           | 1                                                                                                          | 14                                                      | 9              | 3                                                                   | 19                                                                          |
| Weet ik niet                                                     | 14                                                                                                         | 11                                                      | 19             | 17                                                                  | 15                                                                          |

## Conclusies

De resultaten van de bevraging onder sportaanbieders laten zien dat veel sportaanbieders op enigerlei wijze actief zijn in preventie van ongewenst gedrag, vooral op het gebied van grensoverschrijdend gedrag. Ze zien zichzelf ook als eerste verantwoordelijke en vooral sportverenigingen worden daartoe relatief goed ondersteund door bonden. Veel verenigingen zien wel de noodzaak om meer te doen, een (kleinere) groep aanbieders vindt de toegenomen aandacht voor een veilig en integer sportklimaat onnodig en overdreven.

Acht op de tien verenigingen hebben inmiddels een of meerdere maatregelen ter voorkoming van grensoverschrijdend gedrag, denk aan gedragsregels, een vertrouwenscontactpersoon en/ of VOG beleid. Tegelijkertijd heeft de helft van de verenigingen geen VOG-beleid en eveneens de helft geen vertrouwenscontactpersoon. Het gaat hier vooral om de kleinere verenigingen en verenigingen voor individuele takken van sport.

Bestuurders van zes op de tien verenigingen geven aan in de afgelopen jaren geen incidenten van ongewenst gedrag te hebben meegemaakt op hun vereniging. De door bestuurders meest gesignaleerde integriteitsschendingen zijn vormen van grensoverschrijdend gedrag: agressie/geweld (18%), intimidatie/bedreiging (15%), discriminatie (13%) en seksueel grensoverschrijdend gedrag (7%). Dopinggebruik of -handel (2%), financieel wangedrag (incl. criminele inmenging; 1%) en wedstrijdmanipulatie (matchfixing; 1%) worden door bestuurders nauwelijks genoemd.

Ook bij de beperkte (en niet-representatieve) groep bevroegde ondernemende sportaanbieders wordt agressie/geweld het vaakst genoemd. De ondernemende sportaanbieders hebben minder vaak specifieke maatregelen gericht op sociale veiligheid.

Een kwart van de verenigingen had in de afgelopen 5 jaar contact met een vertrouwenscontactpersoon, veelal preventief. Zo'n 15 procent had (ook) contact met buurtsportcoaches/verenigingsondersteuners, bonden en/of gemeenten en een op de tien met de politie. Ondernemende sportaanbieders hadden vooral contact met de brancheorganisatie over preventieve maatregelen en bij het melden en sanctioneren vooral met de vertrouwenspersoon. In mindere mate was er contact met de gemeente of politie. Sportaanbieders zien hun eigen organisatie als eerste verantwoordelijk voor het tegengaan van onwenselijk gedrag. De helft van de verenigingen erkent de inzet van bonden, maar is van mening

dat hier nog niet voldoende aandacht naar uit gaat. Een kwart van de verenigingen en ondernemende aanbieders vindt dat de overheid hierin een grotere rol moet spelen.

Verenigingen maken onderscheid tussen lichtere en zwaardere vormen van grensoverschrijdend gedrag en ook naar type van ongewenst gedrag. Pesten en dopinggebruik zullen bestuurders minder snel melden dan seksuele intimidatie, criminele inmenging en mishandeling. Veel bestuurders geven aan niet te weten of/waar ze welke incidenten van ongewenst gedrag zouden melden. Afhandelen van 'lichtere' vormen van ongewenst gedrag zoals beledigen zou door de verenigingen zelf moeten gebeuren. Bij (seksueel) geweld zien bestuurders naast een sanctionerende rol voor de club, vooral een rol bij de rechter. Bonden zouden vooral (ook) aan zet zijn bij matchfixing en dopinggebruik. Helderdere regelgeving en meer duidelijkheid over bij wie verenigingen met welke vormen van grensoverschrijdend gedrag terecht kunnen zijn de meest genoemde aanbevelingen.

Verenigingen geven ook enkele verbeterpunten in de preventie c.q. het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en/of andere misstanden. Goed informeren over grensoverschrijdend gedrag en communiceren met leden, ouders en kader worden vaak genoemd. Ook is het van belang dat grensoverschrijdend gedrag bespreekbaar wordt gemaakt binnen de vereniging. In het melden, afhandelen en bestraffen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en/ of andere misstanden worden verschillende aandachtspunten naar voren gebracht. Zo moet duidelijk zijn waar grensoverschrijdend gedrag kan worden gemeld en helder beleid over grensoverschrijdend gedrag vinden verenigingen een must. Voor alle leden moet duidelijk zijn welke sancties er staan op uitingen van onwenselijk gedrag. Zorgvuldigheid is hier op zijn plaats: zaken snel afhandelen is van groot belang, maar wel altijd vanuit 'hoor en wederhoor'.