

Vergaderjaar 2017–2018

34 543

Regels tot uitvoering van het antidopingbeleid en tot instelling van de Dopingautoriteit (Wet uitvoering antidopingbeleid)

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MEDISCHE ZORG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2018

Op 7 februari 2018 heb ik met u een debat gevoerd over het wetsvoorstel voor een Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab) (Kamerstuk 34 543, Handelingen II 2017/18, nr. 49, item 3). Tijdens dat debat heb ik toegezegd u voor de zomer van 2018 een overzicht met maatregelen ter versterking van het antidopingbeleid te sturen. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

Hierna ga ik achtereenvolgens in op (1) de aanpak van de handel in doping, (2) de entourage van de sporter, (3) de sporter en (4) de internationale context. Ik begin als het ware het verst weg van de sporter en zoom dan steeds verder in, tot het over de sporter zelf gaat. Vervolgens zoom ik weer uit naar de internationale context van het antidopingbeleid (en de BES-eilanden). In het afsluitende gedeelte geef ik een overzicht van alle maatregelen die ik bij de verschillende thema's heb geformuleerd.

1. Aanpak handel in doping

Uw Kamer heeft mij gevraagd om te onderzoeken of er aanscherping van wetten nodig is voor een effectieve aanpak van dopinggerelateerde criminaliteit. U heeft mij ook verzocht of ik toe wil zien op de samenwerking tussen partijen die betrokken zijn bij de aanpak. En u heeft gevraagd welke signalen ik heb over de illegale handel in doping. Via deze analyse geef ik uitwerking aan deze vragen en de motie van het lid Van Nispen c.s.¹ en formuleer ik een drietal maatregelen.

¹ Kamerstuk 34 543, nr. 11.

1.1 Dopingstoffen en wetgeving

Als startpunt voor het vraagstuk over handel in doping gaat het erom wat onder doping wordt verstaan. De zogeheten *prohibited list* van het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) is in de sport het richtinggevende document dat bepaalt wat doping is en wat niet. Op deze *prohibited list* zijn stoffen en methoden genoemd die verboden zijn voor gebruik in de sport. De verboden stoffen op de lijst zijn in verschillende categorieën ingedeeld, waarbij ook een restcategorie opgenomen is voor experimentele of nog niet gereguleerde geneesmiddelen. Genetische manipulatie en alle vormen van manipulatie van bloed zijn als verboden methode opgenomen op de *prohibited list*. Omdat ik mij richt op de illegale handel in middelen worden de methoden in dit stuk buiten beschouwing gelaten.

De *prohibited list* bevat stoffen die in Nederland onder de werkingssfeer van de Geneesmiddelenwet, Warenwet en/of Opiumwet vallen. Het grootste deel van de stoffen op de *prohibited list* kan in Nederland op basis van de Geneesmiddelenwet als geneesmiddel worden aangemerkt. Fabricage van en handel in geneesmiddelen waarvoor geen handelsvergunning is afgegeven, of waarvan een handelsvergunning is ingetrokken, zijn verboden. Naast geneesmiddelen staan ook stoffen als amfetamine, cocaïne en cannabis op de *prohibited list*. In Nederland is het fabriceren, voorhanden hebben en distribueren van dergelijke drugs strafbaar gesteld in de Opiumwet.

Een derde wet die van belang is op het domein van doping is de Warenwet. In de Warenwet worden eisen gesteld aan de productie en veiligheid van alle producten die consumenten gebruiken, waaronder ook (sport)voedingssupplementen. Belangrijk bij deze producten is dat op het etiket staat wat er in zit, en omgekeerd dat er in zit wat er op het etiket staat. Het gebruik van eiwitshakes of supplementen met creatine is gewoon toegestaan binnen de sport. Maar daarnaast zijn er ook supplementen die wel dopingstoffen bevatten, omdat die stoffen bewust zijn toegevoegd of er is sprake van onbedoelde verontreiniging. Bij een dopingcontrole zal gebruik daarvan aan het licht komen. Daarbij dient te worden aangetekend dat kleine concentraties van dopingstoffen kunnen leiden tot een positieve dopingtest zonder dat er sprake is van overtreding van de Warenwet.

De Geneesmiddelenwet en Warenwet zijn zo opgesteld dat ze complementair zijn aan elkaar; een dopingstof die niet voldoet aan de definitie van geneesmiddel valt onder de Warenwet. Wat dopingstoffen betreft, bestaat er tussen deze wetten geen ruimte. De Opiumwet is van toepassing voor alle producten waarin een stof van lijst I of II bij de Opiumwet aanwezig is.

Voor de Geneesmiddelenwet is het totale product, ongeacht de daarin aanwezige stoffen, bepalend of het onder die wet valt. Er kan dus sprake zijn van enige overlap tussen de Geneesmiddelenwet en de Opiumwet, een voorbeeld hiervan zijn amfetamines.

De drie bovengenoemde wetten dekken het overgrote deel van de dopingstoffen af², hanteren strenge regels voor fabriceren en verhandelen en overtreding van die regels is strafbaar gesteld. De wetgeving voor de aanpak van handel in doping is daarmee sluitend.

² Er zijn enkele dopingstoffen die niet onder de drie genoemde wetten vallen. Bijvoorbeeld: het gebruik van diergeneesmiddelen valt onder de Wet dieren.

1.2 Betrokken instanties

Dopinggebruik is op basis van wetgeving in Nederland niet strafbaar. Alleen personen die vallen onder de reikwijdte van het Nationaal Dopingreglement kunnen een dopingovertreding begaan en daarvoor (tuchtrechtelijk) worden bestraft. De Dopingautoriteit is samen met de sportsector verantwoordelijk voor naleving van de regels van het Nationaal Dopingreglement.

De handel en fabricage van doping is verboden op basis van de Geneesmiddelenwet, Warenwet en Opiumwet. Deze verboden gelden voor een ieder, dus ook voor de sporter zelf en alle personen rondom de sporter. De handhaving van de genoemde wetten is bij verschillende overheidsinstanties belegd. Zo houdt de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting (IGJ i.o.) 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. De NVWA kan daarbij eventueel de eigen bijzondere opsporingsdienst, de NVWA-IOD, inzetten. Het toezicht dat de NVWA houdt op voedingssupplementen is van belang voor het tegengaan van dopinghandel en uiteindelijk dopinggebruik. Zo heeft de NVWA de afgelopen jaren extra toezicht ingezet op de aanwezigheid van farmacologisch actieve stoffen in voedingssupplementen, zoals afslankmiddelen of erectiebevorderende middelen. Ook waarschuwt ze actief als er gevaarlijke supplementen op de Nederlandse markt worden aangetroffen.

Onder het gezag van het Openbaar Ministerie (OM) zijn de (bijzondere) opsporingsdiensten primair verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Op basis van de genoemde wetten kunnen verschillende overheidsinstanties handhavend optreden, bijvoorbeeld door goederen in beslag te nemen, een vergunning in te trekken of een boete op te leggen. De inzet van het 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.

Een andere relevante organisatie is de Douane. De Douane heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op producten die worden ingevoerd of uitgevoerd en let daarbij ook op geneesmiddelen, diergeneesmiddelen, Opiumwetmiddelen en onder bepaalde voorwaarden ook op warenwetproducten (productveiligheid). Zo kan de Douane bij controles van postpakketten stoffen aantreffen die op basis van de Geneesmiddelenwet, de Opiumwet of de Warenwet niet zonder meer mogen worden ingevoerd. Het werk van de Douane is belangrijk voor de andere betrokken overheidsinstanties, omdat het inzicht geeft in de kanalen die worden benut om stoffen in te voeren. Bovendien beschikt de Douane over een eigen laboratorium waar aangetroffen producten getest worden waarmee de samenstelling kan worden vastgesteld.

1.3 Aanpak in de praktijk

Zoals hierboven aangegeven zijn er veel partijen betrokken bij de aanpak van de illegale handel in doping. Al deze instanties dragen vanuit hun verantwoordelijkheid en binnen eigen wettelijke bevoegdheden bij aan de aanpak van de handel. Partijen zetten vanuit hun eigen rol en bevoegdheid incidenteel gezamenlijk onderzoeken op die ook de handel in doping raken. Daarbij benutten ze elkaar expertise. Een dergelijke

samenwerking en het delen van informatie is een belangrijke randvoorwaarde voor een effectieve aanpak.

De betrokken instanties komen onder mijn voorzitterschap drie tot vier keer per jaar bij elkaar in het Handel in Doping-intervisie overleg. Hierin wordt de samenwerking onderling en met de Dopingautoriteit op het specifieke vlak van handel in doping besproken. Doel voor betrokken instanties is om vanuit eigen taken, rol en verantwoordelijkheid bij te dragen aan de bestrijding van dopinghandel. Tijdens dit overleg houden partijen elkaar op de hoogte door geaggregeerde informatie en trends en ontwikkelingen op het vlak van doping met elkaar te delen.

Het delen van persoonsgegevens of informatie over specifieke casus is juridisch gezien nu nog niet mogelijk, gezien de private status van de Dopingautoriteit. Na inwerkingtreding van de Wuab bestaat er een juridische mogelijkheid om binnen de geldende wettelijke kaders bepaalde gegevens van de NVWA, IGJ i.o. en Douane te verstrekken aan de Dopingautoriteit. Het delen van gegevens van politie, OM en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) met de Dopingautoriteit is vanwege juridische beperkingen niet mogelijk en dat zal met de komst van de Wuab niet veranderen. Een uiteenzetting van deze juridische redenen vindt uw Kamer in de bijlage.

Wettelijk is voorzien in een complete dekking. Vanuit dit wettelijke kader is voor een effectieve uitvoering samenwerking cruciaal. Daarom worden samenwerkingsprotocollen opgesteld tussen de NVWA, IGJ i.o., Douane, OM, Politie en FIOD enerzijds en het zbo Dopingautoriteit anderzijds. In die protocollen wordt uitgewerkt hoe de onderlinge samenwerking eruit zal zien, wat partijen over en weer verwachten van de samenwerking, wie in welke situatie het voortouw heeft, en worden afspraken vastgelegd om die samenwerking in goede banen te leiden. Wat in de protocollen komt te staan past uiteraard binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, Wuab en andere relevante wetgeving.

1.4 Signalen van handel in doping

De totale omvang van de illegale handel in doping in Nederland is niet bekend. Aangezien de strafbare feiten die met handel in doping samenhangen zijn vastgelegd in de Opiumwet, Geneesmiddelenwet en de Warenwet, wordt bij de verschillende diensten niet in de registratie meegenomen of er in een bepaalde casus sprake is van dopinggeduide middelen of handel in doping. Dat maakt dat de betrokken partijen maar beperkt zicht hebben op de omvang van het probleem. Informatie bekend bij de organisaties, zoals door de Douane onderschepte producten, maakt evenwel duidelijk dat handel in doping in Nederland plaatsvindt.

Op basis van de signalen die ik ontvang over handel in doping ben ik niet in staat in te schatten hoe groot het probleem van handel in doping is en of er sprake is van een toename. Dat vind ik zorgelijk omdat daardoor niet beargumenteerd gesteld kan worden of de bestaande aanpak op dit onderwerp nu voldoende is of niet. Ik ga een onderzoek opzetten, met alle betrokken instanties en ministeries in een begeleidingscommissie, om de omvang van handel in doping in Nederland inzichtelijk te maken. Dit moet eind 2019 worden opgeleverd.

Parallel aan dit onderzoek wil ik alvast met de organisaties die een rol hebben bij het bestrijden van de handel in doping, bespreken hoe zij, met inachtneming van taken en bevoegdheden, in relatie tot elkaar effectiever kunnen bijdragen aan de aanpak van de handel in doping.

1.5 Reactie op motie van het lid Van Nispen c.s.

De bestrijding van handel in doping in Nederland verloopt op basis van verschillende wetten. In theorie is de wetgeving sluitend. Bovendien stellen de genoemde wetten verschillende instanties in staat om een bijdrage te leveren aan de aanpak van handel in doping. Bij deze aanpak wordt onderling samengewerkt en wordt in concrete zaken en bij overleg over handel in doping informatie uitgewisseld. De samenwerkingsprotocollen die nog dit jaar worden opgesteld, zullen hieraan verder bijdragen. In reactie op de motie van het lid Van Nispen c.s.³ vind ik het derhalve niet nodig om de genoemde wetten aan te scherpen om dopinggerelateerde criminaliteit effectiever aan te pakken. Daarmee acht ik nu het eerste deel van de motie uitgevoerd. Het tweede deel zal zijn uitgevoerd bij de totstandkoming van de samenwerkingsprotocollen later dit jaar.

2. Entourage van de sporter

Het kan zo zijn dat een sporter een dopingmiddel op eigen initiatief rechtstreeks bij een leverancier bestelt en zichzelf toedient. Veel vaker is er sprake van dat iemand uit zijn entourage invloed uitoefent op de sporter om doping te gebruiken dan wel de sporter in staat stelt om dat te doen. Dat kunnen mensen zijn die zelf ook actief zijn in de sport, zoals ploeggenoten, een trainer of begeleider of de sportarts. Het kan daarnaast ook gaan om de huisarts, familie en vrienden die niet actief zijn in de sport. Vanwege de invloed van de entourage op de sporter richt de voorlichting van NOC*NSF en Dopingautoriteit zich op de verschillende doelgroepen daarbinnen.

Hierna ga ik in op de verhouding van deze entourage tot de dopingregels en de maatregelen om te zorgen dat ook deze groep de principes van een schone sport kent en uitdraagt.

2.1 Sportentourage

Alle sporters die lid zijn van een Nederlandse sportvereniging of Nederlandse topsportbond vallen onder het Nationaal Dopingreglement. Als die sporters een dopingovertreding begaan, zoals gedefinieerd in het Nationaal Dopingreglement, heeft dat gevolgen. Een deel van de entourage van de sporter is ook gebonden aan het Nationaal Dopingreglement. Het betreft dat deel van de entourage dat zelf ook sport of actief in dienst is van een sportorganisatie. Te denken valt aan ploeggenoten, die net als de sporter via het lidmaatschap van de sportvereniging of sportbond gebonden zijn aan de dopingregels.

Tot deze groep kunnen ook trainers, coaches en begeleiders, fysiotherapeuten en sportartsen behoren. Deze mensen moeten vanwege het werk dat zij doen in de sport wel worden gebonden aan de dopingregels. De binding aan het Nationaal Dopingreglement komt voor deze groep echter doorgaans niet tot stand door middel van lidmaatschap van de sportbond, maar door middel van een licentie, of een (arbeids)overeenkomst met een sportbond of vereniging. Deze groep mensen kan ook dopingovertredingen begaan, bijvoorbeeld door dopingmiddelen aan sporters te leveren of deze toe te dienen. Wanneer een dergelijke overtreding wordt vastgesteld kan aan deze personen ook een (sport)tuchtrechtelijke sanctie worden opgelegd. Een sanctie kan bestaan uit tijdelijke of levenslange uitsluiting van activiteiten in de sportsector.

³ Tweede Kamer 2017–2018, 34 543, nr. 11

Deze groep is een belangrijke doelgroep in de verschillende voorlichtingsinspanningen rond het onderwerp doping. Maar ik wil dat de sport verder gaat dan dat. Want duidelijk is dat lang niet alle (professionele) begeleiders via lidmaatschap, licentie of (arbeids)overeenkomst gebonden zijn aan het Nationaal Dopingreglement. Mijn doel is dat in 2021 ook alle (professionele) begeleiders van de topsportbonden, hetzij via lidmaatschap, licentie, (arbeids)overeenkomst of anderszins, onder het Nationaal Dopingreglement zijn gebracht, zodat het sporttuchtrecht ook op hen van toepassing is. Over deze ambitie ga ik met NOC*NSF in gesprek.

2.2 Privéentourage

Tot de privéentourage rekenen we vrienden en familie van de sporter. Deze groep rond de sporter is meestal niet gebonden aan het Nationaal Dopingreglement, omdat er geen sprake is van een lidmaatschap van een sportvereniging of sportbond, een licentie of een (arbeids-)overeenkomst. Vaak is dat de vader/moeder of de vriend/vriendin van degene die als sporter dat lidmaatschap heeft.

Het feit dat deze groep niet gebonden is aan de dopingregels betekent automatisch dat als iemand in deze groep iets doet dat volgens de dopingregels niet door de beugel kan, deze groep niet onder het Nationaal Dopingreglement aangepakt kan worden. Omdat deze groep echter dicht tegen de sporter aan zit, stralen de waarden die zij uitdragen ook af op de sporter. Het is daarom van groot belang dat deze groep ook de waarden van een schone sport onderschrijft en uitdraagt. Voor deze groep is voorlichting over de dopingregels en de risico's van het gebruik van doping daarom erg belangrijk, maar op het moment niet altijd aanwezig. Dat kan steviger en effectiever. Ook daarover ga ik in gesprek met NOC*NSF.

2.3 Medische entourage

Onder de medische entourage van de sporter verstaan we in dit verband alle mensen rond de sporter met een zorgachtergrond. Een deel van deze groep valt binnen de reikwijdte van het Nationaal Dopingreglement. Hiervoor werden al de fysiotherapeuten en sportartsen genoemd die in de sport werkzaam zijn en via een (arbeids-)overeenkomst of anderszins zijn gebonden aan het reglement.

Er zijn echter ook andere zorgverleners die op een andere manier bij de sporter betrokken zijn. Te denken valt aan de huisarts of andere specialist, of een verpleegkundige waar een sporter medische ondersteuning van krijgt. Zij zijn niet gebonden aan de dopingregels. Maar BIG-geregistreerde zorgverleners vallen wel onder de regels van het medisch tuchtrecht.

Het toedienen van doping aan een gezonde sporter kan in strijd zijn met een medische tuchtnorm, bijvoorbeeld omdat het niet de zorg is die een arts behoort te betrachten. Bij de beoordeling óf het handelen in strijd met een medische tuchtnorm is, zal het handelen onder meer worden getoetst aan een beroepsnorm. In het geval van het verstrekken van doping in het kader van de sportbeoefening, kan het handelen van de sportarts worden getoetst aan de «Richtlijnen sportmedisch handelen van de vereniging voor Sportgeneeskunde».

Als er vermoedens zijn dat er in strijd met deze normen is gehandeld, kan de sporter zelf een klacht indienen bij een medisch tuchtcollege. Daarnaast kan ook de werkgever van de arts (bijvoorbeeld een sportbond) een klacht indienen.

De Dopingautoriteit kan al een melding doen bij de IGJ i.o. Ik hecht eraan dat wanneer de Dopingautoriteit over informatie van een mogelijke overtreding van het medisch tuchtrecht beschikt, deze informatie de IGJ i.o. onverwijld bereikt. Ik zal erop toezien dat hierover goede afspraken worden vastgelegd in het samenwerkingsprotocol tussen de Dopingautoriteit en de IGJ i.o.

Meldingen over het handelen van artsen van sporters worden door de IGJ i.o. beoordeeld zoals alle meldingen worden beoordeeld. Naar aanleiding van een melding doet de inspectie onderzoek naar de feiten, pleegt hoor en wederhoor, beoordeelt risico's voor de patiëntveiligheid en beoordeelt in het kader van medisch tuchtrecht specifiek de consequenties van het handelen van de arts voor de individuele zorgverlening aan patiënten. Op basis van de beoordeling van feiten en de risico-inschatting weegt de inspectie of een tuchtklacht bij het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg een passende maatregel is. De inspectie dient een tuchtklacht in als:

- zij beroepsbeoefenaren⁴ tijdelijk of permanent, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, van de beroepsuitoefening uit wil sluiten of beperken (speciële preventie);
- zij een norm van het professionele handelen wil verduidelijken en/of aanscherpen (rechtsontwikkeling);
- zij wil dat beroepsgroepen kennis nemen van een oordeel van het tuchtcollege (generale preventie).

De tuchtrechter stelt vast of de zorgverlener de regels die voor zijn werk gelden heeft overtreden. Vervolgens kan hij besluiten om een maatregel tegen de zorgverlener te nemen. Dit kan uiteenlopen van een boete of een waarschuwing tot een tijdelijke of permanente schorsing.

In de praktijk blijkt dat er tot nu toe weinig meldingen over artsen van sporters zijn gedaan bij de inspectie. Er zijn twee zaken over artsen van sporters bekend, maar daar is om redenen die geen verband hielden met een mogelijke dopingovertreding, geen tuchtklacht ingediend. Ook zijn er in Nederland geen gevallen bekend waarin een sportarts uit het BIG-register is geschrapt.

3. Sporter

Het dopingcontroleproces richt zich specifiek op de sporter. Het is daarom van belang dat alle sporters goede voorlichting krijgen over de gevaren van dopinggebruik. Ook moet de sporter erop kunnen vertrouwen dat – in het onfortuinlijke geval dat er sprake is van een verdenking van een dopingovertreding – zijn of haar tuchtrechtszaak zorgvuldig wordt afgehandeld.

3.1 Voorlichting

Eerder ben ik al ingegaan op de constatering dat de voorlichting richting de entourage van de sporter beter kan. Over het algemeen is de voorlichting richting sporters over de gevaren van dopinggebruik goed. De Dopingautoriteit en NOC*NSF beschikken over veel voorlichtingsmiddelen van goede kwaliteit.

Ik constateer daarbij wel dat een groep, namelijk die van de jeugdige sporters, daarin nog niet altijd voldoende wordt voorgelicht. Ik ben met NOC*NSF in gesprek wat het gaat doen om vanaf 2019 juist ook een

⁴ Het tuchtrecht richt zich op zorgverleners waarvan het beroep is geregeld onder artikel 3 van de Wet BIG. Het gaat om de volgende beroepen: arts, tandarts, apotheker, gezondheidszorgpsycholoog, psychotherapeut, fysiotherapeut, verloskundige, verpleegkundige.

groter deel van die groep van jeugdige sporters, de aanstormende talenten, voorlichting te geven.

Daarnaast ben ik voornemens om vanaf 2019 een structureel onderzoeksbudget toe te kennen aan de Dopingautoriteit. Met dat budget stel ik de Dopingautoriteit nog beter in staat om doping en alle nieuwe ontwikkelingen te blijven volgen en begrijpen. Niet alleen de uitvoering van het dopingcontroleproces, maar juist ook de voorlichting kan daarvan meeprofiteren.

3.2 Sporttuchtrecht

Voor de sporter hoeft het dopingcontroleproces niet te eindigen met de bevindingen van de Dopingautoriteit die volgen uit de analyse(s) van de monster(s) of het onderzoek naar een andere overtreding van het Nationaal Dopingreglement. De Dopingautoriteit kan hieruit namelijk een verdenking van een dopingovertreding constateren. In zo'n situatie wordt het dossier overgedragen aan de sportbond, zodat deze een tuchtrechtelijke procedure kan starten. Op dat moment gaat het dopingcontroleproces vanuit het publieke domein van de Dopingautoriteit over in het private domein van de sportbonden. Overigens kan de Dopingautoriteit ook zelf van een dopingovertreding aangifte doen bij het bevoegde tuchtcollege.

Ik vind het van groot belang dat de sporttuchtrechtspraak in Nederland van constant hoog niveau is. Een sporter of een andere persoon die wordt geconfronteerd met een tuchtrechtszaak moet erop kunnen vertrouwen dat zijn of haar zaak zorgvuldig wordt afgehandeld, ongeacht de inhoud van de tuchtrechtelijke beslissing. Datzelfde geldt natuurlijk voor de sportbond en de Dopingautoriteit, voor wie de (sport)tuchtrechtszaak het sluitstuk is van een schone en eerlijke sport.

Hierna geef ik een overzicht van de sporttuchtrechtspraak in Nederland zoals uw Kamer heeft gevraagd. Van daaruit kom ik uit bij de rechtspositie van de sporter.

3.2.1 Kwalitatieve waarborgen sporttuchtrechtspraak

NOC*NSF heeft in de afgelopen jaren via het programma Veilig Sportklimaat (VSK) veel geïnvesteerd in de kwalitatieve waarborgen die gezamenlijk de ondergrens moeten vormen van het tuchtrecht bij sportbonden. Samen met de aangesloten sportorganisaties zijn zes waarborgen omschreven: (1) beleidsmatige verankering van tuchtrecht binnen de sportbond, (2) kwaliteit van statuten en reglementen is op orde, (3) garantie voor de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak, (4) inhoudelijke en procedurele toegankelijkheid van het tuchtrecht, (5) beschikbaarheid van beroepsmogelijkheden, en (6) openbaarheid van tuchtzaken en uitspraken.

Wanneer een sportbond zich heeft aangesloten bij het Instituut Sportrechtspraak (ISR), wordt in de tuchtrechtspraak van deze bond voldaan aan de hiervoor geschetste kwalitatieve waarborgen. Duidelijk is immers dat de kwaliteit van de tuchtrechtspraak van het ISR van goed niveau is.

3.2.2 Instituut Sportrechtspraak

Sinds het ISR is opgericht in 2004 heeft het een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Allereerst is er veel geïnvesteerd in het ontwikkelen van reglementen en procedures, de basis van een eerlijke rechtspraak. Tevens

zijn deskundige tuchtrechters aangetrokken, die ook regelmatig bijscholing krijgen.

Er heeft een specialisatie plaatsgevonden op de diverse onderwerpen (doping, matchfixing, seksuele intimidatie, algemeen tuchtrecht, en geschillenbeslechting) door aparte tucht- en beroepskamers in te stellen.

De afgelopen twee jaar is bij het ISR de dienstverlening uitgebreid met de invoering van de aanklager en de onderzoekscommissies. Ook dit is de kwaliteit ten goede gekomen. Mijn ambtsvoorganger heeft een subsidie verstrekt voor deze uitbreiding, en ook voor 2018 en 2019 heb ik het ISR een subsidie verstrekt van € 350.000 om de aanklagers en onderzoekscommissies zo goed mogelijk te positioneren in de sporttuchtrechtspraak. Ten eerste voorkomt dit dat sportbonden in tuchtrechtzaken in een spagaat terecht komen. Voordat er aanklagers waren vanuit het ISR moest de sportbond die tuchtrechtelijke rol altijd op zich nemen. Tegelijkertijd heeft de sportbond als vereniging ook een rol om ondersteunend naar de leden toe te zijn, dus ook naar de betrokkene die wordt verdacht van een dopingovertreding. Die beide rollen kunnen op gespannen voet staan met elkaar.

Ten tweede verlaagt een onafhankelijke aanklager de drempel voor het doen van aangifte. Dit maakt de toegankelijkheid van het sporttuchtrecht groter, met name in zaken waar sprake is van (een verdenking van) seksuele intimidatie.

Ook ontsluit het ISR kennis over het tuchtrecht en het gebruik ervan voor alle relevante partijen. De deskundigheid van tuchtrechters en juridisch secretarissen wordt bewaakt en gestimuleerd. De informatievoorziening naar alle partijen over procedures en regelgeving wordt zorgvuldig en tijdig naar buiten gebracht.

Jurisprudentie wordt meer en meer ontsloten (onder andere via de website van het ISR).

3.2.3 Eigen rechtspraak door bonden

Sportorganisaties sluiten zich op eigen initiatief aan bij het ISR. Anno 2018 hebben meer dan zestig sportorganisaties (een gedeelte van) de tuchtrechtspraak uitbesteed aan het ISR. De sportorganisaties die zich niet (volledig) hebben aangesloten bij het ISR, verzorgen hun sporttuchtrechtspraak zelf. Om te toetsen of de sportbond voldoet aan de hiervoor genoemde kwalitatieve waarborgen op het gebied van tuchtrecht, heeft NOC*NSF in de zogeheten Minimale Kwaliteitseisen opgenomen dat elke aangesloten sportbond tweejaarlijks een scan op het gebied van sporttuchtrecht uitvoert.

NOC*NSF gebruikt de uitkomsten van deze scans om de sportbond te kunnen ondersteunen bij het verbeteren van eventuele knelpunten. Voor deze ondersteuning wordt de expertise van het ISR ingezet. Dit is uiteraard niet gericht op casuïstiek, omdat anders de onafhankelijkheid van het ISR in het geding zou komen.

3.2.4 Rechtspositie van de sporter

Een onderwerp dat geen onderdeel uitmaakt van de kwalitatieve waarborgen is

de positie van de sporter in een tuchtrechtzaak. In de praktijk van de (doping)tuchtrechtspraak is geregeld te zien dat de sporter (de «betrokkene») zich niet laat bijstaan door een advocaat of jurist, of dat de juridische ondersteuning niet ter zake kundig is. In het eerste geval heeft

dit vaak een financiële reden, in het tweede geval blijkt dat de ondersteunende jurist het sporttuchtrecht niet voldoende kent.

Dat vind ik zorgelijk, omdat dit de rechten van de sporter geen goed doet. Ik ga daarom met NOC*NSF in gesprek op welke manier deze ondersteuning, ook als de sportbond niet is aangesloten bij het ISR, zo kan worden ingericht dat dit de rechten van de sporter optimaal waarborgt. Dat is niet alleen in het belang van de sporter, maar ook van de sporttuchtrechtspraak en uiteindelijk ook van een eerlijke sport.

4. Internationale context

Het antidopingbeleid is bij uitstek een mondiale aangelegenheid. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wuab kwam deze internationale context dan ook veelvuldig aan de orde. Hierna ga ik in op de rol die Nederland neemt op het internationale speelveld en hoe best practices daarop worden gedeeld.

Ten slotte komt ook het antwoord op de vraag van uw Kamer aan de orde of de Wuab op de BES zal gelden, en zo nee, of die daar zou moeten gelden.

4.1 Internationale inzet

Nederland is op mondiaal niveau een actieve partij in de verschillende overleggremia van het WADA, de Anti-Doping Conventie van de Raad van Europa en van de UNESCO Conventie tegen doping in de sport. Ons land neemt deel aan overleggen die de Raad van Europa organiseert om de bestuursvergaderingen van WADA voor te bereiden voor de Europese vertegenwoordigers die zitting hebben in het WADA-bestuur.

Door de grote betrokkenheid bij deze verschillende overlegvormen over het mondiale antidopingbeleid is Nederland in de positie haar standpunten goed voor het voetlicht te brengen en daar draagvlak voor te vinden, alsmede aandacht te vragen voor best practices die in Nederland ontwikkeld zijn.

4.1.1 Delen van best practices

Veel van de overleggremia zijn erop gericht om best practices te delen tussen landen. Zo zijn er verschillende werkgroepen rond de Anti-Doping Conventie van de Raad van Europa. Deze werkgroepen zijn er expliciet op gericht om best practices te delen tussen landen, om zo te zorgen dat de implementatie van de Anti-Doping Conventie steeds verbetert.

Daarnaast neemt Nederland deel aan het International Anti-Doping Arrangement. Dat is een samenwerkingsverband tussen Australië, Canada, Denemarken, Finland, Japan, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In relatief kleine setting vindt uitwisseling van informatie en best practices plaats tussen deze (relatief vooraanstaande) landen.

De Dopingautoriteit is daarnaast nauw betrokken bij verschillende overleggremia van het WADA en van iNADO, een samenwerkingsverband van nationale antidopingorganisaties (NADO's) zoals de Dopingautoriteit. Via verschillende werkgroepen heeft Nederland via de Dopingautoriteit en ook NOC*NSF adviezen gegeven aan WADA over actuele ontwikkelingen in het mondiale antidopingsysteem.

In ons eigen land is bij de Dopingautoriteit het Anti-Doping Knowledge Center ondergebracht. Dat verzamelt informatie over en vonnissen in tuchtprocedures inzake doping en stelt deze beschikbaar voor alle belanghebbende partijen.

4.1.2 Monitoring visit Raad van Europa

Voor de verbetering van de implementatie van de Anti-Doping Conventie brengt

de Raad van Europa ook monitoring visits aan landen die deze Conventie hebben ondertekend. Daarbij wordt gekeken hoe de Conventie in het land is geïmplementeerd, om eventuele aanbevelingen uit te brengen, en om best practices voor andere landen inzichtelijk te maken. De laatste keer dat een dergelijk monitoring report voor Nederland tot stand kwam was in 2004. Daarom vind ik het een goed idee om de Raad van Europa uit te nodigen een monitoring visit aan Nederland te laten brengen. Een dergelijke visitatie kan bouwstenen leveren voor hoe het antidopingbeleid in Nederland nog beter kan. De aanbevelingen daaruit zal ik combineren met de evaluatie van de Wuab in 2021.

4.1.3 Effectiviteit van conventies

Verder is doping een terugkerend onderwerp bij de Raadswerkgroepen van de Europese Unie en is Nederland aanwezig bij de tweejaarlijkse conferenties voor de UNESCO Conventie. Voor zowel de Raad van Europa-conventie als de UNESCO-conventie zijn er momenteel werkgroepen die kijken naar mogelijkheden om de effectiviteit van de conventies te vergroten.

Tijdens een Conferentie van Sportministers van de Raad van Europa in 2016 is besloten om de mogelijkheden te verkennen voor een eventuele revisie van de Raad van Europa Anti-Doping Conventie, met het oog op nut en effectiviteit van de Conventie. Daarvoor is eind 2016 een werkgroep ingesteld.

De zesde Conferentie van Partijen aan de UNESCO Conventie tegen doping in de sport heeft in 2017 besloten om richtlijnen voor de implementatie van deze Conventie op te stellen. Ook moet er een kader komen waarin de gevolgen worden geschetst van het niet nakomen of onvoldoende implementeren van de Conventie. Deze twee documenten beogen de effectiviteit van de UNESCO Conventie te vergroten. Ook daarvoor is een werkgroep ingesteld die in maart 2018 van start is gegaan.

Nederland is lid van beide werkgroepen en stelt zich daar initiërend en agenderend op.

4.2 BES-eilanden

In de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wuab werd gevraagd naar de werking van dit wetsvoorstel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna de BES-eilanden). De BES-eilanden zijn geen aparte landen binnen het Koninkrijk, zoals Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar «openbare lichamen» van het land Nederland. Het wetsvoorstel in zijn huidige vorm zal echter, wanneer het aangenomen is door beide Kamers en in werking is getreden in Nederland, geen werking hebben op de BES-eilanden. Nederlandse regelgeving geldt alleen op de BES als dat uitdrukkelijk is geregeld en dat is bij de Wuab niet het geval.

Dit komt voort uit de andere juridische context van de BES-eilanden ten opzichte van die van het Europese deel van Nederland. Het rechtsstelsel op de BES-eilanden bestaat grotendeels uit overgenomen Nederlands-Antilliaanse regelgeving of specifiek voor die eilanden tot stand gebrachte regelgeving. Slechts een beperkt aantal regelingen is zowel in het Europese deel van Nederland als op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing. Specifiek voor de Wuab geldt dat deze in Nederland noodzakelijk is om de verwerking van persoonsgegevens bij dopingcontroles door de Dopingautoriteit van een juridische grondslag te voorzien. Dit komt voort uit de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming. De Wuab waarborgt dat deze gegevensverwerking plaatsvindt binnen de kaders van de geldende privacyregelgeving. Deze EU-regelgeving geldt niet op de BES-eilanden, waarmee de aanleiding voor de Wuab op de BES-eilanden niet aanwezig is. De Wuab zal dus niet op de BES gaan gelden. Deze constatering heeft overigens geen consequenties voor de uitvoering van het dopingcontroleproces op de BES-eilanden.

Een andere mogelijkheid waarin Nederlandse regelgeving zou kunnen gelden op de BES-eilanden is als sprake is van Rijksregelgeving, die zowel in Nederland (inclusief de BES-eilanden) als de andere landen van het Koninkrijk geldt. De andere landen van het Koninkrijk hebben onder de UNESCO Conventie tegen doping in de sport echter een eigen verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om doping te bestrijden. Rijksregelgeving op dit onderwerp is daarom niet aangewezen.

5. Maatregelen op een rij

Hierna volgen de hiervoor geformuleerde maatregelen op een rij.

Aanpak handel in doping

1. Samenwerking tussen de instanties die zijn betrokken bij het tegengaan van handel in doping is een basisvoorwaarde. Deze samenwerking vindt ook al plaats, maar moet worden verbeterd en geïntensiveerd. Ik verstevig deze verder door samenwerkingsprotocollen op te laten stellen.
2. Het tegengaan van de handel in doping is voor geen van de betrokken instanties de hoofdtaak. Dat doet aan hun taakuitvoering niets af, maar daardoor is het moeilijk om scherp te krijgen wat de aard en omvang is van de illegale handel in doping in Nederland. Ik ga een onderzoek opzetten, met alle betrokken instanties in een begeleidingscommissie, om hier inzicht in te krijgen. Dit moet eind 2019 worden opgeleverd. Over de inzichten van het onderzoek ga ik met de betrokken instanties in gesprek en ze vormen een belangrijke input voor de evaluatie van de Wuab in 2021 waar het de effectiviteit van de bestrijding van de (illegale) handel in doping betreft.
3. Parallel daaraan bespreek ik met de organisaties die een rol hebben bij het bestrijden van de handel in doping, hoe zij, met inachtneming van taken en bevoegdheden, in relatie tot elkaar effectiever kunnen bijdragen aan de aanpak van de handel in doping.

Entourage van de sporter

4. Het Nationaal Dopingreglement is in de toepassing veelal beperkt tot de sporter. Mijn doel is dat in 2021 ook alle (professionele) begeleiders van de topsportbonden onder het Nationaal Dopingreglement zijn gebracht, zodat het sporttuchtrecht ook op hen van toepassing is. Over

deze ambitie ga ik met NOC*NSF in gesprek hoe dat tot uitvoering kan komen.

5. Ik vind het te ver gaan om de entourage in de privésfeer (familie, vrienden) ook onder het Nationaal Dopingreglement te brengen. Maar ik ben met NOC*NSF in gesprek dat de voorlichting richting deze groep steviger en effectiever moet.
6. Voor de entourage voor wie het medisch tuchtrecht ook geldt (artsen, fysiotherapeuten) hecht ik eraan dat wanneer de Dopingautoriteit over informatie van een mogelijke overtreding van het medisch tuchtrecht beschikt, dat deze informatie de IGJ i.o. onverwijld bereikt. Ik zal daarop toezien dat hierover goede afspraken worden vastgelegd in het samenwerkingsprotocol tussen de Dopingautoriteit en de IGJ i.o.

Sporter

7. Ik constateer dat jeugdige sporters nog niet altijd voldoende worden voorgelicht over de gevaren van dopinggebruik. Er is goede voorlichting beschikbaar, maar die moet de doelgroep dan wel bereiken. Ik ben met NOC*NSF in gesprek wat het gaat doen om vanaf 2019 een groter deel van die groep van jeugdige sporters, de aanstormende talenten, voorlichting te geven.
8. Ik ken vanaf 2019 een structureel onderzoeksbudget toe aan de Dopingautoriteit. Met dat budget stel ik de DA nog beter in staat om doping en alle nieuwe ontwikkelingen te blijven volgen en begrijpen. Dat komt de voorlichting aan sporters ten goede.
9. Ik constateer dat sporters die worden verdacht van een dopingovertreding, niet altijd gebruik maken van (kundige) juridische ondersteuning. Mijn doel is dat er in 2021 geen barrières zijn waardoor een verdachte sporter niet zou kunnen beschikken over een kundige juridische ondersteuning. Ik ga in gesprek met NOC*NSF hoe de sportbonden dit kunnen realiseren.

Internationale context

10. Ik zal de Raad van Europa vragen in 2020 een zogeheten monitoring visit uit te laten voeren. Een dergelijke visitatie kan bouwstenen leveren hoe het antidopingbeleid in Nederland nog beter kan en biedt een laagdrempelige manier om Nederlandse best practices internationaal te delen. De aanbevelingen daaruit zal ik combineren met de evaluatie van de Wuab in 2021.
11. In zowel UNESCO- als RvE-verband is Nederland agenderend en initiërend om de effectiviteit van het verdragsrechtelijk systeem van antidoping te verbeteren.

6. Afsluitend

Met Uw Kamer heb ik afgesproken dat de gehele aanpak van doping in Nederland binnen drie jaar na inwerkingtreding van de Wuab zal worden geëvalueerd. In die evaluatie zal naast het functioneren van de wet en het zbo ook aandacht worden besteed aan de resultaten van de maatregelen die ik in deze brief heb geformuleerd.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins